SAŠA GAVRIĆ
DAMIR BANOVIĆ
DR CHRISTINA KRAUSE (ed.)

UVOD U POLITIČKI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE – IZABRANI ASPEKTI

SAŠA GAVRIĆ
DAMIR BANOVIĆ
DR CHRISTINA KRAUSE (ed.)

UVOD U POLITIČKI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE – IZABRANI ASPEKTI

Sarajevo, april 2009.

UVOD U POLITIČKI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE – IZABRANI ASPEKTI

Urednici:
Saša Gavrić
Damir Banović
dr Christina Krause

Saradnice na projektu:
mr Biljana Bogdanić
mr Amila Ždralović

Recenzent:
Prof. dr Ćazim Sadiković

Mentori projekta/predgovori:
Prof. dr Mirko Pejanović
Prof. dr Zdravko Grebo
Prof. dr Slavo Kukić

Projekt su realizovali *Sarajevski otvoreni centar* i *Fondacija Konrad Adenauer*, Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, a projekt je finansiran od strane *Švajcarske agencije za razvoj i saradnju*, Swiss Cooperation Office u Bosni i Hercegovini i *Fondacije Konrad Adenauer*, Predstavništvo u Bosni i Hercegovini.
Mišljenje izneseno u tekstu ne mora nužno predstavljati mišljenje urednika, izdavača i/ili fondera ove publikacije. Urednički tim se nada Vašim iskrenim kritikama, komentarima i savjetima, na office@soc.ba.

Izdavači:
Sarajevski otvoreni centar
Fondacija Konrad Adenauer,
Predstavništvo u Bosni i Hercegovini

Za izdavača:
Saša Gavrić
dr Christina Krause

Štampa:
Avery d.o.o.

Tiraž:
600 primjeraka

Lektura:
Ivana Stojić
Prevodi sa njemačkog:
Lea Tajić, Dijana Prljić

Dizajn i fotografija:
Dražen Grujić

Fotografija na koricama: krov Vijećnice u Sarajevu.
© Autorska prava zadržava Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo 2009.

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

321.01(497.6)(082)

UVOD u politički sistem Bosne i Hercegovine : izabrani aspekti /
[urednici] Saša Gavrić, Damir Banović, Christina Krause. –
Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Konrad Adenauer e. V.,
Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, 2009. - 463 str. : graf. prikazi ; 21 cm

Tekst na bos., hrv. i srp. jeziku. - Biografije autora i urednika: str. 456-462. –
Bibliografija uz svaki rad i uz tekst

ISBN 978-9958-9959-0-3
1. Gavrić, Saša
COBISS.BH-ID 17337862

SADRŽAJ

PREDGOVORI
Prof. dr Slavo Kukić 7
Prof. dr Mirko Pejanović 9
Prof. dr Zdravko Grebo 11

IZVOD IZ RECENZIJE
Prof. dr Ćazim Sadiković 13

UVOD – RIJEČ UREDNIKA 15

I OSNOVE
Maja Sahadžić
Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovini 17
Thorsten Gromes
Daytonski sporazum za Bosnu i Hercegovinu 44
Goran Marković
Ustav Bosne i Hercegovine 57
Enida Turkušić
Ljudska prava u kontekstu političkog sistema 85
Katarina Crnjanski-Vlajčić
Položaj nacionalnih manjina u političkom sistemu 116
Zlatiborka Popov-Momčinović
Društveni aspekti političkog sistema 134

II INSTITUCIONALNI SISTEMI
Nermina Saračević
Parlamentarna skupština 158
Vanja Ibrahimbegović
Vijeće ministara 190
Goran Marković
Predsjedništvo 210
Nedžad Smailagić, Nermin Keranović
Pravosudni sistem 234
Zvonimir Jukić
Političke stranke 264
Amer Džihana
Mediji 292
Tatjana Ljubić, Davor Marko
Izbori i izborni sistem 315

III TERITORIJALNO-POLITIČKA ORGANIZACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
Lejla Lilić
Brčko Distrikt 337
Enis Omerović
Federacija Bosne i Hercegovine 361
Sanja Golijanin
Republika Srpska 392
Muhamed I. Mujakić
Lokalna samouprava 419

IV BOSNA I HERCEGOVINA U MEĐUNARODNOM KONTEKSTU
Amela Čalo
Bosna i Hercegovina i proces evropskih integracija 441

BIOGRAFIJE AUTORA I UREDNIKA 457

O PARTNERIMA PROJEKTA 463

PREDGOVORI

PROF. DR SLAVO KUKIĆ
Sveučilište u Mostaru

Intelektualno je i ljudsko zadovoljstvo imati pred sobom materijal kakav je zbornik tekstova „Politički sistem BiH“. Višestruki su, dakako, i razlozi takvom zadovoljstvu. U pitanju je, prije svega, činjenica da se tim istim pitanjem, do ovog rukopisa dakako, nikada ranije nitko nije bavio na ovako koncipiran način. Ovo je, drugim riječima, istinski bosanskohercegovački materijal, a to, onda, znači i materijal čija vrijednost teško da se pod znak pitanja može dovesti iz uklona aktualnih bosanskohercegovačkih sporenja. Nikoga, sukladno tome, ne treba iznenaditi mogućnost da ovaj zbornik bude jedan od prvih općeprihvaćenih udžbeničkih naslova na svim bosanskohercegovačkim visokoškolskim ustanovama, na kojima se politički sistem BiH izučava.

Dio zadovoljstva je, potom, vezan i za činjenicu da je zbornik okupio osamnaest mladih, znanstvenoj javnosti relativno nepoznatih autorskih imena, kojima su prilozi, uvršteni u ovaj zbornik, ako ne intelektualni prvijenci onda zasigurno rijetki znanstveni ogledi u njihovom dosadašnjem životu.

Zadovoljstvo, na koncu, izaziva i činjenica da se radi o obimnom materijalu koji politički sistem BiH osvjetljava iz najrazličitijih perspektiva i na jedan potpuno nov i rijetko konzekventan način. U osamnaest zasebnih cjelina tretirana su pitanja koja su uobičajena u ovoj vrsti analiza, ali i ona čijim je uvrštavanjem, kao u slučaju analize bosanskohercegovačkih medija, zbornik dobio dodatnu vrijednost.

Zbornik je, ponovimo, strukturiran u sedamnaest poglavlja i to:
1. Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovini; 2. Daytonski sporazum za BiH; 3. Ustav BiH; 4. Ljudska prava u kontekstu političkog sistema; 5. Položaj nacionalnih manjina u političkom sistemu BiH; 6. Društveni aspekti političkog sistema u BiH; 7. Parlamentarna skupština BiH; 8. Vijeće ministara; 9. Predsjedništvo BiH; 10. Pravosudni sistem u BiH; 11. Političke stranke; 12. Mediji; 13. Izbori i izborni sistem u BiH; 14. Brčko Distrikt; 15. Federacija BiH; 16. Republika Srpska i 17. Lokalna samouprava u BiH.

Zanimljivost je i u činjenici da se jedan autor ili autorski par – osim u jednom slučaju - posvećuje analizi samo jednog segmenta političkog sistema BiH. Posebnu vrijednost materijalu, međutim, daje spoznaja da su autorske analize krajnje pozitivistički utemeljene, bez ijedne rečenice koja bi mogla poticati dvojbe koje opterećuju bosanskohercegovački društveni, pa i intelektualni ambijent.

U ovakvoj prigodi bi, bez dvojbi, grijeh bio ne progovoriti i o jeziku autora. U pitanju je, dakako, pravo jezično „šarenilo“, koje na najuvjerljiviji

način svjedoči kako bosanskohercegovačke jezične „razlike“ nisu smetnja zajedničkim autorskim poduhvatima. Naprotiv, sve te različitosti finalni tekst samo čine dodatno „raspjevanim“. S druge strane, autorski tim je koristio vokabular koji je općeprihvatljiv, ali i razumljiv različitim obrazovnim razinama. Posebna mu je vrijednost u vezi s činjenicom da je u pitanju jezik koji ne izaziva mučninu nego, zbog svoje pitkosti, tjera na čitanje i „u dahu“

Zbog svega apostrofiranog vjerujem da ovaj zbornik može odigrati ulogu krajnje ozbiljnog udžbeničkog materijala za studente koji, u okviru nastavnih planova studija koje pohađaju, izučavaju i politički sistem BiH. Nadam se, međutim, da će tu njegovu dimenziju uočiti i oni koji, u svojstvu profesora i asistenata, sa studentskom populacijom rade na izučavanju političkog sistema BiH.

Zbornik „Politički sistem BiH“, na koncu, može poslužiti kao veoma korisno štivo i za sve ostale – neovisno o tome radi li se o običnim čitateljima ili onima kojima su znanja o političkom sistemu potrebna iz profesionalnih razloga.

PROF. DR MIRKO PEJANOVIĆ
Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka

Zbornik radova pod naslovom: „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti“ napisalo je više autora iz skupine mladih asistenata–istraživača sa visokoškolskih i drugih ustanova u Bosni i Hercegovini.

Zbornik je strukturiran tako da sadrži četiri zasebne cjeline: 1) Osnove političkog sistema; 2) Institucionalni sistemi; 3) Teritorijalno-politička organizacija BiH i 4) Bosna i Hercegovina u međunarodnom kontekstu.

Svoje pojedinačne priloge napisalo je 17 autorica i autora. Bosanskohercegovačkim autorima pridružio se Thorsten Gromes, saradnik Instituta za istraživanje mira u Frankfurtu.

Svi pojedinačni autorski tekstovi – uzeti zajedno, čine cjelinu u obliku zbornika pod naslovom: „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti“. Može se ustvrditi da su za zbornik odabrani najbitniji aspekti. Radi se, zapravo, o onim aspektima koncepta i strukture političkog sistema kojim se određuje bit političkog sistema Bosne i Hercegovine.

U pristupu pisanju svojih studija autorice i autori nisu imali izgrađen jedinstven teorijsko-metodološki pristup. Zbog toga se nisu mogle izbjeći i razlike u zahvatanju i iskazivanju teorijskih osnova političkog sistema Bosne i Hercegovine i njegove institucionalne strukture, posebno u komparaciji sa političkim sistemima demokratskih država unutar Evropske unije. Međutim, sve autorice i autori su osigurali valjanu interpretaciju ustavnog i zakonskog utemeljenja institucionalne strukture političkog sistema Bosne i Hercegovine. Zapravo, uspješno su izvedene elaboracije pozicije i nadležnosti parlamentarne (zakonodavne) vlasti u obliku Parlamentarne skupštine kao i izvršne i sudske vlasti u Bosni i Hercegovini.

Elaboracija teritorijalno-političke organizacije obuhvatila je dva entiteta, Distrikt Brčko i lokalni nivo vlasti u obliku 139 opština i četiri grada kao jedinica lokalne samouprave.

Zapaženo mjesto u prilozima za zbornik ima tekst o Dejtonskom ustavu Bosne i Hercegovine, jer daje cjelovit uvid u sadržinu, strukturu i karakter ustava donesenog u okviru Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Osim stručne dimenzije, Zbornik: „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti“ ima i pedagošku dimenziju. Zbornik je rezultat saradnje u zajedničkom radu veće skupine mladih stvaralaca, koji su pokazali interes i motiviranost da se bave teorijskom osnovom i institucionalnom strukturom političkog sistema Bosne i Hercegovine.

Uz pripremljeni zbornik radova: „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti“ neizbježno idu i pitanja koja problematiziraju asimetričnost ustavno-političkog ustrojstva Bosne i Hercegovine. Zapravo pitanje glasi: Kako je moguće da jedno društvo koje ima hiljadugodišnju egzistenciju multireligijskog, multikulturnog i

multietničkog bića da svoju institucionalnu državnu strukturu i svoju unutrašnju organizaciju zasnuje na principu dominacije etničkog momenta i ispoljavanje etničkog interesa kao političkog interesa u Parlamentarnoj skupštini BiH?

Moguće je kad to postane posljedica rata i upotrebe sile u ostvarivanju političkih ciljeva. Ta posljedica rata u vidu etničkog progona i razdvajanja naroda iz njihovih naselja vjekovnog življenja dobila je ustavni okvir sa dva entiteta unutar Dejtonskog mirovnog sporazuma i Ustava BiH kao aneksa IV tog sporazuma. Posmatrano u istorijskom kontekstu, Dejtonski mirovni sporazum uz angažovanje međunarodnih snaga uvodi mir u bosankohercegovačko društvo i omogućuje integraciju države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Unutar istorijskog procesa integracije države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, nužno slijede, osim niza reformi i reforma ustavno-političkog ustrojstva.

Ta ustavna reforma za svoj cilj ima uspostavu takve institucionalne strukture države Bosne i Hercegovine koje će imati najviše tri nivoa vlasti i tako postati funkcionalna, stabilna i samoodrživa demokratska državna zajednica. Političko ustrojstvo Bosne i Hercegovine na temelju evropskih demokratskih standarda uslijediće u vremenu kad Bosna i Hercegovina dobije status kandidata za prijem u članstvo Evropske unije. U politološkom diskursu to vrijeme se označava kao dovršetak evropeizacije i internacionalizacije bosanskog pitanja, shvaćenog kao samoodrživost države Bosne i Hercegovine.

PROF. DR ZDRAVKO GREBO
Univerzitet u Sarajevu, Pravni fakultet

Teško da se bilo ko može ne složiti sa tužnom konstatacijom i njenom melanholičnom posljedicom koja se opetovano čuje u javnom diskursu, da Bosna i Hercegovina danas nije najsretnije područje na planeti. Posljedično, ni ustavno-pravni okvir, pa i politički sistem, ma šta to značilo, koji bi mu morao biti ishodište, ne može biti posebno inspirativno područje akademske analize, ili bar to ne može biti poduhvat poduzet sa ne malom nelagodom i pomiješanim emocijama. Zloguka sudbina koja je ovom prostoru namijenjena skoro „od početka“, uvijek je zahtijevala višak istraživačke energije i dodatnu motivaciju pri istraživanju i objašnjavanju političkog okvira u koji je, rijeđe uspješno, a češće neuspješno, „upakovano“ jedno ekstremno kompleksno i složeno društvo. Tragične posljedice recentne povijesti još uvijek dnevno osjećamo kao moru. Ali, čini se da su od te egzistencijalne nelagode mnogo pogubniji vapijući izostanci intelektualnog odgovora na pitanja koja ne trpe odlaganje. Stoga se, bez prigodničarskih pohvala, pokušaj koji su poduzeli Sarajevski otvoreni centar u saradnji sa Fondacijom Konrad Adenauer i Švicarskom organizacijom za razvoj i saradnju-SDC, čini višestruko značajnim. Odlučiti da se sastavi zbornik radova koji će, makar i u formi „izabranih aspekata“, ponuditi pouzdan vodič za razumijevanje političkog života, institucija i procedura, u postratnoj Bosni i Hercegovini je skoro herojski poduhvat. Povrh toga, svjesna odluka da se ta „nemoguća misija“ hrabro da u ruke mladim i novim istraživačima i analitičarima budi nadu da smo u susretu sa pionirskim obećavajućim predloškom za racionalno razumjevanje naše nimalo lagodne aktuelne situacije, koja u dobroj nadi može trasirati makar putokaze za uspješno smještenu budućnost ove zemlje. Čak i beletrističko čitanje ponuđenih priloga ne ostavlja nikakvu mogućnost da autore/autorice opteretite komunističko-totalitarnom ili šovinističko-diskriminatornom stigmom. Oni su srećom dovoljno mladi da ih se mogućnosti takvih pristrasnih interpretacija, od kojih nisu bili imuni neki raniji pokušaji, jednostavno „ne tiču“. Oni su, skoro horski, rekli: Hic Rhodus.... Ako na njihovu smirenu i objektivnu, a ipak provokativnu tezu uskoro čujemo i odgovore - tim bolje.

O čemu se, naime radi. Ostavljajući za ovu priliku burnu i komplikovanu istoriju, više je nego jasno da posljednje dvije decenije zemlju Bosnu i Hercegovinu ponovo, sa valjanim razlogom ili bez njega, suočavaju sa unikatnim iskustvom. Brutalnim rastakanjem posljednjih imperijalnih socijalističko-komunističkih tvorevina, (a ex-Yu bez dvojbe pripada toj familiji), Bosni i Hercegovini je ponovo udijeljen zadatak da, kao „krvavi kusur“ raspada, demonstrira da je multi etničku, multi konfesionalnu, multi jezičku (da o socijalnom raslojavanju- tranzicijskog tipa i ne govorimo) zajednicu moguće uspješno ustavno-pravno oblikovati kao demokratsku državu, sekularnu, pravnu i po mogućnosti i socijalnu. Ili kako to u

drugačijoj, nimalo manje ciničnoj verziji, glasi: Ako je Europa (u „jedinstvu različitosti“) moguća, moguća je i BiH, ili ako je BiH moguća, moguća je i Europa.

Lijepo zvuči, ali kako bi to rekao Mudrac: *ako je tačno u teoriji ne mora da znači i u praksi*. Ono što predstavlja normativni okvir u ratom (da pristojnosti radi ne pominjemo agresiju i genocid) pocijepanoj zemlji jeste ponovo primjer, skoro bez presedana, u političkoj istoriji civiliziranog svijeta. Temeljna povelja, što bi u pučkoškolskoj definiciji trebao da bude Ustav, jeste Anex IV, ishodovan na teritoriji druge države i to u vojnoj bazi uz paraf i potpis aktera koji su imali sve osim demokratsku legitimaciju, nije mogao rezultirati ničim drugim do permanentnog vanrednog stanja. Kao nadovjeru, dobili smo, ako je nekome lakše (polu)protektorat kao model pripitomljavanja i držanja pod paskom vladajućih elita, koje opet, paradoksalno, na skoro svim poslijeratnim izborima sebi priskrbljuju legalnost glasovima, inače očajnih glasača. Krojenje „luđačke košulje“, kako je daytonska događanja nazvao povlašteni designer, nije ni u u namjeri moglo voditi ničemu dobrom. Zaustavili smo rat, uspostavili mir, a ipak, nonšalantno instalirali nemir. Sama nehumana formula 49% : 51%, kao da se ljudski život može kvantificirati, a potom i teritorijalizirati, opredijelila je sve što sanjamo i šta nam se događa. Naši ukupni životi, pa i onaj politički, su do kraja i ekskluzivno etnicizirani. U takvom ambijentu skoro da je neminovan izostanak bilo kakvog političkog spektra u klasičnom smislu. Ko je desno, a ko lijevo, a ko se „ugurao“ u centar, stvar je proizvoljnih samointerpretacija i lažnog predstavljanja, te stoga, u strahu kao induciranom političkom fenomenu, jesmo egzistencijalno uskraćeni za istinski izbor među dosljedno različitim političkim programskim ponudama.

Na kraju, nakon što sam izlio svoj gnjev i nezadovoljstvo, osjećam potrebu da se očitujem u iskazu da vjerujem u „bolje sutra“. Ova zemlja nam je zadata i naša je.

Izbora, ako smo časni ljudi, pa skoro da i nema. Ili, narodski: „do nas je“. Trud i odlučnost koji su uloženi u tekstove koji su pred vama mogu se činiti možda malim, ali nipošto nisu beznačajan signal ohrabrenja.

Na samom kraju, moram da spomenem da sam kolegijalno uživao sarađujući sa kolegama Sašom Gavrićem i Damirom Banovićem, i na tome sam im iskreno zahvalan.

IZVOD IZ RECENZIJE

PROF. DR ĆAZIM SADIKOVIĆ

Zbornik radova pod nazivom „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti“ predstavlja uspješan projekt Sarajevskog otvorenog centra u saradnji sa Fondacijom Konrad Adenauer i Švajcarskom agencijom za razvoj i saradnju - SDC. U Bosni i Hercegovini već odavno se osjeća potreba izdavanja uvodne politološke publikacije o političkom sistemu BiH. Politički sistem, bez obzira na svoje različite definicije, obuhvata sve agende političkog života neovisno od stepena ili motiva angažiranja u politici. Zajedničko za sve definicije političkog sistema jeste, da on predstavlja ansambl političkih i društvenih institucija koji je teorijski i praktično gledano uvijek širi od države. Taj sistem obuhvata, naravno, prije svega državu kao „instituciju institucija“, ali on jednako u sebe uključuje i sve one brojne institucije, organizacije ili asocijacije koje se formiraju van države u samom modernom društvu i koje, kao takve, vrše određeni uticaj na donošenje i primjenu državnih odluka.

U stvari, politički sistem u cjelini obuhvata sve one organizacije i udruženja građana koji vrše određene uticaje na proces državnog odlučivanja, podrazumijevajući pod tim, u prvom redu, proces stvaranja i primjene prava. Moderni politički sistem znači da su na djelu svi subjekti demokratskog društva bez obzira na to da li se njihovi ciljevi mogu tretirati kao partikularni ili općedruštveni. Za svaku modernu demokratsku državu bitno je da utjecaji svih ovih brojnih subjekata političkog sistema, bez obzira na danas sve češću njihovu međusobnu suprotstavljenost, u krajnjoj liniji, daju rezultate koji su prihvatljivi za društvo u cjelini.

U političkom sistemu, za razliku od ustavnog prava, bitno je područje odnosa društva prema procesu državnog odlučivanja. Naravno, radi se uvijek samo o savremenom, diferenciranom, kompleksnom modernom društvu koje je prožeto složenom mrežom najrazličitijih interesa i asocijacija koje stoje iza tih interesa. U osnovi svih takvih nastojanja je realno situirani čovjek sa svim svojim potrebama i zahtjevima. Sistem političkog predstavljanja koji je središnja preokupacija ustava ne traži primarno mjesto za čovjeka koji je uz sve drugo obuzet konkretnim potrebama i željama koje su postale posebno brojne i složene u uvjetima slobode tržišnih zakonitosti i postojanja moderne države. Zapravo, ti uvjeti složene tržišne utakmice i predstavničkog principa moderne države jedino i omogućavaju da nastanu brojni akteri političkog sistema kao fenomena modrenog doba.

Moderni ustav izlaže princip političkog predstavljanja zasnovan na učešću pojedinca na izborima ali i na slobodi udruživanja koja predstavlja jedno od najvažnijih aspekata tog ustava. Pravo udruživanja radi ostvarivanja određenih ciljeva, potreba i interesa pokazalo se velikim

dostignućem moderne demokratije. To pravo je omogućilo da se na političkom planu izraze promjene koje se dešavaju u ekonomskom i svakom drugom socijalnom razvoju na bazi slobode tržišnog djelovanja. U takvim okolnostima naglo se širi spektar težnji potreba i želja čovjeka koje za svoje ostvarivanje traže i intenzivnije angažiranje države.

Izučavanje političkog sistema upravo zato nameće potrebu da se uz pravni pristup koji je svakako nezaobilazan, samim tim što su nezaobilazne društvene i državne institucije, primjene i politološki i sociološki pristup. Politički sistem polazi od strukture društva i stepena njegove okrenutosti prema procesu političkog odlučivanja. Da bi se dakle shvatio i izložio politički sistem jedne države – u ovom slučaju Bosne i Hercegovine – nije dovoljno analizirati samo pravne i političke institucije koje su date u Ustavu, nego je potrebno istovremeno istraživati utjecaje društva kao cjeline na političke tokove. Na taj način pokazuje se da je politički sistem zapravo ukupna socijalna struktura u mjeri u kojoj je inkorporirana u procese modernog političkog odlučivanja. Tako, dok ustavni sistem predstavlja skup ustavom utvrđenih državnih institucija i postupaka te predstavlja pretežno pravnu kategoriju, dotle politički sistem predstavlja skup društvenih institucija koje djeluju zajedno na način da koriste državu za ostvarenje sve raznovrsnijih ciljeva i interesa u modernom društvu (političke partije, interesne asocijacije, sindikati, ekonomski monopoli, humanističke asocijacije, mediji, vjerske organizacije itd.).

Sve ovo što je rečeno o prirodi modernog političkog sistema odnosi se i na našu državu, s tim što je značaj istraživanja političkog sistema za BiH čak i važniji nego za ostale evropske države. Naime, Ustav BiH nije urađen na način na koji se to općenito stvara u ustavu u modernoj državi (putem ustavotvorne skupštine) nego predstavlja samo jedan od 11 aneksa Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH. Već ukupni političko-pravni kontekst u kojem se javlja Ustav BiH ukazuje na potrebu da se smisao Ustava BiH ne traži samo u okviru Aneksa 4 nego i svih drugih Aneksa, imajući pri tome u vidu poseban značaj Aneksa 6 koji razmatra problematiku ljudskih prava i Aneks 10 koji izlaže civilne aspekte implementacije mirovnog sporazuma sa svim njegovim Aneksima.

Prema tome, aktuelni napor da se izradi zbornik pod nazivom „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti“ predstavlja zapravo moderan prilaz ne samo proučavanju Ustava BiH nego i njegovom unapređenju, kako bi što je moguće prije došli u situaciju da na posve normalan način donesemo Ustav BiH kao demokratske, pravne, socijalne i laičke države. Izdavanje ovog zbornika predstavlja uspješan, pionirski napor da se, poslije završetka „tragičnog sukoba u regionu“, Ustav locira u kontekst modernog političkog sistema i potpunije izrazi i unaprijedi ukupna struktura bosanskohercegovačkog društva.

Na kraju predlažem, da se Zbornik „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine - izabrani aspekti“ objavi.

UVOD – RIJEĆ UREDNIKA

SAŠA GAVRIĆ
Sarajevski otvoreni centar
DAMIR BANOVIĆ
Sarajevski otvoreni centar
DR CHRISTINA KRAUSE
Fondacija Konrad Adenauer[1]

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 objavljena niti jedna sveobuhvatna i objektivna analiza statusa quo tj. postojećeg stanja. Ove zadaće se po prvi put 2007. godine prihvatila grupica mladih naučnika iz Bosne i Hercegovine u okviru projekta „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine“. Projekt je ubrzo dobio veliku podršku i u samoj Bosni i Hercegovini kao i od strane međunarodne zajednice. 2008. prvobitna grupa naučnika proširena je nakon javnog poziva i konkursa, tako da trenutno obuhvata 18 mladih eksperata, koji su se između ostalog pozabavili pitanjima kao što su partijski sistem, mediji i procesom približavanja Evropskoj uniji. Ova grupa fokusirala se na državu Bosnu i Hercegovinu i analizirala je, primjenjujući pri tom mjerila i kriterije koji se i inače u međunarodnom okviru koriste za analizu i ocjenjivanje političkih sistema.

Bilo nam je veliko zadovoljstvo i čast raditi sa 18 autora iz ovog zbornika, sa recenzentima, savjetnicima, saradnicima i mentorima, na čemu im se svima još jednom želimo srdačno zahvaliti. Čitatelj će u autorima tekstova iz ove zbirke pronaći ne samo informirane i angažirane pojedince, već i predstavnike mlade generacije koji se, nadilazeći konflikte i podjele, zajednički zalažu za mirnu i perspektivnu budućnost zemlje. Preciznost i objektivnost bili su na prvom mjestu u procesu nastanka ovog zbornika koji je nastajao u živoj razmjeni između autora, urednika i saradnika. Nadamo se da je ovaj zbornik dorastao da ispuni zahtjeve i očekivanja čitatelja. Svaki

[1] Prevod sa njemačkog: Dijana Prljić.

pojedini autor odgovaran je za sadržaj svoga teksta, ali na priloge su također utjecali i intenzivni razgovori o kompleksima pitanja, sadržaju i izvorima, te su na istim ostavili traga.

Ova zbirka treba da bude korak ka boljem razumijevanju političkog sistema Bosne i Hercegovine i njegovih perspektiva. Tek nakon ove prve, detaljne i analitičke faze, moguće je razmišljati ili pak odlučivati o mogućnostima za poboljšanja. Nadamo se da će ova publikacija dati doprinos objektivnoj i neutralnoj razmjeni mišljenja o trenutnom stanju, te o budućnosti zemlje, a posebno se nadamo da će potaknuti predstavnike mlade generacije da i sami aktivno i konstruktivno učestvuju u tom procesu.

Ni jedan politički sistem na svijetu nije savršen. Izazovi koji se i sami stalno mijenjaju u skladu sa aktuelnim trenutkom, te stalne unutrašnje promjene svaki put nanovo zahtijevaju novu potragu za ravnotežom. U demokratski uređenim sistemima učešće građana u tom procesu je od odlučujućeg značaja. A stranke imaju zadatak da stavove i mišljenja stanovništva prevedu i prenesu u praktičnu politiku i u proces pregovaranja i dogovaranja. Nadamo se će predstojeći proces ustavne reforme aktivno pratiti ne samo političke partije, već i ostali akteri u društvu, te da će se na taj način založiti za stabilnu, mirnu i perspektivnu budućnost zemlje. Željeli bismo da ova zbirka bude kamen temeljac za buduće analize, da potakne i na razmišljanje i na djelovanje, te da doprinese razbijanju predrasuda i mitova.

I OSNOVE

PRIRODA POLITIČKOG SISTEMA U BOSNI I HERCEGOVINI[2]

Maja Sahadžić

Sažetak

Od unutrašnje transformacije koju je pretrpjela Bosna i Hercegovina potpisivanjem Daytonskog 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 sa vrlo izraženim konfederalnim elementima itd. A 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.

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

[2] Svi tekstovi prate politički i društveni razvoj do novembra 2008. Dešavanja nakon novembra 2008. nisu obuhvaćena ovim zbornikom.

konfuzije u određivanju ove političke kategorije. Termin „politički režim“ u praksi se najčešće izjednačava sa političkom strukturom koja je na vlasti u određenoj državi, sa čime se ovaj termin u praktičnom značenju ne izjednačava sa „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 (despotski, 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. 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 prihvaćanju 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 Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Sud Bosne i Hercegovine, Tužilaštvo Bosne i Hercegovine, Pravobranilaštvo 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 Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, 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, tužilaštva, pravobranilaštva. 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 Ustavni sud Republike Srpske, 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[3].

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 sa dodatnim protokolima, neposredno primjenjuje u Bosni i Hercegovini te da ima prioritet u odnosu na druge zakone. Obzirom da nema službenog prijevoda Ustava Bosne i Hercegovine na bosanski, hrvatski i srpski jezik ostaje nejasno šta znači odredba da Evropska konvencija ima prioritet nad drugim zakonima i da li ista ima i nadustavni karakter[4]. 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.

---

[3] Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini parafiran je 21. novembra 1995. godine u Daytonu a potpisan je 14. decembra 1995. godine u Parizu. Glavni paket sporazuma sastoji se od Općeg okvirnog sporazuma, 11 aneksa (aneks 1A: vojni aspekti mirovnog rješenja, aneks 1B: regionalna stabilizacija, aneks 2: međuentitetska granica, aneks 3: izbori, aneks 4: ustav, aneks 5: arbitraža, aneks 6: ljudska prava, aneks 7: izbjeglice i raseljene osobe, aneks 8: komisija za očuvanje nacionalnih spomenika, aneks 9: javna poduzeća, aneks 10: civilna provedba, aneks 11: međunarodne policijske snage), sporazuma o parafiranju Općeg okvirnog sporazuma, popratnih pisama i završne izjave. Dodatni sporazumi obuhvaćaju: oživotvorenje Federacije Bosne i Hercegovine, zajedničko vijeće za suradnju, povratak izbjeglica u Jajce, Bugojno, Stolac i Travnik, povratak izbjeglica u Veliku Kladušu, dogovorena načela za Sarajevo i sporazum o odnosima.

[4] Obzirom da većina autora referira na verziju Ustava Bosne i Hercegovine na engleskom jeziku, eng. *law* se odnosi i na pravo i na zakon. Međutim, treba uzeti u obzir i tekst Ustava Bosne i Hercegovine na francuskom jeziku gdje se fr. *droit* odnosi na pravo a fr. *loi* na zakon.

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 postoje općeprihvaćena načela međunarodnog prava što stvara problem u interpretaciji ove odredbe Ustava, a kada bi i postojale, postavlja se pitanje kakav bi bio odnos tih načela prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, sa dodatnim protokolima.

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 bitno 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 sa određenom državom.

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, ekonomskog sistema bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, a zatim i o otpočinjanju rata na području iste. Osim toga, rat koji je trajao od 1992. – 1995. godine završio je pomirljivim i popustljivim 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, 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 Šolaja navodi 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)“ (Šolaja, 2006: 208). Neki autori poput Sokola i Smerdela drže da Bosna i Hercegovina funkcionira 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, također *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 (polupredsjednički sistem vlasti)“ (Pobrić, 2000: 167).

Ustavom Bosne i Hercegovine, odnosno aneksom 4. Daytonskog 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 se radi 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 Narodnu skupštinu 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 Daytonske 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). 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 Washingtonskim sporazumom[5]“ (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 Bošnjačko[6] 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 sa ovlaštenjima iz Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. U januaru 1992. godine, nastala je Srpska Republika Bosna i Hercegovina kao samoproglašena tvorevina i protivno ustavnom uređenju i odredbama Ustava tada Republike Bosne i Hercegovine, a koja je kasnije promijenila ime u Republika Srpska. Daytonskim 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). „Potvrđeno je da je BiH izvršila samo unutrašnju transformaciju svog ustavnog uređenja. Jedino BiH ima karakter države sa unutrašnjim i međunarodnim kapacitetom, a entiteti su jedinice unutrašnjeg uređenja države. BiH nije uspostavljena udruživanjem entiteta, nego su Ustavom BiH konstituirani entiteti kao dijelovi jedinstvene države. Supremacijom Ustava BiH zajamčeno je jedinstvo pravnog sistema zemlje“ (Trnka, 2006b: 106). Da je samo izvršena unutarnja transformacija države vidljivo je iz odredbi Ustava Bosne i

[5] Washingtonski sporazum zaključen je 24. marta 1994. godine. Sastoji se od sljedećih akata: Prijedlog Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, Preliminarni sporazum o uspostavljanju konfederacije između Republike Hrvatske i Federacije Bosne i Hercegovine, Sporazum kojim se Federaciji Bosne i Hercegovine obezbjeđuje pristup Jadranskom moru kroz teritoriju Hrvatske i Sporazum kojim se Hrvatskoj obezbjeđuje slobodan prolaz preko teritorije Bosne i Hercegovine u Neumu. Ovim sporazumom izražena je namjera Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske za uspostavljanje konfederalnog odnosa. Međutim, Daytonskim mirovnim sporazumom ova ideja je napuštena te je uspostavljeno pravo entiteta da uspostavljaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine.

[6] Termin/nacionalni naziv Bošnjak priznat je Washingtonskim sporazumom u domaćem pravu ali i međunarodnom pravu.

Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine pojam *država* koristi samo za Bosnu i Hercegovinu, dok za Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku koristi pojam *entitet* a ne federalna jedinica. Osim toga, pojam *granica* se upotrebljava 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.

> Ustavom je izvršena modifikacija njene unutrašnje državne strukture. Od unitarne države uspostavljena je složena država. Njeni entiteti su kreirani Ustavom BiH. Oni su nastali devolucijom. *Nova ustavna struktura nije, dakle, nastala udruživanjem entiteta, nego su entiteti Ustavom priznati kao dijelovi složenog uređenja države*. Konkretnije rečeno, entiteti nisu prenosili svoja ovlaštenja na državu, nego je Ustavom BiH kreirana struktura sa dva entiteta i izvršena distribucija nadležnosti između institucija BiH i entiteta (Trnka, 2006b: 250).

Ovo praktično znači da su entiteti stvoreni Ustavom Bosne i Hercegovine kojim je izvršena transformacija unutarnjeg uređenja Bosne i Hercegovine te Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Stoga, entiteti nisu države članice činim je spajanjem nastala Bosna i Hercegovina i time nemaju status države u međunarodnom pravu. Zato se i u samom Ustavu Bosne i Hercegovine pojam država koristi samo za Bosnu i Hercegovinu.

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

„Ustavom Federacije BiH uspostavljena je klasična federacija koju sačinjavaju građani i federalne jedinice – kantoni. Ustavom su osigurana prava i puna ravnopravnost konstitutivnih naroda Bošnjaka i Hrvata, kao i pripadnika ostalih naroda“ (Trnka, 2006b: 101). 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 Distrikt Brčko, 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 deset kantona), općine, Brčko predstavlja zasebnu administrativnu jedinicu – distrikt, gradovi (Sarajevo, Istočno Sarajevo, Banja Luka i Mostar).

Federacija Bosne i Hercegovine i sama ima složenu strukturu jer se sastoji od deset kantona od kojih svaki kanton ima jednaka prava. Kao što je već rečeno, za Federaciju Bosne i Hercegovine ne upotrebljava se pojam država nego pojam entitet. Suverenitet građana je osnova legitimiteta državnih organa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine. Uspostavljena 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 sa 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 kantonu 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 države 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, obzirom da dugo poslije potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma nisu postojale adekvatne institucije pravosuđa čije su praznine počele da se popunjavaju uspostavljanjem Suda Bosne i Hercegovine i Tužilaštva Bosne i Hercegovine. Međutim i dalje nedostaje vrhovni sud na državnom nivou koji bi primjenu prava ujednačio na državnom nivou.

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 u Bosni i Hercegovini koji se vezuju za Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku, što znači da niti 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). Međutim, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana i to jednog Bošnjaka, jednog Hrvata i jednog Srbina pri čemu prvu dvojicu biraju građani Bosne i Hercegovine iz Federacije Bosne i Hercegovine, a trećeg biraju građani Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske, što nam govori da nijednog od članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine ne biraju svi građani, odnosno građani sa cijele teritorije Bosne i Hercegovine. Osim toga, samo pripadnici konstitutivnih naroda mogu biti izabrani na tu funkciju. Izvršnu vlast na državnom nivou vrše Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, 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 Hercegovinom što odgovara parlamentarnom sistemu vlasti.

Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine možemo primijetiti parlamentarni sistem vlasti u kojem također postoji „dvoglava“ 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 ima pravo da raspusti oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

U Republici Srpskoj primjetni su elementi predsjedničkog sistema obzirom na ustavni položaj Predsjednika Republike Srpske čiji potpredsjednici nemaju Ustavom Republike Srpske određene nadležnosti, dok je s druge strane, izvršna vlast kao i na državnom nivou i u Federaciji Bosne i Hercegovine „dvoglava“ jer se sastoji od Predsjednika i dva potpredsjednika Republike Srpske i Vlade 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 demokratičnost tog istog sistema odnosa i uređenja.

3.1. NOSIOCI SUVERENOSTI PRIJE DONOŠENJA „DAYTONSKOG 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, primijetićemo 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 učestvovaće 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. 1946. godine 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 obzirom 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 razmjerne 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).

1990. godine 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).

Uskoro je otpočeo proces raspada Jugoslavije, četiri republike su već proglasile nezavisnost, nakon toga je otpočeo rat 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 Daytonskog 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 separatnih 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 Daytonski 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*. 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 Daytonskog 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 Daytonskog mirovnog sporazuma. U skladu sa novim ustavom Republika Bosna i Hercegovina nastavila je svoje pravno postojanje pod imenom Bosna i Hercegovina.

> Član I tačka 3. temeljno i korjenito je primijenio 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, Daytonski 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 bosansko – hercegovačko 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 narodni su koncipirani kao tri zasebne etnonacionalne cjeline koje, po logici ugrađenoj u Ustavu, u perspektivi funkcioniraju kao odvojeno društvo sa 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 „pojedinim 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 Daytona 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 DAYTONSKOG 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. Upravno nam tačka 5. Rezolucije ZAVNOBiH – a govori da narodi Bosne i Hercegovine kroz svoje jedino političko predstavništvo, ZAVNOBiH, želi 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 petnaest međunarodnih dokumenata koji 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 Daytonskog mirovnog sporazuma počiva na potrebi da se uspostavi nacionalna ravnopravnost te stoga Ustav Bosne i

Hercegovine propisuje da konstitutivni narodi suverenost ostvaruju zajedno sa 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, princip 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) zaštiti 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 Daytonskog mirovnog sporazuma (povratak izbjeglih i raseljenih osoba).

Kada se govori o pripadnicima ostalih naroda, odnosno onima koji se nisu nacionalno izjašnjavali (neopredijeljeni) 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 Dom 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.

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 referenduma, narodne inicijative, 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 mandata, imperativnih mandata, političkih stranaka.

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 funkcionira 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 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 funkcionira 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 sa 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. Belgija je različitost nacionalnih i kulturnih zajednica riješila, odnosno još uvijek rješava uvođenjem autonomije za pripadnike različitih zajednica. 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. 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, Švicarskoj, 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 napisano 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 konstitutivni[7] i konstituentni[8] 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 (Cutillerov plan, Vance–Owenov plan, Owen–Stoltenbergov plan, Plan Kontakt–grupe) te u okviru Washingtonskog 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

---

[7] Eng. *constitutive* (osnovni, bitan); (English – Croatian or Serbian Dictionary, 1986).
[8] Fr. *constituent* (sastavni dio, u sastavnom dijelu); (Francusko – hrvatski, hrvatsko – francuski rječnik, 2004).

> 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 sa nekim drugim narodom formira (konstituira) državu. (Kuzmanović, 2005a: 53). „Prema Daytonskom 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', marginalizirajući 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 koji ne koriste pravo da se poistovjete sa 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 sa 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 sa 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 sa 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 Daytonskih 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, sa 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 sa veoma složenim državnim uređenjem, sa dominantnim federalnim karakteristikama, ali i sa nekoliko njih koje su svojstvene konfederacijama (npr. u periodu nakon rata postojale su tri vojski 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 isplatnije da se određene funkcije povjere saveznoj državi jer je tako jeftinije. Od unutrašnje transformacije Bosne i Hercegovine putem Daytonskog 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 sa 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 prihvaćanju 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 ustavno – teorijska i komparativna rješenja u pluralističkim društvima i predstavničkim demokracijama pri čemu treba posebno izdvojiti model Belgije i Švicarske. Većina kritika Daytonskog 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 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 sa 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.

LITERATURA

Bakšić-Muftić, Jasna (2003). Politička prava i Daytonski ustav u BiH/izborni sistem, Osam godina daytonske BiH: nove vizije za Bosnu i Hercegovinu, Zbornik radova i zaključci s alternativne konferencije, Sarajevo.

Bašić, Nedžad (2004). Pravni i politički sistem Evropske unije, Bihać.

Biličić, Mijo (2007). Model političkog sustava, Informatologia, 40/2, Rijeka.

Burg, Steven/ Shoup, Paul (1999). The War in Bosnia & Herzegovina, New York: Armonk.

Constitution of Bosnia & Herzegovina, Anex 4, Framework Peace Agreement for Bosnia & Herzegovina, December 14th 1995, Dayton/Paris, preuzeto 22. maja 2008. godine sa http://www.oscebih.org/overview/gfap/bos/default.asp.

Dautbašić, Ismet (1997). Pitanje protektorata u Bosni i Hercegovini, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo.

Dmičić, Mile (2003). Ustavnopravni osnov funkcionisanja Bosne i Hercegovine na osnovu slobodnih i demokratskih izbora, preuzeto 24. decembra 2008. godine sa http://www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/dr_mile_dmicic.doc.
Kuzmanović, Rajko. (2005). Ustavnopravni položaj Republike Srpske u okviru Bosne i Hercegovine, Banja Luka: ANURS.

Dmičić, Mile (2007). Federalni elementi ustavnopravnog uređenja Bosne i Hercegovine kao složene države, Godišnjak Pravnog fakulteta u Banja Luci, br. XXVII – XXVIII, Banja Luka.

Duvnjak, Nedžad (2004). Ogledi o dejtonskoj Bosni, Sarajevo.

Đorđević, Jovan (1985). Politički sistem, prilog nauci o čoveku i samoupravljanju, Beograd: Savremena administracija.

Đukanović, Dragan (2004). Izmjene ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine – inicijative i mogućnosti, Međunarodni problemi, vol. LVI br. 2 – 3, Beograd.

English – Croatian or Serbian Dictionary. (1986). Zagreb: Školska knjiga.

Francusko – hrvatski, hrvatsko – francuski rječnik. (2004). Zagreb: Mozaik knjiga.

Grupa autora (2006). Analiza izvještavanja u štampanim medijima, komparativna analiza teksta Ustava i prijedloga izmjena teksta, analiza međunarodnih standarda, analiza stavova pravnih profesionalaca u obih: Proces ustavnih promjena u BiH, Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu.

Grupa autora (2006). Ustavna rasprava, Pregled dosadašnjih ustavnih rasprava i izazovi za Bosnu i Hercegovinu. Sarajevo: Friedrich Ebert Stiftung, Konrad Adenauer Stiftung, Friedrich Naumann Stiftung, Heinrich Boell Stiftung.

Grupa autora (2007). Primjer BiH održivi koncept ili stranputice međunarodne zajednice? Sarajevo: Fondacija Heinrich Boell.

Hattich, Manfred (1980). Grundbegriffe der Politikwissenschaft, Darmstadt.

Heywood, Andrew (2002). Politics, New York: Palgrave.

Ibrahimagić, Omer (1998). Državno – pravni razvitak Bosne i Hercegovine, Sarajevo: Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca.

Imamović, Mustafa (2006). Osnove upravno – političkog razvitka i državno – pravnog položaja Bosne i Hercegovine, Sarajevo.

Kuzmanović, Rajko (2002). Ustavno pravo, Banja Luka.

Kuzmanović, Rajko (2004). Eseji o ustavnosti i zakonitosti, Banja Luka.

Lukić, Radomir/Košutić, Branko (1975). Uvod u pravo, Beograd.

Mijanović, Gašo (2000). Kontrola ustavnosti zakona, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Srpskom Sarajevu.

Morgentan, Hans (1946 – 1971). Suverenost (hrestomatija političkih znanosti), Zagreb.

Nešković, Radomir (2006). Konstitutivnosti kao realni izraz suverenosti naroda, Srpska pravna misao, no. 1 – 4, Banja Luka.

Pobrić, Nurko (2000). Ustavno pravo, Mostar.

Rašidagić, Ešref – Kenan (2002). Conflict Resolution Theories in Practice: Cases of Bosnia and Lebanon Examined, Sarajevo: Rabic.

Rodin, Davor (1990). Suverenitet parlamentarne demokratske republike, Zagreb.

Rols, Džon (1998). Teorija pravde, Podgorica: CID.

Sadiković, Ćazim (2003). Za državu novog stoljeća, preuzeto 03. septembra 2008. godine sa http://www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/prof_dr_cazim_sadikovic.doc.
Seizović, Zarije (2008). „Konstitutivni narodi“ i ustavne promjene/“Constituent Peoples and Constitutional Changes, Sarajevo.
Seizović, Zarije (2008). Međunarodno javno pravo – zbirka eseja, Zenica.
Simović, Miodrag (2003). Ustavnopravni osnov vladavine prava u Bosni i Hercegovini kroz funkcionisanje ustavnih institucija, preuzeto 24. decembra 2008. godine sa http://www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/prof_dr_miodrag_simovic.doc.
Sokol, Smiljko/Smerdel, Branko (1998). Ustavno pravo, Zagreb: Informator.
Šarčević, Edin (1995). Suverenitet – pojam i modeli, Pravna misao, no. 7 – 12.
Šolaja, Miloš (2006). Balkan u transatlantskoj pukotini, Banja Luka: CIR.
Trnka, Kasim (2000). Konstitutivnost naroda, Sarajevo: Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca.
Trnka, Kasim (2006). Ustavno pravo, Sarajevo.
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, Službeni glasnik Republike Srpske br. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 150/02, 22/05.
Visković, Nikola (1996). Država i pravo, Sarajevo.
Vujaklija, Milan (1980). Leksikon stranih reči i izraza, Beograd: Prosveta.

DAYTONSKI SPORAZUM ZA BOSNU I HERCEGOVINU

Thorsten Gromes[9]

Sažetak

Prilog skicira rat vođen za Republiku Bosnu i Hercegovinu i prikazuje sklapanje mirovnog sporazuma u Daytonu. Analizira najznačajnije sadržaje odredbi Daytonskog 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: postizanje, sadržaji i primjena Daytonskog sporazuma

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 Daytonskog 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 Daytonskog sporazuma. Prilog razmatra odabrane aspekte implementacije i

[9] Prevod sa njemačkog: Lea Tajić.

prognosticira da će Daytonski sporazum i narednih godina obilježiti politiku u Bosni i Hercegovini.

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 sa trajanjem od tri i pol godine najduži rat i rat sa najvećim brojem žrtava, sa otprilike 100.000 mrtvih[10]. 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 dali 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 bosansko-hercegovačke 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.

---

10 Vidi studije Istraživačko-dokumentacionog centra Sarajevo: www.idc.org.ba/presentation /index.htm.

Zemlja 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.

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 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 DAYTONSKOG 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 sa mirovnim planom Cyrusa Vancea i Davida Owena, i kasnije sa Owenovim i Thorvald Stoltenbergovim modelom. 1994. godine plan kontaktne grupe nije mogao okončati rat (Giersch 1998; Owen 1996).

U prvim mjesecima rata, srpske trupe, opremljene oružjem iz inventara Jugoslavenske 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 nesložnosti 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. Washingtonskim sporazumom (1994.) ove dvije sukobljene strane dogovorile su osnivanje Federacije Bosne i Hercegovine, koja bi se sastojala od kantona. S obzirom da je Federacija bila ograničena na područja sa 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 Daytona 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. Masakar 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 Daytonskog 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 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 bosansko-hercegovačkoj delegaciji. Bosanskohercegovački Srbi u Daytonu nisu imali vlastitu delegaciju, već su sa Momčilom Krajišnikom, Nikolom Koljevićem i Aleksom Buhom imali tri od ukupno šest članova zajedničke delegacije sa 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 *spoilera* (Stedman 1997), protivnika mirovnog procesa, u poslijeratnom periodu.

4. NAJZNAČAJNIJE ODREDBE DAYTONSKOG SPORAZUMA

Opći okvirni mirovni sporazum u Bosni i Hercegovini (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina) (1995), kako zvuči njegovo potpuno ime, dogovoren je 21. novembra 1995. godine u Daytonu u SAD, 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 Daytonski 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, koju je mirovni sporazum definisao kao entiteti Bosne i Hercegovine. U devet aneksa Republika Bosna i Hercegovina također se pojavljuje kao stranka. Hrvatska i Jugoslavija se 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.

4.1. SIGURNOSNO-POLITIČKE ODREDBE

Slično kao i drugi mirovni sporazumi, Daytonski sporazum je obavezao ugovorne stranke da povuku svoje trupe sa separacione zone široke četiri kilometra uzduž linije razgraničenja 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 Daytonski 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 sa potencijalnim vojnim značajem i da narede 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 sa 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 Daytonski 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 funkcioniše 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) sa 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, arbitrar će razjasniti status strateški bitnog područja oko Brčkog.

Kompromis iz Daytona 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 Daytonski sporazum nazvao strukture saveznog nivoa, trebaju da djeluju samo u malom broju oblasti politike. Mnogo Srba je smatralo da je nepravedno postupljeno sa 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“. Međutim, teritorijalna podjela vladavine unutar jedne države (Lake/Rothchild 2005, 109) karakteristika je i mnogih drugih mirovnih sporazuma. Navodno veliki broj, odnosno dvanaest federalnih jedinica (dva entiteta, deset kantona) relativira se u uporedbi sa 20 kantona i šest polukantona u Švajcarskoj. Isto tako Bosna i Hercegovina ne iskače iz okvira podjelom moći između strana u sukobu. Nisu se slučajno sukobljene strane u Libanonu vratile sistemu konsocijacije nakon 15 godina građanskog rata, nisu slučajno mirovni planovi za Kipar slijedili model konkordancije. Ipak, Bosna i Hercegovina se od drugih slučajeva razlikuje utoliko što entiteti trebaju imati različitu unutrašnju strukturu i što je mirovni sporazum veoma detaljno i rigidno u Ustav ugradio konkordancijsku demokratiju.

4.3. POVRATAK IZBJEGLICA I PROGNANIKA 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 Daytonskom 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 ombudsmena i Doma za ljudska prava. Osam od četrnaest članova ne smiju biti iz Bosne i Hercegovine niti iz neke od susjednih zemalja. Za ombudsmene se u prvih pet godina nakon zaključenja mira primjenjivalo isto pravilo.

4.4. INTERNACIONALNA UPRAVA

Daytonski 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).

Daytonski 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 sa 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 sa 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 seketaru 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. Daytonski 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 razriješti dužnosti. Pored toga mogao je odluke parlamenata ili vlada proglasiti nevažećim, izmijeniti ih, ili sam nametnuti zakone. Do augusta 2008. godine razriješio je dužnosti preko 190 zvaničnika, te je ukupno koristio bonske ovlasti u otprilike 860 slučajeva.[11]

11 Brojčani pregled pripremljen na osnovu podataka sa: www.ohr.int/decisions/ archive.asp

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 „bosansko-hercegovačkog transportnog preduzeća".

5. O IMPLEMENTACIJI DAYTONSKOG SPORAZUMA

Bosna i Hercegovina je ostala pošteđena totalne propasti mirovnog sporazuma, i do augusta 2008. 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 2008. godine European Union Force in Bosnia and Herzegovina (EUFOR) smatrao je trupu od otprilike 2.200 vojnika dovoljnom.[12] 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 2008. 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 trinaest godina nakon potpisivanja Daytonskog 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 sa dva entiteta, želeći vlastiti hrvatski entitet ili regionalizaciju

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

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 sa Daytonskim sporazumom. Tako su tada vladajuće političke stranke u životu održale ustavu protivne, etnički isključujuće i autokratske strukture moći. Nasuprot tome, 2008. Godine, strane u sukobu su vodile svađu o strukturi zajedničke države prije svega unutar njenih političkih institucija.

Prema Daytonskom 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 unutarstranačke demokratije postojali su deficiti. Razlog tome što je Bosna i Hercegovina 2008. 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 izabranih vlada i parlamenata.[13]

Povratak izbjeglica i prognanika i procesuiranje ratnih zločina ubrajaju se u oblasti u kojima se implementacija Daytonskog sporazuma pokazala kao veoma usko povezana sa 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 2008. godine izlistao skoro 120, a oblasti ratnih zločina skoro 110 odluka.[14] 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 bili 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 2007. godine Komesarijat za izbjeglice Ujedinjenih nacija (UNHCR 2007, 8) 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

13 Za detaljan bilans demokratizacije i konsolidacije mira do 2006. vidi Gromes 2007.
14 Podaci sa: www.ohr.int/decisions/archive.asp.

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 jula 2008. 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 osumljičenih ratnih zločinaca. Njegova egzistencija je barem dala poticaje da su kasnije i tužitelji i suci u Bosni i Hercegovini počeli sa krivičnim gonjenjem ratnih zločinaca.

6. BILANS I IZGLEDI ZA BUDUĆNOST

Barem do augusta 2008. godine mir nije bio narušen, čemu su značajno doprinijele dvije odredbe Daytonskog sporazuma: međunarodne mirovne trupe su svim sukobljenim stranama garantovale sigurnost, dok je sistem konkordancijske demokratije onemogućavao da jedna strana naknadno u miru dobije rat.

Daytonski sporazum je uvijek bio 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 Daytonskog 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 Daytonskog 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 Daytona 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. Daytonski 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.

LITERATURA

Bildt, Carl (1998). Peace Journey. The Struggle for Peace in Bosnia, London.

Burg, Steven L./Shoup, Paul S. (1999). The War in Bosnia-Herzegovina. Ethnic Conflict and International Intervention, Armonk/London.

Calic, Marie-Janine (1996). Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina, prošireno ponovno izdanje, Frankfurt am Main.

Elazar, Daniel Judah (1987), Exploring Federalism, Tuscaloosa.

General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, www.ohr.int/print/?content_id=379, 14.12.1995,

Giersch, Carsten (1998). Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991 - 1995. Die Rolle von OSCE, EU, UNO und NATO, Baden-Baden.

Gromes, Thorsten (2007). Demokratisierung nach Bürgerkriegen. Das Beispiel Bosnien und Herzegowina, Frankfurt am Main und New York.

Hadžikadunić, Emir (2005). Od Dejtona do Brisela, Sarajevo.

Hartzell, Caroline/Hoddie, Matthew/Rothchild, Donald: Stabilizing the Peace After Civil War: An Investigation of Some Key Variables. u: International Organization, 1/2001, str. 183-208.

Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini: Izvještaj o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, analiza za period januar – decembar 2006, 06-02/2007, Sarajevo, 12.2.2007.

High Representative: 25th Report by the High Representative for the Implementation of the Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations, www.ohr.int/print/?content_id=32024, 3.3.2004.

Holbrooke, Richard (1998). Meine Mission. Vom Krieg zum Frieden in Bosnien, München.

International Court of Justice: Case concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro). Judgment, www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf#view=FitH&pagemode=none&search=%22Bosnia%22, 26.2.2007.

Ischinger, Wolfgang (1998). 21 Tage Dayton. u: Auswärtiges Amt (izdavač): Deutsche Außenpolitik 1995. Auf dem Weg zu einer Friedensregelung für Bosnien und Herzegowina: 53 Telegramme aus Dayton. Eine Dokumentation, Bonn, str. 29-35.

Kostić, Roland (2007). Ambivalent Peace. External Peacebuilding, Threatened Identity and Reconciliation in Bosnia and Herzegovina, Uppsala University, Report 78, Uppsala.

Lake, David A./Rothchild, Donald (2005). Territorial Decentralization and Civil War Settlements. u: Roeder, Philip G. / Rothchild, Donald (Hg.): Sustainable Peace. Power and Democracy After Civil Wars, Ithaca und London, str. 109-132.

Licklider, Roy (1995). The Consequences of Negotiated Settlement in Civil Wars, 1945-1993. u: American Political Science Review, 89. godište, 3/1995, str. 681-690.

Lijphart, Arend (1997). Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration, New Haven/London.

Owen, David (1996). Balkan Odyssey, London.

Paris, Roland (2004) At War's End. Building Peace After Civil Conflict, Cambridge.

Peace Implementation Council: Bosnia and Herzegovina 1998: Self-sustaining Structures. Conclusions, www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182, 10.12.1997.

Stedman, Stephen John (1997). Spoiler Problems in Peace Processes. In: International Security, 22. Jg., 2/1997, S. 5-53.

Tomić, Zoran/Herceg, Nevenko (1999). Izbori u Bosni i Hercegovini, Mostar.

UNHCR: Statistical Package, www.unhcr.ba/updatejan08/SP_12_2007.pdf, 31.12.2007.

UN Secretary-General: Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/55. The fall of Srebrenica, www.un.org/peace/srebrenica.pdf, 15.11.1999.

Walter, Barbara F. (2002). Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars, Princeton und Oxford.

Washington Agreement, www.usip.org/library/pa/bosnia/washagree_03011994_toc.html, 1.3.1994.

Woodward, Susan L. (1995). Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution After the Cold War, Washington, D.C.

USTAV BOSNE I HERCEGOVINE

Goran Marković

Sažetak

Ustav Bosne i Hercegovine ima karakter oktroisanog ustava, pošto ga nije donijela neka 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. Ustav dosad nije revidiran primjenom amandmanske tehnike, nego odlukama visokog predstavnika, Parlamentarne skupštine i sporazumima entiteta o prenosu nadležnosti.

Ključne riječi: Ustav, Bosna i Hercegovina, struktura Ustava, preambula, ustavne norme, aneksi, mirovni sporazum, oktroisani ustav, revizija Ustava, 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 PRED-DEJTONSKIM MIROVNIM PREGOVORIMA

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 princpu (Kasapović, 2005). Po drugom mišljenju, plan je predviđao federalno uređenje BiH (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 sve 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 državu, Muslimani su željeli 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. Sastavni dio plana su bili Sporazum o Bosni i Hercegovini, koji je sadržao ustavna rješenja, Sporazumi o miru, Mape provincija i Sporazum o prelaznim rješenjima. 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 dvodoma, sa gornjim domom imenovanim od strane provincijskih vlada, a postojao bi kolektivni šef države. Sporazum je predvidio podjelu nadležnosti između centralnih organa i provincija, a nadležnosti centralne vlasti bi bile relativno male (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 Federacija Bosne i Hercegovine. Iako je naglašavano da je stvorena promjenom državnog uređenja na dijelu državne teritorije, ona je u suštini predstavljala novu državu, koja će krajem 1995. godine ući u sastav Bosne i Hercegovine. U mirovnim pregovorima su, pod pokroviteljstvom SAD, učestvovali predstavnici Republike Bosne i Hercegovine i Hrvatske Republike Herceg-Bosne. Prelazni odbor na visokom nivou, kojeg su stvorile pregovaračke strane, je izradio nacrt Ustava Federacije BiH, koji je usvojila njena ustavotvorna skupština. Vašingtonski sporazum je osim ovog akta obuhvatao i: Okvirni sporazum o uspostavljanju konfederacije između Federacije BiH i Republike Hrvatske; Sporazum o pristupu Federacije BiH Jadranskom moru kroz teritoriju Hrvatske i Sporazum o slobodnom pristupu Hrvatske u Neum kroz teritoriju Bosne i Hercegovine. Dvije strane su potpisale i vojni sporazum.

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 BiH. Nadležnosti Unije bi bile vrlo ograničene. Ona bi regulisala samo državljanstvo i slobodu kretanja. Unija bi imala međunarodno-pravni subjektivitet, ali bi svaka članica mogla uspostaviti konfederalne veze sa 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 (sa aneksima), postignut u Dejtonu, SAD, u novembru 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 ustavno-pravna 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; te da će se entiteti obavezati na sprovođenje izbora, usvajanje međunarodnih akata o ljudskim pravima, mirno rješavanje sporova i povratak izbjeglih i raseljenih lica ili naknada 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 BiH 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 konstituanta), 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 međunarodno-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. 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), a 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). Shodno tome, 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 međunarodno-pravni 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 međunarodno-pravni akt kojeg jednostrano može mijenjati zakonodavni organ države koja nije ni učestvovala u njegovom donošenju.

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. FORMALNO-PRAVNA SVOJSTVA USTAVA

Ustav Bosne i Hercegovine pripada čvrstim, pisanim i kodifikovanim ustavima. Čvrst je zato što se mijenja po postupku složenijem od postupka za donošenje i promjenu zakona (Trnka, 2006: 41). 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 više od jednog člana zakonodavnog tijela ili 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, doduše, 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 poslovnicima 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 ustav zato što su ustavne norme sadržane u pisanom pravnom aktu, a ne u običajima i konvencijama. 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 svakom novom mandatu ne može pripadati konstitutivnom narodu kome je pripadao njegov prethodnik iako ni Ustav ni Zakon o Savjetu ministara ne predviđaju to ograničenje. Isto tako, entitetske vlade treba da obavijeste Savjet ministara o namjeri da zaključe sporazum o specijalnim i paralelnim vezama sa susjednim državama.

Formalno-pravno obilježje Ustava Bosne i Hercegovine je i to da predstavlja kodifikovan ustav, jer je ustavna materija izložena u jednom aktu. Ovaj stav ipak ne možemo formulisati 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 sa Aneksom III (Sporazum o izborima) ili Aneksom VI (Sporazum o ljudskim pravima), pa i Aneksom II (Sporazum o granici između entiteta i pitanjima u vezi sa granicom). Ustav Bosne i Hercegovine pripada kategoriji kratkih ustava (Trnka, 2006: 46). Sama 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 sadržani u Aneksu I (Miljko, 2006: 70).

Nisu rijetka mišljenja, koja navode pojedini autori, 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; Kuzmanović, 2002: 305). Po tim mišljenjima, Ustavom se ustanovljava konfederacija a ne država, on nije donesen od strane domaćeg političkog subjekta i, na koncu, ne uređuje ustavnu materiju u cijelosti:

> Šesto, s obzirom na to da Ustav nije regulisao svu neophodnu materiju (koja čini *constituens* države), bilo bi primjerenije da ima naziv „Elementi za ustav Bosne i Hercegovine“, pa da se na osnovu njih izradi ustav. (Kuzmanović, 2002: 305)

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). 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-PRAVNA I POLITOLOŠKA 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 segmentiranom društvu, kakvo je bosanskohercegovačko, postoje snažni zahtjevi za revizijom Ustava, iako se politički predstavnici društvenih segmenata – nacionalne političke elite – ne slažu o sadržaju i obimu revizije. Dosad su u više navrata vrše izmjene Ustava, uglavnom odlukama visokog predstavnika ili sporazumom entiteta, iako nije bilo formalnih intervencija u njegov tekst u skladu sa članom X.

Ustavotvorac je prilikom pisanja ustavnog teksta vodio računa o potrebi njegove dopune i izmjene, pa je predvidio posebne mehanizme preuređenja ustavne materije, prvenstveno u pitanju podjele nadležnosti. Stoga se može reći da Ustav Bosne i Hercegovine pripada kategoriji normativnih a ne semantičkih ustava.

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, njeno državno uređenje se različito određuje – kao unitarno, federalno ili federalno-konfederalno. Problem je otežan time što državno uređenje Bosne i Hercegovine nije naznačeno 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 ustavno-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

3.1.1. 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, koji je sastavljen od opštih i, ponekad, nejasnih normi, 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 sa 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), ali 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, a nije ni istinito, budući da ostali samo sporadično sudjeluju 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).

3.1.2. 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 ustavno-pravni poredak Bosne i Hercegovine, iako oni nisu izloženi normativno-pravno. 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, ona nije pravno obavezujuća (Trnka, 2006: 44).[15] 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. Ustavni sud[16] 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). Kako vidimo, iako Preambula nije izričito obavezala entitete na primjenu ovog principa u utvrđivanju sastava njihovih institucija, iz njene odredbe o trima narodima

[15] 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)

[16] 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.

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

3.2.1. PRAVNO-TEHNIČKI ASPEKT I STRUKTURA NORMATIVNOG DIJELA USTAVA

Iako Bosna i Hercegovina pripada evropsko-kontinentalnoj ustavno-pravnoj 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 dolazi u red najkraćih ustava na svijetu. Ima samo dvanaest članova, pa je kraći i od Ustava SAD, koji osim sedam članova ima i dvadeset sedam amandmana. 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 odjeljci ili glave, a one u još šire – dijelove.[17]

Normativni dio Ustava Bosne i Hercegovine obuhvata dvanaest članova. Svaki od njih, sa izuzetkom članova I i IX, uređuje konkretnu oblast ustavne materije. Sva pitanja koja se odnose na tu oblast su sadržana u pojedinom članu Ustava. Članovi su numerisani rimskim brojevima, kao u Ustavu SAD, 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, uprkos prihvaćenoj terminologiji, članovi Ustava Bosne i Hercegovine bi, slijedeći kontinentalno-evropsku pravnu tradiciju, predstavljali odjeljke,

[17] 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 u svom članu I uređuje zakonodavnu vlast, član II je posvećen izvršnoj, član III sudskoj vlasti, itd.

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 suštinskih razloga. Na primjer, ustavotvorac je u dvije pravne norme implicitno različito odredio subjekta kojeg predstavljaju članovi Predsjedništva.

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, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo, Ustavni sud, Centralna banka, 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. Član I ne reguliše tematski homogenu ustavnu materiju, već više pitanja: kontinuitet Bosne i Hercegovine, demokratska načela, sastav Bosne i Hercegovine, kretanje roba, usluga, kapitala i lica, glavni grad, simbole i državljanstvo. Prema sistematizaciji ustavne materije u kontinentalno-evropskom pravu, član I Ustava obuhvata 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 raspored funkcionera u institucijama Bosne i Hercegovine prema nacionalnoj pripadnosti. 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)

3.2.2. 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, niti se kvalifikuje kao pravna država. To je znatno odstupanje od uobičajene ustavne prakse, jer ustavi obično daju određenje država 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 članu I pružaju dovoljno osnova za izvođenje zaključaka o njenoj pravnoj prirodi ili za tumačenje kasnijih, eventualno spornih, ustavnih normi. Već tačka 1. pomenutog člana utvrđuje međunarodno-pravni kontinuitet Bosne i Hercegovine, jer kaže da ona „nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država“. Ustav, doduše, sadrži normu i o državno-pravnom kontinuitetu Bosne i Hercegovine, jer kaže da je njena unutrašnja struktura modifikovana, a ne da je originerno ustavno-pravno 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 međunarodno-pravni kontinuitet, budući da Republika Bosna i Hercegovina nije postojala kao „ukupni bosanskohercegovački realitet“ (Kuzmanović, 2002: 307-308).

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. Ova ustavna norma, međutim, ne određuje ustavno-pravni 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, iako kao takva nije izričito definisana u članu I, pokazuje i tačka 7. ovog člana, 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 BiH i Zakonom o državljanstvu BiH (*Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 13/99).

3.2.3. PODJELA NADLEŽNOSTI IZMEĐU DRŽAVE I ENTITETA

Član III Ustava Bosne i Hercegovine je posvećen nadležnostima institucija Bosne i Hercegovine i entiteta.[18] 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. Sve ostale oblasti društvenog života su u nadležnosti entiteta, što

[18] I na ovom mjestu treba zapaziti da ustavotvorac koristi zvaničan naziv države, izbjegavajući termine „država“, „federacija“ ili „složena država“.

Ustav izričito utvrđuje u tački 2. ovog člana. 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 i dr.).

Budući da stvaranje pravnog poretka vrše 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 ustavne i zakonske propise 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 Predsjedništvu daje pravo da podstakne međuentitetsku koordinaciju u stvarima koje 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 bitno utiče na oblik njenog državnog uređenja, čine dodatne nadležnosti. Ustavotvorac je time 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 kome će se vršiti prenos nadležnosti, odnosno po kome 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 (odbrana, bezbjednost, poreska politika i dr.).

3.2.4. 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 barem minimalno 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, 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 i smjenjivanje članova Predsjedništva na mjestu predsjedavajućeg.

Član IV je u cijelosti posvećen Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Ustavne norme su grupisane 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 i skupštine u cjelini, imunitet poslanika i delegata, 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 prema poslovnicima 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. Nepostojanje jedne grane državne vlasti čini njenu 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.

3.2.5. LJUDSKA PRAVA I SLOBODE

Član II Ustava je u cijelosti posvećen ljudskim pravima i slobodama. Ustavna materija je uređena tako da je taksativno nabrojano trinaest ljudskih prava i sloboda koje Ustav garantuje. Oni su sadržani u tački 3. ovog člana: 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 pravično saslušanje u krivičnim i građanskim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom; pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku; sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti; sloboda mirnog okupljanja i udruživanja s drugima; pravo na brak i zasnivanje

porodice; pravo na imovinu; pravo na obrazovanje; pravo na slobodu kretanja i prebivališta.

Iz kataloga ljudskih prava se vidi da je ustavotvorac dao primat ličnim, a potom političkim pravima i slobodama, dok su ekonomska i socijalna prava i slobode u znatnoj mjeri zanemareni. To što su neka ljudska prava i slobode izričito zajamčeni Ustavom ne znači da građani uživaju samo njih. U tački 1. ovog člana Ustava Bosna i Hercegovina i njeni entiteti se obavezuju da će obezbijediti najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i sloboda. Ustavotvorac je time obavezao institucije Bosne i Hercegovine da poštuju međunarodne akte o ljudskim pravima i slobodama. Da ne bi bilo sumnje u tom pogledu, tačka 7. ovog člana predviđa da će Bosna i Hercegovina primjenjivati sve međunarodne sporazume o ljudskim pravima pobrojane u Aneksu I Ustava.

Posebno mjesto u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovime ima Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda sa svojim protokolima. Ona se neposredno primjenjuje u Bosni i Hercegovini i ima nadzakonsku snagu (član II 2. Ustava).

Ustav garantuje svim licima zaštitu od diskriminacije, što znači da uživaju jednaka prava i slobode bez obzira na pol, rasu, jezik, boju, vjeru, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovinu, rođenje ili drugi status.

Posebna ljudska prava su garantovana izbjeglim i raseljenim licima u tački 5. ovog člana. Ona imaju pravo da se slobodno vrate u svoje domove, da im se vrati imovina koje su bili lišeni u toku neprijateljstava od 1991. godine i da dobiju kompenzaciju za imovinu koja im ne može biti vraćena.

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 normativnog dijela Ustava, već iz Aneksa I. Budući da su međunarodni akti o ljudskim pravima i slobodama sastavni dio Ustava, državni organi su dužni da usklade zakone i druge akte sa 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 kome Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u Ustavu, a to su 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.

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: Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata i Dopunski protokoli I-II, Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica i Protokol, Konvencija o državljanstvu udatih žena, Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva, Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Opcioni protokoli, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene, Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih tretmana ili kažnjavanja, Evropska konvencija o sprečavanju mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja, Konvencija o pravima djeteta, Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika-migranata i članova njihovih porodica, Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina, Okvirna Konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Svi pravni propisi u Bosni i Hercegovini moraju biti usklađeni sa 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. REVIZIJA USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE

4.1. AMANDMANSKA TEHNIKA REVIZIJE USTAVA

Ustav Bosne i Hercegovine se mijenja primjenom amandmanske tehnike. 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 može oduzeti ili umanjiti pravo ili sloboda predviđeni njegovim članom II, niti se može izmijeniti ova norma.

Odredbe o reviziji Ustava su nepotpune i pružaju osnov za različita tumačenja. Prije svega, naslov ovog člana je „Izmjene i dopune“, a 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-Ibrahimagić, 2007: 394), a u Domu naroda mora biti postignut konsenzus delegata iz reda sva stri konstitutivna naroda (Trnka, 2006: 41-42), dok po trećem mišljenju u Predstavničkom domu mora biti postignuta dvotrećinska većina prisutnih poslanika (Kurtćehajić u: Kurtćehajić-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 u Domu naroda za donošenje ove odluke.

Ustavno regulisanje postupka revizije Ustava 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 poslovnicima skupštinskih domova. Poslovnik Predstavničkog doma (http://parlament.ba/files/docs/PD /Poslovnik_PD_-_B.pdf) 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 (član 133). Za razliku od prijedloga zakona, o predloženim amandmanima se obavezno vodi javna rasprava. Član 127. Poslovnika Doma naroda (http://parlament.ba/files/docs/DN/Poslovnik_DN_-_B.pdf) predviđa i da svaki delegat ovog doma može predložiti amandmane na Ustav.

4.2. SADRŽAJ IZVRŠENIH USTAVNIH REFORMI

Ustav Bosne i Hercegovine dosad nije revidiran primjenom amandmanske tehnike, tako da nisu vršene neposredne intervencije u njegov tekst. To ne znači da nije revidirana materia constitutionis, imajući u vidu da Ustav Bosne i Hercegovine dopušta i druge načine revizije ustavne materije. Jedan od njih je sporazum entiteta o prenosu nadležnosti na institucije Bosne i Hercegovine, a drugi je ustanovljenje nadležnosti i institucija Bosne i Hercegovine na temelju pojedinih odredaba Dejtonskog mirovnog sporazuma. Treći način ustavne revizije nije predviđen samim Ustavom, ali je u praksi imao najznačajniju ulogu, a to su odluke visokog predstavnika, koje je on donosio na osnovu ovlašćenja dobijenih od Vijeća za implementaciju mira. Revizija je obuhvatala dva aspekta ustavne materije – podjelu nadležnosti i organizaciju državne vlasti.

Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, institucije države vrše samo zakonodavnu i izvršnu vlast. Na državnom nivou se ne vrši sudska vlast, pa ne postoje sudske i druge pravosudne institucije. Međutim, visoki predstavnik je najprije donio Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, a zatim i Zakon o Tužilaštvu Bosne i Hercegovine, koje je Parlamentarna skupština kasnije usvojila sa nepromijenjenim sadržajem. Ona je takođe usvojila i Zakon o Pravobranilaštvu Bosne i Hercegovine. Donošenjem ovih zakona obrazovane su sudske i druge pravosudne institucije na državnom nivou.

Kad su u pitanju promjene ustavne materije u oblasti podjele nadležnosti, treba razlikovati nekoliko slučajeva. Prvu grupu čine nadležnosti za koje su aneksi mirvonog sporazuma predvidjeli da će pripadati državi. Tako je, na primjer, na osnovu Aneksa IX formirana Bosanskohercegovačka željeznička javna korporacija i donesen Zakon o željeznicama Bosne i Hercegovine. Predsjedništvo BiH je na osnovu Aneksa VIII Opšteg okvirnog sporazuma o miru 2001. godine donijelo Odluku o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika. Institucija ombudsmana je formirana na temelju Aneksa VI (Sporazuma o ljudskim pravima), a visoki predstavnik je donio Zakon o Ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine nakon odugovlačenja Parlamentarne skupštine da to učini.

Drugu grupu prenesenih nadležnosti čine one o kojima su se entiteti sporazumjeli da pripadnu državi. Iako Ustav izričito dopušta takvu

mogućnost, on ne sadrži nijednu odredbu o tome na koji način će ta saglasnost biti postignuta. Entiteti su je obično davali tako što su njihova zakonodavna tijela donosila odluke o saglašavanju na prenos nadležnosti ili tako što bi ovlastili svoje vlade da postignu aranžman o konkretnom pitanju. Entiteti su se, na primjer, sporazumjeli da oblasti poreske politike (sistem indirektnog oporezivanja), uređenja pravosudnog sistema (obrazovanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH), odbrane i policije u cjelini ili djelimično budu prenesene u nadležnost Bosne i Hercegovine.

Treću grupu prenesenih nadležnosti čine one o kojima je odluku donio visoki predstavnik. Ustav nije predvidio visokog predstavnika kao instituciju kojoj pripada pravo njegove revizije, niti to proističe iz drugih aneksa Opšteg okvirnog sporazuma o miru. Tek je Vijeće za implementaciju mira u Bosni i Hercegovini na svojim konferencijama dalo ovo pravo visokom predstavniku. Donoseći svoje odluke o proglašenju zakona, visoki predstavnik je intervenisao u sadržaj ustavne materije. Primjeri takvih odluka su: Odluka o donošenju Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, Odluka o donošenju Zakona o krivičnom postupku BiH, Odluka o donošenju Krivičnog zakona BiH, Odluka o donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vojsci Republike Srpske, Odluka o donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odbrani Republike Srpske, Odluka o donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odbrani Federacije BiH, itd.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je svojom zakonodavnom aktivnošću takođe sudjelovala u prenosu nadležnosti. Ona je, na primjer, donijela Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Zakon o pravosudnom ispitu, Zakon o poštama, itd.

4.3. INICIJATIVE ZA REVIZIJU USTAVA

4.3.1. NACIONALNE POLITIČKE STRANKE O REVIZIJI USTAVA

Većina parlamentarnih političkih stranaka u Bosni i Hercegovini ima relativno cjelovite ideje o preuređenju ustavnog sistema. Te ideje su u nekim slučajevima našle epilog u nacrtima ustava ili platformama za ustavnu reformu, koje su usvajale pojedine političke stranke, npr. Hrvatska demokratska zajednica BiH (*Načela ustava BiH*), HDZ 1990 (*Platforma za novi ustav BiH*), Hrvatska seljačka stranka (posebna deklaracija o ustavnom preuređenju), Stranka za Bosnu i Hercegovinu (*Nacrt ustava Bosne i Hercegovine*), Socijal-demokratska partija BiH (*Nacrt Ustava Republike Bosne i Hercegovine*). Druge političke stranke su svoje poglede o ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine iznijele u svojim programskim dokumentima, kao što je slučaj sa Strankom demokratske akcije (*Programska deklaracija*), Savezom nezavisnih socijal-demokrata (*Osnove programske platforme za*

period 2006. – 2010. godina), Srpskom demokratskom strankom (stranački program) i Partijom demokratskog progresa (*Programska orijentacija PDP-a za period 2007-2010.*).

Političke stranke koje imaju svoju člansku i glasačku bazu u istom narodu imaju identične ili vrlo slične poglede na ustavno uređenje Bosne i Hercegovine. U tom smislu bi se nacionalne političke elite mogle podijeliti na ustavobraniteljske i ustavoreformatorske. Srpska politička elita je ustavobraniteljska jer zagovara očuvanje postojećeg ustavnog uređenja. Ona se zalaže za Bosnu i Hercegovinu u kojoj će biti garantovana ustavna pozicija Republike Srpske, kao jednog od entiteta, sa trenutnim ustavnim nadležnostima, ukoliko nije moguće da dio nadležnosti prenesenih na institucije Bosne i Hercegovine bude vraćen. Ustavna reforma je za nju prihvatljiva u mjeri u kojoj: a) precizira nadležnosti države koje je ona u postdejtonskom periodu već dobila, a koje nisu taksativno nabrojane u Ustavu; b) vodi promjenama u načinu funkcionisanja institucija Bosne i Hercegovine koje ne narušavaju poziciju Republike Srpske i srpske političke elite na državnom nivou. Samo jedan dio te političke elite preciznije određuje ustavni položaj entitetâ, kad kaže da oni treba da budu federalne jedinice u federalnoj državi Bosni i Hercegovini.

Hrvatska politička elita je ustavoreformatorska u tom smislu što smatra da Bosna i Hercegovina treba da bude uređena kao federalna država sastavljena od najmanje tri federalne jedinice.[19] Područja federalnih jedinica treba da budu utvrđena primjenom etničkog, istorijskog i drugih kriterija, bez nužnog teritorijalnog kontinuiteta, što implicira težnju za stvaranjem „hrvatskog“ entiteta, odnosno federalne jedinice u kojoj će hrvatski narod biti u većini i kojom će dominirati hrvatska politička elita. Hrvatske političke stranke u svojim dokumentima daju relativno cjelovitu sliku poželjne ustavne konstrukcije države. Tako one predlažu da zakonodavno tijelo, Parlament BiH, bude dvodom i da ga čine Zastupnički dom i Dom naroda, koji bi ravnopravno donosili odluke. Dok nema razlike u stavu da treba da postoji paritetno sastavljena Vlada, vodeće hrvatske političke stranke se razlikuju u tome kako treba da bude organizovan šef države. Dok jedna (HDZBiH) smatra da funkcije šefa države treba da vrši u parlamentu birani predsjednik i dva dopredsjednika, koji se rotiraju na mjestu predsjedavajućeg i dolaze iz reda različitih naroda, druga (HDZ 1990) smatra da treba da ostane kolektivni šef države. Obje stranke smatraju da treba ustanoviti Vrhovni sud Bosne i Hercegovine, a da u sastavu Ustavnog suda treba da se nalaze samo domaće sudije.

Hrvatske političke stranke su 21. septembra 2007. godine usvojile tzv. Kreševsku deklaraciju, u kojoj se zalažu za donošenje novog ustava, konstitutivnost naroda na cijeloj državnoj teritoriji primjenom principa

[19] Hrvatske političke stranke imaju različite stavove o broju federalnih jedinica. Dok HDZBiH smatra da treba da ih bude četiri, od kojih je jedna Distrikt Sarajevo, HDZ 1990 ne precizira broj federalnih jedinica, ističući zahtjev da ih bude najmanje tri.

srazmjere, korigovane minimalnim i maksimalnim kvotama u izboru zakonodavne vlasti, pariteta u izboru nosilaca izvršnih i pravosudnih funkcija, rotacije u rukovođenju institucijama države, konsenzusa pri odlučivanje i efikasne zaštite vitalnih nacionalnih interesa. Potpisnici Deklaracije ističu da Bosna i Hercegovina treba da bude decentralizovana država sa tri nivoa vlasti – državnim, središnjim i lokalnim, pri čemu treba napustiti dvoentitetsku organizaciju države. Ovaj politički dokument ne definiše izričito oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine, niti se jasno izjašnjava o broju i prirodi političko-teritorijalnih jedinica na srednjem nivou vlasti, osim što se za njih predviđa vršenje sve tri funkcije državne vlasti.

Bošnjačka politička elita se zalaže za dalekosežne i radikalne promjene ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, koje bi je načinile regionalnom državom. Pojedine partijske elite se ne slažu o tome na koliko regiona treba da bude podijeljena Bosna i Hercegovina,[20] a ne pokazuju ni jednak politički interes za ustavni položaj konstitutivnih naroda i zaštitu njihovih interesa. Uprkos tim razlikama, osnovna načela su im zajednička – nadležnosti regionalne države Bosne i Hercegovine treba da budu znatno veće od nadležnosti sadašnje federalne države, a način odlučivanja i sastav političkih institucija ne bi počivali na principima pariteta i konsenzusa. Usvajanje ovih načela ustavnog uređenja bi imalo dvije krupne posljedice – umjesto federalnog bi bio usvojen regionalni oblik uređenja države,[21] a politički režim konsocijativne demokratije bi bio zamijenjen političkim režimom većinske demokratije.

Preuređenje Bosne i Hercegovine na regionalnoj osnovi je razrađeno u dokumentima Stranke za Bosnu i Hercegovinu i Socijal-demokratske partije. Dok prva definiše Bosnu i Hercegovinu kao građansku državu, u kojoj je narod nosilac suvereniteta i ne pokazuje interes za postojanje posebnih mehanizama zaštite vitalnih nacionalnih interesa, druga se, uprkos polaznom opredjeljenju za Bosnu i Hercegovinu kao građansku državu, zalaže za posebne ustavne mehanizme zaštite ovih interesa (paritetna ili proporcionalna zastupljenost u organima vlasti, pravo veta i konsenzus u odlučivanju o pitanjima od vitalnog nacionalnog interesa). Zakonodavnu vlast, prema stavu obje političke stranke, treba da vrši parlament sastavljen od dva doma – Predstavničkog doma i Senata (ili Doma regija u dokumentu SDP-a). Prvi dom bi predstavljao građane a drugi regije. Dok Stranka za BiH ne predviđa mogućnost predstavljanja konstitutivnih naroda u Senatu,

---

[20] Dok SDP smatra da BiH treba da bude podijeljena na šest regija, SDA govori o pet ili više ekonomskih regija. Sve bošnjačke političke stranke se slažu da regije ne smiju biti konstituisane na etničkom osnovu.

[21] Ovdje imamo na umu činjenicu da se u teoriji različito odgovara na pitanje da li je regionalna država samo podvrsta unitarne države ili je regionalno uređenje poseban i nov oblik državnog uređenja. Kako većina autora razlikuje samo dva oblika državnog uređenja – unitarno i federalno – regionalna država je, prema dominantnom mišljenju, oblik visoko decentralizovane unitarne države.

Socijal-demokratska partija predviđa da svaka regija bira jednak broj pripadnika tri naroda sa svoje teritorije u Dom regija. Izvršnu vlast bi dijelili Predsjednik i Vlada, s tim što posredan izbor šefa države u Predstavničkom domu, kako predlažu obje političke stranke, mogao voditi preglasavanju po nacionalnom osnovu. Isto tako, Vlada ne bi morala imati paritetan sastav.

4.3.2. APRILSKI PAKET

Nacionalne političke elite su bile najbliže usvajanju amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine 2006. godine, u vrijeme usaglašavanja tzv. aprilskog paketa ustavnih amandmana. Kako, međutim, nijedna partijska elita više ne uživa monopol na glasove birača svoje nacije, pa je Predstavnički dom Parlamentarne skupštine partijski fragmentiran, bilo je teško postići potrebnu dvotrećinsku većinu. Glasanje o tzv. aprilskom paketu je pokazalo da su se partijske elite u okviru pojedinih nacija podijelile prema tome da li prihvataju reviziju Ustava koja nije njihov krajnji politički cilj, ali je prihvatljiva u postojećim političkim okolnostima, ili odbacuju svaku reviziju koja nije u skladu sa njihovim temeljnim političkim principima.[22]

Aprilski paket je predviđao izmjenu člana III 1. Ustava, kojom bi se drugačije uredila materija podjele nadležnosti. Institucije Bosne i Hercegovine bi imale u svojoj nadležnosti dvanaest oblasti (osim već postojećih, bile bi nadležne za oblasti odbrane i bezbjednosti, te za osnivanje i funkcionisanje Suda i Tužilaštva BiH).[23] Osim toga, po uzoru na ustave modernih federalnih država, ovaj amandman predviđa postojanje ne samo oblasti u isključivoj nadležnosti države i entiteta, već i oblasti u zajedničkoj nadležnosti (poreski sistem, izborni sistem, sudstvo, poljoprivreda, nauka i tehnologija, ekologija, lokalna samouprava).

Amandman II se odnosi na Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine. Iako je zadržavao njenu strukturu, predviđao je promjene u pogledu broja poslanika odnosno delegata, kao i mogućnost da svi građani sa biračkim pravom budu birani u Dom naroda. Amandman predviđa važnu izmjenu u pogledu nadležnosti domova – Dom naroda bi razmatrao i usvajao samo one zakone koji se tiču vitalnih nacionalnih interesa. Tzv. entitetsko glasanje u Predstavničkom domu bi bilo zadržano, što je bio jedan od glavnih razloga neprihvatanja amandmana od strane pojedinih partijskih elita.

---

[22] To se može vidjeti na primjeru bošnjačkih i hrvatskih političkih stranaka. Iako sve tri bošnjačke političke stranke (SDA, SBiH i SDP) imaju slične stavove o ustavnom preuređenju Bosne i Hercegovine, jedna od njih (SBiH) nije prihvatila „aprilski paket“. S druge strane, dio poslanika HDZ-a BiH je napustio tu stranku i osnovao novu, zato što je smatrao da „aprilski paket“ nije dovoljno dalekosežan.

[23] Kako se vidi, radi se o oblastima koje su već prenesene u nadležnost Bosne i Hercegovine.

Aprilski paket je predvidio kompromisno rješenje u pogledu uređenja institucije šefa države. Amandman III predviđa da i dalje postoji tročlano Predsjedništvo, s tim što je njegov predsjedavajući istovremeno i Predsjednik Bosne i Hercegovine. Članove Predsjedništva bi mogao predložiti određen broj članova domova Parlamentarne skupštine, a nakon što svaki klub delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda izabere po jednog člana, njihov izbor potvrđuje Predstavnički dom. Predsjednik Predsjedništva o nekim pitanjima odlučuje samostalno, dok o drugima mora postići konsenzus sa druga dva člana Predsjedništva (odbrana, imenovanje sudija Ustavnog suda i članova Odbora direktora Centralne banke). Jedna od novina je pravo suspenzivnog veta na zakone usvojene u Parlamentarnoj skupštini.

Značaj amandmana IV je u tome što definiše Savjet ministara Bosne i Hercegovine kao vladu u pravom smislu. On se prvo određuje kao organ izvršne vlasti Bosne i Hercegovine, a zatim se na precizan način utvrđuju njene nadležnosti, u obimu koji odgovara nadležnostima vlade u modernim političkim sistemima. U njegovoj nadležnosti su, između ostalog, osiguranje suvereniteta, teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti Bosne i Hercegovine, zaštita Ustava i ljudskih prava i sloboda, izvršavanje zakona, predlaganje zakona i budžeta (samostalno a ne zajedno sa Predsjedništvom), donošenje podzakonskih akata neophodnih sa izvršenje zakona, vođenje spoljne politike (umjesto Predsjedništva). Savjet ministara bi bio samostalniji od šefa države, jer Predsjednik ne bi imenovao premijera, nego bi samo, nakon konsultacija sa predstavnicima parlamentarnih stranaka, predlagao mandatara.

Aprilskim paketom je bila predviđena parcijalna revizija Ustava Bosne i Hercegovine od strane domaćih političkih subjekata. Nije se predviđalo teritorijalno preuređenje države, niti promjena njenog državnog uređenja i političkog režima. Amandmani nisu unosili suštinske promjene u materiju podjele nadležnosti, niti su predviđali dalekosežne promjene u organizaciji i načinu rada političkih institucija. Određene važne izmjene su ipak bile predviđene – ravnopravnost domova Parlamentarne skupštine je suštinski dovedena u pitanje, umjesto kolektivnog šefa države u pravom smislu riječi je predviđen kvazi-kolegijalni organ čija ovlašćenja su, uz izuzetak u pogledu prava suspenzivnog veta, smanjena, uglavnom u korist Savjeta ministara, čija ustavna i politička pozicija kao vlade je pojačana.

4.3.3. SPORAZUM IZ PRUDA

Predsjednici tri nacionalne političke stranke iz reda tri konstitutivna naroda (Stranke demokratske akcije, Saveza nezavisnih socijal-demokrata i Hrvatske demokratske zajednice) su na zajedničkom sastanku održanom novembra 2008. godine u Prudu kod Bosanskog Šamca postigli sporazum o potrebi revizije Ustava Bosne i Hercegovine i, na osnovu njega, podnijeli

klubovima poslanika svojih političkih stranaka u Predstavničkom domu odgovarajuću inicijativu (http://sda.ba/files/file/Inicijativa%20za%20promjenu%20Ustava%20BiH.pdf). U njoj ističu da predmet revizije Ustava treba da budu: usklađivanje Ustava sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; nadležnosti države, srednjih i lokalnih nivoa vlasti; funkcionisanje institucija Bosne i Hercegovine; teritorijalna organizacija Bosne i Hercegovine i srednjih nivoa vlasti.

Ova inicijativa, međutim, nema domašaj tzv. aprilskog paketa iz više razloga: prvo, ona je plod kompromisa predstavnika samo tri nacionalne političke stranke; drugo, ona je postignuta na neformalnom sastanku, svojevrsnim zaobilaženjem institucija Bosne i Hercegovine; treće, i najvažnije, inicijativa nije dala potvrdu da su se njeni podnosioci sporazumjeli o bilo kom pitanju koje treba da bude predmet ustavne revizije, za razliku od tzv. aprilskog paketa, koji je sadržao relativno cjelovita rješenja spornih pitanja.

5. ZAKLJUČAK

Ustav Bosne i Hercegovine je oktroisan, formalno čvrst, kodifikovan i pisan ustav, koji predviđa federalno državno uređenje, 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 teritorijalnoj organizaciji, 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. Pravno-tehnički 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 i dovodi u pitanje konzistentnost ustavnog teksta.

Postoji potreba cjelovite ustavne reforme, koja bi otklonila protivrječnosti između pojedinih ustavnih normi, uskladila ustavna rješenja i učinila ih preciznim, te dopunila ustavnu materiju onim normama koje su nužne za određenje društvenog i državnog uređenja Bosne i Hercegovine. U pogledu svoje strukture i jezika, Ustav treba da bude urađen u duhu kontinentalno-evropske pravne tradicije. Da bi to bilo moguće, mora biti postignut širok konsenzus nacionalnih političkih elita, u čemu se dosad nije uspjelo.

Budući da nacionalne političke elite imaju suprotna shvatanja o ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine (regionalna ili federalna država, dvije ili više federalnih jedinica, obim nadležnosti tzv. srednjeg nivoa vlasti, i dr.), vjerovatnije je da će se vršiti parcijalna revizija Ustava, što se dosad najčešće događalo intervencijom visokog predstavnika, ali bez formalne intervencije u tekst Ustava. Rasprave o reviziji Ustava se koncentrišu na dvije grupe pitanja – podjela nadležnosti između države i entiteta i organizacija i funkcionisanje institucija Bosne i Hercegovine, naročito širina primjene principa paritetnog sastava i konsenzusa u odlučivanju pojedinih institucija. Ovim pitanjima treba dodati i potrebu dosljednije primjene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, naročito u pogledu načina izbora članova Doma naroda Parlamentarne skupštine i Predsjedništva Bosne i Hercegovine.

LITERATURA

Blagojević, Milan (2002). Pravna priroda i položaj Brčko Distrikta u Bosni i Hercegovini. Doboj: Narodna biblioteka.

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.

Fira, Aleksandar (2002). Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja. Tom 4, Ustavno pravo Bosne i Hercegovine. Novi Sad: SANU – Agencija „Mir".

Inicijativa za izmjene Ustava Bosne i Hercegovine (Internet prezentacija SDA, http://sda.ba/files/file/Inicijativa%20za%20promjenu%20Ustava%20BiH.pdf, preuzeto 04.01.2009.)

Kasapović, Mirjana (2005). Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država. Elektronsko izdanje lista „Nezavisne novine", Banja Luka, http://www.nezavisne.com

Kurtćehajić, Sead – Ibrahimagić, Omer (2007). Politički sistem Bosne i Hercegovine, knjiga treća. Sarajevo: autori.

Kuzmanović, Rajko (2002). 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.

Marković, Ratko (2001). Ustavno pravo i političke institucije. Beograd: Službeni glasnik.

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.

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.

Miljko, Zvonko (2006). Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.

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 Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (Internet prezentacija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, http://parlament.ba/files/docs/PD/Poslovnik_PD_-_B.pdf, preuzeto 08.09.2008.)

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, preuzeto 13.09.2008.)

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.

Trnka, Kasim (2006). Ustavno pravo. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu.

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.

Ustav Bosne i Hercegovine (Internet prezentacija Ustavnog suda BiH, preuzeto 13.09.2008., http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf

Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 13/99

LJUDSKA PRAVA U KONTEKSTU POLITIČKOG SISTEMA

Enida Turkušić

Sažetak
Ljudska prava se temelje na pojmu urođenog dostojanstva svih ljudskih bića. Univerzalna su, neotuđiva, nedjeljiva i međuovisna. Vijeće Evrope je izgradilo efiaksan sistem zaštite ljudskih prava kroz Evropsku konveciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i Evropski sud za ljudska prava. 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: ljudska prava; osnovne slobode; Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; Evropski sud za ljudska prava; ustavi; ombudsman; ustavni sud; konstitutivni narodi; manjine; kolektivna prava; individualna prava

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

Ljudska prava su osnovna prava koja daju mogućnost ljudskim bićima da oblikuju svoj život u skladu sa slobodom, jednakopravnošću i poštovanjem ljudskog dostojanstva. Koncept ljudskih prava i osnovnih sloboda kakav danas poznajemo, i kakav je danas prisutan u svijetu doživio je svoj razvoj nakon strahota Drugog svjetskog rata, zasnovan na tezi "Sva ljudska prava za sve" (slogan Svjetske konferencije o ljudskim pravima održane u Beču 1993. godine).

Polazište pojma ljudskih prava jeste pojam *urođenog dostojanstva svih ljudskih bića*, koji je potvrđen i u Preambuli Povelje Ujedinjenih naroda iz 1945. godine gdje se kaže da su narodi koji osnivaju ovu organizaciju odlučni da "ponovo potvrde vjeru u osnovna prava čovjeka, u dostojanstvo i vrijednost čovjeka" (preambula povelje Ujedinjenih naroda). Dakle, ljudska prava stavljaju čovjeka, pojedinca u centar interesovanja. U skladu s tim, ljudska prava su univerzalna i neotuđiva, nedjeljiva i međuovisna. Primjenjuju se svugdje i ne mogu biti oduzeta nekoj osobi čak ni uz njen pristanak. „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). Koncept ljudskih prava zasnovan je na univerzalno prihvaćenom sistemu vrijednosti posvećenom ideji o

"nepovredivosti" ljudskog života, i pruža okvir za izgradnju sistema zaštite ljudskih prava na osnovu međunarodno prihvaćenih normi i standarda.ž

Sistem ljudskih prava jeste jedini univerzalno prihvaćeni sistem vrijednosti u svijetu. Razvoj koncepta ljudskih prava započeo je u periodu prosvjetiteljstva, koje je, uspostavljajući prava pojedinaca unutar zajednice, oslobodilo ljudska bića od srednjovjekovnog poimanja koje se zasnivalo samo na obavezama. U prosvjetiteljstvu ljudska bića postaju subjekti, a ne više objekti pravnog sistema, oslobođeni su podređenosti i dodijeljena su im prava kao državljanima/građanima određene zajednice/države.

Sistem ljudskih prava nije statična kategorija. Razvoj ljudskih prava, njihova filozofska osnova kao i pravna i praktična realizacija, je jedan dinamični proces. Razlikujemo različite kategorije ljudskih prava: građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava. Nova kategorija, koja se javila 80-tih godina XX stoljeća može se odrediti kao "prava solidarnosti" karakteristična za zemlje Afričkog kontinenta i izraz su nastojanja ovih država da se izbore sa historijskim naslijeđem kolonijalizma i imperijalizma. *Afrička povelja o pravima čovjeka i naroda*, usvojena na 18. Skupštini šefova država, i vlada Organizacije afričkog jedinstva u Najrobiju, Kenija, 27. juna 1981. godine, predstavlja pravni, politički i ideološki izraz i osnovu za poimanje ljudskih prava treće generacije ili tzv. kolektivnih prava. Radi se o jednoj koncepciji ljudskih prava koja je suprotna individualističkom shvatanju po kojem samo pojedinci mogu biti subjekti prava. U skladu sa Afričkom poveljom svaki pojedinac je nosilac prava, ali se prava garantiraju i narodu, te je porodica priznata kao prirodna ćelija na kojoj se zasniva društvo. Afrička povelja koristi izraz "prava naroda" koji sugeriše da se ljudska prava priznaju i pojedincu i narodu kao kolektivitetu. Kolektivna prava su pravo na ravnospravnost naroda, pravo na samoopredjeljenje, pravo na upravljanje nacionalnim resursima, pravo na razvoj, pravo na mir, pravo na zdravu okolinu. Međutim, na Svjetskoj konferenciji o ljudskim pravima u Beču 1993. godine rasprava između toga koja generacija ljudskih prava ima veću važnost prekinuta je zaključkom da sve imaju jednaku važnost. Danas je pojam ljudskih prava prihvaćen globalno, uživa univerzalno priznanje, i kao takav predstavlja temelj međunarodne zajednice država, međunarodnih organizacija i društvenih pokreta.

Okosnicu koncepta ljudskih prava čini tzv. *Zakonik o ljudskim pravima* ("Bill on Human Rights") kojeg čine Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda iz 1948. godine, Međunarodni ugovor o građanskim i političkim pravima iz 1966. (ICCPR) i Međunarodni ugovor o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine (ICESCR).

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima uspostavila je osnovne stubove sistema ljudskih prava: slobodu (sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti, sloboda izražavanja), jednakopravnost (jednakopravnost u zaštiti od diskriminacije u uživanju ljudskih prava, uključujući punu jednakopravnost za muškarce i žene) i solidarnost (ekonomska i socijalna

prava: pravo na socijalno osiguranje, pravičnu naknadu, pravo na adekvatne standarde života, zdravlja i dostupnog obrazovanja). Međunarodni ugovor o građanskim i političkim pravima iz 1966. (ICCPR) i Međunarodni ugovor o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine (ICESCR) definišu politička i građanska, odnosno, ekonomska, socijalna i kulturna ljudska prava .

Najvažniji dokumenti Ujedinjenih naroda o ljudskim pravima:

- Opća deklaracija o ljudskim pravima (1948.)
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966.)
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966.)
- Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948.)
- Konvencija protiv mučenja i drugog okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupka ili kazne (1984.)
- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1965.)
- Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (1979.)
- Konvencija o pravima djeteta (1989.)

Bez obzira koliko očita, prirodna i svojstvena ljudskim bićima, zbog njihovog urođenog dostojanstva, ljudska prava i dalje nastavljaju biti kontroverzna u praksi, kao i u teoriji. Ovo se posebno odnosi na činjenicu da mnoge države zaštitu ljudskih prava posmatraju kao prijetnju njihovoj stabilnosti i suverenosti. Prema tome, prilikom razmatranja ovog pravnog pitanja, osim teoretske, uvijek treba imati na umu i praktičnu stranu njegove primjene. Naime, u većini država svijeta, bez obzira na broj ratificiranih i potpisanih međunarodnih dokumenata o zaštiti ljudskih prava i sloboda, situacija je znatno drugačija u pogledu *de facto* primjene „garantovanih“ prava i sloboda.

2. LJUDSKA PRAVA I DRŽAVNI I ENTITETSKI USTAVI

Ljudska prava i slobode najvažniji su element pravne države, odnosno, principa vladavine prava kojim se oblikuje demokratski poredak. Demokratski karakter ustavnog uređenja cijeni se po stepenu ostvarivanja i garancijama ljudskih prava i osnovnih sloboda. Shodno tome, osnovna prava i slobode centralni su dio i vrijednosno jezgro svakog demokratksog ustava. Potvrdu za ovo, formalno posmatrano, nalazimo u činjenici da se u strukturi ustava prava i slobode građana nalaze na privilegovanom mjestu, obično iza preambule i osnovnih odredaba (lista ili tzv. katalog ljudskih prava). Ustav Bosne i Hercegovine, kao i ustavi entiteta nisu izuzeci u tom smislu. Naime, sva tri navedena ustava pitanju ljudskih prava posvećuju dosta prostora u

svom tekstu, uz određene specifičnost ustavnog koncepta zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda u Bosni i Hercegovini.

2.1. USTAV BOSNE I HERCEGOVINE

Ustavom Bosne i Hercegovine na specifičan način se garantuje zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda. U preambuli Ustava utvrđeno je da njeni konstitutivni narodi, zajedno sa Ostalima, i građani Bosne i Hercegovine, utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine „inspirisani Univerzalnom Deklaracijom o ljudskim pravima, Međunarodnim paktovima o građanskim i političkim pravima, odnosno, o ekonomskim, socijalnim i kultrunim pravima, i Deklaracijom o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, kao i drugim instrumentima za ljudska prava“ (Ustav Bosne i Hercegovine, preambula, paragraf 7). U članu II. Ustava Bosne i Hercegovine, koji nosi naziv *Ljudska prava i osnovne slobode*, utvrđena je obaveza Bosne i Hercegovine i oba entiteta - Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, da osiguraju najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda (član II/1.) Pri tome je posebno izdvojena Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, tako što je propisano da će se ljudska prava i osnovne slobode sadržane u njoj i njenim protokolima direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini, uz poštovanje njihovog *prioriteta nad svim ostalim zakonima* (član II/2. Ustava Bosne i Hercegovine). U kontekstu značenja ove odredbe, i pitanja da li Evropska konvencija ima nadustavni karakter, značajno je istaći:

> U preambuli Ustava BiH, u engleskoj verziji, je navedeno da je Ustav BiH napisan na bosanskom, srpskom, hrvatskom i engleskom jeziku i da su sva četiri jezika autentična. Dakle, u tumačenju odredbi ovog sporazuma i sve četiri jezičke verzije bi trebale imati jednak značaj. Međutim, s obzirom da nikada u službenim glasilima nisu objavljene verzije Ustava BiH na službenim jezicima – bosanskom, srpskom i hrvatskom, kao autentična mora se prihvatiti jedino engleska verzija teksta. U engleskoj, dakle jedinoj autentičnoj verziji, u članu II/2. Ustava BiH126, navedeno je: "The rights and freedoms set forth in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. These shall have priority over all other law". Prostim, gramatičkim tumačenjem je vrlo lako doći do zaključka o značenju pojma "over all other law", da se Evropska konvencija u pravnom poretku Bosne Hercegovine nalazi iznad cjelokupnog prava u Bosni i Hercegovini, a time i iznad Ustava BiH kao jednog dijela ukupnosti pravnog poretka jedne države. U prilog ovakvom tumačenju ide i činjenica da je recimo u članu 3. tačka 3/b Ustava BiH navedeno: "the general principles o 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).

Pored toga, i iz prakse Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, proizilazi ovakav zaključak. Tako je, npr. u predmetu broj U 26/01, od 28. septembra 2001. godine, u kojem je postojao konflikt između teksta Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije, Ustavni sud naveo:

> 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, "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 4/02 od 4. marta 2002. godine).

Nadalje, izričito je normirano da "Bosna i Hercegovina i svi sudovi, ustanove, organi vlasti, te organi kojima zasebno rukovode entiteti ili koji djeluju unutar entiteta podvrgnuti su, odnosno, primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode koji su sadržani u ovoj konvenciji i njenim protokolima" (član II/6.). Upravo u navedenim stavovima ogleda se specifičnost u pogledu primjene Evropske konvencije u Bosni i Hercegovini.

Dakle, Evropska konvencija ima direktnu primjenu u Bosni i Hercegovini, na osnovu inkroporacije u Ustav, dobivši time snagu ustavnih odredaba. Imajući u vidu da je Ustav Bosne i Hercegovine, koji je sadržan u Aneksu 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma, zaključen 1995. godine, a da je Bosna i Hercegovina postala članicom Vijeća Evrope 12. jula 2002. godine, proizilazi da se Evropska konvencija direktno primjenjivala i prije nego je Bosna i Hercegovina postala članicom Vijeća Evrope (što se desilo 12. jula 2002. godine)[24]. U stavu 3. člana II Ustava Bosne i Hercegovine („katalog

[24] Prilkom 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: 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 efektnu zaštitu ljudskih prava i sloboda po evropskim standardima, kao i činjenica da nema uspješnog demokratskog razvitka društva bez efikasne zaštite ljudskih prava i sloboda.

prava“) utvrđeno je da sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. člana II, 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 sa krivičnim postupkom.
- pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku.
- slobodu misli, savjesti i vjere.
- slobodu izražavanja.
- slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja sa drugima.
- pravo na brak i zasnivanje porodice.
- pravo na imovinu.
- pravo na obrazovanje.
- pravo na slobodu kretanja i prebivališta.

Stav 4. član II Ustava Bosne i Hercegovine posvećen je nediskriminaciji u uživanju prava i sloboda, i propisuje „uživanje prava i sloboda koja predviđaju ovaj član ili međunarodni sporazumi nabrojani u Anesku I ovog Ustava osigurano je svim licima bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status“ (stav II/4. Ustava Bosne i Hercegovine).

Katalog ljudskih prava koja se priznaju i štite Ustavom Bosne i Hercegovine ne iscrpljuje se pravima koja su nabrojana u članu II stav 3. Katalog prava. U njih ulaze i prava zaštićena međunarodnim instrumentima koji čine sastavni dio ustava (Aneks I). Naime, Aneks I Ustava Bosne i Hercegovine sadrži 15 najznačajnijih međunarodnih sporazma iz oblasti ljudskih prava i temeljnih sloboda[25], koja se primjenjuju u Bosni i

[25] Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948); Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata (1949) i Dopunski protokoli I-II (1977); Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica (1951) i Protokol (1966); Konvencija o državljanstvu udatih žena (1957); Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva (1961); Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965); Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Opcioni protokoli (1966 i 1989); Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i političkim pravima (1966); Konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije u odnosu na žene (1979); Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajucih tretmana ili kažnjavanja (1984); Konvencija o pravima djeteta (1989); Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika – migranata i članova njihovih porodica (1990); Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina (1992); Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1994).

Hercegovini, te na taj način upotpunjavaju listu prava nabrojanih u normativnom dijelu.

2.2. USTAV FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Odjeljak II Ustava Federacije Bosne i Hercegovine posvećen je ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Član 1. ovog odjeljka poziva se na načelo ustanovljeno u članu II Ustava Bosne i Hercegovine, a to je obaveza Bosne i Hercegovine i entiteta da osiguraju najviši nivo međunardono priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda, te se odredbom navedenog člana proklamira obaveza njihovog poštovanja na području Federacije Bosne i Hercegovine. Zato član II.A.2 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 nabrajanje nekih prava i sloboda (uključujući i zabranu svake diskriminacije). 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 ovakvih akata[26] koje ne sadržava 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. Ti dokumenti nisu nabrojani kao međunarodni ugovori, nego su inkorporisani u Ustav, prema tome, imaju snagu ustavnih odredaba. Dakle, nemaju karakter međunarodnih instrumenata, nego karakter propisa unutrašnjeg prava najviše pravne snage. S tim u vezi postoje određene nedoumice u pogledu njihove pravne prirode:

> 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, Miličević, Simović i Dmičić, 2004: 36).

[26] 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 vjeroispovjesti (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).

Ljudska prava koja su sadržana u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine (kao i u Ustavu Bosne i Hercegovine) navedena su samo nabrajanjem, bez razrade i opisa u njegovom normativnom dijelu, što predstavlja određeno odstupanje od prakse drugih ustava (npr. Ustav Savezne Repubike Njemačke). Posebnost ovih ustava leži upravo u činjenici da su ljudska prava i temeljne slobode izražene na jedan novi, ustavnopravno specifičan način. Naime, uz eksplicitno navođenje ljudskih prava i sloboda u noramtivnom 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 pravinih 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. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine tretira ove akte kao „instrumente za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba". 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 ljudskih prava iz člana IIA.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine samo je kratak pregled zaštićenih ljudskih prava i sloboda, on ni u kom slučaju nije konačan. Neka prava iz međunarodnih ugovora iz Aneksa nisu uopće spomenuta, ali se primjenjuje na osnovu već citirane odredbe iz člana IIA.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 Anesku (član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i član 14. Međuanrodnog pakta o građanskim i političkim pravima).

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 22 međunarodna akta 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, Miličević, Simović i Dmičić, 2004: 95).

Član 7. Ustava Bosne i Hercegovine utvrđuje obavezu 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 sa

takvim organima koji su predviđeni u samim međunarodnim aktima iz Aneksa Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

2.3. USTAV REPUBLIKE SRPSKE

Drugi odjeljak Ustava Republike Srpske (čl. 10. do 49.) posvećen je ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Na samom početku ovog odjeljka, u članu 10, navodi se načelo zabrane diskriminacije, odnosno, načelo ravnopravnosti i jednakosti građana pred zakonom i jednaka pravna zaštita bez obzira na rasu, spol, jezik, nacionalnu pripadnost, vjeroispovijesti, socijalno porijeklo, rođenje, obrazovanje, imovno stanje, političko i drugo uvjerenje, društveni položaj ili drugo lično svojstvo. Odredba ovog člana dopunjena je Amandmanom LVII, tač. 1. do 3., u smislu da se prava i slobode iz tog člana tretraju kao ljudska prava i osnovne slobode, te da se odnose na sve, a ne samo na građane.

Ustavom Republike Srpske utvrđuje se širok katalog ljudskih prava i sloboda, koji uključuje i tzv. savremena ljudska prava i slobode, kao npr. pravo na zdravu životnu sredinu iz člana 35. koji propisuje: „Čovjek ima pravo na zdravu životnu sredinu. Svako je, u skladu sa zakonom dužan da u okviru svojih mogućnosti štiti i unapređuje životnu okolinu“.

Za razliku od Ustava Bosne i Hercegovine i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, prava u katalogu ljudskih prava Ustava Republike Srpske su razrađena i opisana u normativnom dijelu, dakle, nisu samo nabrojana i 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 itd. Ustav Republike Srpske nije utvrdio poseban redoslijed proklamovanih prava i sloboda jer prava i slobode nisu grupisani po njihovoj međusobnoj srodnosti ili nekom drugom kriterijumu.

Također, Ustav Republike Srpske u Amandmanu LVII, tačka 3. utvrđuje da će se odredbe Ustava o pravima i slobodama iz 8 članova (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 informisanja; člana 28. – sloboda vjeroispovjesti; i člana 30. – sloboda mirnog okupljanja i javnog protesta) primjenivati u skladu sa odgovarajućim odredbama iz čl. 8. do 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ovo znači da su (i) nadležni organi Republike Srpske u neposrednoj obavezi da primjenjuju Evropsku konvenciju.

Ono što je značajno istaći, jeste odredba stava 1. člana 48. Ustava Republike Srpske koja određuje da se prava i slobode, garantovane

Ustavom, ne mogu oduzeti ni ograničiti, kao i odredba člana 49. koja određuje da se slobode i prava ostvaruju, a dužnost ispunjavaju neposredno na osnovu Ustava, osim kad je Ustavom predviđeno da se uslovi za ostvarivanje nekih od njih utvrđuju zakonom. Iz navedenih odredaba vidi se nastojanje ustavotvoraca da se, što je moguće više, obezbjedi neposredna primjena odredaba o ljudskim pravima i osnovnim slobodama kako bi se ostavilo što manje prostora mogućnosti da se putem uslova za ostvarivanje tih prava i sloboda utvrđenih zakonom neka prava eventualno ograniče.

2.4. STATUT BRČKO DISTRIKTA BOSNE I HERCEGOVINE

Statut Brčko disritkta Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Statut), stupio je na snagu 8. marta 2000. godine (revidirani tekst Statuta objavljen je u „Službenom glasniku Brčko Distrikta“ broj 17/08). Član 1. tačka 4. Statuta propisuje da su „Ustav Bosne i Hercegovine kao i važeći zakoni i odluke insititucija Bosne i Hercegovine direktno primjenjivi na cijeloj teritoriji Distrikta“.

Glava II Statuta, koja nosi naziv „Prebivalište, državljansto i građanska prava“ sadrži nekoliko odredaba koje se odnose na ljudska prava i osnovne slobode. Tako, član 13. tačka 1. („Osnovna prava i obaveze“) sadrži zabranu diskriminacije po bilo kojem osnovu u uživanju svih „prava i slobod[a] [koje su] zagarantovane Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine, ovim statutom i zakonima Distrikta“. Nadalje, navedeni član (tač. 1. i 2.) garantuje pravo pristupa svim javnim institucijama Brčko distrikta; slobodu kretanja i određivanja „mjesta prebivališta, poslovanja ili rada na cijeloj teritoriji“ Brčko distrikta; pravo na kupovinu i prodaju pokretne i nepokretne imovine u skladu sa zakonom; pravo na ravnopravno učestvovanje u vršenju javnih poslova Brčko distrikta 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. Posebno je značajno istaći odredbu tačke 4. člana 13. 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 garantuje slobodu udruživanja, a odredba člana 15. sadrži pravo na obrazovanje. Član 16. Statuta osigurava pravo na odbranu i pravo na besplatnu pravnu pomoć za lica koja nemaju dovoljno sredstava da angažuju 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“.

Sudovi Brčko distrikta (Osnovni i Apelacioni sud) „sude nepristrasno u skladu s odlukama Arbitražnog tribunala za spor oko međuentitetske linije razgraničenja u oblasti Brčkog i nalozima supervizora koji su doneseni u skladu sa tim, Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine, ovim statutom i zakonima Distrikta” (član 66 Statuta).

3. KONSTITUTIVNI NARODI I „OSTALI“ U KONCEPTU USTAVNIH PRAVA BOSNE I HERCEGOVINE

Ustavi garantuju prava i slobode čovjeku i građaninu koji se tako pojavljuje kao subjekt nosilac proklamovanih prava i sloboda. Posebno navođenje čovjeka/osobe i građanina, proizilazi iz prirode samih prava i sloboda koje uživa čovjek, odnosno, građanin. Naime, razlika je u tome što određena prava i slobode uživaju ne samo domaći državljani nego i svi ljudi, samom činjenicom da su ljudska bića (npr. zabrana diskriminacije, sloboda kretanja).

Konstitutivni narodi u Bosni i Hercegovini su Bošnjaci, Hrvati i Srbi (Preambula Ustava Bosne i Hercegovine). Naime, u preambuli je navedeno „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici sa ostalima) i građani Bosne i Hercegovine [...]“. U pogledu pitanja konstitutivnosti naroda kako je to prvobitno bilo određeno u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 1/94) („Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi zajedno sa Ostalima, i građani Bosne i Hercegovine“) i Ustavu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 21/92) („Republika Srpska je država srpskog naroda i svih njenih građana“) značajna je odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 5/98, („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 23/00) koja je ove odredbe proglasila neustavnima.

Pitanje razlike između konstitutivnih naroda i „ostalih“ dolazi do izražaja u domenu političkih prava i sloboda. Naime, politička prava i slobode pripadaju, kako je naprijed navedeno, građaninu, državljanu Bosne i Hercegovine, bez obzira u kojem njenom entitetu živi pod jednakim uvjetima i bez diskriminacije po bilo kojem osnovu. Država i oba njena entiteta imaju obavezu da omoguće uživanje i zaštitu ovih prava. Tako, u članu II A.2.2 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine određeno je da svi građani uživaju pravo na osnivanje i pripadanje političkim partijama; i

politička prava: da učestvuju u javnim poslovima; da imaju jednak pristup javnim službama; da biraju i da budu birani. Ovo, naravno nije potpuna lista političkih prava, ona su puno šira, a primjenjuju se na osnovu međunarodnih instrumenta iz Aneska I Ustava Bosne i Hercegovine, te Aneksa Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (prije svega, prava iz Međunarodnog ugovora o građanskim i političkim pravima).

U katalogu ljudskih prava Ustava Bosne i Hercegovine nije data potpuna lista političkih prava, međutim, uzevši u obzir međunarodni instrumentarij ugrađen u Ustav, ta lista je dosta široka, i obuhvaća, *inter alia*: pravo na demokratske izbore i političke predstavnike; aktivno i pasivno biračko pravo itd. Odredbom člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine definirano je da je uživanje prava i sloboda predviđenih Ustavom i u međunarodnim sporazumima u Aneksu I Ustava, osigurano svim licima u Bosni bez diskriminacije po bilo kom osnovu. Na ovaj način, u Ustavu Bosne i Hercegovine potvrđeno je načelo o međusobnoj uvjetovanosti demokracije i ljudskih prava „odnos u kojem se demokracija pojavljuje kao jedno od ljudkih prava, a istovremeno samo demokratska država može osigurati poštovanje ljudskih prava“ (Bakšić-Muftić, 2002: 321). Narodu kojeg čine svi državljani kao nosiocu suvereniteta pripada pravo na političko samoopredjeljenje. Politička volja većine građana ostvaruje se u parlamentu kojem pripada zakonodavna vlast, zbog toga se u klasična politička prava ubrajaju aktivno i pasivno biračko pravo, odnosno, pravo na slobodno izražavanje svoje političke volje na demokratskim, povremenim, općim, jednakim i tajnim izborima. Prema tome, građani pod uvjetima opće jednakosti, što znači bez obzira na etničku, religijsku, spolnu pripadnost, na političko ili drugo opredjeljenje, određenje ili status, imaju pravo da biraju i budu birani u izborna političkla tijela. Politička prava omogućavaju građanima (garantuju mogućnost građanima) da bez ikakve diskriminacije učestvuju u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno ili posredno preko slobodno izabranih predstavnika, i da budu primljeni u javne službe pod općim i jednakim uvjetima. Ovo načelo/stav potvrđen je i u Ustavu Bosne i Hercegovine (politička prava koja su garantovana + načelo o nediskrimianciji). Aneks 3 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini ističe namjeru da slobodni, fer i demokratski izbori budu osnova koja će obezbijediti osiguranje demokratskih ciljeva u saglasnosti sa relevantnim dokumentima Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi i u Bosni i Hercegovini, Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj. Bosna i Hercegovina i entiteti imaju obavezu da osiguraju da se slobodni, fer i demokratski izbori održavaju u politčki neutralnom okruženju, da zaštite pravo glasa u tajnosti bez straha ili pritisaka, da osiguraju slobodu štampe, da dozvole i osnaže slobodu udruživanja i osiguraju slobodu kretanja. Iz svega navedenog proizilazi da politička prava i slobode pripadaju građaninu, državljaninu Bosne i Hercegovine, bez obzira u kojem njenom entitetu živi, pod jednakim uvjetima i bez diskriminacije po bilo

kojem osnovu. A Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska, imaju obavezu da omoguće uživanje i zaštitu ovih prava.

Međutim, ustavnom odredbom iz člana IV stav 1. Ustava Bosne i Hercegovine (izbor poslanika u Dom naroda) određeno je „Dom naroda se sastoji od 15 delegata od kojih su dvije trećine iz Federacije Bosne i Hercegovine (uključujući 5 Hrvata i 5 Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba)“. Dakle, iz ovakve ustavne odrednice strukture Doma naroda, proizilazi da su Bošnjaci, Hrvati i Srbi etničke skupine koje su favorizirane, tj., daje im se više prava nego ostalim etničkim skupinama. Drugim riječima, pripadnici ostalih etničkih skupina nemaju šansu da budu izabrani kao delegati u Dom naroda, dakle, nemaju šansu da budu politički predstavljeni, te su na taj način diskriminisani po osnovu etničke pripadnosti. Nadalje, opisujući proceduru rada oba doma Parlamenta, Predstavničkog doma i Doma naroda, Ustav Bosne i Hercegovine priznaje jedino bošnjačke, hrvatske i srpske (vitalne) etničke interese kao legitimne političke interese, dok su svi ostali isključeni. Pored toga, prisutna je i diskriminacija unutar članova iste etničke grupe, na osnovu teritorijalne pripadnosti. Ovo se prije svega odnosi uzevši u obzir navedenu odredbu o strukturi Doma naroda, kojom se privilegiraju Srbi iz Republike Srpske u odnosu na Srbe iz Federacije Bosne i Hercegovine, te Bošnjaci i Hrvati iz Federacije Bosne i Hercegovine, u odnosu na one u Republici Srpskoj. Pretpostavka je da svi pripadnici jedne etničke grupe imaju isti vitalni interes bez obzira u kojem dijelu Bosne i Hercegovine žive.

Član V Ustava Bosne i Hercegovine (Predsjedništvo) određuje da se Predsjedništvo sastoji od tri člana – jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se biraju neposredno sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, i jednog Srbina koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske. Dakle, i ovdje je prisutna ista diskriminacija pripadnika drugih etničkih grupa (kao i diskriminacija unutar iste grupe po osnovu teritorijalne pripadnosti). Ograničava se njihovo pasivno biračko pravo, pravo da im bez ikakve diskriminacije budu dostupne sve političke izborne fukcije u državi.

4. SISTEM LJUDSKIH PRAVA VIJEĆA EVROPE

Pored sistema univerzalnog sistema zaštite ljudskih prava organizovanog pod okriljem Ujedinjenih naroda, navedenom u prvom dijelu ovog rada, postoje i tzv. regionalni sistemi zaštite ljudskih prava. Najstarija takva politička organizacija na evropskom kontinentu je Vijeće Evrope, koje je jedan od tri sistema zaštite ljudskih prava u Evropi (preostala dva: sistem Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju (OSCE) i sistem Evropske unije). 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“). Naime, specijalni status gosta koji je Bjelorusija imala u Vijeću Evrope suspendiran je zbog nepoštivanja ljudskih prava i demokratskih načela u ovoj državi. 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.

Cilj Vijeća Evrope definiran u članu 1. Statuta Vijeća Evrope jeste „da ostvari veće jedinstvo između država članica“. Vijeće Evrope je osnovano da bi branilo parlamentarnu demokraciju i vladavinu zakona, napravilo dogovore o standardizaciji socijalne i zakonodavne prakse u zemljama članicama, i promoviralo svijest o evropskom identitetu zasnovanom na zajedničkim vrijednostima kroz različite kulture. Glavni organi Vijeća Evrope su: Komitet ministara sastavljen od 47 ministara vanjskih poslova ili njihovih zamjenika sa sjedištem u Strasbourg-u; Parlamentarna skupština Vijeća Evrope koja ima 636 članova (318 predstavnika i 318 zamjenika) iz 47 parlamenata država članica; Kongres lokalnih i regionalnih vlasti koji se sastoji od Komore lokalnih vlasti i Komore regija i Generalni sekretarijat od 1800 uposlenih na čijem je čelu Terry Davis, generalni sekretar (Ujedinjeno Kraljevstvo).

Najvažniji dokumenti Vijeća Evrope 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 PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) predstavlja prekretnicu u savremenom međunarodnom pravu, jer se po prvi put, pored navođenja osnovnih ljudskih prava i sloboda, predviđaju i efikasni mehanizmi njihove zaštite. Osim toga, ovaj dokument omogućava po prvi put pojedincu da postane subjekat međunarodnog prava. Ubrzo po osnivanju Vijeća Evrope izrađen je nacrt Evropske konvencije, koji je potpisalo 13 zemalja 4. novembra 1950. godine u Rimu. Konvencija je stupila na snagu 3. septembra 1953. godine (Bosna i Hercegovina je potpisala Konvenciju 24. aprila 2002. godine, a ratifikovala je 12. jula 2002. godine kada je i stupila na snagu u odnosu na Bosnu i Hercegovinu). Konvencija se sastoji od tri dijela i ukupno 59 članova. U prvom dijelu nalaze se prava i slobode (čl. 1. -

18.); u drugom dijelu (čl. 19. - 51.) nalaze se odredbe o osnivanju Suda, o njegovoj nadležnosti i obavezama; dok se u trećem dijelu nalaze raznovrsne odredbe koje regulišu pitanja teritorijalne primjene odredaba konvencije, postupak potpisivanja i ratifikacije itd.

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 vjeroispovjesti
- Član 10. sloboda izražavanja
- Član 11. sloboda okupljanja i udruživanja
- Član 12. pravo na sklapanje braka
- Član 13. pravo na djelotovoran pravni lijek
- Član 14. zabrana diskriminacije

Nabrojani članovi imaju deklaratorni karakter, što znači da oni sami po sebi ne stvaraju obavezu za države potpisinice Evropske konvencije. Npr. odredba člana 3. glasi: „Niko neće biti podvrgnut torturi, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili kažnjavanju“. Citirana odredba ne nameće direktno obavezu državi potpisnici da osigura da niko ne bude podvrgnut mučenju. Zapravo je to odredba člana 1. Evropske konvencije „koja 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 jurisdikciom garantuju prava i slobode utvrđene u Konvenciji.

Evropska konvencija dopunjena je sa 14 protokola (Protokol broj 14, otvoren za potpisivanje 13. maja 2004. godine, još nije stupio na snagu. Jedina država koja ga do sada nije ratifikovala je Rusija). Protokoli br. 2, 3, 5, 8, 9, 10, 11 i 14 mijenaju proceduru sistema zaštite koji je uspostavljen Evropskom konvencijom, i ne sadrže dodatna prava i slobode. 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 neposrede ratne opasnosti.

- Protokol broj 7, stupio na snagu 1. novembra 1988. godine: proceduralna zaštita u vezi sa 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 Konvencijon“, 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.

Treba napomenuti 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 Strasbourg-u je glavni instrument zaštite ljudskih prava u Evropi. Presude Evropskog suda obavezujuće su za zemlje članice Vijeća Evrope. Nepoštivanje presuda Evropskog suda može povući ozbiljne političke posljedice za državu članicu u pitanju uključujući i prestanak članstva u Vijeću Evrope. Evropski sistem zaštite ljudskih prava prošao je kroz nekoliko faza razvoja prije nego se kristalizirao i postojeći sistem kao jedan stalni sud sa sjedištem u Strasbourg-u (sjeverno-istočna Francuska). Primarno je bio uspostavljen trostruki mehanizam za implementaciju obaveza iz Evropske konvencije. U skladu sa ranijim članom 19. Evropske konvencije osnovani su Evropska komisija za ljudska prava i Evropski sud za ljudska prava, često nazivane „institucije Konvencije“ ili „Strasburške institucije“, koje je upotpunjavalo Vijeće Ministara, kao organ sa ovlastima da nadgleda sprovođenje presuda Evropskog suda. Osnovna funkcija Evropske komisije bila je da djeluje kao svojevrstan filter utvrđujući dopustivost podnesenih predstavki. U situacijama kada bi Evropska komisija utvrdila da je neka apelacija dopustiva, kroz kontakte sa predstavnicima stranaka započinjala je razmatranje predstavke da bi utvrdila činjenice. U toku razmatranja, Komisija se, isto tako, stavljala na raspolaganje strankama, s namjerom da osigura prijateljsko rješenje („friendly settlement“). Ukoliko bi se došlo do takvog rješenja, Komisija je sastavljala izvještaj sa kratkom izjavom o činjenicama i postignutom rješenju, i taj bi izvješataj dostavila Komitetu ministara i, u svrhu objavljivanja, Generalnom sekteraru Vijeća Evrope.

Ako ne dođe do rješenja, Komisija je sastavljala izvješataj o činjenicama u kojem bi, također, iznijela svoje mišljenje o tome da li te činjenice otkrivaju kršenje Konvencije. Ovaj izvještaj se dostavljao Komitetu ministara (i stranama). Ovo mišljenje Komisije nije bilo pravno obavezujuće i konačna odluka je bila ili na Komitetu ministara ili na Evropskom sudu za ljudska prava, ako mu je predmet proslijeđen od strane Komiteta ministara ili države koja je strana u postupku.

U slučajevima u kojima su države potpisnice prihvatale nadležnost Evropskog suda, Komisija i/ili bilo koja država ugovornica koja je u pitanju, su mogli da u periodu od tri mjeseca od dostavljanja izvještaja (mišljenja Komisije) o predmetu, dostave predmet Evropskom sudu za konačno i obavezujuće presuđenje.

U početku pojedinici nisu imali mogućnost da se diretkno obrate Evropskom sudu. Raniji član 25. Evropske konvencije davao je pojedincima samo pravo na direktno podnošenje predstavke Komisiji. Protokol broj 9 uz Evropsku konvenciju, koji je stupio na snagu 1. oktobra 1994. godine, dao je ograničenu mogućnost pojedincima da se obrate sudu. Ukoliko predmet ne bi bio dostavljen sudu, Komitet ministara bi, vršeći svoju kvazi-sudsku funkciju, odlučio da li je došlo do kršenja Evropske konvencije, najčešće usvajajući mišljenje iz izvještaja Komisije. Međutim, od 1980-tih godina, zbog sve većeg broja predmeta pred institucijama Konvencije, pojavila se potreba za reformom ovog sistema. U cilju reforme sistema zaštite ljudskih prava Evropske konvencije koncipiran/izrađen/ sačinjen je Protokol broj 11 (stupio na snagu 1. novembra 1998. godine) u cilju pojednostavljenja strukture institucija Konvencije, prije svega skraćivanja vremena trajanja postupka, te jačanje njihovog sudskog karaktera, kroz, između ostalog, ukidanje sudske (kvazi-sudske) funkcije Komiteta ministara. Protokol broj 11 ukinuo je Komisiju (ali je ona nastavila sa radom do 31. oktobra 1999. godine, radi okončanja tekućih postupaka), te je uspostavljen jedan stalni sud za ljudska prava, u skladu sa Članom 19 konvencije, kojem pojedinci direktno mogu podnositi predstavke. U prve tri godine samostalnog postojanja Evropskog suda za ljudska prava, broj sporova je uvećan za oko 130%. Tokom 1998. godine bilo je evidentirano 5.979 predmeta, a 2001. godine 13.858. Prema podacima iz godišnjeg izvještaja Evropskog suda za ljudska prava za 2007. godinu, na dan 31. decembra 2007. godine pred Sudom se nalazilo 838 predstavki protiv Bosne i Hercegovine; 254 predstavki je odbačeno; 16 predstavki je komunicirano, tj. dostavljeno na odgovor Vladi Bosne i Hercegovine; 5 predstavki je proglašeno prihvatljivim; i donesene su 3 presude[27] (European Court of Human Rights, *Annual Report 2007*, preuzeto 2. januara 2009. godine, sa http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+Reports.

[27] Prva presuda protiv Bosne i Hercegovine donesena je 31. oktobra 2006. godine (postala je konačna 31. januara 2007. godine) u predmetu *Jeličić protiv Bosne i Hercegovine*. Nakon toga doneseno je još ukupno 6 presuda.

Daljnje pitanje reforme sudskog sistema, zbog preopterećenosti suda (krajem 2003. godine Sud je imao oko 65.000 predmeta), otvoreno je 2000. godine, pa je *Protokol 14.* predložen kao mehanizam rasterećenja Suda i unapređenja njegove efikasnosti. Protokol predviđa prijenos nadležnosti s vijeća na suce pojedince, smanjenje broja članova vijeća, pooštravanje uvjeta za pokretanja međunarodnih sporova. Protokol broj 14 je otvoren za potpisivanje 13. maja 2004. godine. Potpisale su ga sve države članice Vijeća Evrope, a ratificiralo ga je 46 država, tj. sve države osim Rusije. Bosna i Hercegovina je potpisala Protokol broj 14 10. novembra 2004. godine, a ratificirala ga je 19. maja 2006. godine. Obzirom da se radi o protokolu koju mijenja postojeći sistem zaštite, tj. o protokolu koji mijenja odredbe Konvencije koje se odnose na rad suda, da bi stupio na snagu neophodno je da bude ratifikovan od strane svih država članica. Za razliku od Protokola broj 11, Protokol broj 14 ne mijenja radikalno kontrolni sistem Konvencije. Njegova osnovna svrha jeste da poboljša funkcionisanje postojećeg sistema.

Sud se sastoji od Sekretarijata i sudija. Broj sudija Evropskog suda jednak je broju država članica Vijeća Evrope. Imenovani suci vrše svoju funkciju samo u svoje lično ime, i ne predstavljaju državu čiji su državljani, kao ni bilo koju drugu državu. Sudije imenuje Parlamentarna skupština Vijeća Evrope. Mandat sudija je šest godina, s tim da postoji mogućnost njihovog reizbora. Međutim, nakon što Protokol broj 14 uz Evropsku konvenciju stupi na snagu, sudije će se imenovati na period od devet godina, bez mogućnosti reizbora. Evropski sud razmatra predmete 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 za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda). Sekretarijat suda („the Registry“) se sastoji od pravnika, administrativnog i tehničkog osoblja, i prevodilaca. Zadatak Sekretarijata je da obezbijedi pravnu i administrativnu podršku radu Suda (Sudu u vršenju njegove funkcije). U okviru Sekretarijata nalazi se 20 pravnih odjela („legal divisions“) koji su podijeljeni u okviru pet tzv. pravnih sekcija („section“). Svi pravnici iz Sekreterijata su uposlenici Vijeća Evrope. Na čelu Sekreterijata nalazi se Arhivar suda (ili Registrar; The Registrar of the Court) kojem u radu pomažu dva zamjenika (svi se biraju na plenarnom zasjedanju suda).

Da bi neka apelacija (predstavka) bila razmatrana, mora ispunjavati uvjete prihvatljivosti iz člana 35. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a to su:

- apelacija se mora podnijeti u roku od šest mjeseci od dana kada je donijeta pravosnažna odluka; (od dana donošenja konačne odluke)
- 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)

Sud će proglasiti neprihvatjivom predstavku ukoliko je anonimna, ako je u suštini istovjetna sa 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; ukoliko je apelacija inkompatibilna sa odredbama Konvencije ili protokola uz nju (*rationa materiae* inkompatibilnost), ukoliko je očigledno (*prima facie*) neosnovana, ili ukoliko predstavlja zloupotrebu prava na podnošenje apelacije.

Na osnovu člana 28. Evropske konvencije, Komitet jednoglasnom odlukom proglašava apelaciju neprihvatljivom, ako se takva odluka može donijeti bez daljnjeg ispitivanja. Ova odluka je konačna.

Ako nije donesena takva odluka, 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 slučajevma, 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 sa 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 koje donese vijeće su konačne i objavljuju se, a postaju konačne kada stranke izjave da neće podnostiti zahtjev da se predmet iznese pred Veliko vijeće; 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“) određuju detaljnije organizaciju i način rada i proceduru pred Sudom. Nadzor nad provedbom presuda Evropskog suda vrši Komitet ministara.

U vezi sa nadležnostima Evropskog suda treba istaći da on nije apelacioni sud, tj. nema nadležnost da ukine ili prinači odluke ili presude

domaćih, nacionalnih sudova. Razlog zbog čega se Evropski sud vrlo često shvata kao apelacioni sud je vjerovatno zbog toga što sud može da razmatra navode o povredi nekog prava iz konvencije ili protokola nakon što su ti navodi bili razmatrani od strane domaćih sudova. To znači, kao što je već ranije navedeno, da prije nego se obrati Evropskom sudu, potencijalni apelant treba dati mogućnot domaćim organima - najčešće sudskim – da isprave kršenje njegovih prava iz Evropske konvencije korištenjem pravnih lijekova koji mu stoje na raspolaganju u državi ugovornici protiv koje on/ona žele podnijeti apelaciju Evropskom sudu. Ovakav pristup je logična posljedica osnovnog cilja Konvencije da se postigne „zajedničko provođenje“ prava garantovanih Konvencijom.

4.3. EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRACIJU KROZ PRAVO (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. Do sada je imala vodeću ulogu u usvajanju ustava koji su u skladu sa standardima evropskog ustavnog nasljeđa. Sjedište komisije je u Veneciji, sastaje se četiri puta godišnje. Na početku, komisija je imala 18 članova, da bi se sve države članice Vijeća Evrope pridružile, a od 2002. godine komisija je otvorena i za države ne-članice Vijeća. Tako, Kirgistan se pridružio komisiji 2004., Čile 2005., Republika Koreja 2006., Maroko i Alžir 2007., te Izrael 2008. godine. Danas komisija ima 53 člana. Bjelorusija je pridružena članica, a Argentina, Sveta stolica, Kanada, Japan, Kazahstan, Meksiko, SAD i Urugvaj imaju status posmatrača. Osnovni zadatak Komisije je izrada nacrta ustava i ustavnih amandmana, ali se također bavi i pitanjima kao što su prava manjina, izborno pravo itd. (tzv. „para-constitutional law“).

5. INSTITUCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Za stanje ljudskih prava i sloboda u demokratskom društvu od naročitog je značaja njihovo ostvarivanje i mehanizmi ustavno-pravne zaštite. Karakter univerzalnosti jeste jedno od osnovnih obilježja ljudskih prava. Međutim, treba razlikovati pojam ljudskih prava kao filozofski ili politički od pravnog koncepta. Naime, tek implementacijom u pravni poredak, što se čini kroz nacionalne ustave, a u savremeno doba i kroz međunarodne dokumente, nastaje obaveza poštivanja ljudskih prava, kada ona od jedne

filozofske ili pravne ideje, odnosno, koncepta, postaju pravna kategorija. Stoga se u pravnoj terminologiji ona nazivaju bazičnim ili temeljnim pravima čovjeka i građanina.

Danas u savremenom svijetu postoje mnogobrojni pravni izvori, te različiti instrumenti nadzora njihove primjene i zaštite. Za realizaciju bilo kojeg prava, pa tako i ljudskih prava, nije dovoljno stvoriti pravne izvore koja ih garantuju na normativnom nivou, nego je od presudnog značaja organizovati institucije koja će osigurati njihovo poštovanje, tj. njihovu *de facto* efikasnu primjenu u stvarnosti. Kao što se vidi iz ranijih paragarafa, Ustav Bosne i Hercegovine, kao i ustavi entiteta, sadrže širok katalog ljudskih prava i sloboda, u koja ulaze ljudska prava i slobode zaštićena međunarodnim instrumentima koja čine sastavni dio ustava (Ustava Bosne i Hercegovine i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine). Međutim, ono što je važnije od normativnog nabrajanja prava i sloboda, jeste uspostavljanje efikasnog mehanizma njihove zaštite.

Osnovne institucije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u Bosni i Hercegovini su Ustavni sud Bosne i Hercegovine, te Uredi Ombudsmana na državnom i entitetskim nivoima. Još jedna izuzetno važna institucija, koja je u velikoj mjeri doprinjela razvoju i poštovanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, kao i prihvatanju i shvatanju odredaba Evropske konvencije, kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava, je i bivši Dom za zaštitu ljudskih prava za Bosnu i Hercegovinu, odnosno, Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine .

Ono što je značajno istaći jeste činjenica da i redovni sudovi u Bosni i Hercegovini u svojoj praksi primjenjuju Evropsku konvenciju. Primjena odredaba o ljudskim pravima i osnovim slobodama na nižim nivoima pravnog sistema, trebalo 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 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.

Imajući u vidu ustavni koncept zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, te karakter i nadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nema sumnje da je on veoma značajna i specifična institucija Bosne i Hercegovine. Naime, Ustavni sud se istovremeno pojavljuje i kao zaštitnik Ustava i kao institucionalni garant za zaštitu ljudskih prava i sloboda ustanovljenih u katalog ljudskih prava člana II Ustava, kao i u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine.

Nadležnost, sastav i način rada Ustavnog suda Bosne i Hercegovine regulisane su članom VI Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud se sastoji od devet članova. Četiri člana bira Predstavnički dom Federacije Bosne i Hercegovine, a dva člana Narodna skupština Republike Srpske. Preostala tri člana bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava nakon konsultacija sa Predsjedništvom. 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).
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 proslijedio 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. Odluke se objavljuju u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" te u službenim glasilima entiteta i Distrikta Brčko. Ustavni sud odlučuje u plenarnoj sjednici, u Vijeću od pet sudija i u Malom vijeću od troje sudija. Da bi neka apelacija bila razmatrana neophodno je da ispunjava uvjete prihvatljivosti. Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke, koja se pobija apelacijom iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu. Apealcija mora biti podnesena u roku od 60 dana od dana prijema odluke o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku koji je podnosilac apelacije korisitio. Ostali slučajevi kada apelacija nije dopustiva navedeni su u članu 16. stav 4. Pravila suda: Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje; apelacija je anonimna; podnosilac apealcije 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

proizilazi da ima osnova za ponovno odlučivanje; apelant je zloupotrijebio pravo na podnošenje apelacije; ako su nastupile izmijenjene pravne okolnosti; apelacija je *ratione materia*, *ratione personae* ili *ratione temporis* inkompatibilna sa Ustavom; apelant je pokrenuo istovjetan postupak pred Domom za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu; 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, odnonsno, 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.

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

Dom za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu je uspostavljen na osnovu Sporazuma o ljudskim pravima sadržanim u Aneksu 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Sastojao se od 14 članova – 4 člana je imenovala Federacija, a 2 Republika Srpska. Ostalih osam članova je imenovao Komitet ministara Vijeća Europe.

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. Dom je primao prijave koje se tiču povreda ljudskih prava direktno od svake strane potpisnice Aneksa 6 ili od svake osobe, nevladine organizacije ili grupe osoba koje tvrde da su žrtve povrede koju je počinila neka od Strana ili koji nastupaju u ime navodnih žrtava koje su preminule ili nestale. Nadležnost Doma uključivala je prijave koje se odnose na stvari u okviru odgovornosti jedne od Strana potpisnica Aneksa 6 (Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpka), i koje su se desile ili nastavile nakon stupanja na snagu Općeg okvirnog sporazuma, 14. decembra 1995. godine. Prvila procedure Doma za ljudska prava sačinjena su po ugledu na proceduru pred Evropskim sudom za ljudska prava. Kriteriji za prihvatljivost prijava utvrđeni su u članu 8. Sporazuma o ljudskim pravima: „(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 karater za sve Strane. Prosljeđivane su Organizaciji za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) i Uredu Visokog predstavnika radi nadgledanja njihovog sprovođenja.

Dom je prestao sa radom 31. decembra 2003. godine. Nakon toga formirana je Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, kao njegov sljednik. Komsija je uspostavljena na osnovu Sporazuma u skladu sa članom XIV Aneksa 6., potpisanog 22. i 25. septembra 2003. godine i u januaru 2005. godine, sa 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 Komsije, u skladu sa članom 239. Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine, predstavlja krivično djelo. Komisija je prestala sa radom 31. decembra 2006. godine.

5.3. URED OMBUSMENA NA DRŽAVNOM I ENTITETSKIM NIVOIMA

„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, Miličević, Simović i Dmičić, 2004: 100).

U Bosni i Hercegovini postoje državni i dva entitetska Ureda Ombudsmana. Institucija Ombudsmana Bosne i Hercegovine osnovana 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 sa članom 2., stav 2. Aneksa 6, Ured Ombudsmana (i bivši Dom za ljudska prava) razmatra navodna ili očigledna kršenja ljudskih prava predviđenih 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. Aneska 6). Žalbu Uredu Ombudsmana mogu podnijeti bilo koja Strana, pojedinci, nevladine organizacije ili grupe pojedinaca koje tvrde da su žrtve kršenja ljudskih prava, ili koji podnose žalbu u ime navodnih žrtava koje su umrle ili nestale. Omudsman je nadležan da provodi istragu, na osnovu podnesne 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). Nakon završetka istrage, Ombudsman objavljuje izvještaj (nalazi i zaključci). Strana, za koju se u istrazi utvrdi da je povrijedila 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 Viskog predstavnika u Bosni i Hercegovini, kao i Predsjedništvu 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, također, imao pravo pokretanja postupka pred Domom za ljudska prava, kao i pravo da interveniše u bilo kojem postupku pred Domom.

Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine osnovan je Ured Ombudsmana Federacija Bosne i Hercegovine (član II.B. Ustava). Ured se sastoji od tri ombudsmana, po jedan iz svakog konstitutivnog naroda Bosne i Hercegovine, koje imenuje Parlament Federacije Bosne i Hercegovine. Član II.B.2. Ustava, propisuje da su „[o]mbudsmani dužni štititi ljudsko dostojanstvo, prava i slobode garantovane ovim ustavom, instrumentima navedenim u Aneksu i ustavima kantona. Naročito će raditi na otklanjanju posljedica kršenja ljudskih prava i sloboda, a posebno posljedica etničkog čišćenja“. Nadležnost Ombudsmana utvrđena je u članu II.B.5. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Ombudsman je nadležan da istraži sve slučajeve kršenja ljudskih prava od strane bilo kojeg organa ili nosioca javne funkcije. Ombudsman ima pravo da ispita djelatnost „bilo koje institucije vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine i dati preporuku za otklanjanje uočenih slabosti u njihovom radu“ (Trnka, Miličević, Simović i. Dmičić, 2004: 100). Nadalje, kada smatra da je to potrebno za izvršavanje njegovih funkcija, ima pravo pokretati sudske postupke i intervenisati u postupcima koji su u toku. Također ima pravo uvida u sve službene spise koje smatra potrebnim za obavljanje svoje dužnosti, uključujući i one tajne i povjerljive spise. Ombudsman može postupati po vlastitoj inicijativi ili na osnovu podnesene prijave. Ombudsmani podnose godišnji izvještaj Premijeru Federacije Bosne i Hercegovine, te njegovim zamjenicima, i Konferenciji o evropskoj sigurnsoti i saradnji. Osim toga, Ombudsman može, u bilo kojem

trenutku, podnijeti poseban izvještaj bilo kojem organu u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji su dužni odgovoriti u ostavljenom roku.

Ured Ombudsmana Republike Srpske uspostavljen je Zakonom o Ombudsmanu Republike Srpske, koji je usvojila Narodna skupština Republike Srpske 8. februara 2000. godine. Ured Ombudsmana se sastoji od Ombudsmana i dva zamjenika (po jedna osoba iz svakog konstitutivnog naroda), koje imenuje Narodna skupština na prijedlog Visokog sudskog savjeta (član 8. Zakona o Ombudsmanu Republike Srpske). Prvi ombudsmeni su imenovani 28. aprila 2000. godine od strane tadašnjeg Ombudsmana Bosne i Hercegovine, a institucija je počela rad sa strankama 30. novembra 2000. godine. Ombudsman istražuje navode o kršenju ljudskih prava u postupcima pred republičkim, gradskim ili općinskim organima vlasti ili drugim organima, kao i u postupcima pred institucijama koje vrše javne poslove (nepoštivanje prava na pravičan postupak, nerazumna dužina trajanja postupka, pogrešna primjena zakona na štetu stranke, neizvršenje odluke itd). Ombudsman, također, može istraživati navode o lošem funkcionsanju sudskog sistema, te ima pravo da interveniše kada sudski organi krše pravo na suđenje u razumnom roku ili ne izvršavaju svoje odluke. Ombudsman ima pravo da pokrene postupak pred Ustavnim sudom Republike Srpske. Nakon provedene istrage, Ombudsman preporučuje individualne ili opšte mjere, ili oboje. Ombudsman podnosi godišnji izvještaj Narodnoj Skupštini Republike Srpske, u kojem navodi podatke o radu Ureda za proteklu godinu, a može podnositi posebne izvještaje odgovarajućim organima Republike Srpske, koji su dužni odgovoriti u ostavljenom roku. Godišnji i posebni izvještaji Ombudsmana su javni dokumenti. Centralna kancelarija Ureda Ombudsmana nalazi se u Banjoj Luci, a terenske kancelarije u Doboju, Prijedoru, Foči i Bijeljini.

6. EKONOMSKA I SOCIJALNA PRAVA

Ekonomska, socijalna i kulturna prava su prava tzv. „druge generacije“. Najvažiji 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 Anesku 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 tradiocionalno smatrana pravom istočnoevropskih, socijalističkih država. Međutim, zbog sve veće pažnje koja se od kraja 80-tih godina pridaje ekonomskim i socijalnim pravima na međunarodnom nivou, veća se pažnja također usmjerava na Evropsku socijalnu povelju. Dva puta je izmijenjena, 1988. i 1995. godine, pa sada uključuje sistem kolektivnih tužbi prema dodatnom protokolu.

Ekonomska, socijalna i kulturna prava koja priznaje Ustav Bosne i Hercegovine (uzevši u obzir i međunarodne dokumente koje čine sastavni dio Ustava, prije svega ICESCR), su, između ostalog:

pravo na rad, pravo na pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad jednake vrijednosti, pravo na pristojan život u skladu sa odredbama ICESCR-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 ICESCR-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.

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

Ljudska prava treba razlikovati od prava manjina, tj. prava određene grupe koja ima posebne etničke, vjerske ili jezičke osobine. Osobe koje pripadaju manjini, pojedinačno ili u zajednici s ostalim pripadnicima te manjine imaju pravo njegovati vlastitu kulturu, propovijedati ili prakticirati vlastitu religiju, te koristi 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).

U Preambuli Ustava Bosne i Hercegovine, pored ostalih međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava, navedena je Deklaracija Ujedinjenih

naroda o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim 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 ovom Ustavu, 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“. Aneks I Ustava Bosne i Hercegovine, pored ostalih međunarodnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava, sadrži Evropsku povelju o regionalnim jezicima i jezicima manjina iz 1992. godine i Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina iz 1994. godine

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine sadrži nekoliko odredbi koje se odnose na zaštitu manjina. Tako, u članu II.A.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine navedeno je da se na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine garantuje zaštita manjina i potencijalno ugroženih grupa, te se, pored ostalog, garantuje sloboda religije, uključujući privatno i javno vjeroispovijedanje. Pomenuti član, također, zabranjuje svaku diskriminaciju u uživanju prava i sloboda zasnovanu, između ostalog, na nacionalnom porijeklu. Osim toga, u Anesku Ustava Fedearacije 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.

I Ustav Republike Srpske, također, sadrži odredbe koje se odnose na prava manjina i njihovu zaštitu. Član 5. Ustava Republike Srpske propisuje da se ustavno uređenje Republike temelji, izmedju 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.

8. PRIMAT KOLEKTIVNIH NAD INDIVIDUALNIM PRAVIMA U BOSNI I HERCEGOVINI

U Preambuli Ustava Bosne i Hercegovine navodi se kolektivni identitet („Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima)“) i

individualni („građani Bosne i Hercegovine“). Iz karaktera međunarodni instrumeni za zaštitu ljudskih prava koji su ugrađeni u Ustav Bosne i Hercegovine vidljivo je da se uglavnom štite individualna prava koja pripadaju svakoj osobi, odnosno, koja pripadaju svim licima koja se nalaze pod jurisdikcijom Bosne i Hercegovine. Međutim, ustavne odredbe, najprije one koje se odnose na politička prava, strukturu političkih tijela, te politička prava u vezi s tim, obraćaju se samo Bošnjacima, Srbima i Hrvatima uzimajući u obzir kolektivna prava i kolektivne identitete.

Time se kolektivna prava stavljaju na prvo mjesto, tj. daje im se primat u odnosu na individualna prava u sistemu ljudskih prava u Bosni i Herceogovini. Dakle, u sistemu ljudskih prava u Bosni i Hercegovini prisutna je domincija kolektiva nad pojedincem. Uzevši u obzir da se ustavne odredbe koje se odnose na kolektivna prava obraćaju samo konstitutivnim narodima to znači da se manjinama, kao kolektivu i kao pojedincima, onemogućava uživanje određenih prava, prije svega političkih, a time i ostvarenje njihovih kolektivnih interesa.

9. ZAKLJUČAK

Zaštita i ostvarenje ljudskih prava i osnovnih sloboda su u funkciji izgradnje demokratskog društva. Efikasna zaštita ljudskih prava zahtijeva efikasnu državu koja djeluje na cijeloj teritoriji, sa svim neophodnim instrumentima vlasti potrebnim da se ostvari zaštita svojih građana. Kao što se to može zaključiti iz prethodnog izlaganja, instrumentarij ljudskih prava ugrađen u ustave, državne i entitetske, je dosta širok, posebno imajući u vidu međunarodne dokumente iz Aneksa I Ustava Bosne i Hercegovine i Aneksa Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Posebno značajnu ulogu u zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda ima Ustavni sud Bosne i Hercegovine. Vjerovatno najznačajnija činjenica, kako za priznavanje, tako i za poštivanje i efikasnu zaštitu ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, jeste direktna primjena Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenih protokola u Bosni i Hercegovini, te utvrđivanje njihovog prioriteta nad svim ostalim zakonima. To, dakle, znači da sudovi, niže- i višestepeni, imaju obavezu da prilikom postupanja primjene direktno Konvenciju. Građanima je na taj način omogućena efikasna zaštita njihovih prava na svim nivoima sudstva.

Međutim, i pored širokog instrumentarija ljudskih prava i dobro osmišljenog mehanizma zaštite na državnom i entitetskim nivoima, *de facto* situacija je daleko od zadovoljavajuće, naročito imajući u vidu proces implemenatcije odluka, tj. neizvršenje odluka u kojima je utvrđena povreda ljudskih prava (odluke Ustavnog suda, te bivšeg Doma/Komisije za ljudska prava). Implemenatcija odluke je završni akt procesa zaštite i ostvarenja ljudskih prava i osnovnih sloboda, i ukoliko ona izostane cijeli postupak gubi smisao, i ne može se govoriti o postojanju efikasnog mehanizma

zaštite. Da bi mehanizam zaštite bio efikasan i potpun potrebna je bolja koordinacija i kooperacija između svih nivoa vlasti u ovom domenu.

LITERATURA

Bakšić-Muftić, Jasna (2002). Sistem ljudskih prava. Sarajevo: Fond otvoreno društvo BiH – Pravni centar FOD BiH, „Magistrat“, Sarajevo.

Benedek, Wolfgang/Konig, Otto/Promitzer, Christian/Sarajlija, Ermin (1997). Ljudska prava u Bosni i Hercegovini: znanost i praksa, Simpozij u Grazu 1997. Sarajevo i Graz: Centar za ljudska prava, Univerziteta u Sarajevu i Karl-Franzens Univerzitet u Grazu.

Brownlie, Ian Q.C. (1992). Basic documents on human rigths. Oxford: Clarendon press.

Dijk, Van P./Van Hoff, G.J.H u saradnji sa A.W.Heringa/L.G.C. Schokkenbroek/B.P. Vermeulen/M.L.W.M. Viering/ L.F. Zwaak. (2001). Teorija i praksa Evropske konvencije o ljudskim pravima. Sarajevo: Muller.

European Court of Human Rights. Annual Report 2007. Preuzeto 2. januara 2009. godine sa http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+Reports/.

Human Security Network Graz (2003). Understanding human rights, manual on human rights education. Graz: European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy (ETC).

Ilić, Stevan/Milenković, Dejan/Kovačević-Vučo, Biljana (2002). Ombudsman-međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa. Beograd: Komitet pravnika za ljudska prava.

Jacobs, Francis G./White, Robin C.A. (2002). The European Convention on Human Rights. Oxford: Clarendon press.

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.

Mreža Centara ljudskih prava (2003). Ljudska prava za nepravnike. Podgorica i Zagreb: Centar za ljudska prava Univerziteta Crne Gore i Centar za ljudska prava Filozofski fakultet Univerziteta u Zagrebu

Nowak, Manferd (2003). Introduction to the Human Rights Regime. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff publishers.

Sali, Sevima/Terzić, Zlatan (1996). Međunarodni dokumenti o ljudskim pravima, Instrumenti Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Sarajevo: Pravni centar, Fond otvoren društvo Bosne i Hercegovine.

Savić, Snežana (2000). Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini. Banja Luka: Univerzitet u Banjaluci, Pravni fakultet Banjaluka.

Simović, Miodrag/Dmičić, Mile (2005). Zbirka odluka Ustavnog suda Republike Srpske 1994-2004. Banja Luka: Ustavni sud Republike Srpske.

Trnka, Kasim/Miličević, Neđo/Simović, Miodrag/Dmičić, Mile (2004). Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Ustav Republike Srpske, Evropska povelja o lokalnoj samoupavi, komentar. Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva.

Vehabovic, Faris (2006). Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sarajevo: ACIPS.

POLOŽAJ NACIONALNIH MANJINA U POLITIČKOM SISTEMU

Katarina Crnjanski-Vlajčić

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 isticani 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 međunarodno-pravnoj 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 nacionale manjine koju je dao Fračkesko 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 spriječavanje svih 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 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 građane 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 rasne diskriminacije, (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34)

I ova definicija sadrži objektivni i subjektivni element, ali se od Kaportortijeve 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 sa 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 se može zaključiti 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 razvijen 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 unaprijeđenju 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 (Službeni glasnik BiH, 12/03) koji u članu 3. sadrži i definiciju pojma nacionalne manjine. U skladu sa Zakonom, nacionale 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 povijesi i drugih obilježja.

Ista definicija pojma nacionalne manjine nalazi se i u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine (član 1.1a Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, 33/08).

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, Ukrajince) 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 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.

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

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

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

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.

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 sa Crnogorcima, Makedoncima i Slovencima, 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 i Vjeća

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 sa 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. Jedini indikator na osnovu kojeg se može zaključivati o trenutnom broju pripadnika nacionalnih manjina jesu prostori na kojima postoje manjinska udruženja.

3. MEĐUNARODNI, USTAVNO-PRAVNI 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 kojima je država pristupila, ali i domaćim zakonodavstvom. Na samom početku važno je pomenuti da je u okviru Anexa 1 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini predviđen set međunarodno pravnih 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 i Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Prva dva međunarodna dokumenta su pravno

obavezujuća za državu ugovornicu, te da imaju razvijene mehanizme provođenja monitoringa nad preduzetim obavezama od strane države ugovornice.

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 nisu postali sastavni dio unutrašnjeg pravnog sistema Bosne i Hercegovine. Ovo je slučaj i sa Evropskom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima koja je potpisana u septembru 2005. godine, ali još uvijek nije ratifikovana, te se s toga ne može smatrati dijelom unutrašnjeg pravnog sistema države. Važno je naglasiti da samo potpisivanje određenog međunarodnog dokumenta ne podrazumjeva i njegovu primjenu, jer da bi postao važeći na teritoriji jedne države dokument mora biti ratifikovan od strane parlamenta i objavljen u službenom glasilu.

Okvirna konvencija i da će o ovome periodično izvještavati Vijeće Evrope (svake četiri godine), te da će u cilju unapređenja položaja nacionalnih manjina na svojoj teritoriji sprovesti 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 sa 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 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, počev od ustavnih dokumenata, tačnije Ustava Bosne i Hercegovine i entitetskih ustava.

3.2. USTAVNO-PRAVNI 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 kolektiviteta (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 vitalna 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 sa 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 (Službeni glasnik Republike Srpske, 2/05). Odredbe ovog Zakona usklađene su sa odredbama državnog Zakona. Federacija BiH je razmatrala usvajanje zakona, ali je prijedlog zakona odbijen od strane

Parlamenta Federacije BiH u septembru 2006. i do polovine 2008. godine ovaj zakon nije usvojen.

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.

3. 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 telima 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 (Vencijanska komisija) 2004. godine kada je utvrđeno da ovakve odredbe Ustava moraju biti izmjenjene, što predstavlja i jedan od preduslova pristupanja Evropskoj Uniji. Iako je Vencijanska komisija primjetila 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, primjećeno je takođe da su državne institucije strukturirane tako da ne predstavljaju građane direktno, već da osiguraju zastupljenost konstitutivnih naroda. Prema mišljenju Vencijanske 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 sa 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).

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 porjeklo vezali za pripadnost jednom od tri konstitutivna naroda. S obzirom 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 pitanju 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 djelu 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 opredjele kao pripadnici jednog od konstitutivnog naroda što je u apsolutnoj koliziji sa međunarodno garantovanim pravom na nacionalnu (etničku) opredijeljenost, ali i sa 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 (Službeni glasnik BiH, 4/04), kada je pripadnicima nacionalnih manjina omogućeno da na lokalnim izborima biraju svoje predstavnike u lokalne organe vlasti - skupštine opština/opšinska vijeća. Član 13.14. garantovao je pripadnicima svih nacionalnih manjina koji u ukupnom broju stanovništva opštine učestvuju ukupno do 3% stanovništva, najmanje jedno mjesto u opšinskom vijeću/skupštini opštine, a u opštinama u kojim čine više od 3% garantuje se najmanje dva mjesta. Međutim, i ovaj član zakona je izmjenjen 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 sa posebne liste kandidata pripadnika nacionalnih manjina ne mogu glasati za drugog kandidata sa opšte liste koji se takmiči za redovne mandate. U slučaju da se mandat ne dodijeli pripadniku nacionalne manjine, ovaj mandat ostaje upražnjen (Službeni glasnik BiH, 37/08).

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

	Opština	Ukupno glasova za nacionalne manjine	Broj glasova izabranog predstavnika	Predlagač
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 *Romski san* – nezavisni kandidat
8	Doboj	188	89	Nezavisni kandidat
9	Donji Vakuf	9	7 2	SDP SDP
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

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

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 kandidata uspijeli su da uđu u opštinska vijeća/skupštine opština i sa manje od 10 glasova.

Međutim, najsporniji dio ovako regulisanog principa garantovanih mjesta za pripadnike nacionalnih manjina upravo je zakonska odredba koja se poziva na poslednji popis. S obzirom da je problematika u vezi sa 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 sa 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 sa tim bilo moguće vršiti izmjene opštinskih statuta i potpuna implementacija odredbe Izbornog zakona.

5. 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 Ustavno-pravne 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. Vijeće nacionalnih manjina moralo bi se osnovati i u Federaciji Bosne i Hercegovine, ali s obzirom da u ovom entitetu još uvijek nije usvojen ni entitetski Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Federacije BiH, čini se da će do ustanovljavanja Vijeća proći još vremena.

Imajući u vidu da je romska nacionalna manjina u Bosni i Hercegovini najbrojnija, ali i socijalno-ekonomske probleme sa 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 sa kojima se romska populacija suočava. Strategija je pripremljena u saradnji sa 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.

6. 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.

6.1. PRAVO NA UPOTREBU JEZIKA

Zakon 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 zahtjevaju 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 obezbjediti 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 namjenjenih javnosti budu ispisani i istaknuti i na jeziku manjine koja to zahtjeva.

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 sa 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 sa 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.[28]

6.2. PRAVO NA OBRAZOVANJA NA MATRENJEM 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 omoguće 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 općina 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

[28] 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).

slučajeva 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.

6.3. 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 općini.

Međutim, ova prava nisu usklađena sa pravima koja proističu iz Zakona o državnom radio-televizijskom servisu Bosne i Hercegovine (BHRT) (Službeni glasnik BiH, 92/05). 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	Jutarnji program	Srijedom	10-15 minuta
RTRS	Bona homo	Svakog drugog četvrtka	45 minuta
BH Radio 1	O nacionalnim manjinama	Svakog prvog ponedjeljka	55 minuta
BHT	Bona homo	Svake druge subote	45 minuta

Izvor: sopstveni prikaz.

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 Sarajevo, koji su tada imali tretman centralnih medija Bosne i Hercegovine.
> U posljeratnom 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).

7. 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 sa najvišim međunarodnim standardima, evidentno je da implementacija većine garantovanih prava u praksu nije zadovoljavajuća. Imajući u vidu malobrojnost pripadnika nacionalnih manjina, njihovu disperziju, nepostojanje preciznih informacija sa popisa stanovništva, visoke cenzuse koje zakoni određuju, ali i ustavno-pravnu 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 mere:

- 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 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 sa 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 Zakon 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, kao i u Republici Srpskoj, i usvojiti amandmane u onim oblastima u kojima se zaštita prava manjina ne provodi.
- U što kraćem roku usvojiti Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine.
- 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.

LITERATURA

Alternativni izvještaj o ostvarivanju Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini (2007). Independent – ustanova za zaštitu ljudskih prava. Zenica.

Bašić, Goran i Crnjanski, Katarina. (2006). Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Centar za istraživanje etniciteta.

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.

Izbornog zakona. Službeni glasnik BiH, 4/04.

Izvještaj 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.

Milićević, Neđo (2004). Stanje i problemi nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, u Bašić (ur.): Perspektive multikulturalizma u državama Zapadnog Balkana. 101-135. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta.

Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika. Venecijanska komisija. Preuzeto 20. novembra 2008. sa http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.asp

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Preuzeto 20. novembra 2008. godine sa: http://www.bh-chr.org/Dokumenti/Evrop%20konven%20za%20zastitu%20nacion%20manjina.doc

Plana akcije o obrazovnim potrebama Roma i pripadnika ostalih nacionalnih manjina u BiH. Preuzeto 20. novembra 2008. godine sa: http://www.oscebih.org/documents/80-bos.pdf

Stanovništvo prema nacionalnoj pripadnosti, po popisima 1961 – 1991. Federalni zavod za statistiku. Preuzeto 20. novembra 2008. godine sa: http://www.fzs.ba/Dem/Popis/NacStanB.htm

Ustava Bosne i Hercegovine, Aneks IV Daytonskog mirovnog sporazuma

Zakona o državnom radio-televizijskom servisu Bosne i Hercegovine (BHRT). Službeni glasnik BiH, 92/05.

Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik BiH, 37/08.

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik BiH, 12/03.

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Republike Srpske. Službeni glasnik Republike Srpske, 2/05.

DRUŠTVENI ASPEKTI POLITIČKOG SISTEMA

Zlatiborka Popov-Momčinović

Sažetak

S obzirom da nijedan politički sistem ne postoji tako reći u „bezvazdušnom“ prostoru, već funkcioniše u određenom društvenom kontekstu, da bi se bolje ušlo u smisao i različite aspekte njegovog funkcionisanja neophodno je ukazati i na njegove strukturno- kulturne uslovljenosti. U tu svrhu se najčešće koristi sintagma civilno društvo, s obzirom da se radi o onom aspektu društvenosti koji je važan indikator načina i stila vladanja i procesa donošenja ključnih političkih odluka, kako u smeru od društva prema vlasti, tako i u smeru od vlasti prema društvu. Pored praktične važnosti, radi se i o sintetičkom terminu koji u sebi inkorporira i druge bitne aspekte društvenosti, budući da se puna „zrelost“ i konsolidacija demokratskog, civilnog društva ne može očekivati u okolnostima velike socijalne i ekonomske deprivacije, nezaposlenosti, slabe i marginalizovane srednje klase, lošeg obrazovnog sistema, rodne neravnopravnosti i dr.

Ključne reči: civilno društvo, demokratija, građanska udruženja, rodna ravnopravnost, obrazovanje, povratak, nezaposlenost, Bosna i Hercegovina

1. UVODNO RAZMATRANJE

1.1. VAŽNOST DRUŠTVENOG KONTEKSTA ZA RAZUMJEVANJE FENOMENA POLITIČKOG SISTEMA

Pre nego što se upustimo u dublji prikaz društvenih aspekata i strukturno- kulturnih uslovljenosti bosansko- hercegovačkog poličkog sistema, najpre ćemo ukazati na važnost i ovog, sociološkog momenta u proučavanju političkih sistema. Kako je politika delatnost koja, kako nam je pojasnila još antička tradicija, predstavlja veštinu, umešnost vođenja društvenih poslova, potrebno je ukazati i na one fenomene društvenosti zbog kojih politika i postoji kao takva, kao i na one koji utiču na način i stil vladanja i donošenja političkih odluka. Ovaj društveni aspekt je utoliko važniji za političke sisteme koji pretenduju da budu demokratski i da svoj legitimitet crpe iz ideje *opšteg dobra*. Naime, demokratija je kao što je primetio Čarls Tejlor velika filosofija uključivanja (Tejlor, 2000: 90), jer se bazira na široj participaciji javnosti u procesu donošenja važnih političkih odluka, dok nedemokratski režimi teže da bilo ograniče ovu uključenost bilo da je manipulativnim sredstvima usmere u od gore zacrtanom pravcu. Stoga se, uslovno rečeno, na demokratski sistem u većoj meri reflektuju različiti

aspekti društvenog, postoji veći proces razmene između društvenog i političkog sistema, a isto tako neka društvena obeležja se smatraju pogodnom osnovom za funkcionisanje i konsolidaciju demokratskog sistema. Iz navedenih razloga, očigledna je potreba da se u ispitivanje fenomena političkog sistema uključe i različiti društveni aspekti.

1.2. STRUKTURNO-KULTURNI PREDUSLOVI DEMOKRATIJE

Uslovljenost demokratije strukturnim i kulturnim obeležjima društva je privukla pažnju brojnih teoretičara i istraživača. Tako je npr. Sejmur Lipset (Seymour Lipset) u svojoj studiji *Politički čovek* i nekim člancima ukazao na uticaj privrednog razvoja, industrijalizacije, i pismenosti na demokratizaciju[29]. Finski politikolog Vanhanen je razradio Lipsetov pristup koji donekle vodi u ekonomski redukcionizam, i ukazao na važnost postojanja više izvora moći u društvu i na ravnomernost njene raspodele. Navedeni faktor je zapravo posrednik preko kojeg varijable koje je ispitivao Lipset utiču na demokratizaciju. Naime, sa privrednim razvojem usložnjava se i broj ekonomskih aktera i različitih interesnih grupa, a razvoj obrazovanosti dovodi do šire rasprostranjenosti intelektualnih izvora moći u društvu (Vanhanen, 1990; 1997, prema Antonić, 2000: 74). Takvim raspršenjem izvora moći omogućava se šira politička participacija, razvija društvena pluralnost, sprečavaju različiti oblici autoritarnosti i nekontrolisani oblici akumulacije moći u uskom krugu. U vezi sa gore navedenim društveno- strukturnim uslovljenostima demokratije, možemo napomenuti i postojanje razvijene srednje klase, delatnih i kompetitivnih elita, kompetentne i nezavisne administracije, što je od velikog značaja za uspešno funkcionisanje demokratskog sistema i razvoj društvenog pluralizma. U bosanskohercegovačkom društvu većina ovih uslova nije ispunjena. Ekonomskog razvoja gotovo da nema, preduzetnički duh se ne može razviti usled hronične zavisnosti od strane pomoći, nedostatka sredstava i inicijativa, a umesto preduzetnih i odgovornih elita na delu imamo razne oligarhije koje stalno uvećavaju svoju moć i teže međusobnom srašćivanju.

Kada je reč o tzv. kulturnim uslovljenostima, ovde treba napomenuti poznatu studiju Gabrijela Almonda i Sidnija Verbe *Civilna kultura; Politički stavovi i demokratija u pet zemalja.* U toj studiji autori su učinili svojevrsan kopernikanski zaokret u politikološkim istraživanjima, skrenuvši pažnju sa institucionalnih i proceduralnih aspekta političkog sistema na stavove i vrednosti šire populacije prema tim istim institucijama i procedurama.

[29] Lipset je utvrdio postojanje jakih statističkih veza između pismenosti i vrste poretka. Tako je u evropskim demokratijama pismenost iznosila 96%, a u latinoameričkim diktaturama 46%. Stepen industrijalizacije Lipset je merio udelom nepoljoprivrednog življa, i utvrdio da je taj udeo manji u demokratskim zemljama (Lipset, 1969: 158- 162).

Istraživanje je pokazalo da funkcionalnost američke i britanske demokratije delom proizlazi i iz postojanja građanske (*civic)* političke kulture kod šire populacije, s obzirom da na taj način sistem ima stabilno uporište i legitimitet, a isto tako politička elita se mora ponašati odgovorno i kompetetno s obzirom da stanovništvo ovih zemalja ima visoku spremnost na civilni angažman, visok nivo vlastite subjektivne političke kompetencije, visoku zainteresovanost za politička dešavanja u vladinom ali i nevladinom sektoru (Almond & Verba, 2000). I brojna druga istraživanja su u duhu ove tradicije ukazala na važnost kulturnih preduslova i uticaja na funkcionisanje političkog sistema, a ponovni zamah su dobila u periodu rušenja brojnih autoritarnih režima krajem prošlog veka. Postavilo se pitanje da li i u kojoj meri promene u političkoj kulturi prate promene političkih institucija. Ispostavilo se da se to ne dešava automatski po ostvarivanju institucionalnih promena već da i dalje postoje u svesti ljudi svojevrsni kulturni „talozi" iz starog sistema (Vujčić, 2001: 142), a uočen je i trend povratka tradicionalističkim vrednosnim obrascima i oblicima delovanja (Vasović, 1998). Na našim prostorima tranzicija nije započela događanjem građanki i građana, već događanjem naroda i to ne u ime principa konstituisanja naroda u naciju na osnovu ideje narodnog[30] suvereniteta, ograničenja vlasti i poštovanja ljudskih prava i sloboda, već u ime naroda kao organske tvorevine, neraskidivo povezane sa vlastitom istorijom, tradicijom, mitologijom (ali i mitomanijom), teritorijom i harizmatičnim vođom. Krajnji rezultat ovakvih kretanja je bio najužasniji ratni konflikt u Evropi posle drugog svetskog rata, a u takvom jednom kontekstu je proces konstituisanja građana/ki kao ključnih političkih aktera jednog društva u velikoj meri dodatno usporen.

2. CIVILNO DRUŠTVO U BOSNI I HERCEGOVINI

2.1. CIVILNO DRUŠTVO – INDIKATOR DEMOKRATIJE

Pod civilnim društvom podrazumevamo spontani oblik udruživanja i povezivanja građanki i građana nezavisno od svere moći i vlasti, ali sa ciljem da se utiče na nosioce ključnih političkih uloga i na političke procese u jednom društvu. Kako primećuju Hag, Herop i Breslin (Hague, Harrop & Breslin) glavna karakteristika civilnog društva je da ono nije ni prodržavno ni antidržavno već jednostavno nedržavno (Hague, Harrop & Breslin, 1998: 85), što ga čini nezavisnim i važnim akterom političkog i društvenog

[30] Pri tome treba istaći da je u liberalnoj tradiciji ideja narodnog suvereniteta zapravo predstavljala građanski suverenitet, s obzirom da se pretpostavljalo da izvor vlasti i političkih ustanova zapravo leži u rukama onih, koji su do sada samo bili objekti politike i političke samovolje apsolutnih monarha. Narod u lokovskoj i rusoovskoj tradiciji društvenog ugovora nije etnička, već politička kategorija, koju čine ljudi pojedinci sa svojim neotuđivim pravima, od kojih je pravo na slobodu centralno.

delovanja uopšte. Na njegov teorijski i praktični značaj se jasno ukazalo u okviru liberalne političke misli, u kojoj se jasno elaborira da je potrebno definisati i ograničiti ingerencije i funkcije vlasti u cilju zaštite ljudskih prava i sloboda. Tu se jasno pomalja svojevrsna etička suprematija civilnog drušva kao sfere ljudske slobode i spontanog socijabiliteta u odnosu na državu kao sveru političke moći, glomaznih institucija i krutih hijerarhija. Principi na kojima počiva koncept civilnog društva, kao što su autonomija, asocijativnost, kontraktualnost, pluralizam, individualitet i samoinicijativa, solidarnost, samoorganizacija i dobrovoljnost, javnost, humanost i humanitarnost, samopomoć (Pavlović, 2004: 80) jasno govore u prilog ove suprematije. O civilnom društvu u pravom smislu reči govorimo onda kada postoji određeno stanje duha u društvu, koje karakteriše građanski aktivizam, osećanje za značaj vlastite ličnosti kao političkog subjekta, spremnost na međusobno udruživanje, visok stepen međuljudskog poverenja u sugrađane/sugrađanke, politički optimizam, predanost ideji opšteg dobra i vera da se dobrobit pojedinca može potpuno ostvariti samo kroz dobro zajednice i zajedničko delovanje. To je možda najbolje naslutio francuski teoretičar Aleksis de Tokvil proputovavši Sjedinjene Američke Države u XIX veku, gde je, osetivši u vazduhu duh uzavrele, mlade demokratije bio podstaknut da napiše kapitalno delo *O demokratiji u Americi.* U našem društvu naprotiv umesto tokvilovske uzavrelosti i građanskog optimizma dominira osećaj apatičnosti, političkog cinizma, nemoći i obesmišljenosti.

Sintagma civilno društvo je ponovo zaokupila pažnju usled njegovog gušenja u nedemokratskim režimima kojima je obilovao XX vek. Naročito je ukazivano na sistematsko sputavanje i „zamrzavanje“ civilnog društva, kao ključnog mehanizma preko kog se vršila kontrola nad građanstvom[31]. Organizacije i udruženja su stvarana od gore, kao prenosne poluga same vlasti a ne kao odraz težnji i potreba samog društva, i umesto tokvilovske škole demokratije služila su kao škola podaništva i poslušnosti. Uprkos tome, kao što je bio slučaj u nekim zemljama koje su pripadale komunističkom bloku, javljale su se organizacije koje su artikulisale istinske težnje društva u odnosu na otuđenu, autoritarnu vlast[32]. Iako je stvarni doprinos ovih organizacija rušenju komunističkog sistema još uvek predmet spora[33], njihovu ulogu ipak ne bi trebalo zanemariti, a svakako treba i još

[31] Najplastičniji opis ovog duhovnog stanja društvenog zamrzavanja je proizašao iz pera Vaclava Havela, Milana Kundere, Gartona Eša i drugih. Tako Havel piše o eliminaciji čitavog političkog života, o političkoj praznini koja se ispunjava ideološkim ritualima, gde svako interesovanje ljudi za politička pitanja potpuno iščezava. Opisujući puki karijeristički posttotalitarizam posle slamanja praškog proleća, Garton Eš piše: „...Politika zemlje zamrznuta je do potpune nepokretnosti... već petnaest godina traje zima posle jednog praškog proleća... Nikad nisam bio u zemlji u kojoj su politika i, u stvari, celokupan javni život, do te mere bili stvar krajnje ravnodušnosti“ (prema Linc i Stepan, 1998: 386).

[32] Npr. sindikat Solidarnost u Poljskoj, Povelja 77 u Čehoslovačkoj, Mađarski demokratski forum i Ekološka grupa u Mađarskoj.

[33] Naime, postavlja se pitanje koliko je impuls za promenom nastao usled napuštanja tvrdokorne brežnjevske doktrine od strane Gorbačova, kao i usled nemogućnosti samog

jednom istaći da se bez razvijenog, zrelog i dinamičnog civilnog društva demokratija ne može ni teorijski zamisliti, a još manje ostvariti. Jednom rečju, bez njegovog postojanja stanovništvo lako postaje puk objekt političkih odluka, koje se donose negde drugde, nezavisno od stvarnih društvenih potreba i opštih interesa. Treba podvući da se ovim ne preuzima neki vid manihejskog „metadiskursa“ po kojem bi civilno društvo imalo samo pozitivne kvalitete i hipostazirane razlike u odnosu na državu (Kin, 2003: 86), a čemu je libaralna tradicija često bila sklona. Polazi se od, kako Kin navodi interpretativnog stanovišta „koje može biti od neke koristi u istorijskim raspravama, sociološkim istraživanjima, normativnim raspravama i donošenju političkih sudova“ (isto).

2.2. ZAKONSKA REGULATIVA CIVILNOG SEKTORA U BiH

Kada je reč o zakonskoj regulativi civilnog društva, treba istaći da pre usvajanja zakona o građanskim udruženjima 2001., nije postojala odgovarajuća pravna regulativa ovog sektora BiH društva. Zakoni su u velikoj meri bili preuzeti iz socijalističkog perioda, a postojala je i neusklađenost između entitetskih zakona. Tako je u Republici Srpskoj 1992. u potpunosti preuzet zakon iz SR Bosne i Hercegovine, a u Federaciji BiH zakon je usvojen 1995., i iako ne u potpunosti, u velikoj meri je bio odraz starog zakona. Ovakvo pravno rešenje u svakom slučaju nije bilo podsticajan okvir za razvoj civilnog sektora. Npr, bilo je potrebno okupiti 30 pravno sposobnih lica da bi se registrovalo udruženje. Po članu 2 sadašnjeg Zakona o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik, 32/01):

Udruženje se osniva zajedničkim sporazumom u kojem se grupa od tri ili više fizičkih, odnosno pravnih lica, u svim kombinacijama, dobrovoljno udružuje radi ostvarivanja nekog zajedničkog interesa, a pri tome nema najmeru sticati profit. Udruženje postaje pravnim licem onda kada je registrovano onako kako je predviđeno zakonom. Fondacija je pravno lice koje nema svoje članstvo, a čiji je cilj upravljanje određenom imovinom u javnom interesu ili u dobrotvorne svrhe. Fondacije postaju pravnim u BIH onda kada je registrovana onako kako je to predviđeno ovim zakonom.

Kao što se iz datog člana vidi, zakon predviđa dve organizacione forme civilnog sektora- udruženja i fondacije, i njime se, kako stoji u čl. 1 „uređuje osnivanje, registracija, unutrašnja organizacija, upravljanje imovinom i prestanak rada udruženja i fondacija“. Riječ je o opštem zakonu koji se primjenjuje na sva udruženja i fondacije, osim verskih zajednica, političkih i sindikalnih organizacija. Zakonom se zabranjuje uključivanje u predizborne kampanje i finansiranje političkih stranaka, a eventulne privredne aktivnosti

---

sistema, odn. socijalizma kao statičnog društva da iznađe odgovore na brojne izazove koji dolaze iz konkurentnog okruženja i samog društvenog sistema.

su ograničene ne ostvarivanje neprofitnih ciljeva predviđenih statutom. Eventualna nesrodna privredna aktivnost je moguća jedino preko posebno osnovanog pravnog lica (čl. 4). Po zakonu udruženja moraju imati skupštinu, koja je nadležna za donošenje, izmenu i dopunu statuta, imenovanje i razrešenja članova odbora, usvajanje izveštaja koji je pripremio upravni odbor, odlučivanje o eventualnom pripajanju ili razdvajanja sa drugim udruženjima (čl. 18). Upravni odbor udruženja priprema sednice skupštine, priprema nacrt statuta i drugih akata, sprovodi odluke koje je donela skupština, raspolaže imovinom udruženja, podnosi godišnji ili periodični izveštaj o svom radu skupštini na usvajanje (čl. 19). Zakon takođe nalaže da članovi organa udruženja (skupštine i upravnog odbora) ne mogu glasati po pitanjima u kojima se kao interesne strane pojavljuju sami članovi, njihovi bračni drugovi ili rodbina u uspravnoj ili pobočnoj liniji do trećeg stepena, i da je obavezno sve transakcije zaključivati prema povoljnim uslovima za udruženje (čl. 20).

Ono što je važno istaći je da je po novom zakonu znatno olakšana procedura za registraciju s obzirom da je sada dovoljno okupiti 3 fizička odn. pravna lica za registraciju udruženja, odn. kada je reč o fondaciji jedno fizičko ili pravno lice. Registracija se najpre vršila kod ministarstva civilnih poslova i inicijativa, da bi se na osnovu člana 8 Zakona o izmjeni zakona o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine to vršilo Ministarstvo pravde (Službeni glasnik 42/03). Da bi udruženje steklo uslove za registraciju mora imati osnivački akt odn. statut, kao i organe upravljanja-skupštinu i upravni odbor (Službeni glasnik BiH, 32/01, čl. 16), odn. po članu 9. Zakona o izmjeni zakona o udruženjima i fondacijama skupština ostaje obavezni organ udruženja, a u slučaju da statut ne predviđa postojanje upravnog odbora skupština je obavezna da imenuje lice ili lica koja će zastupati udruženje (Službeni glasnik BiH 63/08, čl. 9). Zakon takođe prepoznaje i postojanje udruženja od javnog interesa (čl. 13 i čl. 21). To su udruženja koja imaju šire društvene interese koji prevazilaze interese članova udruženja, i to u oblastima zdravstva, nauke, socijalne zaštite, građanskog društva, ljudskih prava i prava manjina, pomoć siromašnima i socijalno ugroženima, pomoć invalidima, deci i starijima, pomoć žrtvama elementarnih nepogoda, zaštita životne sredine, tolerancije, kulture, verskih sloboda, amaterskih sportova. Udruženja od javnog interesa mogu ostvarivati poreske i carinske olakšice, što svakako doprinosi njihovom uspešnijem i efektivnijem radu. Takođe se predviđa da i fondacije koje propagiraju i promovišu ovakve aktivnosti deluju u javnom interesu, te se i za njih predviđaju navedene olakšice (čl. 21).

2.3. POZITIVNI I NEGATIVNI INDIKATORI RAZVOJA

Kada je reč o razvijenosti civilnog društva u Bosni i Hercegovini neophodno je osvrnuti se na pozitivne i negativne indikatore njegove

zrelosti i „civilnosti“. Samo ukazivanjem na dobre i loše strane dosadašnjih kretanja u ovoj sferi se može steći uvid u stvarne domete razvoja građanskih inicijativa kod nas.

Generalno posmatrano, civilni sektor u našem društvu beleži određeni bum, gledano po broju registrovanih udruženja, i porast je išao možemo reći u nekoliko faza. Ovde treba istaći da se osvrćemo samo na presek stanja u tzv. tranzicionom periodu. Razlog je prevashodno što nam je cilj da prikažemo stanje u sadašnjem političkom sistemu. Zatim, uprkos činjenici da je nekadašnji sistem imao i brojne pozitivne strane i društvene funkcije i bar donekle ličio na nikada ostvaren ideal „socijalizma sa ljudskim licem“, odustvo istinskog društvenog pluralizma i monopol jedne partije na vlast nije bio povoljan okvir za nastanak građanskih inicijativa. Dovoljno je samo podsetiti se na negativne konotacije koje je sam termin građanin, građansko imao u tada zvaničnoj ideologiji. Sa izbijanjem konflikta 1992., pojavljuju se brojne međunarodne organizacije s ciljem pružanja humanitarne pomoći, a neke od njih formiraju nevladine organizacije u BiH kao svoje organizacije „ćerke“. Niču i udruženja koja formiraju same građanke i građani vlastitom inicijativom, u cilju promocije demokratskih, liberalnih vrednosti, međunacionalne tolerancije i antiratnih akcija. Npr., formira se Asocijacija nezavisnih intelektualaca Krug 99, Forum građana Tuzle, kao i neke asocijacije sa nacionalnim predznakom koje su se posvetile navedenim ciljevima, kao što su Srpsko građansko vijeće, Hrvatsko narodno vijeće. U periodu 1995- 2000, zabeležen je kvantitativni bum s obzirom na veliki broj registrovanih asocijacija, na šta su najviše uticale potrebe donatora za lokalnim partnerima pri sprovođenju humanitarnih i projekata rekonstrukcije. Posle 2000., dolazi do zastoja u kvantitativnom smislu, međutim posmatrano sa kvalitativnog aspekta dolazi do specijalizacije u radu kao i do jačanja međusobnog umrežavanja. Ako imamo u vidu da je većina međunarodnih NVO-a formirana u periodu između 1996 i 2000., a većina tzv. lokalnih posle 2000. (Maglajić i Hodžić, 2006: 316), možemo s oprezom istaći da u ovom periodu dolazi do porasta organizacija nastalih iz vlastite civilne inicijativnosti građanki i građana.

Postoje različite procene o broju udruženja u našem društvu, i one se uglavnom kreću između 4.000 i 10.000. Prema Maglajićki i Hodžiću, u BiH ima 9095 udruženja, s tim da se podvlači da su podaci ponekad kontradiktorni budući da se negde navodi samo broj NVO-a, a negde broj i onih organizacija koje spadaju u udruženja građana po našim zakonima ali nisu nevladin sektor u izvornom smislu (npr. kulturna, rekreativna i profesionalna udruženja). Dalje, gotovo polovina registrovanih udruženja više nija aktivna (Maglajić i Hodžić, 2006: 315), što je takođe jedan od uzroka kontradiktornih podataka vezano za broj građanskih udruženja kod nas.

Ono što je važno istaći je da kvantitativan rast nevladinog sektora nije sam po sebi pokazatelj pozitivnih trendova. Često su se na osnovu broja ovih organizacija olako donosili zaključci da je civilna svera u našem

društvu razvijena. Pri tome se zaboravlja da pod sintagmu civilnog društva spadaju zapravo samo one organizacije koje promovišu građanske/demokratske društvene vrednosti, odn. koje angažmanom samih građanki i građana vrše pozitivne društvene funkcije i u svom radu se rukovode pozitivnim principima koje smo naveli. Na žalost, mnoga udruženja u našoj zemlji su samo produžena ruka političkih moćnika, i „njihov je pravi smisao amortiziranje, a ne pospješivanje raznih građanskih inicijativa“ (Kukić, 2001: 59). Stoga bi, kada bi od broja registrovanih organizacija odbili i ovakva udruženja, njihov broj bio još manji.

Bez obzira na stvarno brojčano stanje NVO-a, mnoge od ovih organizacija su obavljale i obavljaju pozitivne društvene funkcije, od kojih izdvajamo: brojne i raznovrsne humanitarne aktivnosti, postavljanje na političku agendu značajnih pitanja od šireg značaja, kontrola i monitoring vladajućih struktura, davanje predloga i preporuka za rešavanje važnih društvenih problema, pritisak na vršitelje političkih funkcija (npr. da se donesu novi zakoni, brže sprovode reforme i sl.)., promocija alternativnih političkih vrednosti u odnosu na vrednosti političkih elita, rad i pomoć u sverama u kojima vlasti nemaju kapacitet ili pak politički interes.

Od negativnih indikatora, možemo izdvojiti zavisnost od prevashodno međunarodne podrške, kratkoročnu orijentaciju većine NVO-a na projektnu aktivnost bez jasne strategije razvoja, nedovoljna transparentnost u radu, ograničenost resursa- materijalnih i ljudskih, neprofilisan i neprosvećen odnos nosioca političkih uloga prema civilnom društvu. Posledice ovakvog stanja su višestruke. Po Maglajićki i Hodžiću, „sindrom zavisnosti od međunarodne industrije moći“ je doveo do prilagođavanja i reorijentacije rada NVO-a donatorima, a ne potrebama korisnika usluga i društva u celini (Maglajić i Hodžić, 2006: 320- 321). Pri tome su međunarodni donatori ne retko imali odnos prema građanskim asocijacijama kao prema jeftinoj radnoj snazi koja sprovodi od gore zacrtane ciljeve, a programi i projekti nisu bili dovoljno primereni realnoj situaciji na terenu (Šero i Mrđa, 2001: 134). Takođe se postavlja pitanje da li se promocija određenih vrednosti koje donatori smatraju poželjnim vrši iz vlastitih uverenja, ili samo u svrhu dobijanja sredstava (Maglajić i Hodžić, 2006: 320). Opšta finansijska nesigurnost prisutna u društvu u celini, svakako se reflektuje i u civilnoj sveri, i pospešuje delovanje u pravcu projektnih aktivnosti bez šire strategije društvenog razvoja i istinske implementacije pozitivnih vrednosti. S tim u vezi, nameće se i problem volonterskog rada u nevladinim organizacijama koji predstavlja osnov njihovog razvoja. Naime, u situaciji opšte materijalne deprivacije koja vlada u društvu, ozbiljan volonterski rad je uopšte destimulisan (Kukić, 2001: 58). Potrebno je i apostrofirati da javnost nije u punoj meri obaveštena o radu udruženja, budući da samo mali broj pravi nezavisne finansijske izveštaje o svom radu i prikazuje ih u javnosti (Šero i Mrđa, 2001: 131). Kao značajan problem javlja se i odnos državnih struktura prema ovim udruženjima. Na svim nivoima vlasti, nema dovoljno svesti, veština, iskustva pa ni volje za istinsku kooperaciju. Sama činjenica

da „najveći i najlakši utjecaj NVO ostvaruju tamo gdje država nema sredstava da intervenira“ (isto, 142) govori u prilog ove teze.

Neke od navedenih negativnih karakteristika razvoja civilnog društva su naravno posledica specifičnosti bosanskohercegovačkog postratnog društva i svih tegoba koje jedno takvo, u velikoj meri anomično društvo u sebi sadrži. Pri tome ne treba zaboraviti na neka negativna obeležja kojima je je civilno društvo samo po sebi sklono, uprkos svoje etičke suprematije i važne uloge u procesima demokratizacije. U negativne dimenzije po Vukašinu Pavloviću spadaju kompetitivnost, egoističnost, partikularizam, posesivnost, separatizam, i lokalizam (Pavlović, 2004: 80). Brojne anomalije, nepovoljne i nestimulativne karakteristike našeg društva doprinose ispoljavanju ovih negativnih aspekata, pri čemu naravno ne treba zaboraviti ni brojne pozitivne funkcije koje su građanske asocijacije obavljale i još uvek obavljaju u BiH.

2.4. EVENTUALNI PRAVCI I PREPORUKE RAZVOJA U BUDUĆNOSTI

Vezano za moguće trendove i preporuke radi dostizanja pune zrelosti odn. punog stupnja razvoja civilnog društva, treba imati u vidu da se radi o dugoročnom i mukotrpnom putu koji još nije pređen ni u tranzicionim zemljama koje su se demokratski konsolidovale. Poznato je Darendorfovo upozorenje posle nekritičkog optimizma i euforije koja se javila posle pada Berlinskog zida, da je potrebno šest meseci da se donese novi demokratski ustav, šest godina da se pređe na tržišnu ekonomiju, dok će možda biti potrebno šezdeset godina da se izgradi dinamično civilno društvo. Važno je pri tome još jednom podvući da se zrelost civilnog društva ne meri samo brojem i radom (pa makar i uspešnim) nevladinih organizacija, već i postojanjem drugih značajnih elemenata. Tu najšeće spadaju postojanje građanina/građanke kao političkog subjekta sa jasno profiliranim građanskim pravima i slobodama, vladavina prava, postojanje demokratske/ građanske političke kulture, autonomija društva u smislu autonomije privrednih subjekata, sindikata, medija, udruženja i drugih društvenih aktera, načelo legaliteta i dr. (Kukić, 2001: 42). Samo u kombinaciji ovih navedenih elemenata, možemo reći o postojanju civilnog društva u punom smislu reči. U protivnom, ako svedemo sintagmu civilno društvo samo na rad i delovanje građanskih udruženja govorimo zapravo samo o jednom, doduše značajnom, ali nedovoljnom elementu. Radi ostvarenja punoće razvoja civilnog društva i uopšte pozitivnih principa njegovog delovanja potrebno je negovati širi i konstruktivniji pristup kako u njegovoj analizi, tako i u samom eventualnom vlastitom civilnom angažmanu. Npr., u slučaju nepostojanja vladavine prava kada su ljudska prava ugrožena a vlast i nadležnost državnih organa neprofilisana, svako ozbiljnije delovanje građanskih asocijacija je u velikom obimu inhibirano i na duže staze

obesmišljeno. Dalje, udruživanje građanki i građana nije samo po sebi segment civilnog društva ako se ne profiliše oko određenih društvenih vrednosti. U suprotnom, i udruženja koja se okupljaju npr. oko fašističke ideologije, i propovedaju mržnju i netrpeljivost, bi spadala u civilno društvo. Činjenica da je jedan deo organizacija nastao tokom i posle rata na tzv. etnopatriotskoj kao i na versko-ideološkoj ravni[34] govori o problemu jasnog profilisanja civilnog društva u BiH. Iz svega navedenog sledi da je termin treći sektor isuviše redukcionistički budući da se fokusira na rad NVO-a kao posebnih, specijalizovanih segmenata društva, ne uzimajući pri tom u obzir širi društveni kontekst njegovog delovanja, vrednosni sadržaj kojim se on rukovodi i njegov potencijalan značaj za razvoj demokratskog društva.

Stoga kada je reč o eventualnim preporukama i pravcima razvoja u budućnosti, naglasak treba upravo staviti na onim elementima koji omogućavaju dijalektički prelaz iz trećeg sektora u civilno društvo. Pri tome je najvažnije raditi na promociji i jačanju društvene svesti o njegovoj važnosti, i neizostavnoj ulozi u društvenoj demokratizaciji koja se ne može zameniti nikakvim drugim institucijama i organizacijama ma kako one bile uspešne u svom radu. Iako je civilno društvo po definiciji nedržavno, ono svoj rad definiše u odnosu na državu i na probleme koje državne institucije pokušavaju da reše i funkcije koje manje ili više uspešno obavljaju. U tom smislu je neophodno promovisati njegovo učešće u procesima donošenja političkih odluka na svim nivoima vlasti, delegirati njegove predstavnike u državne institucije, iskoristiti njegov potencijal i usluge za državne institucije i organe i uopšte za izradu strategije šire društvene reforme (Šero i Mrđa, 2001: 142- 143). Važno je takođe osmisliti i novu strategiju odnosa i saradnje sa međunarodnim institucijama. Kako je jedno od glavnih obeležja ove svere samoniklost i samoinicijativa, puko prilagođavanje potrebama i interesovanjima donatorima bez kritičke refleksije o potrebama vlastite zajednice ne pospešuje formiranje građanstva kao ključnog političkog aktera. Bez takvih promena, i dalje ćemo imati na delu treći sektor, a ne civilno društvo.

3. DRUŠTVENI IZAZOVI BiH POLITIČKOG SISTEMA

3.1. OBRAZOVOVANJE I OBRAZOVNI SISTEM U BiH – KOČNICA I/ILI MOTOR DRUŠTVENO-POLITIČKOG RAZVOJA I DEMOKRATIZACIJE?

Obrazovanje predstavlja jednu od najznačajnijih društvenih delatnosti, i nikada nije postojalo društvo bez nekog vida obrazovanja svojih članova.

[34] Ovim se naravno ne želi tvrditi da je pojava verskih udruženja sama po sebi negativna pojava, već da je diskutabilno da li i njih možemo ubrojiti u civilnu sveru upravo zbog vrednosne dimenzije oko koje ona artikulišu svoje delovanje.

Paralelno sa procesima modernizacije, težilo se zaokruživanju procesa obrazovanja u određene obrazovne sisteme i ispunjavanju određenih društveno poželjnih standarda. Bez obrazovne revolucije u devetnaestom i dvadesetom veku, potpuno je nezamislivo zamisliti savremenu demokratiju. Uprkos činjenici da zvanični sistem obrazovanja nikada ne može da zadovolji svo bogatstvo ljudskih potreba i mogućnosti u sticanju novih spoznaja (Šušnjić, 1998: 138), promenama u ovoj sveri i stalnim prilagođavanjima novim potrebama i izazovima pokušavaju se prevazići nedostaci koje svaki institucionalni sistem nosi sa sobom. Ovde je to možda još najizraženije s obzirom na brojne potrebe i funkcije kojima obrazovni sistem teži da izađe u susret. On se ne iscpljuje samo u prenosu određenih znanja, već je neophodno i da uspešno pripremi mlade za obavljanje određenih radnih uloga, da razvije svest i savest, podstiče raznovrsne kreativne mogućnosti, da razvije poseban senzibilitet kako prema darovitima tako i prema ispodprosečnima (isto, 136- 146). Obrazovanje je u našoj epohi radikalnog razvoja novih tehnologija, informacionih i komunikacionih sistema i ogromne globalne pokretljivosti neizostavan faktor društvenog razvoja, te je, kako ističe profesorica Lamija Tanović, ističući pozitivne primere Finske, Irske i u zadnje vreme Hrvatske, izuzetno veliki rizik ne forsirati obrazovanje (Oslobođenje, 2008: 13). Pored ovih funkcionalnih dimenzija, u smislu važnosti obrazovanja za ekonomski standard i razvoj jednog društva, obrazovanje je i ljudsko pravo- individualno i kolektivno, te je takođe i važan mehanizam za očuvanje određene kulturne tradicije i vlastitog identiteta.

Koliko bosanskohercegovački obrazovni sistem može da zadovolji sve navedene funkcije i da odgovori navedenim izazovima? U situaciji velike defragmentacije obrazovnog sistema i uopšte dominacije entonacionalnog diskursa u gotovo svim društvenim sverama, naš obrazovni sistem je u velikoj meri disfunkcionalan. Iako je Bosna i Hercegovina ratifikovala više međunarodnih ugovora vezanih za pravo na obrazovanje i prava u obrazovanju kao što su International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), Convention on the Rights of the Child (CRC), European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms(ECHR) i Lisbon Recognition Convention, i potpisnik je bolonjskog procesa. Međutim, nema dovoljno volje ni kapaciteta da se ispune sve navedene obaveze. Npr., po međunarodnoj povelji ICESCR[35] koju je BiH ratifikovala, obrazovni sistem treba da ispunjava sledeće kriterijume: dostupnost (*availability*), u smislu da treba da postoji u potrebnom obimu, pristupačnost (*accessibility)* u smislu da je fizički dostupno i nedeskriminatorno, prihvatljivost (*acceptability)* tj. da bude relevatno i kulturno prihvatljivo, i prilagodljivost (*adaptibility)* tj. da se prilagođava potrebama modernog društva i različitim socijalnim i kulturnim potrebama učenika (OSCE, 2005: 2). Ostvarivanje ovih standarda je u

[35] International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

velikoj meri inhibirano s obzirom da je oblast ljudskih prava u ingerenciji države, a upravljanje obrazovanjem delegirano na niže nivoe pa faktičku nadležnost u ovoj sveri ima 13 minstarstava (isto, 5). Tako su prema odredbama ustava Federacije BiH (poglavlje III, čl. 4.) kantoni nadležni za utvrđivanje i sprovođenje obrazovne politike, a takođe se predviđa i prenos nadležnosti na opštine i gradove ukoliko imaju različitu nacionalnu strukturu od kantona u celini.

Možemo reći da se bosanskohercegovački obrazovni sistem susreće sa brojnim problemima kao što su politizacija škola, neusklađenost nastavnih programa, segregacija po različitim osnovama, pristup kulturnim razlikama kao problemu i izvoru radvajanja, kršenje prava drugih u ime prava na obrazovanje u okvirima vlastite kulture (Pašalić- Krešo, 2004: par. 58). U takvom jednom kontekstu deca ne stiču dovoljno veština koje bi ih osposobile u susretu sa modernim izazovima, a nastavno osoblje nije dovoljno obučeno za rad po savremenim pedagoškim metodama. Naglasak je stavljen na održavanju vlastite, tradicionalistički pojmljene kulture, pri čemu se zapostavljaju druge funkcije obrazovnog sistema. Stoga je 2002. godine usvojena strategija reforme obrazovnog sistema, i nastala je usled težnji da se prevaziđe ovakvo stanje u obrazovnom sistemu, i uz pomoć međunarodnih organizacija (OSCE, UNESCO, Vijeće Evrope, Evropska komisija i dr.). Strategija nosi naziv Poruka građanima Bosne i Hercegovine- Reforma obrazovanja, i zalaže se za ukidanje diskriminacije i segragacije u školama uz respektovanje kulturnih različitosti kao glavne karakteristike našeg društva, stvaranje jakog zakonskog okvira u kom interesi i potrebe učenika i studenata dolaze na prvom mestu, inkorporiranje principa inkluzivnog obrazovanja u odnosu na decu sa posebnim potrebama i manjinskim zajednicama, uključivanje svih korisnika- učenika, nastavnika, roditelja u proces reforme obrazovanja na demokratski i transparentan način, uklanjanje birokratskih prepreka za reformu obrazovanja, podsticanje i jačanje inovativnosti na svim razinama obrazovnog sistema[36]. Kao deo ove strategije 2003. je usvojen i Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH (Službeni glasnik BiH, 18/03). Zakon podrazumeva veću demokratičnost i autonomiju škola, uključivanje i partnerstvo između nastavnika, roditelja, učenika i zajednice u obrazovnom procesu, javnost u radu škole. U cilju osiguranja mobilnosti učenika i učenica, stvaranja minimuma koherencije i usaglašenosti u obrazovnom sistemu BiH i učinkovitosti u radu škola, zakon predviđa tzv. zajedničko jezgro nastavnih planova i programa. Po članu 43. zakona, nastavni planovi i programi za sve predmete osnovnog i srednjeg obrazovanja u BiH trebaju da imaju što je moguće širu zajedničku osnovu.

Uprkos početnom entuzijazmu koji svaka reforma nosi sa sobom, u ovom slučaju reforma na državnom nivou nije praćena usklađenim procesima na nižim razinama. Npr., devetogodišnje osnovno obrazovanje se

[36] Poruka građanima Bosne i Hercegovine, Reforma obrazovanja, str. 8.

nije uvodilo uniformno u svim kantonima, a tamo gde jeste javljali su se problemi nedostatka opreme, novih udžbenika i neobučenosti nastavnog osoblja za rad po novom programu. I dalje je prisutna politizacija škole, npr. mešanjem u rad školskih odbora. U Zeničko-dobojskom kantonu nije omogućeno savetima roditelja i učenika da izaberu svoje predstavnike u rad odbora već je imenovana vladina komisija, a u RS-u je i dalje prisutan uticaj političkih partija na rad školskih odbora (OSCE, 2005: 7- 8). Prisutna je i neusklađenost u radu srednjih stručnih škola, pogotovu u onom delu koji se tiče praktične obuke đaka, i nedovoljna prilagođenost ovih škola zahtevima tržišta rada (isto, 10). Kada je reč o reformi visokog obrazovanja, iako nismo imali uvid u neke podatke i istraživanja po tom pitanju, treba naglasiti da se BiH septembra 2003. obavezala na reforme u skladu sa bolonjskim procesom. Sam proces nije pravna obaveza već odraz volje da se na području Evrope uskladi sistem visokog obrazovanja, te omogući mobilnost studenata i nastavnog osoblja (isto, 4). Iz ličnog iskustva i na osnovu neformalnih kontakata sa više univerziteta u BiH, može se reći da je reforma našeg visokog obrazovanja više donela formalne a ne suštinske promene, dodatno opteretila sistem administrativnim procedurama, a manje pridonela kvalitetnijim nastavnim sadržajima i potencijalnoj mobilnosti. Verovatno se istinski rezultati reforme visokog obrazovanja mogu očekivati nakon priključenja BiH Evropskoj Uniji, kada će ECTS (European Credit Transfer Sistem) sistem manje biti puka procedura za formiranje ocena a više sredstvo za mobilnost studenata i razmenu znanja i iskustava na evropskom nivou.

Kada je reč o samim nastavnim planovima i programima, oni i dalje ostaju etnički obojeni, što je izraženo u predmetima kao što su maternji jezik i književnost, istorija i geografija, priroda i društvo, i naravno u verskoj nastavi (isto, 12). Kao što je pokazalo istraživanje grupe autora u okviru programa podrške obrazovanju Fonda za otvoreno društvo, udžbenici tzv. nacionalne grupe predmeta ističu kulturu i tradiciju samo jednog naroda, sadrže delove koje različitosti tretiraju kao komplikaciju i problem, a retko kao bogatstvo i potencijal jednog društva, koriste se različite stereotipije- od autostereotipija u kojima se vlastiti narod prikazuje u pozitivnom svetlu do heterostereotipija u kojima se „drugi“ predstavljaju s naglaskom na različitost od „nas“, udžbenici ne podstiču razvoj kritičke svesti kod učenika jer se nude gotove interpretacije, postoje primeri u udžbenicima gde se krše ljudska prava, individualna i grupna uz jako malo primera promocije ljudskih prava, ne podstiču inkluziju u obrazovanju, ne tretiraju pitanja manjinskih zajednica, ne podstiču individualizirani pristup nastavnim sadržajima, zapostavljaju neke druge funkcije obrazovanja kao što su razvoj emocija, stavova, motivacije i sl. (Grupa autora, 2007: 182- 184).

Ovde se treba osvrnuti i na problem verske nastave, budući da je predmet brojnih kontroverzi u javnosti kao i ideoloških zloupotreba i manipulacija kako u praksi, tako i u teorijskim raspravama za i protiv veronauke. Naime, evropski standardi i međunarodne konvencije o ljudskim

pravima ne propisuju konkretnu praksu kada je reč o dilemi za ili protiv veronauke, kao ni sam sadržaj verske nastave- konfesionalan ili tzv. neutralan. Tako i mnoge zemlje imaju različite pristupe kada je reč o verskoj nastavi, a ipak ostaju u granicama međunarodnih normi (Moe, 2005). Međutim, u kontekstu savremenog BiH društva konfesionalna nastava je čini se samo dodatno produbila protivrečnosti i podele u društvu, a postavlja se i pitanje koliko je omogućila razvoj senzibiliteta za religijske sadržaje kod učenika. Kako je religija složen fenomen koji ima više dimenzija i ne iscrpljuje se samo u dogmama određene religije, postavlja se pitanje koliko su školske učionice zaista prikladno mesto za upoznavanje sa takvim jednim složenim fenomenom. Dalje, veronauka je postala još jedan od uzroka diskriminacije i kršenja ljudskih prava po različitim osnovama. Npr., prema izveštaju američkog biroa za demokratiju, ljudska prava i rad, verska nastava za manjinske zajednice se ne izvodi zbog nedovoljnog broja učenika, a deca koja pripadaju dominantnoj konfesionalnoj zajednici su izložena socijalnom pritisku da pohađaju veronauku (Bureau of Democracy, Human Rights and Labor , 2007: par.102). U samim nastavnim planovima i programima, prisutna je i tendencija maksimalističkog prikaza vlastite vere kao jedine ispravne (što je naročito uočljivo u udžbenicima islamskog veronauka), i netolerantnog odnosa prema drugima (npr. u udžbenicima pravoslavne veronauke prema ateistima i nekim protestantskim zajednicama) (Popov- Momčinović, 2007).

Po svemu sudeći, biće potrebno još dosta promena, što na proceduralnom nivou, što na nivou svesti svih građana i građanki i naravno političke elite da se dođe do funkcionalnog i koherentnog obrazovnog sistema. U duboko podeljenom društvu kao što je naše, obrazovni sistem trpi velike posledice i umesto motora ekonomskog, kulturnog i uopšte društvenog razvoja postaje i sam sastavni deo problema a uz to neke od njih produbljuje ili pak stvara. U postojećem kontektsu, zapostavljaju se upravo oni elementi obrazovnog sistema- efikasnost, funkcionalnost, razvoj kritičke svesti i sl. a koji zapravo imaju potencijal u rešavanju brojnih izazova sa kojima se svako savremeno društvo susreće.

3.2. RODNA RAVNOPRAVNOST IZMEĐU IDEALA I PRAKSE

Dugo vremena je demokratska praksa pod vladavinom naroda podrazumevala vladavinu muškaraca, a liberalna politička misao govorivši o građaninu je zapravo govorila o muškarcu. Izuzetak je engleski liberal Džon Stjuart Mil koji je sa etičke i utilitarističke pozicije ukazao na sve štetnosti isključenosti žena iz javne svere, kako za njih same tako i za muškarce i uopšte društvo u celini. Iako su se žene tokom dvadesetog veka u velikoj većini izborile za pravo građanstva, i dalje su u svesti ostali talozi mišljenja o ženi kao „drugom polu“. Naročito je u okviru tzv. drugog talasa feminizma koji se javio posle drugog svetskog rata ukazano da se rodna

ravnopravnost ne dostiže samo davanjem istih prava ženama kao i muškarcima, već i da je neophodna promena u patrijarhalnoj kulturi koja je sistemski prisutna u raznim sverama društva. Budući da je društvo bez punog učešća žena nedemokratsko društvo (Sinanović, 2006: 6), u mnogim razvijenim zemljama se preduzimaju opsežne i dugoročne strategije na planu ostvarivanja pune rodne ravnopravnosti i aktivno se radi na izgradnji svesti društva i samosvesti žena i razgradnji patrijarhalnih vrednosti.

Gde se nalazi bosanskohercegovačko društvo danas kada je reč o principima rodne ravnopravnosti? Čini se da su se sve nedaće našeg društva dodatno obrušile na ženu, izlažući je dodatnim pritiscima u njenim ionako brojnim ulogama u društvu i porodici. Uprkos tome, vidljivi su i neki pozitivni pomaci i trendovi u ostvarivanju rodne ravnopravnosti.. Kada je reč o normativnoj sveri, 2003. je usvojen Zakon o ravnopravnosti polova (Službeni glasnik BiH, 16/03)[37] koji na sveobuhvatan način tretira i sankcioniše različite izvore rodne neravnopravnosti. Cilj zakona je, kao što stoji u čl. 1, da uredi, promoviše i štiti ravnopravnost polova, garantuje jednake mogućnosti u javnoj i privatnoj sveri, i spreči direktnu i indirektnu diskriminaciju na osnovu pola. Jasno se definišu različiti oblici diskriminacije u različitim delatnostima (obrazovanju, zapošljavanju, socijalnoj zaštiti, kulturi, sportu i sl.), a predviđaju se i različiti oblici afirmativne akcije radi ostvarivanja navedenih ciljeva. Od medija se zahteva promocija rodne ravnopravnosti (čl. 16), svi statistički podaci se moraju voditi i prema polu i biti dostupni javnosti (čl. 18), a agencija za ravnopravnost polova na nivou BiH (čl. 22 i čl. 23), kao i gender centri na nivou Federacije BiH i Republike Srpske (čl. 24 i čl. 25) su obavezni da vrše izradu periodičnog nacionalnog plana akcije za promociju gender ravnopravnosti. U izveštaju u primeni konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena u Bosni i Hercegovini (skraćeno CEDAW) navodi se nekoliko generalnih karakteristika kada je reč o stanju u ovoj sveri. Zakonska regulativa je ocenjena pozitivnom, a navodi se i da se nivo obrazovanja žena povećao, ali su nedovoljno obrazovane žene i dalje glavna okosnica održavanja tradicionalnih vrednosti. Takođe je i dalje prisutna podela poslova na muške i ženske, kao i nedovoljno i neujednačeno razvijena i dostupna zdravstvena zaštita. Kada je reč o nasilju nad ženama o porodici, teško je doći do preciznih podataka budući na različite izveštaje nevladinih organizacija i državnih organa, ali se ističe da je u društvu porasla svest o važnosti ovog problema (Agencija za ravnopravnost spolova, 2004: 5-6).

[37] Iako u tekstu zakona stoji termin pol odn. spol, zakonodavac je skrenuo pažnju u članu 4. da se radi o kulturno uslovljenim, a ne biološkim razlikama između žena i muškaraca. Iako se u društvenim naukama najčešće koriste termini pol i rod da bi se razdvojile biološke od kulturnih i društveno uslovljenih razlika, važno je naglasiti da je zakonodavac svestan ove razlike, ali da je ostao pri terminu pol budući da u našem društvu i dalje pridaje značaj ovim biološkim razlikama.

Da bi se stekao bolji uvid u položaj žena u našem društvu, potrebno je osvrnuti se na njihovu zastupljenost u političkom životu Bosne i Hercegovine. Kako je politika javni prostor gde se donose strateške odluke i odgovori na pitanja od opšteg značaja, prisutstvo i realan uticaj žena u ovoj sveri je možemo reći ključan faktor u utvrđivanju njihovog društvenog položaja. Na prvim višestranačkim izborima 1990., žene su u parlamentu BiH zauzele samo 2,92% mesta, a na lokalnom nivou 5% mesta. Na prvim posleratnim izborima se situacija nije promenila, da bi 1998. došlo do promene u korist žena prevashodno usled pritiska OEBS-ove izborne komisije za uvođene tzv. ženske kvote. Tako je u predstavničkom domu parlamenta BiH žena bilo 26%, Federacije 15%, Narodnoj Skupštini RS 22,8%, a na kantonalnom nivou 18,46%. Na narednim izborima 2000. se pak uvodi sistem otvorenih lista, i birači mogu glasati i za stranku i za pojedine kandidate ili kandidatkinje na listama, pa se prisustvo žena u navedenim telima smanjuje, osim u predstavničkom domu federacije gde je porastao na 17,4%. Na izborima 2006. u parlamentu BiH žene su zauzele 14,28% mesta, u predstavničkom domu federacije 21,42%, a u Narodnoj skupštini RS 20,48% (Spahić- Šiljak, 2007: 156- 157). Uprkos generalno gledano prisutnom trendu u porastu žena u navedenim telima, treba naglasiti da najviše funkcije u državi (npr. trojno predsedništvo, premijerske pozicije) i dalje uporno vrše muškarci. Takođe se postavlja pitanje koliko je veće prisustvo žena na izbornim listama deo istinske volje i svesti o važnosti pomaka u ovom pravcu, a koliko se radi o pritisku međunarodne zajednice i novog izbornog zakona. Po novom izbornom zakonu usvojenom 2001., stranke su obavezne da kandiduju najmanje jednu trećinu kandidata „manjinskog pola“, što su dosad uvek bile žene.

U prilog navedenim tvrdnjama, možemo se osvnuti i na istraživanje prezentacije političarki u medijima pred izbore 2006. Istraživanje je sprovelo udruženje Vesta, a analizirane su dnevne novine Oslobođenje, Dnevni Avaz, San, kao i elektronski mediji. Istraživanje je pokazalo da su političarke manje zastupljene u medijima i da uglavnom govore o temama kao što su socijalna zaštita, zdravstvo, kultura, da u njihovo ime uvek govori šef stranke iz koje dolaze, da su muškarci aktivniji sudionici emisija i nositelji tema (Sinanović, 2006: 15- 16). Maglajićka i Hodžić takođe ističu manju prisutnost žena na rukovodećim položajima. Tako npr. iako su žene dosta zastupljene u našem sudskom sistemu i ima dosta sudinica, indikativno je da se njihov broj sve više smanjuje što se ide više po istancama sudske hijerarhije (Maglajić i Hodžić, 2006: 334). I u CEDAW izveštaju se takođe navodi da osim na lokalnom nivou, nijedna žena nije predsednica suda (Agencija za ravnopravnost spolova, 2004: 33).

Postavlja se pitanje šta je glavni uzrok ovog stanja, odn. šta je glavna prepreka da je, uprkos promenama u zakonima i normativi i dalje onemogućena istinska rodna ravnopravnost? Jedan od odgovora daje nam Star- pilot istraživanje, po kome je skoro 72% žena identifikovalo patrijarhalnu tradiciju kao glavni uzrok nepovoljnog položaja žena (Bakšić-

Muftić i dr., 2002 :53). Očigledno je da same žene najbolje znaju i osećaju o čemu se zapravo radi, a na nauci je da to detaljnije obrazloži i analizira. Naime, tranzicijski period je u gotovo svim zamljama, naravno u nekima više a u nekima manje, doveo do retradicionalizacije društvenog života. Slom jednog sistema vrednosti i spora izgradnja novog je primorao neke delove populacije da potraže utočište u starim obrascima vrednosti i življenja. Kako ključnu ulogu u očuvanju tradicije imaju verski autoriteti, važno je uočiti kako se prenose i čuvaju patrijarhalne vrednosti i obrasci preko religijskog diskursa. U tu svrhu je sprovedeno zanimljivo i iscrpno istraživanje Zilke Spahić- Šiljak, koje je potvrdilo uticaj interpretativnog nasleđa monoteističkih religija sa naših prostora na nepovoljan položaj žena u javnoj sveri. Uočeno je da u društvu preovladavaju pogledi na ženu kao različitu od muškaraca, sa različitim ali komplementarnim ulogama, a kako o politici vlada opšti stav kao o neugodnoj, pa i „prljavoj“ delatnosti, ističe se da žena kao stub porodice i porodičnog ugleda i morala treba da se čuva ovakvog angažmana. Takođe, poruke koje se upućuju ženama od verskih zvaničnika su najviše vezane za porodični život, i deklarativno se podržava učešće žena u javnom životu pod uslovom da te obaveze uskladi sa porodičnim. Sve to potvrđuje postojanje dvostrukih moralnih standarda na kojima počiva društvo, i o važnoj ulozi patrijarhalne kulture, protkane interpretativnim religijskim nasleđem za očuvanje rodne neravnopravnosti. Kvalitativna analiza glasila religijskih zajednica je pokazala da je „žena općenito predstavljena kao drugost u odnosu na muškarca, koji je norma i čije uloge duhovne i svjetovne moći dominiraju religijskim diskursom“ (Spahić- Šiljak, 2007: 316).

Navedena istraživanja vezana za problem rodne ravnopravnosti potvrđuju opšte pravilo da promene u zakonskoj regulativi nisu dovoljno sredstvo za postizanje ovog poželjnog cilja. Time se ne želi podceniti značaj i domet novog zakona o ravnopravnosti polova, a koji su izvojevale upravo žene preko NVO-a i uz pomoć međunarodne zajednice. Želi se samo podvući da je potreban još dug rad društva na samom sebi, i kritičkog suočavanja sa vlastitim vrednostima, predrasudama i stereotipima o ženama kao „drugom polu“.

3.3. NEZAPOSLENOST, MIGRACIJE, POVRATAK IZBJEGLIH I RASELJENIH LICA – BILANS STANJA, TRENDOVI, PREPORUKE

U ovom delu osvrnućemo se još na neke aspekte i kretanja koja se dešavaju u bosanskohercegovačkom socijalnom prostoru, a za koje, uslovno rečeno, možemo reći da su najbolniji. To se ogleda prevashodno po psihičkim posledicama koje fenomeni kao što su nezaposlenost, status izbeglog i raseljenog lica, ostavljaju po pojedince koje pripadaju ovim kategorijama, a takođe i po samo društvo u kojima su ove pojave

„normalne“ (normalne u smislu da su česte, pa samim tim gube status abnormalnosti).

Kada je reč o nezaposlenosti, frapantan je podatak da je, po zvaničnim statističkim podacima gotovo polovina radno sposobnog bosanskohercegovačkog stanovnika nezaposleno (Agencija za rad i zapošljavanje BiH, 2007: 2). Masovna nezaposlenost direktno proizvodi brojne negativne posledice po razvoj dinamičnog, demokratskog društva. Naime, većinu stanovnika usmerava u pravcu pukog preživljavanja i borbe za goli život od danas do sutra, gde se svaki vid aktivnosti izvan ove borbe doživljava kao suvišan luksuz. Iz toga se rađa najveća prepreka demokratskog razvoja- apatija, povlačenje u privatnost i politički cinizam. Isto tako, stanovništvo postaje lak plen populističkih političkih opcija kao i radikalnih projekata, o čemu je sjajno pisala Hana Arent u svojoj knjizi *Izvori totalitarizma*[38]. U našem sistemu, uslovno rečeno, ogromna stopa nezaposlenosti sigurno doprinosi održavanju nacionalističkih opcija, budući da osiromašenom i besperspektivnom stanovništvu vraća izgubljeni dignitet preko osećanja pripadnosti nečemu tako važnom, sudbinskom kao što je nacija. Dalje, dodatno obesnažuje sindakalni pokret i sindikalno organizovanje budući da se svaki zahtevi zaposlenih unapred obesmišljavaju sentencom da je danas rad privilegija, s obzirom da je ogromna rezervna armija rada rado spremna da i pod gorim uslovima preuzme radno mesto onih koji su nezadovoljni sa istima. Generalno gledajući, a kako primećuje Vidojević, u uslovima masovne bede demokratija pre može zadobiti oblik „mitingaške demokratije i permanentne plebejske ili proleterske skupštine“ (Vidojević, 2000: 43). Kako je nezaposlena populacija najviše izložena bedi, u ovakvim uslovima masovne nezaposlenosti se dodatno inhibira konsolidacija demokratskih ustanova i procedura.

Pogled na statističke podatke ovdašnjih zavoda za statistiku ukazuje da je među nezaposlenima najviše onih sa trećim stepenom obrazovanja, te potom nekvalifikovanih lica. Nisu uočene neke značajne razlike kada je reč o broju nezaposlenih na osnovu rodne pripadnosti. Međutim, javlja se zanimljiv trend, bar kad je reč o periodu između 2004. i 2008. na nivou Federacije. Naime, manji je broj nezaposlenih žena u okviru kategorije nezaposlenih sa nižim stepenom obrazovanja (npr. nekvalifikovanih, polukvalifikovanih, i kvalifikovanih), dok je više žena nego muškaraca nezaposleno u okviru kategorije sa srednjom stručnom spremom, višom i visokom (Federalni zavod za statistiku, 2008a: 18). Iako bi bilo ishitreno zaključiti da se ženama sa porastom obrazovanja smanjuje mogućnost zapošljavanja u odnosu na muškarce, smatrali smo potrebnim da istaknemo

[38] Tako po Hani Arent, uzrok pojave nacističkog totalitarnog pokreta leži u slomu klasne strukture tadašnjeg nemačkog društva, odn. stvaranju društva masa koje tako postaju lak plen vođe i pokreta. Bespogovorno se žrtvujući i utapajući u pokret mističnim poistovećivanjem sa vođom, mase ipak dobijaju nešto zauzvrat: osećaj da po prvi put učestvuju u kreiranju istorije. (Arendt, 1996)

ovaj zanimljiv trend. Kao problem treba istaći i neravnomeran rast zaposlenosti/nezaposlenosti po pojedinim delovima zemlje. Npr., u Unsko-sanskom kantonu je trend stalnog porasta nezaposlenosti praćen ciklusima blagih porasta i padova zaposlenosti (Federalni zavod za statistiku, 2008b: 20), u Tuzlanskom kantonu je došlo do rasta i zaposlenosti i nezaposlenosti s tim što je nezaposlenost rasla u većoj meri (Federalni zavod za statistiku, 2008c: 21) dok je u Kantonu Sarajevo stopa zaposlenosti stalno rasla i to u većoj meri nego nezaposlenost koja je takođe rasla da bi 2007. opala (Federalni zavod za statistiku, 2008c: 21). Treba i ukazati da je realno stanje stvari, izvan statističkih brojki verovatno još sumornije, s obzirom na, pretpostavljamo velik broj ljudi koji radi „na crno“, bez ikakve sigurnosti zaposlenja i uplaćenog penzionog i zdravstvenog osiguranja, kao i da određen broj zaposlenih ima samo fiktivno radno mesto s obzirom da godinama ne prima nikakvu nadoknadu za rad. Ako na to dodamo i činjenicu da je prema Agenciji za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine u drugom kvartalu 2007. samo 1,58% od ukupnog broja registrovanih nezaposlenih lica koristilo novčanu naknadu (Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine, 2007: 4) pokazuje kakva je briga države o ovoj ugroženoj grupi stanovnika.

Još jedna ugrožena kategorija stanovništva, a čiji status takođe zavređuje pažnju ovog našeg osvrta je tzv. povratnička populacija. U brojnim izveštajima vladinih agencija i nevladinih organizacija, što svetskih što domaćih, se stalno navode različiti vidovi ugrožavanja ljudskih prava, što osnovnih životnih, što političkih, socijalnih i kulturnih ove katagorije. U izveštaju američkog biroa za demokratiju, ljudska prava i rad navodi se da se od kraja rata pa do perioda kada je izveštaj pisan (2007) vratilo 1, 017,433 lica, od čega se njih 458,816 vratilo u krajeve u kojima su nacionalna manjina. Faktor koji najviše sprečava povratak, a pogotovo onemogućava da on bude održiv je ekonomska situacija u zemlji i ogromna stopa nezaposlenosti. Tamo gde pak ima posla uočena je diskriminacija u zapošljavanju, što je takođe izraženo pri zapošljavanju u javnim ustanovama, čime se krše i odredbe zakona o samoupravi. Povratničke porodice se takođe suočavaju sa ograničenim pristupom sistemu zdravstvene i socijalne zaštite, lošom infrastrukturom a ne retko i nemogućnošću snabdevanjem električnom energijom, strujom i uslugama koje su u nadležnosti javnih preduzeća. Ova populacija se takođe susreće sa problemom uključivanja u politički život lokalne zajednice, čime joj se unapred onemogućava lični angažman u rešavanju problema od vlastitog egzistencijalnog značaja (Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2007, par. 120-121).

Smatra se da 180.000 ljudi raseljenih unutar BiH, kao i 400.000 ljudi koji trenutno žive u inostranstvu još nije ostvarilo pravo na povratak (Rondić, 2007: 7). Međutim, treba podvući da ne postoji tačna evidencija o

prodanoj ili zamenjenoj imovini nakon njenog vraćanja u vlasništvo[39], a takođe neki od povratnika samo povremeno navraća u ranija mesta prebivališta (isto). Uprkos nekim generalnim trendovima, situacija varira od kraja do kraja, i svaka povratnička zajednica ima i neke specifične probleme. Tako po tvrdnjama povratnika Srebreničana neke od javnih funkcija u tom gradu i dalje obavljaju oni koji su odgovorni za genocid (isto, 21) u nekim krajevima (npr. Bratuncu i Zvorniku) povratak je ograničen uglavnom na seoska područja, a u nekim se zapravo nije ni desio. Tako npr. u Gacku nema ni jednog povratnika Bošnjaka, a jedini Bošnjaci u gradu su lokalni imam, njegova žena i ćerkica (isto, 44). U podeljenom Mostaru, sa čestim političkim krizama, srpska manjina često služi kao moneta za „potkusurivanje“ između dve dominantne nacionalne opcije (isto, 42). U okolnostima kada je najveći deo industrije propao i nema dovoljno investicija u proizvodnju, povratnici mahom žive od penzija, poljoprivrede i stočarstva, a u gradovima od sitne trgovine, uslužnih delatnosti, kao i rada na „crno“. U mnogim krajevima se takođe nije vratio najproduktivniji deo populacije, npr. u Bosanskom Petrovcu više od 50% povratnika Srba su lica starija od 45 godina (isto, 37).

Bezbednosna situacija se najčešće ocenjuje pozitivnom, međutim i dalje su prisutni incidenti koji, iako deluju kao pojedinačni slučajevi, dodatno destimulišu dalji povratak, a kod onih koji su se vratili produbljuju i onako prisutan osećaj nesigurnosti. U poslednje vreme je opao broj incidenata usmeren na pojedince, ali je porastao broj napada na kulturne i verske simbole (Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2007: par. 122). Poznati su i slučajevi podizanja verskih objekata većinske konfesije na mestima na kojima su nekad bili a potom srušeni u ratu verski objekti drugih konfesija, što dodatno vređa isuviše bolna iskustva povratničkih porodica.

Ono što je važno istaći je da povratak zapravo počinje tek onda kada se ljudi vrate na nekadašnje područje stanovanja, iako se ovom problemu od strane zvaničnih organa najčešće pristupalo sa suprotnog stanovišta (Rondić, 2007: 11). Čak i u okolnostima povoljnijih ekonomskih i socijalnih prilika, ova populacija ja naročito ugrožena zbog izloženosti ratnom i postratnom sindromu, promenjenoj društvenoj stvarnosti, promenjenom odnosu prema sebi i drugima i drugih prema njima. Radi vraćanja nezasluženo izgubljenog digniteta ovim ljudima, verovatno bi ispravniji pristup njihovim problemima bio kada ih ne bi posmatrali generalno, gde se svaki pojedinačni slučaj „gubi“ u brojkama i statističkoj masi, već kada bi se uživeli u životnu priču i sudbinu svakog od njih. Zbog ograničenosti pristupa i cilja rada to ovog puta na žalost nije bilo moguće.

[39] Tako se i u gore navedenom izveštaju američkog biroa za demokratiju, ljudksa prava i rad koriste podaci OHR-a, a koji se vode na osnovu procesa povratka imovine.

4. ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

U ovom tekstu osvrnuli smo se na različite aspekte društvene svere u okviru koje (ne) funkcioniše bosanskohercegovački politički sistem. Najveći značaj smo posvetili fenomenu civilnog društva, budući da ono predstavlja idejni oslonac svakom demokratskom sistemu promovišući određene vrednosti, ali i organizacionu formu preko koje građani utiču na procese donošenja političkih odluka i kontrolišu nosioce političkih funkcija. Civilno društvo inkorporira i druge značajne društvene fenomene, i ne svodi se, kako se zdravorazumski najčešće smatra, samo na rad tzv. građanskih udruženja. U tu svrhu smo se pozabavili i problemima nezaposlenosti, rodne ravnopravnosti, obrazovanja, povratka, budući da negativna kretanja u ovim segmentima deluju destimulativno na razvoj dinamičnog, zrelog civilnog društva. Iako smo svaki od ovih segmenata obradili posebno, treba istaći da se u stvarnosti svi oni međusobno prepliću. Tako se npr. fenomen povratka ne može posmatrati nezavisno od problema dobijanja zaposlenja povratnika, njihovog pristupa obrazovnom sistemu i sl. Isto tako, problem postizanja pune rodne ravnopravnosti zavisi i od gender senzitivnosti i otvorenosti obrazovnog sistema i novih radnih mesta ženskoj populaciji.

Ukazavši na eventualne pomake u nekim od ovih segmenata, nismo zaboravili ni one negativne. Iako površno izgleda da smo utočište našli u neutralnoj sredini navodeći i pozitivne i negativne aspekte, ipak ćemo načiniti otklon od jedne takve navodno neutralne pozicije i ukazati i na širi kontekst u kom se navedene pozitivne i negativne karakteristike i promene dešavaju. Smatramo da je neophodno izaći izvan uskog pozitivističkog pristupa i na kraju, u završnom razmatranju dodati i ovaj aspekt. Kao najadekvatniji prikaz ove opšte društvene klime je tzv. dominacija etnopolitike, odn. supstitucija demosa etnosom, što nameće određeni, redukcionistički oblik diskursa i delovanja u javnoj sveri. U takvom kontekstu građanstvo je marginalizovano i diskriminisano, jer građanin i građanka vrede samo kao članovi etničke grupe, a „etnopolitici je stalo da to stanje odgode građanskog društva produži što je moguće više“ (Mujkić, 2006: 74). Kako se glavne političke opcije u zemlji formiraju na principu etnopolitike, a posle izbora i glavne političke odluke, politika postaje oblik delatnosti „već viđenog“ i sputava kreativni potencijal društva. Ironično je da i akteri civilnog društva, od kojih veliki deo ima kritički odnos prema ovom stanju, na kraju mora takođe da se stalno i iznova bavi njime kritikujući ga. To sve dovodi do izvesnog prezasićenja i cinizma prema bilo kakvom obliku javnog delovanja i angažmana, makar i onog koji ne pretpostavlja neku veću ličnu inicijativu (npr. kao što je glasanje). Činjenica da je od prvih posleratnih izbora pa do danas zapažen jasni trend smanjenja izlaznosti na izbore govori u prilog ove teze. Kao što je svojevremeno primetio Tokvil, apatija dovodi do porasta neodgovornosti političke elite, što povećava osećaj bespomoćnosti kod ljudi, što potom dodatno učvršćuje apatiju. Iz takvog jednog začaranog kruga je zaista teško izaći. S druge

strane, jedan deo stanovništva i dalje ostaje veran etnopolitičkom diskursu iz različitih razloga, i svoj građanski angažman uglavnom svodi na vernoj podršci ovim opcijama. Ovakav jedan širi okvir ne deluje podsticajno za istinsku društvenu demokratizaciju, pa se postavlja pitanje koliki je realni domet eventualnih pomaka i reformi tj. pozitivnih indikatora koji su uočeni u određenim sverama društva odn. društvenih aspekata bosanskohercegovačkog političkog sistema.

LITERATURA

Agencija za ravnopravnost spolova (2004). Izvještaj o primjeni konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena u Bosni i Hercegovini. Preuzeto 15. avgusta 2008 sa http://www.arsbih.gov.ba/download.aspx?id=378

Agencija za rad i zapošljavanje BiH (2007). Statistički informator. II kvartal 2007. Sarajevo: Agencija za rad i zapošljavanje BiH.

Almond, Gabriel/Verba, Sidney (2000). Civilna kultura. Politički stavovi i demokracija u pet zemalja. Zagreb: Politička kultura

Antonić, Slobodan (2000). Društveni sklopovi, politički delatnici, demokratski poredak u Lazić. Mladen (ur.): Račji hod. Srbija u transformacijskim procesima. 65-171. Beograd: Filip Višnjić.

Arendt, Hannah (1996). Totalitarizam. Zagreb: Politička kultura.

Bakšić- Muftić, Jasna et.al. (2003). Socio-economic Status of Women in BIH: Analysis of Results of the Star Pilot Reserach done in 2002. Sarajevo: Jež.

Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (2007). Bosnia and Herzegovina. Country reports on Human Rights Practises. Preuzeto 1. jula sa http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78804.htm.

Federalni zavod za statistiku (2008a). Federacija u brojkama. Sarajevo: Federalni zavod za statistiku.

Federalni zavod za statistiku (2008b). Unsko- sanski kanton u brojkama. Sarajevo: Federalni zavod za statistiku.

Federalni zavod za statistiku (2008c). Tuzlanski kanton u brojkama. Sarajevo: Federalni zavod za statistiku.

Federalni zavod za statistiku (2008d). Kanton Sarajevo u brojkama. Sarajevo: Federalni zavod za statistiku.

Grupa autora (2007). Obrazovanje u Bosni i Hercegovini: Čemu učimo djecu? Analiza sadržaja nacionalne grupe predmeta. Sarajevo: Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina.

Hague, R., Harrop, M. and Bresslin, S. (1998): Comparative Government and Politics. An Introduction. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire and London: Macmillan Press.

Kin, Džon (2003). Civilno društvo. Stare slike, nove vizije. Beograd: Filip Višnjić.

Kukić, Slavo (2001). Perspektive razvoja civilnoga društva, u Mrđa, Milan (ur.): Civilno društvo i lokalna demokratija, str. 41- 61. Sarajevo: Centar za promociju civilnoga društva.

Linc, Huan i Stepan, Alfred (1998): Demokratska tranzicija i konsolidacija. Beograd: Filip Višnjić.

Maglajić, Reima Ana i Hodžić, Edin (2006). Political Participation. Is there full citizen participation in public life?. Preuzeto 10. jula 2008., sa www.soros.org.ba/images_vijesti/Istrazivanje%20demokratije/eng/05_civil_society_and_popular_participation.pdf

Moe, C. (2005): Paper presented to the international conference "Religion in Schools: Problems of Pluralism in the Public Sphere", Kotor, Montenegro, 22-24 April, 2005.

Mujkić, Asim (2006). Etičko-politički diskurs Etnopolisa. Godišnjak 2006, god. 1, br. 1, 66- 84.

OSCE (2005). Raising Debate: Is BiH Respecting its International Commitments in the field of Education. Question for the Citizens of BiH. Preuzeto 10. avgusta 2008 sa http://www.oscebih.org/documents/1501-eng.pdf

Oslobođenje (2008, 9. septembar). Zašto je važno obrazovanje u Bih? Imperativ razvoja svake zemlje, 13.

Pavlović, Vukašin (2004). Civilno društvo i demokratija. Beograd: Čigoja štampa.

Pašalic-Krešo, Adila (2004). Ustav i obrazovanje u BiH. Preuzeto 8. juna 2008, sa www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/prof_dr_adila_kreso.doc

Popov-Momčinović, Zlatiborka. (2007). Udžbenici islamskog, pravoslavnog i katoličkog veronauka u BiH. Religija i tolerancija, 7, 95- 106.

Rondić, Adnan (2007) Povratak. Između privida i stvarnosti. Sarajevo: Fondacije Friedrich Ebert- ured u Sarajevu.

Sinanović, Alen (2006). Gender, mediji i izbori. Preuzeto 15. avgusta 2008., sa http://www.fes-bih.com.ba/publikacije/VESTA-gender.pdf

Spahić- Šiljak, Zilka (2007). Žene, religija i politika. Sarajevo: IMIC Sarajevo (etc.).

Šero, Fadil/Mrđa, Milan (2001). Osvrt na današnju sliku i dostignuti nivo razvoja nevladinog sektora u BiH, u Mrđa, Milan (ur.): Civilno društvo i lokalna demokratija. 112-144. Sarajevo: Centar za promociju civilnoga društva.
Šušnjić, Đuro (1998). Religija II. Beograd: Čigoja štampa.
Tejlor, Čarls (2000). Prizivanje građanskog društva. Beograd: Beogradski krug.
Tokvil, Aleksis de (2002). O demokratiji u Americi. Sremski Karlovci i Novi Sad: Izdavačka kuća Zorana Stojanovića.
Vasović, Mirjana (1998). Politička socijalizacija i promene političke kulture, u Vasović, Mirjana (ur.): Fragmenti političke kulture. 80- 114. Beograd: Institut društvenih nauka.
Veljak, Lino (2004): Civilno društvo, raspad Jugoslavije i budućnost jugoistočne Evrope, u Dragica Vujadinović i dr. (ur.): Između autoritarizma i demokratije: Srbija, Crna Gora, Hrvatska. 45- 55. Beograd: Cedet, Podgorica: Cedem, Zagreb: Ctcsr.
Vidojević, Zoran (2000). Pretpostavke i izgledi demokratije u istočno evropskim zemljama, u Pantić, Dragomir (ur.): Procesi demokratizacije u zemljama tranzicije. 37-52. Beograd: Institut društvenih nauka.
Vujčić, Vladimir. (2001). Politička kultura demokracije. Osijek-Zagreb-Split: Pan Liber.
Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH 23/01.
Okvirni zakon o osnovnom i srdnjem obrazovanju Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, 18/03.
Zakon o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH 32/01.
Zakon o izmjeni Zakona o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH 42/03.
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, 63/08.
Zakon o ravnopravnosti polova, Službeni glasnik BiH 16/03.

II INSTITUCIONALNI SISTEMI

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA

Nermina Saračević

Sažetak

Članak opisuje Parlamentarnu skupštinu BiH kao najvišeg legislativnog organa 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 za BiH), 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

Razvoj političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini počinje za vrijeme Kraljevine Jugoslavije (1918-1941) kada se političke partije formiraju uglavnom 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 skoro 2. svjetskog rata, BiH nije imala zvanični Predstavnički dom ili Skupštinu naroda, pa su se poslanici iz BiH birali u Narodnu Skupštinu koja je zasijedala u Beogradu, prijestolnici Kraljevine Jugoslavije. Političko djelovanje na teritoriji tadašanje BiH je bilo organizovano kroz rad političkih partija, podružnica hrvatskih odnosno srpskih stranaka u BiH, Komunističke partije Jugoslavije (KPJ), Demokratske stranke Jugoslavije i Jugoslovenske Muslimanske Organizacije. JMO je na izborima 1920. g. za Ustavotvornu skupštinu

Kraljevine Jugoslavije dobila najveći broj glasova i 24 mandata iz BiH. Najveći uspjeh ove političke stranke je da se uspjela izboriti za član 135 u Ustavu Kraljevine SHS odnosno, tzv. "turski paragraf" po kojem BiH "ostaje u postojećim granicama", sve do 1939. g. i podjele BiH prema Sporazumu Cvetković-Maček. Sporazumom Cvetković-Maček iz 1939. g. znatan dio teritorije BiH je dodijeljen Banovini Hrvatskoj, a ostatak je trebao ući u sastav Srpske Banovine. Međutim, početak 2. svjetskog rata je onemogućio potpunu provedbu ovog sporazuma.

Za vrijeme 2. svjetskog rata, politički rad se organizovao kroz djelovanje Komunističke Partije Jugoslavije u narodnooslobodilačkom ratu protiv nacističke okupacije. U tim uslovima 25.11.1943. godine na 2. zasijedanju Antifašističkog Vijeća Narodnog Oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ) formirana je BiH 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 je bila Narodna skupština BiH, koja je osnovana na trećem zasijedanju Zemaljskog Antifašističkog Vijeća Bosne i Hercegovine (ZAVNOBIH) u Sarajevu od 26-28. aprila 1945. godine. Jedina politička partija dozvoljena Ustavom je bila KPJ koja 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. Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine (NR BiH) donesen je 31. decembra 1946. g. i definira 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 (SR BiH)[40] kojim su potvrđeni principi ravnopravnosti njenih naroda i narodnosti, pravo na otcjepljenje od federativne zajednice te je naglašen princip srazmjerne reprezentativnosti u svim oblicima društveno-političkih organizacija i zajednica. Ovim Ustavom je propisan rad Skupštine SR BiH kao najvišeg zakonodavnog organa SR BiH, koji je odlučivao o pitanjima unutrašnje i vanjske politike, a koja su morala biti usaglašena sa centralnom politikom i zakonodavstvom SFRJ.

U toku 1990. godine, Skupština SR BiH je izmijenila 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 BiH,

---

40 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

Skupština SR BiH prvobitno zabranila udruživanje građana po osnovu vjerske i nacionalne pripadnosti,[41] Ustavni sud SR BiH 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 BiH kada dolazi do formiranja većeg broja političkih stranki. Jedan broj njih je nastao reformom ranijih političkih organizacija iz jednopartijskog sistema (Socijalistička partija se razvila iz Saveza komunista, Socijalistički demokratski savez iz Socijalističkog saveza radnog naroda BiH, 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 BiH: 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 sa tzv. građanskim opredjeljenjem (koje zagovaraju interese svih građana BiH bez etničke eksluzivnosti) kao sto 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, 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 SR BiH, nego su vlast formirale na partnerskoj osnovi.[42]

Glavna linija podjele između parlamentarnih stranaka 1990. g. se ticala budućeg modela teritorijalne organizacije BiH, pri čemu se formiraju dva oprečna stajališta:

- Prva opcija je bila za suvereni i neovisni razvoj BiH i istupanje iz federalne jugoslovenske zajednice, slijedeći primjer Hrvatske i Slovenije (za ovu opciju su bile SDA, HDZ i pet opozicionih stranaka: Socijaldemokratska partija -SDP, SRS za BiH, Demokratska socijalistička stranka - DSS, Liberalna stranka- LS i Muslimanska bošnjačka organizacia - MBO)
- Druga suprostavljena opcija je bila za ostanak BiH u već načetoj zajednici SR Jugoslavije (sa bivšim republikama Srbijom, Crnom

41 Zakon o udruživanju građana je usvojen 21.2.1990 ("Službeni list BiH", br. 5/91, str. 11)

42 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]

Gorom, Makedonijom i pokrajinama Vojvodinom i Kosovom), a koju su podržavali SDS i Srpski pokret obnove (SPO).[Pejanović, 2006: 54-55]

Shodno tome, Skupština SR BiH 24. i 25. januara 1992. g. donosi odluku o raspisivanju referenduma za utvrđivanje budućeg statusa BiH, na koji je izašlo 64% ili 2/3 registriranih birača. Od ovog broja, 99% građana je glasalo za neovisni razvoj BiH i istupanje iz jugoslovenske zajednice. Međutim, nepriznavanje legitimnosti referenduma za neovisnost BiH (koji je sa ustavno-pravnog aspekta odražavao aktuelnu demokratsku volju većine građana BiH) od strane srpskog političkog vodstva, je označio parlamentarnu krizu u BiH i početak krvavih ratnih sukoba. U toku ratnih dejstava, paralelno su postojale Skupština RBiH i Skupština RS[43] 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 kontrolu[44] do okončanja ratnih dejstava i konsolidacije državnih organa vlasti prema Daytonskom mirovnom sporazumu.

Građani su i nakon završetka rata nastavili glasati po etničkim linijama za stranke koje su predstavljale "legitimne" branitelje njihovih etničkih interesa u ratnom i poslijerantom periodu. Iz tog razloga, možemo govoriti o evoluciji "etničkog pluralizma" [Pejanović, 2006: 50] u BiH, a ne političkog pluralizma jer se stranke uglavnom konstaliraju oko etničkog i teritorijalnog, a ne ideološkog, odnosno, političkog osnova. 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.

Analizom odredbi Daytonskog Ustava o osnovnim principima političke ravnoteže u podjeli vlasti može se zaključiti da su tvorci ovakvog ustavnog uređenja u BiH očekivali postepenu evoluciju pluralističkog sistema u uslovima demokratske tranzicije, i 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."[45] Dakle, institucionalno su se uspostavili okviri za razvoj etno-pluralizma izvana i time formalizirali uslovi za evoluciju "partnerskog odnosa" između parlamentarnih stranaka. Stoga je bilo nerealistično očekivati brzi razvoj u toku tranzicije ka jednom istinski kooperativnom

43 Odluku o formiranju Skupštine srpskog naroda u BiH su donijeli poslanici kluba Srpske demokratske stranke i kluba Srpskog pokreta obnove iz Skupštine SR BiH dana 24.10.1991.

44 Politička vlast se reducirala na stranačka vođstva SDS u Republici Srpskoj, HDZ u HR Herceg Bosni, a sporazumom 13.4.1992. g. između SDA, HDZ i pet opozicionih stranaka (SDP, SRS, LS, MBO, DSS) na organe vlasti RBiH [Pejanović, 2006: 55]

45 Venecijanska komisija: Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika od 11.3.2005.

fundamentu (političkom korpusu) koji bi dalje evoluirao u stabilno i inkluzivnije uređenje većeg broja različitih društvenih grupacija.

Sa strukturalno-funkcionalnog aspekta[46], proces političkog pluralizma u BiH je još uvijek u početnoj fazi i potrebno je provesti veliki broj sistemskih reformi liberalizacije političkog režima da bi se omogućilo dostizanje jednog odgovornog društvenog poretka zasnovanog na demokratskim načelima ravnopravnosti i uključenosti najvećeg broja građana u razvoj i budućnost bh. zajednice.

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 dr. fromalno-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. konsocijativnog[47] "društvenog ugovora" kojim se uspostavila aktuelna politička paradigma po potpisivanju Daytonskog 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 fragmentizaciju društvenih interesa u cilju izgradnje jednog stabilnog društva. U tom smislu, Daytonski 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 dvije sub-teritorijalne jedinice sa različitim političkim uređenjima, a državna (supra-entiteska vlast) se ustrojila po principu

---

46 Bill & Hardgrave (1973), Funkcionalizam i strukturalna analiza, poglavlje 7.

47 Okrugli stol (I) i (II): "Konsocijacijski model uređenja države-spas ili krah BiH" (magazin BH Dani) i "Ustavne promjene u BiH i konsocijacijski modeli" (magazin Status) – više autora

triparitetne zastupljenosti i jednakosti konstitutivnih naroda Bošnjaka, Srba i Hrvata. Etnička fragmentizacija je tako uslovila nastanak etničke pluralizacije, i konstaliranje političkih partija oko etničkog principa 3 glavne nacionalne zajednice u BiH.

Još su i očevi američkog ustava bili suočeni sa problemom fragmentizacije unutar društvene zajednice, kada obična većina nije dovoljna da legitimira vlast u situaciji kada postoji nekoliko rivalskih interesa koji se moraju istovremeno uskladiti. Problem fragmentizacije 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 fragmentisani višepartijski sistemi mogu dovesti unutar Parlamenta 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 balansiranog državnog mehanizama potrebnog za neovisno funkcionisanje državne vlasti. Naime, *sui generis* priroda političkog sistema u BiH, koji ima obilježja federalnog, semi-parlamentarnog i polu-predsjedničkog uređenja, implicira shodno tome i jednu specifičnu korelaciju i strukturu formalnih državnih nositelja zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Kako je izmjena Ustava BiH u isključivoj nadležnosti Parlamentarne Skupštine BiH, i ukoliko bi se postigao konsenzus između 6 vodećih parlamentarnih stranki iz aktuelnog mandata 2006-2010 (SDA, Stranka za BiH (SBiH), Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD), Partija demokratskog progresa (PDP), HDZ 1990 i HDZ BiH) o političkom razvitku BiH - to bi označilo tačku prekretnicu unutar tranzitnog procesa od konsocijativne demokracije ka politički integrisanijem i ravnopravnijem društvenom poretku za sve narode i građane BiH na cjelokupnoj njenoj teritoriji.

Sa druge strane, sve dok kroz interne političke procese ne dođe do autonomnog jačanja reprezentativnosti interesa i volje naroda koji će se unutar sistema transformirati kroz konsenzus političkih partija, funkcionalnost sistema će osiguravati institucija Ureda Visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH. Visoki predstavnik je na osnovu člana V Aneksa 10. Sporazuma o implementaciji civilnog dijela Mirovnog ugovora, ovlašten da donosi odluke i nameće zakone na osnovu

ovlasti povjernih mu u tumačenju i implementaciji Daytonskog mirovnog sporazuma. Kapacitet Parlamenta da funkcioniše kao zakonodavni organ u pogledu pitanja koja su bila od suštinskog interesa za razvoj države BiH se u dosadašnjem radu pokazao slabim, jer je veliki broj takvih odluka i zakona morao "nametnuti" Visoki predstavnik. Tako je Visoki predstavnik u periodu od 1997-2007. proglasio 112 zakona [Trnka, 2008: 23] koji su usvajenjem u redovnoj parlamentarnoj proceduri dobili državni legitimitet. Najveći broj zakona do 2008. godine (47) je nametnut u mandatu Paddy Ashdowna (16.8.1999. - 27.5.2002.), koji se okvirno podudara sa mandatom PS BiH u kojem je također bilo odbijeno najviše reformskih zakona u normalnoj parlamentarnoj proceduri, pa je iz tog razloga došlo do intervencije Ureda Visokog predstavnika. Pored pomenutih zakona, Visoki predstavnik se koristio svojim ovlastima da bi intervenisao i u drugim oblastima unutarnje politike i uređenja BiH (izmjene entitetskih i kantonalnih ustava, entitetskih zakona, smjena nosioca političkih funkcija). [Trnka, 2008: 45] Na ovaj način, institucija Visokog predstavnika nadomješta politički vakuum, jer vodeće parlamentare stranke nisu mogle postići neovisno konsenzus o osnovnim pitanjima od zajedničkog interesa kao što su izgled grba i zastave, himna, izgled novčanice, zajednička odbrambena i sigurnosna politika, reforma policije, RTV servisa, i sl. Kroz instituciju Visokog predstavnika se osigurava kontinuitet bh. političkog sistema i ostvaruje minimum reformi potrebnih za izgradnju institucija i razvoja 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 ovlašteni predlagač zakona.

Dakle, potrebno je da političke elite koje predstavljaju fragmentirane interese (i ovdje ne mislimo isključivo na etničke interese, nego je fragmentizacija kompleksan problem i obuhvata čitav niz socijalnih i ekonomskih sub-kategorija) 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 označava vještačku demokratizaciju gdje zvanična vlast neće imati legitimno uporište niti saglasnost od strane svojih građana.

1.3. PRINCIP REPREZENTATIVNOSTI

Druga vrsta fenomena koji se želi ovdje ispitati jeste koji princip reprezentativnosti se manifestuje kroz funkciju i djelovanje zastupnika i delegata dvodome Parlamentarne skupštine BiH (PS BiH). Naime, zastupnici Predstavničkog doma PS BiH zastupaju interese građana iz svojih entiteta koji su direktno izabrani nosioci zakonodavne vlasti. S druge strane,

delegati Doma naroda PS BiH su delegirani od strane zastupnika entitetskih Skupština, dakle, posrednim putem zastupaju isključivo interese 3 konstitutivna naroda (Hrvate, Srbe i Bošnjake) iako u BiH žive i drugi narodi (prema Preambuli Ustava BiH definisani kao kategorija "ostalih").

Kod izbora zastupnika i delegata primjenjuje se daytonski princip etno-teritorijalne podjele BiH. Daytonski ustav pretpostavlja teritorijalno ustrojstvo BiH kao zajednice u kojoj postoje 3 konstitutivna naroda: Bošnjaci, Srbi i Hrvati i "ostali građani" gdje Srbi treba da isključivo žive (imaju prebivalište) na teritoriji Republike Srpske (RS), a Bošnjaci i Hrvati da prebivaju na teritoriji Federacije BiH (FBiH) da bi ostvarili svoja politička prava. Broj mandata poslanika iz 2 entiteta je raspodijeljen prema prebivalištu kandidata tako da kanidatima političkih partija i nezavisnim kanidatima iz RS pripada 1/3, a kandidatima iz FBiH pripada 2/3 ukupnih mandata u Predstavničkom domu PS BiH. Prema ovako koncipiranom obliku ustroja predstavničke demokratije, interese građana iz FBiH jedino mogu zastupati političari iz FBiH, odnosno, interese građana iz RS jedino političari koji prebivaju na teritoriji RS. Time se ograničila daljna društvena integracija između političkih stranki i građana.

U Domu naroda se primjenjuje sličan prinicip teritorijalne raspodjele mandata: 1/3 delegata srpskog naroda se isključivo bira sa teritorije RS, a preostale 2/3 (1/3 delegata iz bošnjačkog naroda i 1/3 delegata iz hrvatskog naroda) sa teritorije FBiH (Ustav BiH , član IV, tačka 1. i tačka 2.). Kategorija "ostalih" građana, tj. drugih, nekonstitutivnih naroda kao nacionalnih manjina, nije uopšte predstavljena u Domu naroda, iako je njihov broj po zadnjem popisu stanovništva iz 1991. godine iznosio 7.7%[48] i čija prava su time povrijeđena.[49] Ovdje se nameće pitanje legitimnosti ovakvog parlamentarnog sistema, jer u odlučivanju o državnim interesima jednog naroda od strane predstavnika sa 1/3 teritorije te države ne može se nikako ogledati princip predstavljanja cjelokupnog konstitutivnog naroda.

U zakonskom pogledu, izbor predstavnika i delegata u oba doma PS BiH je i dalje u suprotnosti sa Protokolom 12. Evropske konvencije o ljudskim pravima, koji propisuje opštu zabranu diskriminacije na bilo kojoj osnovi kod učešća u javnim institucijama i upravnim tijelima. Prvi poslijeratni izbori koje je BiH samostalno organizirala u oktobru 2006. godine su provedeni na diskriminirajućoj osnovi, direktno kršeći odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima,[50] čija je potpisnica i BiH i čiji principi su inkorporirani u Ustavu BiH, član II: Ljudska prava i slobode imaju prioritet nad svim ostalim zakonima. Pravo na nediskriminaciju po bilo kojem

---

[48] Od 1991. g. do danas nije proveden niti jedan opšti popis stanovništva u BiH

[49] S obzirom na multietnički karaker BiH, pitanje reprezentivnosti se u bivšoj federalnoj jedinci (SR BiH) riješilo kroz Ustavne odredbe (amandmani LX i LXI Ustava SR BiH iz 1974. g.) koje propisuju srazmjernu zastupljenost svih naroda i narodnosti na ravnopravnoj osnovi u samoupravnim političkim organizacijama i organima vlasti

[50] Mišljenje Evropske Komisije, Izvještaj EK o napretku BiH za 2007, SEC (2007)1430 od 6.11.2007, str. 7

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 ne-konstitutivnim narodima sa jedne strane, a sa druge strane ih u liberalno-egalitarijanskom 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.[51] 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? Ili se mehanizmi veta i kontrola u državnom parlamentu koriste uglavnom za ograničavanje rasta, kapaciteta i funkcionalnosti državnog aparata tj. centralne jedinice vlasti od čije funkcionalnosti ovisi budući razvoj i evropski put BiH? U ovakvim funkcionalnim uvjetima ustavnog uređenja, čini se da vitalni nacionalni interes naroda (demosa) u BiH ne predstavlja kategoriju za sebe, nego označava zbir entitetskih i konstitutivnih interesa, a reprezentativna uloga PS BiH se manifestuje kroz djelimičnu, fragmentiranu funkcionalnost formaliziranu u sistemu sukobljenih i isključivih elitističkih politika.

2. NADLEŽNOSTI I FUNKCIJE PARLAMENTA

2.1. OPŠTE NADLEŽNOSTI PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BiH

Opšta struktura i nadležnosti državnog Parlamenta su propisani članom IV Ustava BiH. Osnovne nadležnosti Parlamentarne Skupštine 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:

- Donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcije Skupštine prema Ustavu
- Odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze BiH
- Odobravanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine
- Odlučivanje o saglasnosti za ratifikaciju ugovora

[51] Za uporedbu izbornih mandata vidi: Centralna izborna komisija BiH (www.izbori.ba)

- Ostala pitanja koja su potrebna da se provedu dužnosti PS BiH, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta (Ustav BiH, 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 koje ne kreira politiku *per se*, nego služi tehnički da legalizuje političke odluke i mjere od jednog dijela državne egzikutive (ovdje: tročlano Predsjedništvo BiH). Tačke b) i c) definišu finansijsku nadležnost u pogledu odobravanja budžeta za rad institucija BiH, 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 evoluira 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 sa 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 sa entitetskog na državni nivo, uključujući zajedničku odbrambenu politiku, zajedničke policijske snage, poresku politiku. 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 i kantoni, u okviru svoje nadležnosti detaljnije uređuju te odnose. Ustav BiH uključuje 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]. Međutim, proces izgradnje i jačanja državnih institucija će i dalje biti uslovljavan entitetskim pristajanjem na prijenos nadležnosti i naporima za postizanje konsenzusa o zajedničkoj budućnosti.

2.1.1. FUNKCIJE I ULOGA

Opšte nadležnosti PS BiH su dalje razvijene u Poslovnicima o radu oba doma i predstavljaju rezultat evolucije državnog institucionalnog aparata. Parlamentarna Skupština BiH u sklopu svoje institucionalne uloge vrši sljedeće funkcije i aktivnosti:

- *Zakonodavna uloga:* osnovna uloga PS BiH je donošenje zakonodavstva 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 BiH (Član X, tačka 1. Ustava BiH), i iz tog razloga je njena politička uloga i odgovornost od izuzetnog značaja. Amandmane na Ustav BiH mogu podnijeti Predsjedništvo BiH, Vijeće ministara BiH, Dom naroda, te svaki poslanik PS BiH. Amandmani se šalju na mišljenje Vijeću Ministara i Predsjedištvu 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 (Član X Ustava BiH);
- *Izborne funkcije:* davanje saglasnosti na izbor ključnih funkcionera izvršne vlasti. Ovu funkciju isključivo vrši Predstavnički dom PS BiH koji odobrava imenovanje predsjedavajućeg Vijeća ministara na prijedlog Predsjedništva, te druge članove Vijeća ministara na prijedlog premijera Vlade. U tom cilju se formira Komisija za pripremu izbora Vijeća ministara koja potvrđuje imenovanje predsjedavajućeg i imenovanja članova Vijeća ministara;
- *Finansijske funkcije:* odlučivanje o izvoru finansiranja institucija BiH i finansiranju međunarodnih obaveza. Predsjedništvo na preporuku Vijeća ministara podnosi prijedlog zakona o budžetu institucija BiH do 15.10. tekuće godine za narednu godinu, te dostavlja Parlamentu godišnji izvještaj o izvršenju budžeta (rashodima i prihodima) za prethodnu godinu;
- *Kvazi-izvršne funkcije*: ko-odlučivanje o pitanjima vanjske politike davanjem saglasnosti za ratifikaciju ili otkazivanje međunarodnih ugovora, sporazuma i konvencija. Parlament dijeli ovu aktivnost sa nosiocima izvršne vlasti, a koja je u primarnoj nadležnosti Predsjedništva. Također se u konsultaciji sa Predstavničkim domom sprovodi imenovanje predstavnika BiH u međunarodnim institucijama;
- *Kvazi-sudske aktivnosti:* Parlament je nadležan za autentično tumačenje zakona, propisa i opštih akata. Ovim Parlament vrši

kvazi-sudsku funkciju, s obzirom da je primarno legislativno tijelo, i može tumačiti i utvrđivati istinitost, autentičnost i pravilan smisao zakonskih odredbi i propisa;

- *Kontrolna uloga:* Parlament vrši kontrolu rada Vijeća ministara i može izglasati nepovjerenje ili tražiti rekonstrukciju Vijeća ministara. Vijeće ministara je obavezno da podnosi izvještaje o svom radu, obrazlaže mjere politike koje provodi, odgovorno je za primjenu zakona, propisa i dr. akata i 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 izglašavanja nepovjerenja Vladi.
- *Informativne aktivnosti:* u okviru svojih informativnih aktivnosti, Parlament ima pravo zahtijevati informacije od članova Vijeća ministara, 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 BiH. 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.
- *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 BiH.
- *Regulisanje unutarnje organizacije i rada:* domovi Parlamenta regulišu svoju unutarnju organizaciju kroz Poslovnike o radu kao i zaključcima, ukoliko određena pitanja nisu riješena Poslovnikom o radu.
- *Međunarodne aktivnosti:* Aktivnosti PS BiH na polju međunarodnih odnosa se intenzivno razvijaju u skladu sa prioritetima vanjske politike BiH, kroz djelovanje stalnih parlamentarnih delegacija, međuparlamentarnih grupa prijateljstva i razvojem bilateralnih i multilateralnih odnosa sa Parlamentima drugih zemalja i međunarodnih organizacija. S obzirom da je Proces stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji jedan od ključnih prioriteta vanjske politike BiH, PS BiH intenzivnije sarađuje sa institucijama EU i održavaju se redovni sastanci sa Delegacijom Parlamenta EU za saradnju sa zemljama Jugoistočne Evrope.

2.1.2. ODNOSI SA DRŽAVNOM EGZEKUTIVOM

2.1.2.1. ODNOSI SA VIJEĆEM MINISTARA BiH

Bh. semi-parlamentarni 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. Parlamenta i Vijeća ministara BiH, koje je nosilac izvršne vlasti zajedno sa Predsjedništvom BiH. Vijeće ministara se konstituira na osnovu principa teritorijalne zastupljenosti i jednakosti konstitutivnih naroda, prema kojem najviše 2/3 ministara može biti sa teritorije FBiH, a 1/3 sa teritorije RS. Stranačka afiliacija nije presudna u odabiru ministara, nego etno-teritorijalna zastupljenost 3 naroda.

U odnosu prema Parlamentu, Vijeće ministara može podnositi prijedloge zakona PS BiH na usvajanje, 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 preko svojih predstavnika učestvuje na sjednicama domova, kolegija i komisija; mogu se uključiti u rasprave na sjednicama, a predstavnici Vijeća ministara imaju pravo i dužnost da učestvuju u radu Predstavničkog doma (Poslovnik o radu Vijeća ministara, odjeljak VII: Odnosi Vijeća ministara s Parlamentom).

Između PS BiH i Vijeća ministara naglašena je kontrolna uloga koju vrši PS BiH na Vijeće ministara (kroz interpelaciju i mogućnost izglašavanja nepovjerenja vladi). Sa druge strane, uloga Vijeća ministara kao inicijatora i predlagača zakona sve više jača u odnosu na ulogu parlamentaraca. Princip ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti se ne može pravilno uspostaviti i održati u bh. primjeru, 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, kada 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 Daytonskog 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, a ne političkim orijentacijama) predstavlja ograničenje u funkcionisanju državne vlasti, jer se za donošenje najvažnijih političkih odluka i reformi teško ostvaruje međusobni konsenzus.

2.1.2.2. ODNOSI SA PREDSJEDNIŠTVOM BiH

Funkciju Šefa države u BiH vrši tročlano Predsjedništvo BiH, koje imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara (vlade) za čiju investituru je potrebno odobrenje Predstavničkog doma PS BiH.

U okviru svojih formalnih ovlaštenja, Predsjedništvo može da podnosi Parlamentu prijedloge zakona na usvajanje. Također, predstavnici Predsjedništva mogu učestvovati na sjednicama domova i uključiti se u raspravu u svakom momentu. Na zahtjev nekog od domova, Predsjedništvo je dužno pružiti obavještenje o pitanjima iz njegove nadležnosti, te obavezno podnijeti izvještaj o svojim rashodima najmanje jednom godišnje.

Predsjedništvo može raspustiti Dom naroda, 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 RS, u Bošnjačkom klubu Doma naroda Parlamenta FBiH (bošnjački član) i u Hrvatskom klubu Doma naroda Parlamenta FBiH (hrvatski član). Međutim, kontrolna uloga Predsjedništva prema Parlamentu je u bh. modelu ograničena, jer Predsjedništvo može raspustiti samo Dom naroda, ali se nigdje ne pominje raspuštanje Predstavničkog doma (ne postoji zakonom predviđen mehanizam za njegovo raspuštanje).[52] Odredbe o raspuštanju su u pravnom smislu ostale nedorečene, jer se nigdje ne pominje 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 da od 1996. g. 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 napomenuti da ovakva vrsta institucionalnog odnosa između struktura vlasti označava još jednu od "pogodnosti" kojom se zacementirala izabrana parlamentarna struktura,

[52] Prijedlog Ustavnih amandmana iz 2006. g. je u poglavlju "Parlamentarna skupština BiH" uveo odredbu kojom je propisano raspuštanje PS BiH, a 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 BiH, ali ga je Predstavnički dom PS BiH odbio na svojoj sjednici od 26. 4. 2006.

čime je zagarantovano funkcionisanje sistema zbog straha od nepremostivih podjela ili mogućnosti ponovnog pribjegavnja agresivnim metodama rješavanja političke krize.

3. STRUKTURA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BIH

3.1. DVODOMNA OGRANIZACIJA PARLAMENTA

Parlamentarna Skupština BiH je dvodomo tijelo koje se sastoji iz Predstavničkog doma i Doma naroda. S obzirom da se poslanici Predstavničkog doma biraju direktno, iako sa teritorije 2 entiteta, ovaj Dom bi trebao odražavati tj. predstavljati interese svih građana i naroda na teritoriji BiH. 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 nacionalnih 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 sa druge strane, označava indirektni forum za zaštitu nacionalnih interesa (zastupnici su delegirani od strane entitetskih parlamenta) i gdje je skoro nerelevantno iz kojih političkih opcija dolaze poslanici jer su njihova politička opredjeljenja pretpostavljena etničkoj lojalnosti.

U periodu od 1996 – 2002. mandat PS BiH je trajao 2 godine, a od 2002. g. dužina mandata se povećala na 4 godine. Način organizacije rada oba doma Parlamenta je propisan Poslovnikom o radu Predstavničkog doma i Poslovnikom o radu Doma naroda. Ako uporedimo ova dva poslovnika, dolazimo do zaključka da ne postoji neki eksluzivni 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 nikako ne znači da je uloga Doma naroda ograničena isključivo na provjeru usklađenosti prijedloga zakona sa 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 sa vitalnim nacionalnim interesom nekog od naroda, vrše i druge vrste izmjena u skladu sa aktuelnim socio-ekonomskim potrebama.

Ovdje možemo primijetiti da, ako su zakonodavne procedure neovisne u oba doma, ne dolazi li do dupliciranja posla, što se potom direktno odražava na dužinu trajanja postupka za usvajanje jednog 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. Pri tome se mora ispuniti uslov usaglašavanja teksta između domova, koji se ostvaruje putem rada 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.

Organizacija rada Parlamenta počiva na sljedeća 2 principa:

- *Etno-teritorijalna zastupljenost* (kod glasanja, odnosno, članstva u radnim tijelima primjenjuje se princip zastupljenosti naroda prema kojem 1/3 poslanika/delegata mora biti sa teritorije Republike Srpske, odnosno iz reda srpskog reda naroda, a najviše 2/3 sa teritorije Federacije BiH odnosno, iz reda hrvatskog i bošnjačkog naroda)
- *Ravnopravnost domova* (kod predsjedavanja zajedničkim kolegijem, komisijama i sjednicama naizmjenice 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 2 zamjenika moraju biti različitih konstitutivnih naroda).

Rad oba doma PS BiH je organizovan kroz sljedeća radna tijela:

- Kolegij Doma,
- Klubovi poslanika/delegata,
- Komisije Doma.

3.1.1. KOLEGIJ DOMA

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 počev 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 sa drugim Domom, saradnju Doma sa Predsjedništvom i Vijećem Ministara BiH, saradnju sa političkim strankama, organizacijama i udruženjima građana, odlučivanje kod zakonodavane procedure o nadležnosti određene komisije za neki prijedlog zakona, kao i za razmatranje inicijativa i prijedloga koji se podnose Domu u vezi sa njihovom usklađenošću sa Poslovnikom doma.

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 odlučivanja o pripremi plenarnih sjednica, radnog plana, trajanju rasprave o nezakonodavnim pitanima i drugim pitanjima koja se tiču funkcioniranja Doma. Odluke Kolegija i Proširenog kolegija se donose konsenzusom, a ako to nije moguće, odluke donosi Dom u Predstavničkom domu, odnosno predsjedavajući u Domu naroda o čemu obavještava Dom naroda.

3.1.2. KLUBOVI POSLANIKA/DELEGATA

Klubovi predstavljaju oblik djelovanja poslanika/delegata unutar Doma, a svaki klub samostalno organizuje svoj način rada. Klub može 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.

U Domu naroda se mogu osnovati samo 3 kluba poslanika iz reda 3 konstitutivna naroda:

- Klub delegata hrvatskog naroda,
- Klub delegata bošnjačkog naroda,
- Klub delegata srpskog naroda.

3.1.3. KOMISIJE DOMOVA

Komisije domova su zadužene za davanje mišljenja, podnošenje prijedloga i izvještaja Domu kao i za druge funkcije kako je propisano Poslovnikom o radu Predstavničkog doma (Poglavlje III, odjeljak C-F) i Poslovnikom Doma naroda (Poglavlje III, Odjeljak C-E). Komisija jednom godišnje podnosi izvještaj o svom radu 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 DOMOVA

Prošireni kolegij u Predstavničkom domu, odnosno Kolegij u Domu naroda, priprema i usvaja orijentacioni jednogodišnji radni plan za održavanje sjednica Doma na osnovu konsultacija sa 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 čine 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, se odgađa za iduću sjednicu.

Sjednicama doma mogu prisustvovati članovi Predsjedništva BiH, članovi Vijeća ministara BiH, predlagači i zvanični gosti, sa 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 i prozivanjem.

3.2. PREDSTAVNIČKI DOM

Predstavnički dom PS BiH ima 42 poslanika. 28 poslanika (2/3) biraju direktno građani sa teritorije FBiH dok preostalih 14 (ili 1/3) poslanika biraju građani sa teritorije RS (Ustav BiH, član IV, tačka 2.). Prema izbornom zakonu BiH (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 sa teritorije entiteta za koji se natječu, dok nezavisni kandidati moraju prikuputi 1.500 potpisa registriranih birača (Izborni zakon BiH, poglavlje 4. član 4.8.). Od 28 mjesta iz FBiH, 21 poslanik se bira iz višečlanih izbornih

jedinica prema formuli proporcionalne zastupljenosti, a sedam su kompenzacijski mandati. Također, od 14 mandata sa teritorije RS 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 izbornoj jedinici (Izborni zakon BiH, poglavlje 9, član 9.6.).

3.2.1. KOMISIJE PREDSTAVNIČKOG DOMA

U Predstavničkom domu postoji 7 stalnih komisija, koje se sastoje od 9 članova, proporcionalno veličini Klubova poslanika u Domu, i poštujući princip teritorijalne zastupljenosti (2/3 sa teritorije FBiH, a 1/3 sa teritorije RS). Odluke se donose prostom većinom uz uslov da je prisutna većina članova (Poslovnik o radu, odjeljak C).

Stalne komisije u Predstavničkom domu su:

- Ustavnopravna komisija
- Komisija za vanjske poslove
- Komisija za vanjsku trgovinu i carine
- Komisija za finansije i budžet
- Komisija za saobraćaj i komunikacije
- Komisija za ostvarivanje ravnopravnosti spolova
- 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 BiH, član IV, tačka 1). 1/3 delegata iz reda srpskog naroda bira Narodna Skupština RS, a 2/3 delagata (5+5) 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.

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, koja uključuje većinu predstavnika iz najmanje 2 naroda, Dom naroda se raspušta. Međutim, daljne odredbe ne govore ništa o sudbini Predstavničkog doma, ukoliko dođe do raspuštanja Doma naroda, kao ni o načinu izbora

novih delegata u Dom naroda. Daljna 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 BiH, razmatraju državni budžet i finansiranje državnih institucija, te pitanja iz oblasti vanjske i trgovinske politike, carina, saobraćaja i komunikacija. (Poslovnik o radu, Odjeljak C, član 25.). Nadležnosti i funkcije komisija Doma naroda su uglavnom identične sa onima koje imaju komisije Predstavničkog doma, izuzev u dvije oblasti, a to su ravnopravnost spolova i izbori za Vijeće ministara. Komisija za vanjsku i trgovinsku politiku, carine, saobraćaj i komunikacije se bavi pitanjima vanjske politike, vanjskotrgovinske i carinske politike, saobraćaja i komunikacija (što je u Predstavničkom domu pokriveno radom 3 zasebne komisije: Poslovnik o radu, čl. 42. 43. i 45.):

Stalne komisije Doma naroda su:

- Ustavnopravna komisija
- Komisija za vanjsku i trgovinsku politiku, carine, saobraćaj i komunikacije
- Komisija za budžet i finansije

Komisije Doma naroda imaju najviše do 6 članova, proporcionalno klubovima naroda, gdje je 2/3 članova sa teritorija FBiH, a 1/3 sa teritorije RS. Odluke se donose prostom većinom, uz kvorum gdje moraju biti zastupljena sva tri naroda (Poslovnik o radu, Odjeljak D, član 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. Također 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 sa Vijećem ministara BiH, imenovanje sekretara zajedničke službe Sekreterijata i zajedničkih komisija oba doma. Sjednice zajedničkog kolegija održavaju se najmanje jednom mjesečno kojima 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 član 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 6 bira iz svakog Doma, pri čemu 1/3 sa teritorije RS, a 2/3 članova mora biti sa teritorije FBiH. Za kvorum je potrebno 7 članova, od čega je najmanje pola 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 3 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:

- Zajednička komisija za odbranu i sigurnost BiH
- Zajednička sigurnosno-obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije
- Zajednička komisija za ekonomske reforme i razvoj
- Zajednička komisija za evropske integracije
- Zajednička komisija za administrativne poslove
- Zajednička komisija za ljudska prava, prava djeteta, mlade, imigraciju, izbjeglice, azil i etiku

3.4.3. ZAJEDNIČKE SJEDNICE

Zajedničke sjednice oba doma Parlamentarne Skupštine 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 (Poslovnika o radu Predstavničkog doma čl. 94-96 i Poslovnik o radu Doma naroda čl. 87-89).

4. ZAKONODAVNI PROCES

4.1. PARLAMENTARNA PROEDURA DONOŠENJA ZAKONODAVNIH AKATA

Osnovni zakonodavni postupak u Parlamentarnoj Skupštini BiH određuje da svaki zakon mora biti usvojen u odvojenim parlamentarnim procedurama u oba Doma da bi stekao status državnog zakona. 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 Doma, zajednička komisija oba doma, Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH (čl. 99. Poslovnika o radu Predstavničkog doma, i čl. 92. Poslovnika o radu Doma naroda). Prema dužini trajanja, primjenjuju se 3 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. Također, kada se razmatraju amandmani na Ustav primjenjuje se redovna zakonodavna procedura. Postoji razlika u dužini trajanja procedure između zakona gdje su predlagači parlamentarni domovi i kada je predlagač druga institucija.[53]

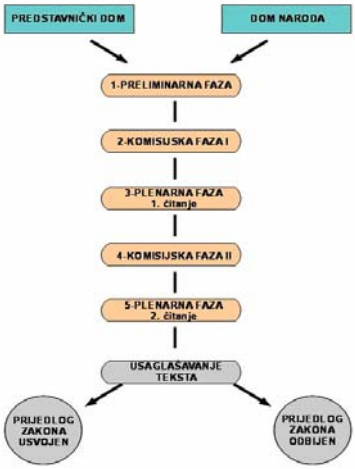
Procedura u jednom Domu se sastoji iz 5 faza. Prijedlozi zakona se obično prvo razmatraju u Predstavničkom domu, iako na prijedlog Kolegija, Dom naroda može razmatrati akte prije Predstavničkog doma. Procedura za usvajanje zakona teče u oba doma paralelno.[54] Da bi se neki prijedlog zakona smatrao legitimnim mora biti usvojen u identičnom tekstu u oba doma. Ako usvojeni tekst u jednom Domu nije istovjetan sa onim kojeg je usvojio drugi Dom, osniva se Zajednička komisija koja radi na usklađivanju oba teksta, a sastoji se od 6 članova, po 3 iz svakog Doma. Zajednička komisija izrađuje izvještaj o usaglašenosti teksta, koji se potom usvaja u oba doma, a ukoliko ne bude usvojen u jednom od domova, to znači da je

[53] Kada je predlagač zakona poslanik/delegat ili komisija nekog od domova, i kada se utvrdi da je za taj prijedlog zakona nadležna zajednička komisija, komisijska faza se odvija umjesto u dvije komisije u jednoj (zajedničkoj) komisiji, što rezultira skraćenjenjem zakonodavnog postupka

[54] Zakonodavna procedura: Poslovnik o radu Predstavničkog doma (Odjeljak B-I) i Poslovnik o radu Doma naroda (Odjeljak B-H)

prijedlog zakona odbijen. Ukoliko se prijedlog zakona usvoji u identičnom tekstu u oba doma, smatra se usvojenim.

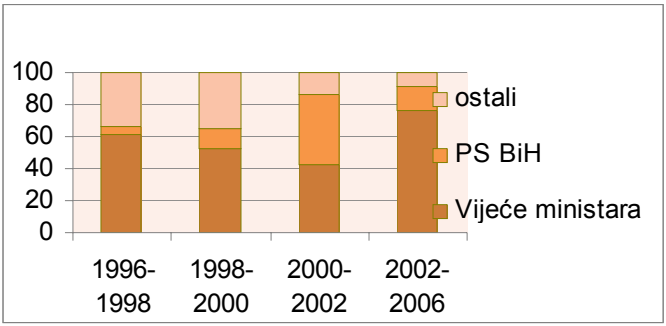
Slika 1: Prikaz osnovne zakonodavne procedure



Izvor: Parlamentarna skupština BiH (2006)

Ukoliko uporedimo predlagače zakona kroz mandate Parlamentarne skupštine BiH u periodu 1996-2007., vidimo da je za najveći broj zakona predlagač bilo Vijeće ministara (ukupno 49,7%). Poslanici i delegati PS BiH su bili predlagači kod 5,3% usvojenih zakona, a komisije i domovi tek u 1,2% slučajeva. Iz toga proizilazi 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 (Graf 1). U ostale predlagače spadaju Predsjedništvo BiH (7,1%) te obavezujući zakoni Ureda Visokog predstavnika u BiH. [Trnka, 2008: 23-24]

Grafikon 1: Kumulativni prikaz usvojenih zakona prema predlagačima u % (1996-2006)



Izvor: Parlamentarna skupština BiH (2006).

U periodu od 1997-2007. je provedeno 529 zakonodavnih postupaka. Od toga, usvojen je ukupno 391 zakon, od kojih je u normalnoj proceduri PS BiH usvojila 279, a 112 je nametnuo Visoki predstavnik.[55] Ovi nametnuti zakoni stupaju na snagu na privremenoj osnovi, do njihovog usvajanja u državnom Parlamentu. Tek je mali broj zakona koji se odnose na ispunjavanje zahtjeva za prijem u euro-atlantske integracije koje je PS BiH usvojila bez intervencije međunarodne zajednice u BiH. To su zakoni koji se odnose na reformu obrazovanja, prava nacionalnih manjina, finansiranju političkih stranaka, sportu, te set zakona iz ekonomske oblasti. [Trnka, 2008: 29]

Broj predloženih zakona koji su odbijeni od strane PS BiH iznosi 260, od kojih je 52,3% odbijeno jer nije postojala entitetska saglasnost iz Republike Srpske; zatim, 27,6% jer nije bilo proste većine u Predstavničkom domu; 7,6% zato što nije bilo entitetske saglasnosti iz Federacije BiH, i 6,9% jer nije bilo proste većine u Domu naroda, iako bi ovaj broj mogao biti i veći.[56] Najveći broj zakona je odbijen u mandatnom periodu 2000-2002. za vladavine Alijanse za promjene. Od ukupno 83 neusvojena zakona u ovom periodu, 52 je bilo odbijeno uskraćivanjem entiteske saglasnosti iz RS. Također, nije slučajno da je u istom periodu zabilježen najveći broj intervencija Visokog predstavnika, koji je nametnuo 52 zakona. Najveći broj zakona koji nisu usvojeni u redovnoj parlamentarnoj proceduri su bili sistemske ili reformske prirode: provođenje reforme pravosuđa, državni simboli, izborni zakon i državljanstvo, poreski sistem, javne nabavke, dio policijske referome, i sl. [Trnka, 2008: 36]

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 sa 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:

---

[55] Statistički podaci iz ovog odjeljka se odnose na period od uspostave PS BiH do kraja 2007. (1996-2007.)

[56] 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.

a. Entitetesko glasanje (kvalifikovana većina)

Entitesko 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 ako i to propadne, onda se zakon donosi većinskim glasanjem, pod uslovom da glasovi protiv ne uključuju 2/3 delegata izabranih iz svakog entiteta. U suprotnom, znači 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 BiH). U periodu 1997-2007. odbijeno je ukupno 156 zakona (59,9%) tačnije 136 zakona (ili 52,3% od ukupnog broja odbijenih zakona) korištenjem entitetske blokade iz RS i 20 (ili 7,6% od ukupnog broja odbijenih zakona) entitetskom blokadom iz FBiH. [Trnka, 2008: 33]

b. Zaštita vitalnog nacionalnog interesa u Domu naroda

Kako je Dom naroda "čuvar" vitalnog nacionalnog interesa, neki prijedlog zakona može biti proglašen štetnim po vitalni etnički interes jednog od konstitutivnih naroda, za što je potrebna većina glasova delegata onog naroda čiji je vitalni interes proglašen ugroženim. Nakon što se prijedlog zakona proglasi štetnim po nacionalni interes jednog od naroda, osniva se Zajednička komisija sastavljena od 3 delegata iz reda svakog od naroda, koja nastoji postignuti rješenje problema. Ukoliko to ne uspije u roku od pet dana, predmet se dostavlja na rješavanje Ustavnom sudu, u namjeri da se izvrši deblokada procesa. Ako Ustavni sud 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, novi prijedlog mora dobiti saglasnost većine članova sva tri nacionalna kluba koji su prisutni i glasaju da bi bio usvojen. Ako međutim, Ustavni sud proglasi da neki predloženi akt nije destruktivan po nacionalni interes jednog od konstitutivnih naroda, njegovo usvajanje se provodi kvalifikovanim glasanjem (Ustav BiH, član IV, tačke e. i f.) Međutim, sama definicija "vitalnog interesa" nije tačno propisana aktuelnim Ustavom, za razliku od entitetskih ustava.[57] , što podrazumijeva „ozbiljan rizik od blokade donošenja odluka", prema mišljenju Venecijanske komisije (2005). U periodu 1997-2007. je samo u 4 navrata korišten ovaj instrument u Domu naroda BiH. 2 puta je bio pokrenut od strane delegata bošnjačkog naroda (Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama i raseljenim licima, Ugovor između BiH i R Hrvatske o

[57] Neuspjeli amandmani na Ustav iz 2006. kao vitalni nacionalni interes pominju sljedeće kategorije: pravo zastupljenosti u institucijama vlasti i donošenju odluka, teritorijalnu organizaciju, identitet, obrazovanje, jezik i pismo, donošenje amandmana na Ustav, zaštita duhovnog nasljeđa i sl.

saradnji u oblasti prava žrtava rata u BiH koji su bili pripadnici Hrvatskog vijeća obrane i njihovih porodica), a druga 2 puta od strane delegata hrvatskog naroda (prijedlog Okvirnog zakona o visokom obrazovanju i prijedlog Zakona o javnom radio-televizijskom servisu BiH). [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, koji 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 poređenju sa entitetskim zakonodavnim sistemima, instrument zaštite vitalnog nacionalnog interesa je korišten daleko više, zato što oni ne poznaju drugi mehanizam kontrole: u FBiH se o ovom pitanju odlučivalo u 30 predmeta u periodu 2002-2007., dok je u istom periodu u RS odlučivano o 24 predmeta koja su zahtijevala utvrđivanje povrede vitalnog nacionalnog interesa. [Trnka, 2008: 41]

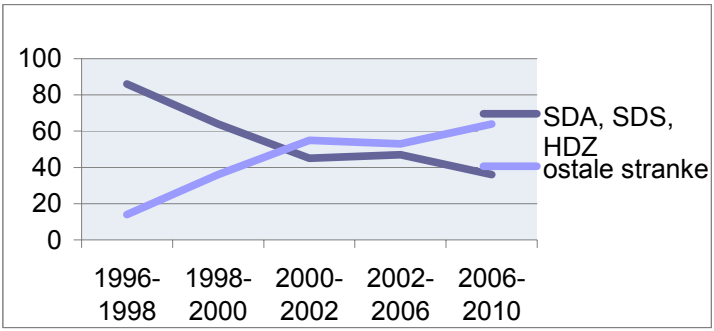
5. PARLAMENTARNE STRANKE I ZASTUPNICI

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,[58] tek mali broj njih se mogu klasificirati kao parlamentarne stranke. To su prije svega 3 prijeratne etničke stranke: SDA, SDS i HDZ, koje su učestvovale u svim mandatima Predstavničkog doma BiH od 1996. do danas. Iz Grafa 3 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. Međutim, na izborima za mandat 2006-2010., ove tri stranke su dobile ukupno 36% poslaničkih mandata, što dosad predstavlja najslabiji rezultat zajedničke popularnosti, i ukazuje na promjenu tradicionalnog biračkog raspoloženja.

[58] Na izborima 2006. g. se natjecalo 47 političkih stranaka za sve nivoe vlasti, a broj registriranih birača je iznosio 2.736.886, od čega je glasalo 52.74% biračkog tijela (http://www.izbori.ba/documents/2006/Adrese_ps.pdf?.asp)

Grafikon 2: Popularnost SDA-SDS-HDZ bloka u % (1996-2010)



Izvor: Parlamentarna skupština BiH (2006)

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 BiH. Naime, zadnji izbori iz 2006. godine su potvrdili ranije započeti trend jačanja triju stranaka koje su se pojavile kao opozicija SDA-SDS-HDZ bloku, ali unutar istih etničkih grupacija: Stranka za BiH –SBiH (bošnjački korpus), Savez nezavisnih socijaldemokrata-SNSD (srpski korpus) i Hrvatska demokratska zajednica 1990-DZ 1990 (hrvatski korpus). Ove tri političke partije na izborima 2006. godine osvajaju 40% (17) poslaničkih mandata, ali se ni u kojem slučaju ne mogu smatrati koalicionim partnerima, posebice uzimajući u obzir suprotstavljena stajališta SBiH i SNSD oko prijedloga za ustavne amandmane iz 2006. [IFIMES, 2006] Dakle, proces političke pluralizacije se i dalje nastavlja odvijati po etničkoj, a ne ideološkoj ili političkoj liniji. Pored prethodno pomenutih 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, koja je u mandatu 2000-2002. uspjela osvojiti najveći broj mandata i formirati parlamentarnu koaliciju Alijansa za demokratske promjene.

Tabela 1: Političke stranke prema broju osvojenih mandata u periodu 1996-2010

Politička stranka	1996-1998	1998-2000	2000-2002	2002-2006	2006-2010	Ukupno
1. SDA	19	17*	8	10	9	63
2. SDS	9	4	6	5	3	27
3. HDZ	8	6	5	5*	3	27
4. SDP	2*	4	8	4	5	23
5. SBiH	-	-	4	5	8	17
6. SNSD	-	-	1*	3	7	11
7. PDP	-	-	2	2	1	5
8. DNZ	-	1	1	1	1	4

*izborne koalicije, Izvor: Parlamentarna skupština BiH (2006).

Ostale stranke uglavnom osvajaju mali broj mandata, nedovoljno da bi formirale većinu, ili da bi mogle značajno uticati na proces odlučivanja. Tu možemo ubrojiti sljedeće stranke koje su osvajale poslaničke mandate u najmanje 3 saziva:[59]

Sa teritorije FBiH:
Demokratska narodna zajednica BiH (DNZ BiH)
Bosanska patriotska stranka (BPS)
Nova hrvatska inicijativa (NHI)

Sa teritorije RS:
Partija demokratskog progresa (PDP)
Socijalistička partija RS (SPRS)

Zbog principa etničke supremacije koji predstavlja polaznu osnovu za najveći broj intraparlamentarnih dogovora, i istovremeno onemogućava jasno grupisanje političkih partija na ljevicu odnosno desnicu, teško je definisati karakter i stajališta pozicije, odnosno, opozicije [Pejanović, 2006: 67-69]. Sa druge strane, također je teško govoriti o bilo kakvoj ozbiljnoj opoziciji etničkim strankama ukoliko opoziciona stranka ne djeluje na cjelokupnoj teritoriji BiH, nego samo u jednom njenom entitetu. Npr. SDP se smatra opozicijom SDA i HDZ BiH, ali na teritoriji FBiH, 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 RS. 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 se ne postižu usaglašavanje oko zajedničkog političkog koalicionog programa potrebnog za donošenje ključnih državnih zakona (ovu funkciju nadomješta institucija Visokog predstavnika). Ovaj trend se nastavlja ponovo nakon kratkog prekida vladavine Alijanse za demokratske promjene (2000-2002). U toku svog kratkog mandata, Alijansa je donijela amandmane o konstitutivnosti naroda u FBiH i RS i ispunila sve uslove za prijem BiH 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. Međutim, povratak na partnersku vladavinu etničkih partija nastupa u dva naredna 4-godišnja mandata (izbori 2002. i 2006.). U toku mandata 2002-2006. propadaju pregovori oko promjene Ustava BiH 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-

[59] Parlamentarna skupština BiH (2008)

2010. također nije došlo do formiranja stabilne većine; nastavlja se partnerski odnos između parlamentarnih stranaka, a funkcionisanje Parlamenta je i dalje izloženo fragmentaciji zajedničkih političkih interesa.

Evolucija etničkog modela pluralizma se može dijelom objasniti kao direktna posljedica političkog naslijeđa jednopartijskog sistema, s obzirom da se proces liberalizacije predstavničke demokracije zaustavio u momentu izbijanja rata, dakle, prije nego što su se mogle identifikovati socio-ekonomske grupacije čiji bi korpus interesa i potreba bio adekvatno i ravnomjerno zastupan kroz djelovanje političkih partija. Nesposobnost etno-političkih partija da postignu društveni sporazum oko političkog razvoja BiH na državnom nivou, umanjuje njihov politički legitimitet kao nosioca vlasti odgovornih za povjereni im mandat u zastupanja interesa svih građana Bosne i Hercegovine i onemogućava napredak u evoluciji političkog pluralizma.

5.2. POSLANICI I DELEGATI

Ukupan broj poslanika i delegata u PS BiH je 57 (42 + 15), što je jako malo s obzirom na ukupan broj stanovnika BiH (3.842.942)[60] kao i na ranije sazive Skupštine SR BiH.[61] Disproporcija državnog predstavničkog tijela je još izražajnija u odnosu na niža entiteska tijela: Parlament Federacije BiH broji ukupno 156 članova, a u Republici Srpskoj Skupština ima 112 članova.[62]

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 BiH, zakona i drugih akata, obaveza 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.

U radu Parlamenta BiH učestvuje jako nizak procenat 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 post-ratne političke klime, usljed koje se

---

[60] Agencija za statistiku BiH, http://www.bhas.ba/new/BiHStats.asp?Pripadnost=4&mode=dark, 26. 12. 2008.

[61] Skupština SR BiH je u sazivu 1990. g. brojila 240 poslaničkih mijesta (130 u Vijeću građana i 110 u Vijeću opština) [Arnautović, 1996: 108]

[62] Mali broj zastupnika je prepoznat kao jedan od ograničavajućih faktora za rad Parlamenta, te je u pregovorima oko Ustavnih amandmana 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.

nametnula dominacija tradicionalnih opredjeljenja za muške kandidate. U narednom mandatu, broj žena poslanika u Predstavničkom domu se povećao na 11 (25%), što je posljedica zahtjeva međunarodne zajednice da se omoguće uvjeti za ravnopravno učešće žena u političkoj vlasti, u skladu sa kriterijima političke demokratizacije (prema kojima je potrebno da političke stranke osiguraju određeni procenat žena koje se takmiče na njihovima listama za parlamentarne izbore). U 2000-2002. mandatu, broj žena u Predstavničkom domu drastično opada na 2 mjesta, a u narednom 2002-2004. mandatu se ponovo penje na 12 mjesta, da bi u aktuelnom 2006-2010. mandatu imao neku srednju vrijednost od 5. U Domu naroda je još teža situacija u pogledu spolne strukture. Naime, samo u posljednjem 2006-2010. mandatu učestvuju dvije žene zastupnice od 15 delegata, dok su u svim ostalim mandatima birani delegati muškarci. Problem ne (zastupljenosti) žena u državnom Parlamentu se može usko vezati i za problem (ne) zastupljenosti nacionalnih manjina koje su marginizirane u ime ravnopravnosti 3 konstitutivna naroda.

5.3. ODNOS IZMEĐU GLASAČKOG TIJELA I ZASTUPNIKA

U reprezentativnoj demokraciji je pitanje uspostave odgovarajućeg odnosa između biračkog tijela i poslanika jedno 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 zastupaju, te shodno tome i oblikovati politiku, suprostavlja se teorija neovisnosti (E. Burke) 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 tako postavlja pitanje prirode odnosa između birača i njihovih legalnih predstavnika.

Uzimajući u obzir modalitet organizovanja i rada dvodomog Parlamenta BiH, 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 (mjerenja) 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 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. To je potvrdilo istraživanje Centra za Humanu Politiku iz Doboja, prema kojem su političke stranke u entitetima i BiH koje su došle na vlast u mandatu 2002-2006., na kraju mandata ispunile tek 7% predizbornih obećanja u cijelosti, dok 53% ciljeva iz predizborne kampanje nije nikako ispunjeno.

Daytonski strukturirana državna politika, koja počiva na principu etničke isključivosti, ne ostavlja previše prostora za demokratsku inkluziju "najvećeg broja interesa najvećeg broja građana", a 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 etnopolitičkih konflikata.

LITERATURA

Amandamni na Ustav BiH, http://www.sdabihac.org/download/Amandmani.pdf, 9.1.2009

Arnautović, Suad (1996). Izbori u BiH 1990. –analiza izbornog procesa. Sarajevo: Promocult.

Bill, J.A./Hardgrave, R.L. Jr. (1973). Comparative politics: The Quest for theory. A Bell & Howell Company: Columbia, Ohio.

Centar za humanu politiku (2006). Predizborna obećanja i rezultati vršenja vlasti (verzija za informativne medije). Centar za humanu politiku: Doboj.

Centralna izborna komisija BiH, http://www.izbori.ba/, 23.12.2008.

Dahl, Robert (1997). Poliarhija: participacija i opozicija. Beograd: Filip Višnjić.

Dodig, Radoslav (2004). Bosanskohercegovački panoptikum 1990. iz hrvatskog kuta. Status. Magazin za političku kulturu i društvena pitanja, broj 03, 43-51.

Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija): Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika od 11. 3. 2005. www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.pdf , 9. 1. 2009

Habermas, Juergen (1998). Postnacionalna konstelacija-politički eseji. Frankfurt: Suhrkamp.

Hartwig, Matthias (2007). Mišljenje o nacrtu izmjena Ustava BiH. Heidelberg: Institut za strano javno pravo i međunarodno pravo Max-Planck.

Ibrahimagić, Omer (2005). Državno uređenje Bosne i Hercegovine. Lukavac: Mimnes.

Izborni zakon BiH ("Službeni list BiH" br. 23/01).

Izvještaj EK o napretku BiH u 2007. godini, SEC (2007)1430 od 6. 11. 2007., http://www.dei.gov.ba/ba/?ID=23, 8. 1. 2009.

Lijphart, Arend (1977). Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. New Haven, CT: Yale University Press.

Matković, Hrvoje (2003). Povijest Jugoslavije 1918.-1991.-2003. Zagreb: Naklada Pavičić.

Međunarodni institut za bliskoistočne i balkanske studije IFIMES Ljubljana. (2006) Geneza razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini sa osvrtom na mogućnost formiranja parlamentarne većine poslije izbora 2006. godine, http://www.orbus.be/aktua/arhiva/aktua1306.htm, 22. 9. 2008

Odluka o formiranju Skupštine srpskog naroda u BiH, http://www.slobodanpraljak.com/MATERIJALI/RATNI%20DOKUMENTI/PLANOVI_SPORAZUMi_IZJAVE_O_USTAVNOM-USTROJSTVU_BiH_1991_1995/22.pdf, 10. 1. 2009.

Papadopoulos, Yannis (2000). Governance, Coordination and Legitimacy in Public Policies, International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 24.1., 210-223

Parlamentarna skupština BiH, http://www.parlament.ba/pocetna/1/, 10. 1. 2009.

Pejanović, Mirko (2006). Struktura i karakteristike razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini 1989-2003. Zbornik: Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini. Sarajevo/Ljubljana: Promocult.

Predsjedništvo BiH, http://www.predsjednistvobih.ba/nadl/, 20. 9. 2008.

Poslovnik o radu Predstavničkog doma i Doma naroda PS BIH: http://www.parlament.ba/sadrzaj/1/61/5.html, 5. 1. 2009.

Ranney, Austin (1996).Governing, an Introduction to Political Science. New Jersey: Prentice-Hall.

Sadiković Ćazim (2004).Politički sistemi. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

Simmons, John. A. (1993).On the edge of anarchy. New Jersey: Princeton University Press.

Trnka, Kasim et.al. (2008).Istraživačka studija: Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Radna verzija studije po nalogu Fondacije Konrad Adenauer.

Ustav SR BiH ("Službeni list SR BiH" br. 4/74)

Vijeće ministara BiH, http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanski/vm.php, 25. 9. 2009.

Više autora (2006) Ustavne promjene u BiH i konsocijacijski modeli. Status, br. 9, 44-187.

Više autora (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.)

VIJEĆE MINISTARA

Vanja Ibrahimbegović

Sažetak

Ovaj tekst pruža detaljan opis načina ustrojstva i funkcioniranja Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, predviđene Ustavom i zakonima BiH. Pored toga, nudi raspravu o načinu na koji Vijeće ministara vrši funkciju vlade BiH, s obzirom na Ustavom propisane nadležnosti i mogućnosti njihovog različitog tumačenja, koje su rezultat određenosti samog Ustava, političkim konsenzusom. Opisuje i načine odlučivanja i efikasnost, dosadašnji razvoj ove institucije, te predviđa potencijalne smjerove budućeg razvoja u skladu s opredjeljenjem BiH za reforme s ciljem integriranja u Evropsku uniju. Također, u ovom tekstu daje se pregled ministarstava, kao i drugih agencija, koje trenutno ulaze u sastav Vijeća ministara, te se prikazuju odnosi između Vijeća ministara i drugih institucija i organa vlasti u BiH.

1. UVOD

Članom 1 stavom 2 Ustava, Bosna i Hercegovina je definirana kao demokratska država koja funkcionira u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora. Međutim, kako ističe profesor Kasim Trnka u studiji Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, ustavna rješenja koja određuju politički sistem BiH, iako uvažavaju neke demokratske standarde (politički pluralizam, demokratski izbori, itd.), sadrže i niz specifičnih rješenja koja se ne mogu sresti u komparativnom ustavnom pravu, niti su u skladu sa međunarodnim demokratskim standardima. To je rezultat političkih kompromisa postignutih u okviru pregovora o zaključivanju Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Trnka, K. 2008:5).

Izvršnu vlast u Bosni i Hercegovini vrše Predsjedništvo, koje ima ulogu kolektivnog šefa države i Vijeće ministara, koje vrši funkciju vlade. U ovom tekstu, posebna pažnja biće posvećena razmatranju upravo uloge vlade koju obavlja Vijeće ministara, s obzirom na različite mogućnosti njenog tumačenja. Ove mogućnosti proizlaze iz činjenice da Ustav BiH dosta neprecizno propisuje nadležnosti Vijeća ministara, o čemu će se detaljnije govoriti u nastavku teksta, a razloge za takav pristup treba tražiti, ponovo u činjenici da su specifičnosti Ustava BiH rezultat mirovnog sporazuma, dakle političkog kompromisa.

Predmet rasprave u ovom tekstu, pored opisa funkcioniranja i strukture Vijeća ministara, biće i efikasnost ove institucije. U samoj teoriji političkih sistema, karakteristika multipartizma (koji je svojstven Bosni i Hercegovini), efikasnost vlade je ograničena. Profesor Ćazim Sadiković tvrdi da u ovakvom sistemu, vlada nema potrebnu stabilnost za provođenje

koherentne politike. Proporcionalni sistem čini da obično ni jedna partija nema apsolutnu većinu mjesta u parlamentu. Usljed toga, vlada se oslanja na koaliciju stranaka. Sasvim je logično da vlada na osnovu koalicije ne može postići željenu stabilnost. Ona mora voditi računa o ciljevima svih stranaka na koje se oslanja, pa onda ne može samim tim konsekventno provoditi vlastiti politički program. Potrebno je pribjeći politici kompromisa, što svakako ne pruža velike šanse vladi da na dužu stazu osigura realizaciju svojih zamisli u pogledu ekonomskih i uopće socijalnih mjera, niti može osigurati koherentnost i dosljednost u realizaciji političkog programa. (Sadiković, Ć. 2004:142)

Ova činjenica kombinirana sa već pomenutim odlikama političkog sistema i politike u BiH, govori u prilog zaključku da je efikasnost Vijeća ministara BiH limitirana čestom nemogućnošću postizanja političkog konsenzusa o pitanjima iz nadležnosti Vijeća ministara. Detaljniji opis funkcioniranja i efikasnosti Vijeća ministara, ovaj tekst ponudiće u nastavku.

2. USTAVNI POLOŽAJ VIJEĆA MINISTARA

Vijeće ministara je tijelo izvršne vlasti Bosne i Hercegovine, koje vrši funkciju vlade u skladu sa Ustavom BiH, te zakonskim i podzakonskim aktima koji određuju njegovo djelovanje. Na osnovu Člana 5 Ustava BiH, Parlamentarna skupština BiH, 2003. godine usvojila je Zakon o Vijeću ministara kojim se uređuju: „prava, dužnosti i odgovornosti Vijeća ministara BiH, njegovo ustrojstvo, način rada i odlučivanja, prava i dužnosti predsjedavajućeg, zamjenika predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara, kao i odnos Vijeća ministara u vršenju funkcija prema drugim tijelima vlasti BiH“ (Zakon o Vijeću ministara, Član 1). Ovaj zakon, Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, te Poslovnik o radu Vijeća ministara reguliraju ulogu i način vršenja uloge VM.

S obzirom na način na koji je u Ustavu BiH određena uloga Vijeća ministara, pravni teoretičari i tumači Ustava nude svoja viđenja o tome do koje mjere Ustav zaista predviđa da Vijeće ministara obavlja ulogu vlade. S tim u vezi, profesor Omer Ibrahimagić u svom tekstu Država Bosna i Hercegovina prema evropskim standardima, tvrdi: „Kad je riječ o Vijeću ministara njega treba organizirati kao Vladu Bosne i Hercegovine i današnjem njenom sastavu treba dodati ministarstvo odbrane, ministarstvo unutrašnjih poslova, ministarstvo nauke i tehnologije, ministarstvo kulture i sporta, ministarstvo obrazovanja, ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, ministarstvo privrede i ministarstvo trgovine i turizma.“[63](Ibrahimagić, O. 2004:19) Ovim se implicira da Vijeće ministara kakvo on u datom momentu

[63] Tekst je pisan prije uspostve Ministarstva odbrane na državnom nivou

opisuje, nema sve elemente, odnosno nadležnosti vlade, kao izvršnog organa vlasti.

Ovakvom stanovištu blisko je i tumačenje profesora Miodraga Simovića koji objašnjava prirodu nadležnosti Vijeća ministara predviđenih Ustavom. On smatra da je Ustav BiH „vrlo oskudan“ pri propisivanju uloge Vijeća ministara. Ovaj Ustav daje samo jednu dosta opću formulaciju, što se razlikuje od učestale ustavne prakse, kad se uglavnom navodi spisak nadležnosti organa izvršne vlasti. „Odredbe o Vijeću ministara, za koji je u tradiciji jugoslovenske ustavnosti bio često upotrebljavan službeni naziv "vlada", u Ustavu Bosne i Hercegovine svedene su samo na jedan stav (stav 4.) člana 5 posvećenog Predsjedništvu“. (Simović, M. 2004:17) Pri tome bitno je napomenuti, dalje smatra profesor Simović, da ukoliko se žele sagledati najvažnije nadležnosti Vijeća ministara, neophodno je imati na umu nadležnosti Bosne i Hercegovine određene članom 3 Ustava. Ovome treba dodati, tvrdi profesor Simović, kako je sadržina nekih nadležnosti formulisana na taj način da je samom analizom ustavnih odredaba nemoguće utvrditi stvarni domet i opseg izvršne funkcije u tim slučajevima. U tom pogledu je izrazito naročit član III/4. koji predviđa koordinaciju među entitetima, što je otvorilo prostor za tumačenja prema kojim je Vijeće ministara predstavljano prije kao koordinaciono tijelo, nego kao vlada Bosne i Hercegovine.

Sve navedeno govori o nedostatku preciznosti kojom Ustav BiH određuje ulogu Vijeća ministara, što je uopće karakteristika ovog Ustava. Zbog toga, jedna od značajki ustavnog položaja Vijeća ministara, zaključuje profesor Simović, jest ta da stvarna moć Vijeća ministara zavisi od odnosa političkih snaga. (Simović, M. 2004:19)

3. NADLEŽNOSTI

Nadležnosti Vijeća ministara BiH određene su u članu 5 Ustava, podjelom nadležnosti između države BiH i njenih entiteta. (Ustav BiH, član 5). Zbog specifičnog ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine[64] može se reći da se ona u pogledu oblika državnog uređenja nalazi između federacije i visoko decentralizirane unitarne države. Kako tvrdi Suad Kurtćehajić, to je

[64] Ustav BiH donesen je kao sastavni dio (Aneks 4) Dejtonskog mirovnog sporazuma. Donesen je u specifičnim uvjetima (prekid rata u BiH), te je rezultat kompromisa koji su bili potrebni za uspostavu mira. Entiteti su oformljeni prema etničkom kriteriju i imaju visok stupanj autonomije u političkom sistemu BiH. Konstitutivni narodi, odnosno njihovi politički predstavnici u organima vlasti BiH, imaju različite stavove o odnosu između državnog i entitetskih nivoa vlasti. Generalni stav bošnjačkih predstavnika je da država treba imati više nadležnosti nego što ih ima sad u odnosu na entitete, zastupaju stav o potrebi jačanja države. Srpski predstavnici su protiv proširivanja nadležnosti države i slabjenja moći entiteta. Hrvatski predstavnici, generalno, smatraju da su Hrvati u BiH u nepovoljnijem položaju u odnosu na druge konstitutivne narode i povremeno pokreću debate o mogućnostima uspostave trećeg entieta.

zbog visokog nivoa ovlaštenja entiteta, koji su u istoj ravni sa federalnim jedinicama u federalno uređenim državama. (Kurtćehajić, 2006:110) U slučaju Bosne i Hercegovine, nadležnosti države su u određenoj mjeri ograničene nadležnostima entiteta. U skladu s tim, u nadležnosti izvršne vlasti Bosne i Hercegovine spadaju, prema Ustavu BiH vanjska, vanjskotrgovinska, carinska, te monetarna politika, finansiranje institucija i međunarodnih obaveza BiH, pitanja imigracije, izbjeglica i azila, pitanja iz međunarodnog i međuentitetskog krivičnog prava uključujući odnose s Interpolom, uspostava i reguliranje zajedničkih i međunarodnih sredstava komunikacije, reguliranje međuentitetskog transporta, te kontrola vazdušnog saobraćaja (Ustav BiH, Član 3). U skladu sa Članom 3, Stavom 3 Ustava BiH, sve vladine funkcije koje nisu Ustavom izričito povjerene državi, automatski pripadaju entitetima u BiH.

Upravo podjela nadležnosti između entiteta i države, jedan je od izvora nesuglasica predstavnika konstitutivnih naroda u BiH. Dr. Suad Kurtćehajić u svom tekstu: Perspektive Bosne i Hercegovine na osnovu rješenja postavljenih Dejtonskim sporazumom, ukazuje na "konstrukcione greške u rješenjima koje ometaju normalno funkcioniranje BiH kao države. Radi se o etničkom i entitetskom kriteriju koji opredjeljuje entitetsko biranje i odlučivanje, umjesto da se akcenat stavi na građanina BiH, kao političkog subjekta, bez obzira na to kojem narodu pripada i iz kojeg entiteta dolazi." (Kurtćehajić, 2006:111). S obzirom na ovakve stavove unutar pravno-političke teorije, te na opredjeljenje Bosne i Hercegovine za integraciju u Evropsku uniju, što podrazumijeva određena usklađivanja i prilagođavanja državne strukture BiH evropskim standardima, može se ustvrditi da na ovom polju ima dosta prostora za reforme, kad je riječ o nadležnostima državnih institucija (uključujući i Vijeće ministara).

Naime, da bi postala članica EU, naša zemlja će morati proći kroz niz reformi. Ove reforme imaju za cilj učiniti Bosnu i Hercegovinu modernom, efikasnom, evropskom, demokratskom državom. Efikasnost države, mjerena evropskim standardima, u prvom redu znači adekvatno pružanje usluga građanima i građankama te države i efikasnu zaštitu ljudskih prava. U tom kontekstu, u daljem razvoju BiH moguće je očekivati promjene u nadležnostima državnih organa vlasti. Međutim, neophodan preduvjet da bi se to desilo je politički konsenzus, koji za sada, kad je riječ o ovim pitanjima, izostaje.

4. NAČIN RADA I EFIKASNOST VIJEĆA MINISTARA

Način rada i odlučivanja u Vijeću ministara propisan je Zakonom o Vijeću ministara u članovima 16-20 i Poslovnikom o radu u članovima 18-64.(Zakon o VM, članovi 16-20; Pravilnik o radu VM, članovi 18-64). Prema tim aktima, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine radi i odlučuje na sjednicama, na kojima mora biti prisutno više od polovine članova VM, pri

čemu je potrebno osigurati ravnopravnu zastupljenost svih konstitutivnih naroda (najmanje po dva predstavnika svih konstitutivnih naroda moraju biti prisutna na sjednici kako bi se ona mogla održati).

Zakon o Vijeću ministara u članovima 5-8 određuje sastav Vijeća ministara, pri čemu se ističe značaj ravnopravne zastupljenosti svih konstitutivnih naroda u Vijeću ministara, te se naglašava i zastupljenost ostalih, gdje ostali moraju biti zastupljeni sa barem jednim članom u Vijeću ministara.(Zakon o VM, članovi 5-8). Pitanje „ostalih", ne samo kad se radi o Vijeću minstara, nego i kad je riječ o sistemu ustavnih rješenja koja se ovim pitanjem bave, često je predmet spora u javnom i političkom diskursu u Bosni i Hercegovini. Zbog toga, ono zaslužuje da se u ovom kontekstu detaljnije objasni.

Naime, kako tvrdi Ćazim Sadiković u svom tekstu: „Za državu novog stoljeća- BiH kao savremena demokratska država", centralni dio Ustava BiH čine odredbe koje izražavaju etničku i političku podjelu BiH kakva je nastala u toku rata i težnji da se ta podjela održi. Radi se o dijelu Ustava, (članovi 3,4 i 5), u kojem se reguliraju osnovne institucije i procedure u BiH. Taj dio ustava izražava etničku dimenziju unutrašnjeg uređenja države Bosne i Hercegovine i skoro isključivo se bavi postojanjem i djelovanjem tri «konstitutivna naroda», ili tri etničko - vjerske skupine, Bošnjaka, Hrvata i Srba. U tom dijelu «ostali» narodi, kao i «građani», mada se spominju u Preambuli Ustava BiH, praktično su ostali izvan domašaja ustavne regulacije. (Sadiković, 2004:2)

Sadiković dalje tvrdi da ovaj dio Ustava BiH: „ozbiljno ugrožava princip jednakosti građana u pogledu pristupa najvažnijim državnim funkcijama. Tako funkciju člana Predsjedništva BiH[65], Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine[66], te predsjedavajućeg oba doma Parlamentarne skupštine i njihovih zamjenika[67], mogu obavljati samo pripadnici tzv. konstitutivnih naroda, Bošnjaka, Hrvata i Srba, dok je Ustav BiH potpuno iz tih funkcija isključio Rome, Jevreje i pripadnike svih ostalih, preko dvadeset pet, naroda, koji, prema popisu stanovništva iz 1991. godine čine populaciju države BiH". (Sadiković, 2004:2)

---

[65] Predsjedništvo BiH se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se svaki biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske.

[66] Dom naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba).
Nominovane hrvatske, odnosno bošnjačke delegate iz Federacije biraju hrvatski odnosno bonjački delegati u Domu naroda Federacije. Delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske.
Devet članova doma naroda sačinjavaju kvorum, pod uslovom da su prisutna najmanje tri bošnjaka, tri hrvata i tri srpska delegata. (član IV, t.1)

[67] Svaki dom će većinom glasova usvojiti svoj poslovnik o radu i izabrati među svojim članovima jednog Srbina, jednog Bošnjaka i jednog Hrvata za predsjedavajućeg i zamjenike predsjedavajućeg, s tim da će mjesto predsjedavajućeg rotirati između ova tri lica. (član IV, t. 3)

Također, u tumačenjima drugih teoretičara, pronalazimo stav da su navedene ustavne odredbe diskriminatorne prema svima koji ne spadaju u kategoriju konstitutivnih naroda. Među takve teoretičare spada i Omer Ibrahimagić, koji kaže da je:

> „Ovakvo ustavno rješenje je suprotno Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda jer narušava političko pravo građana da biraju i da budu birani u organe vlasti na nivou države BiH na cijelom njenom prostoru, a ne samo u okviru entiteta. Ovo pravo proizilazi iz paragrafa 7. Dokumenta drugog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji, Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi, Kopenhagen (Copenhagen) 1990., kojim se garantira da u svakoj državi članici OSCE-a za sva mjesta u najmanje jednom domu nacionalnog zakonodavstva bude slobodno takmičenje u direktnom glasanju (7.2.); garantiraju univerzalna i jednaka glasačka prava za sve punoljetne građane (7.3.) i poštovanje prava građana da se kandidiraju za političku ili javnu funkciju, individualno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija bez diskriminacije (7.5.).“ (Ibrahimagić, 2004: 16)

Kad je riječ o načinima rada i odlučivanja, kako predviđa Poslovnik o radu Vijeća ministara u članovima 16-21 i 54-64, VM može donositi odluke, zaključke i rješenja; usvajati nacrte i prijedloge zakona, analize, informacije, strategijska dokumenta, programe, sporazume, protokole i druga akta. O odlukama i drugim aktima iz nadležnosti Vijeća ministara, koje prema Ustavu BiH kasnije potvrđuje Parlamentarna skupština, Vijeće ministara odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova VM. U ostalim pitanjima koja su određena Poslovnikom o radu, a najčešće se radi o propisima, imenovanjima i postavljenjima iz djelokruga VM, u pravilu se odlučuje konsenzusom. Ukoliko se konsenzus ne može postići, predsjedavajući VM poziva na razgovor članove koji su protiv, kako bi se postiglo rješenje. Ukoliko se nakon ovog u roku od 7 dana ipak ne postigne konsenzus, tada Vijeće ministara donosi odluku većinom glasova, koja ipak mora podrazumijevati po minimum dva glasa/predstavnika iz svakog konstitutivnog naroda. (Poslovnik o radu VM, Članovi 16-21).

Svi ovi akti stupaju na snagu njihovim donošenjem, ukoliko Vijeće ministara ne donese drugačiju odluku, a objavljuju se u „Službenom glasniku BiH“. (Poslovnik o radu Vijeća ministara, Članovi 54-64)

Opisane procedure kao i već pomenuta zavisnost funkcioniranja institucija BiH od političkog konsenzusa, imaju značajan utjecaj na efikasnost institucija, samim tim i na efikasnost Vijeća ministara. Nedostatak istraživanja i statističkih podataka u ovoj oblasti onemogućuju preciznu ocjenu efikasnosti ove institucije. Međutim, istraživanja efikasnosti drugih institucija BiH, kakvo je: „Proces odlučivanja u PS BIH“ koje je sa suradnicima uradio Kasim Trnka, mogu biti indikativan pokazatelj, posebno u onim oblastima koje se odnose na odnos Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara.

U pomenutoj studiji iznosi se podatak da je Vijeće ministara bilo predlagač gotovo polovine donesenih zakona od 1996 godine do danas. Vijeće ministara je od ukupno 408 zakona koje je Parlamentarna skupština usvojila, predložilo 203 ili 49,7%. Pozitivan utisak koji se stiče čitajući ovaj podatak dobije drugačiju konotaciju kad se ima u vidu da je u znatnom broju slučajeva ono bilo predlagač i onih zakona koje je, na privremenoj osnovi, nametnuo Visoki predstavnik. Iako nema status ovlaštenog predlagača, Visoki predstavnik je u 15,4% slučajeva ili za 63 zakona bio podnosilac prijedloga zakona. (Trnka, 2008: 24)

Kao još jedan od ključnih pokazatelja uspješnosti funkcioniranja izvršne vlasti, Ešref Kenan Rašidagić, u tekstu Trendovi u funkcioniranju izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini, ističe stupanj povjerenja javnosti prema institucijama vlasti. Iako ni u ovom slučaju ne postoje sveobuhvatna istraživanja i statistički podaci koje su uradile državne institucije, nego se oslanjamo na istraživanja koja su napravile različite međunarodne organizacije, u prvom redu UNDP i druge UN agencije, kako tvrdi Rašidagić[68], sva ova istraživanja ukazuju na nizak stupanj povjerenja građana i građanki BiH prema institucijama vlasti. (Rašidagić, 2006:135)

Rašidagić u svom tekstu ističe da je progres u ostvarivanju efikasnijeg djelovanja izvršnih vlasti u BiH vidljiv. Smatra kako je nakon parlamentarnih izbora 2000., a naročito nakon izbora 2002. godine, država BiH „*uložila ozbiljne napore, doduše, najvećim dijelom na inicijativu i pod pritiskom međunarodne zajednice*“, na stvaranju funkcionalnog državnog aparata. (Rašidagić, 2006:130)

Uzevši u obzir sve navedene podatke o efikasnosti institucija izvršne vlasti BiH, samim tim i Vijeća ministara, neminovno se nameće zaključak o nedovoljnom nivou napravljenog progresa, čak i pored toga što su određeni formalni pomaci i promjene urađeni u strukturi vlade, o čemu će se detaljnije govoriti u narednim dijelovima ovog teksta.

5. POSTUPAK I NAČIN IZBORA PREDSJEDAVAJUĆEG I ČLANOVA VIJEĆA MINISTARA

U skladu s Članom 5 Ustava BiH, Zakon o Vijeću ministara određuje načine imenovanja, odobravanja i smjenjivanja Vijeća ministara. Predsjedništvo imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara, a potvrđuje ga Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH (Zakon o Vijeću ministara, Član 9). Predsjedavajući Vijeća ministara zatim imenuje ministre i zamjenike ministara, koje također potvrđuje Predstavnički dom. (Zakon o

[68] Autor u svome tekstu navodi rezultate 4 studije: Governance Perception Survey, UNDP; Izvještaj o humanom razvoju 2003, MDG; Early Warning System 2004, EWS; Regional Rurvey 2002; SEED.

Vijeću ministrara, Član 10). U oba slučaja, zakonski rok u kojem Predstavnički dom treba potvrditi ova imenovanja iznosi 30 dana.

Izbor predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara, kako je već i ranije napomenuto, mora biti u skladu s ustavnim odredbama o ravnomjernoj zastupljenosti konstitutivnih naroda. U tom smislu predsjedavajući i njegovi zamjenici ne mogu biti iz reda istog naroda. Isto se odnosi i na zamjenike ministara. Naime, svaki ministar ima po jednog zamjenika, koji ne smije pripadati narodu kojem pripada ministar.

Dakle, nakon što su poznati rezultati općih izbora, predsjedavajućeg Vijeća ministara imenuje Predsjedništvo Bosne i Hercegovine kod svakog novog mandata Parlamentarne skupštine BiH, vodeći pri tom računa o principu zastupljenosti iz člana IX.3. Ustava BiH. Odluka o imenovanju donosi se najkasnije osam dana nakon održavanja konstituirajuće sjednice Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH u novom sastavu. Odluka o imenovanju se odmah dostavlja Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH na odobravanje. Predsjedavajući Vijeća ministara stupa na dužnost nakon što njegovo imenovanje odobri Predstavnički dom.

Predsjedavajući Vijeća ministara po stupanju na dužnost imenuje ministre i njihove zamjenke, te traži njihovu potvrdu od Predstavničkog doma Parlamenta BiH (Zakon o Vijeću ministara, član 10). Ministri i njihovi zamjenici na dužnost stupaju odmah pošto ih potvrdi Predstavnički dom, a zakonski rok za to je najkasnije 30 dana od stupanja na dužnost predsjedavajućeg Vijeća ministara. Ova zakonom propisana procedura o trajanju formiranja Vijeća ministara nakon izbora, međutim, nikad do sad još nije ispoštovana. Naime, do danas Bosna i Hercegovina je imala 5 saziva Vijeća ministara i kako se navodi u već pomenutoj studiji o funkcioniranju Parlamentarne skupštine BiH, formiranje Vijeća ministara u svim sazivima do sada, uvijek je trajalo duže od zakonom predviđenog roka.

> „Nakon izbora iz septembra 1996. godine, imenovanje Vijeća ministara sa dvojicom kopredsjedavajućih izvršeno je nakon 3 mjeseca i 20 dana; nakon izbora iz 1998. godine protekla su čak 4 mjeseca i 21 dan; nakon izbora 2000. godine protekla su 3 mjeseca i 10 dana; nakon izbora 2002. godine, također, 3 mjeseca i 10 dana, te nakon izbora održanih 2006. godine protekla su 4 mjeseca i 9 dana do potvrđivanja Vijeća ministara.“ (Trnka, 2008:25)

U članu 11 Zakona o VM, navodi se da ukoliko Predstavnički dom ne potvrdi predsjedavajućeg Vijeća ministara kojeg je imenovalo Predsjedništvo BiH, Predsjedništvo ima zakonski rok od osam dana da ponudi ime drugog kandidata za tu poziciju Predstavničkom domu na potvrdu. Ako Predstavnički dom ne potvrdi ministre i njihove zamjenike koje je imenovao predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući u roku od osam dana treba imenovati drugu osobu na tu poziciju ili treba podnijeti ostavku. (Član 11 Zakona o Vijeću ministara)

Opisane procedure predstavljaju formalan način imenovanja predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara. Mandat Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, kako se navodi u članu 5 Zakona o Vijeću ministara je 4 godine. (Zakon o Vijeću ministara, član 5)

Bitno je, međutim, istaknuti da je imenovanje predsjedavajućeg, kao i ostalih članova Vijeća ministara, predmet političkog dogovora. Naime, kako je to u ovom tekstu naglašeno, jedan od najznačajnijih principa, ako ne i najznačajniji, po kojima se biraju predsjedavajući i članovi Vijeća ministara jest etnički, odnosno entitetski kriterij. S tim u vezi, za pravilno razumijevanje imenovanja članova Vijeća ministara, neophodno je uzeti u obzir i tu činjenicu. Dakle, Predsjedništvo BiH će imenovati predsjedavajućeg Vijeća ministara i tražiti potvrdu Parlamenta za to imenovanje, nakon što su predstavnici/lideri političkih stranaka, koje treba da formiraju vladu u skladu s rezultatima općih izbora, postigli konsenzus o tome. Upravo u ovoj činjenici i pronalazimo razloge za kašnjenja u formiranju Vijeća ministara u svim sazivima. To, čini se iz priloženog, dodatno potvrđuje tvrdnju da je ovaj politički dogovor i dalje teško postići.

Sve ovo govori da u zemlji još nije došlo do trajnije stabilizacije političke scene. U ovako diferenciranom političkom spektru u svakom sazivu je bilo mnogo teškoća oko uspostavljanja vladajuće koalicije i koherentne izvršne vlasti. (Trnka, 2008: 16)

Karakteristika političkog sistema post-dejtonske Bosne i Hercegovine je to da su u svim sazivima, osim perioda 2000 – 2002. godine, okosnicu vladajuće koalicije činile nacionalne stranke koje su pretendovale da zastupaju prvenstveno/jedino nacionalne interese tri konstitutivna naroda, jer su je i sačinjavale političke stranke koje su se u svojim programima deklarirale kao nacionalne stranke. Iako se stranački sastav vladajućih koalicija sa nacionalnim predznakom mijenjao od prvog saziva nakon izbora 1996. godine, kad je koalicija bila sastavljena od SDA, HDZ i SDS, pa do danas kad tu koaliciju čine Stranka za BiH, SNSD i dvije stranke Hrvata u BiH: HDZ BiH i HDZ 1990, oformljena nakon izbora 2006. godine, ne može se tvrditi da se njihova politika međusobno suštinski razlikuje. (Ibrahimagić, 2004:20) Razlika u političkom pristupu i pomaku sa tendencije predstavljanja konstitutivnih naroda ka predstavljanju građana i građanki, odnosno pokušaj uspostave građanskog koncepta države BiH, napravljena je u sazivu Vijeća ministara u periodu od 2000-2002. godine. Koalicija uspostavljena 2000. godine pod nazivom “Alijansa za promjene” predstavljala je skup velikog broja stranaka čiju su okosnicu činile tzv. nenacionalne stranke.

Velika heterogenost stranaka u vladajućim koalicijama nesumnjivo je imala uticaj ne samo na učinkovitost i efikasnost Parlamentarne skupštine nego, shodno tome, i izvršne vlasti (Predsjedništva BiH, Vijeća ministara i organa državne uprave). U sazivima kada su dominantnu većinu imale najveće nacionalne stranke koalicija je teško funkcionisala prvenstveno zbog često dijametralno suprotstavljenih ciljeva i političkih programa tih

stranaka. Njihova ključna opredjeljenja o karakteru i budućnosti Bosne i Hercegovine, koja su tokom rata bila dramatično konfrontirana, bitno određuju i cijeli njihov poslijeratni politički aktivizam. Kontinuiranju takvih pozicija bitno doprinose i ključni principi, institucionalna struktura i proces parlamentarnog odlučivanja kako su uspostavljeni Dejtonskim ustavom. (Trnka, 2008: 17)

6. RASPUŠTANJE ČLANOVA VIJEĆA MINISTARA

Prema Zakonu o Vijeću ministara u članu 12, Predsjedavajući Vijeća ministara može podnijeti ostavku bez obrazloženja (podnosi je Predsjedništvu BiH), ili Predsjedništvo može predložiti njegovu smjenu, što Parlamentarna skupština treba potvrditi. Također, Parlamentarna skupština može, na svoju inicijativu, izglasati nepovjerenje predsjedavajućem Vijeća ministara. Ukoliko se bilo koja od ovih situacija dogodi, Vijeće ministara u cjelini podnosi ostavku, a na dužnosti ostaje dok Predsjedništvo ne imenuje novog predsjedavajućeg. (Zakon o VM, Članovi 11-14).

Bilo koji od ministara ili njihovih zamjenika, mogu, bez obrazloženja, podnijeti ostavku predsjedavajućem Vijeća ministara, nakon čega on treba imenovati nasljednika i zatražiti potvrdu Parlamenta BiH. Također, predsjedavajući može pokrenuti postupak za smjenu ministra ili zamjenika. Ukoliko Predstavnički dom potvrdi tu odluku o smjeni, predsjedavajući je dužan imenovati nasljednika, koji će stupiti na dužnost po potvrdi Predstavničkog doma.

7. RAZVOJ VIJEĆA MINISTARA

Vijeće ministara od formiranja do danas prošlo je kroz određene reforme u svom razvoju. Naime, s obzirom na činjenicu da je politički sistem Bosne i Hercegovine kreiran u okviru mirovnog sporazuma, kao predmet dogovora zaraćenih strana i pod snažnim utjecajem međunarodne zajednice, evidentni su određeni nedostaci koji predstavljaju prepreku u funkcioniranju BiH kao moderne, demokratske, evropske države. Međutim, pozitivne strane su te što Dejtonski ustav ipak predviđa brojne mogućnosti koje su u funkciji jačanja BiH kao države. (Kurtćehajić, 2006: 112).

Određene promjene koje su se, od 1996. godine na ovamo, dogodile u strukturi Vijeća ministara, govore u prilog tome.

Prvi saziv Vijeća ministara formiran nakon izbora 1996. godine činili su predsjedavajući i ministri: vanjskih poslova, vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, finansija i trezora, komunikacija i prometa, civilnih poslova, ljudskih prava i izbjeglica, pravde, te sigurnosti. Razvoj ove instituticije (kao i drugih institucija na državnom nivou), usmjeren ka proširivanju nadležnosti Vijeća ministara, odnosno povećavanju broja nadležnosti

centralnih vlasti, nauštrb nadležnosti entiteta, rezultat je do sad postignutih političkih dogovora, kao i pritisaka međunarodne zajednice. Ovo je stav koji dijeli značajan broj kritičara neefikasnog funkcioniranja institucija vlasti BiH, među kojima je i Suad Kurtćehajić (Kurtćehajić, 2006: 112)

Do sad, najznačajnija reforma koja se dogodila u tom smislu je formiranje Ministarstva odbrane na državnom nivou , čime je nadležnost nad vojnim snagama BiH prebačena na državni nivo. Ovo se dogodilo pod snažnim utjecajem međunarodne zajednice, odnosno Visokog predstavnika u BiH, Paddy Ashdowna. Kako i stoji u dokumentu Zakona, drugog decembra 2003. godine Parlamentarna skupština BiH usvojila je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara, kojim se u sastav Vijeća ministara uključuje i ministar odbrane. (Zakon o izmjenama i dopunama zakona o Vijeću ministara)

Do formiranja ministarstva odbrane na državnom nivou, nadležnost nad vojnim snagama bila je podijeljena među entitetima. Na državnom nivou, funkcioniralo je tijelo Stalni komitet za vojna pitanja, ustanovljen Ustavom BiH, Član 5 Stav 5. Ovo tijelo činili su članovi Predsjedništva BiH kao civilni zapovjednici vojnih snaga, te članovi koje su imenovali članovi Predsjedništva.

Druga značajna promjena u strukturi Vijeća ministara, odnosi se na uspostavu Direkcije za evropske integracije, o čemu će se u ovom tekstu detaljnije govoriti u poglavlju o državnim agencijama u sastavu Vijeća ministara. Ovdje je bitno napomenuti da je 22. juna 2000. godine formirano ministarstvo za evropske integracije. Kasnije, u skladu sa članom 3 Zakona o Vijeću ministara, 18. decembra 2002. godine, osniva se Direkcija za evropske integracije, sa zadatkom da koordinira proces integracije BiH u Evropsku uniju, a njeno djelovanje i nadležnosti određuje član 18 Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH. Direkcija je uspostavom preuzela nadležnosti nekadašnjeg ministarstva za evropske integracije. (Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, član 18).

Kako je već naglašeno, razvoj institucija na državnom nivou je političko pitanje u BiH, te su njihove promjene dugotrajni procesi postizanja kompromisa između različitih političkih interesa, odnosno interesa konstitutivnih naroda u BiH. Uprkos tome, s obzirom na opredijeljenost Bosne i Hercegovine ka evropskim integracijama, dalje reforme će se morati dogoditi, ukoliko naša zemlja želi postići nivo demokratskog razvoja neophodan za članstvo u Evropskoj uniji.

Naime, u dokumentu Evropsko partnerstvo sa Bosnom i Hercegovinom, koji je u novembru 2007. godine usvojila Komisija evropskih zajednica u Briselu, istaknuta je potreba za formiranjem ministarstva poljoprivrede, prehrane i ruralnog razvoja na državnom nivou, kako bi se učinkovito koordinirala provedba politika za razvoj tržišta i ruralnog razvoja u cijeloj zemlji. (Evropsko partnerstvo 2007)

Ovo ministarstvo još uvijek nije formirano uprkos preporukama i potrebi da se ova pitanja reguliraju na državnom nivou u skladu sa principima

Evropske unije, kao i zahtjevima poljoprivrednika u našoj zemlji. To govori o tome da političke snage u BiH još uvijek nisu postigle dovoljan nivo konsenzusa da se ovo pitanje riješi.

Uspostava ministarstva poljoprivrede na državnom nivou, nije jedini primjer mogućnosti budućeg razvoja Vijeća ministara, u skladu sa standardima Evropske unije. U ovom kontekstu moglo bi se razgovarati o mogućnostima za uspostavu ministarstva nauke, tehnologije i obrazovanja na državnom nivou, jer postoji potreba da se politike u ovim oblastima koordinirano provode na državnom nivou, što u dosadašnjoj praksi nije bio slučaj.

Ovo su samo neki od mogućih pravaca razvoja Vijeća ministara koji su javnom diskursu Bosne i Hercegovine bili predmet rasprava. Međutim, oni još uvijek ostaju u domeni mogućnosti, dok se ne postigne potrebni politički dogovor o načinu rješavanja ovih pitanja.

8. MINISTARSTVA U VIJEĆU MINISTARA BIH

Trenutno, Vijeće ministara čini 9 ministarstava i uz njih još 5 stalnih tijela. Ministarstva koja ulaze u sastav Vijeća ministara i njihove nadležnosti su:

Nadležnosti *Ministarstva vanjskih poslova* date su u članu 8 Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave u BiH. Među njih spadaju: provođenje utvrđene politike BiH i radi na razvoju međunarodnih odnosa u skladu sa stavovima i smjernicama Predsjedništva Bosne i Hercegovine; zastupanje BiH u diplomatskim odnosima prema drugim državama, međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama; praćenje i razvoj međunarodnih odnosa BiH sa drugim državama, i međunarodnim subjektima, međunarodna suradnja; pripremanje bilateralnih i multilateralnih sporazuma; zaštita prava i interesa državljana BiH na stalnom i privremenom boravku u inostranstvu i domaćih pravnih lica u inostranstvu; praćenje međunarodnih ekonomskih kretanja u suradnji sa nadležnim ministarstvima; podsticanje, razvijanje i koordinacija saradnje sa iseljeništvom iz BiH. (Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, član 8)

Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, u članu 14 određuje slijedeće nadležnosti *Ministarstva sigurnosti*: zaštita međunarodnih granica, unutrašnjih graničnih prijelaza i regulisanje prometa na graničnim prijelazima BiH; sprečavanje i otkrivanje učinilaca krivičnih djela terorizma, trgovine drogom, krivotvorenja domaće i strane valute i trgovine ljudima i drugih krivičnih djela sa međunarodnim ili međuentitetskim elementom; zaštita lica i objekata; prikupljanje i korištenje podataka od značaja za bezbjednost BiH; usaglašavanje aktivnosti entitetskih ministarstava unutrašnjih poslova i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u ostvarivanju bezbjednosnih zadataka u interesu BiH; provođenje međunarodnih obaveza i

saradnju u provođenju civilne zaštite, koordiniranje djelovanja entitetskih službi civilne zaštite u BiH, i usklađivanje njihovih planova za slučaj prirodne ili druge nesreće koje zahvataju teritoriju BiH, i donošenje programa i planova zaštite i spašavanja; provođenje politike useljavanja i azila BiH i uređivanje procedure vezano za kretanje i boravak stranaca u BiH. (Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, član 14)

Ministarstvo odbrane sa nadležnostima datim članom 16: odbrana i zaštita suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine; zastupanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim odnosima vezanim za pitanje odbrane; nadzor nad svim subjektima Oružanih snaga Bosne i Hercegovine; izrada odbrambene politike Bosne i Hercegovine koju odobrava Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, a usvaja Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, kao i politike upotrebe Oružanih snaga BiH; aktiviranje jedinica rezervnog sastava za sve operacije, izuzev planirane obuke; uspostavu postupka za odobravanje vojne pomoći civilnim vlastima u slučaju prirodnih katastrofa i nesreća, po ovlaštenjima datim od Predsjedništva Bosne i Hercegovine. (Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, član 16)

Ministarstvo finansija i trezora u svojoj nadležnosti, u skladu sa članom 11 navedenog zakona, ima: poreznu politiku, takse i pripremu propisa iz ovih oblasti; uspostavljanje odnosa sa međunarodnim i domaćim financijskim institucijama; planiranje i upravljanje dugom Bosne i Hercegovine i izvršavanje financijskih i međunarodnih obaveza; predlaganje politike novog zaduživanja u zemlji i inozemstvu; pripremanje i izvršavanje Proračuna i završnog računa Bosne i Hercegovine; upravljanje novčanim sredstvima i održavanje Jedinstvenog Računa Trezora; razvijanje i održavanje financijskog informacionog sustava; vođenja aktivnosti o sukcesiji imovine bivše SFRJ; upravljanje imovinom u vlasništvu institucija Bosne i Hercegovine. (Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, član 11)

Ministarstvo pravde u skladu s članom 13 istog zakona ima nadležnosti da: vodi administraciju pravosudnih organa na državnom nivou; međunarodna i međuentitetska pravosudna saradnja (međusobna pravna pomoć i kontakti sa međunarodnim tribunalima); usklađivanje zakonodavstva BiH i njegova provedba sa obavezama BiH koje proizilaze iz međunarodnih sporazuma; centralno koordinirajuće tijelo za obezbjeđivanje usklađenosti zakonodavstva i standarda pravosudnog sistema među entitetima, bilo obezbjeđenjem uslova za raspravu ili koordiniranjem inicijativa; ekstradicija; upravna inspekcija 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; pitanja udruženja građana, vođenje registara udruženja građana i nevladinih organizacija koje djeluju na teritoriji BiH. (Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, član 13)

Nadležnosti *Ministarstva vanjske tgovine i ekonomskih odnosa* određene su članom 9 zakona, a među njih spadaju: vanjskotrgovinska politika i carinsko-tarifna politika BiH; pripremanje ugovora, sporazuma i drugih akata iz oblasti ekonomskih odnosa i trgovine sa drugim državama; pripremanje bilateralnih i multilateralnih sporazuma i drugih akata vezano za obnovu i rekonstrukciju BiH; odnosi sa međunarodnim organizacijama i institucijama iz oblasti vanjske trgovine i ekonomskih odnosa; priprema i izrada makroekonomskih odnosa strateških dokumenata iz oblasti ekonomskih odnosa; poslovno okruženje, jedinstven ekonomski prostor; razvoj i promociju preduzetništva; kontrola prometa roba i usluga koji imaju poseban režim u prometu odnosa u izvozu i uvozu; zaštita potrošača; konkurencija; koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći BiH izuzev dijela koji se odnosi na pomoć Evropske unije; veterinarstvo; definisanje politike, osnovnih principa, te koordinacija entitetskih tijela na područjima: poljoprivrede; energetike; zaštite okoline, razvoj i korištenje prirodnih resursa i turizma. (Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, član 13)

Ministarstvo komunikacija i prometa ima slijedeće nadležnosti, koje su navedene u članu 10 ovog zakona: vođenje politike i regulisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacionih uređaja; međunarodni i međuentitetski promet i infrastruktura; pripremanje ugovora, sporazuma i drugih akata iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija i prometa; odnosi sa međunarodnim organizacijama iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija i prometa; priprema i izrada strateških i planskih dokumenata iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija, prometa, infrastrukture i informacionih tehnologija; kontrola neometanog, međunarodnog transporta; civilno vazduhoplovstvo i nadzor vazdušnog prometa. (Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, član 10)

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice ima nadležnosti određene u članu 12: da prati i provodi međunarodne konvencije i druge dokumenate iz oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda; promovira i štiti lična i kolektivna ljudska prava i slobode; da koordinira provođenjem obaveza iz međunarodnih konvencija i međunarodnih dokumenata; kreiranje i provođenje aktivnosti na ispunjavanju obaveza BiH u pogledu prijema u evroatlanske integracije, a posebno u vezi sa primjenom Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima; saradnja sa vjerskim zajednicama; saradnja sa nacionalnim manjinama i njihovim udruženjima; pitanja azila i prava izbjeglica koje dolaze u BiH; provođenje Aneksa VII Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, kao i praćenje i nadzor provođenja tog Aneksa (pitanja povratka u BiH); kreiranje politike useljavanja i azila u BiH, kao i politike BiH prema iseljeništvu. (Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, član 12)

Ministarstvo civilnih poslova ima slijedeće nadležnosti, koje su definirane članom 15: poslovi državljanstva, upis i evidenciju građana, zaštitu ličnih podataka, prijavljivanje prebivališta i boravišta, lične isprave,

putne isprave, postupak evidencije registracije vozila, deminiranje, kao i: obavljanje poslova i izvršavanje zadataka koji su u nadležnosti Bosne i Hercegovine i koji se odnose na utvrđivanje osnovnih principa koordiniranja aktivnosti, usklađivanja planova entitetskih tijela vlasti i definiranje strategije na međunarodnom planu u područjima: zdravstva i socijalne zaštite, penzija, nauke i obrazovanja, rada i zapošljavanja, kulture i sporta, geodetskim, geološkim i meteorološkim poslovima. (Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, član 15)

9. DRŽAVNE AGENCIJE/SLUŽBE/TIJELA U SASTAVU VIJEĆA MINISTARA

U okviru Vijeća ministara, pored devet opisanih ministarstava, funkcionira i pet stalnih tijela, koja obavljaju određene zadatke i funkcije. Ta tijela su: Generalni sekretarijat, Odbor za ekonomiju, Odbor za unutrašnju politiku, Direkcija za evropske integracije i Ured za zakonodavstvo. Nadležnosti i pravila funkcioniranja ovih institucija također su data u Zakonu o Vijeću ministara BiH.

Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH, tijelo je administrativne podrške Vijeća ministara. Obavlja poslove vezane za pripremu sjednica i sastanaka, vođenje zapisnika, vođenje evidencije, informiranje javnosti, praćenje provođenja odluka Vijeća ministara, protokol. Generalni sekretarijat, također, obavlja materijalno-finansijske, administrativne i tehničke poslove za Vijeće ministara u izvršavanju njihovih zadataka. Brine se i o objavljivanju odluka Vijeća ministara u službenim glasilima. Generalni sekretarijat funkcionira prema pravilniku koji donosi Vijeće ministara. Njime upravlja generalni sekretar, kojeg imenuje i razrješava Vijeće ministara, na prijedlog predsjedavajućeg. On je za svoj rad neposredno odgovoran predsjedavajućem Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. (Zakon o Vijeću ministara, članovi 22-24)

Odbor za ekonomiju Vijeća ministara BiH je koordinirajuće tijelo određeno članom 27 Zakona o Vijeću ministara. Koordinira poslove iz 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 ovih ministarstava, prije rasprave na sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, obvezno se prethodno raspravljaju na sjednici Odbora za ekonomiju. Ovaj odbor čine ministri finansija i trezora, prometa i komunikacija, vanjskih poslova, vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, te direktor Direkcije za evropske integracije i direktor ureda za zakonodavstvo. U rad ovog odbora mogu se po potrebi i po pozivu uključiti i druga lica. (Zakon o Vijeću ministara, član 27)

Odbor za unutrašnju politiku Vijeća ministara BiH je koordinirajuće tijelo za oblast iz djelokruga rada slijedećih ministarstava: Ministarstvo za

ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo pravde, Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo odbrane. Sva pitanja iz nadležnosti ovih ministarstava, prije rasprave na sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, obvezno se prethodno raspravljaju na sjednici Odbora za unutrašnju politiku. Ovo tijelo čine ministri sigurnosti, ljudskih prava i izbjeglica, civilnih poslova, pravde, odbrane, te direktor Direkcije za evropske integracije i direktor Ureda za zakonodavstvo. Funkcioniranje ovog tijela određuje član 26 Zakona o Vijeću ministara. (Zakon o Vijeću ministara, član 26)

Direkcija za evropske integracije po svom osnivanju 2002. godine, preuzela je poslove nekadašnjeg ministarstva za evropske integracije Bosne i Hercegovine. Osnovana je u skladu s članom 3 Zakona o Vijeću ministara. Njene nadležnosti navedene su u članu 18 Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH. Nadležna je za koordinaciju poslova na usklađivanju pravnog sistema BiH sa standardima za pristupanje EU (acquis communautaire); za provjeru usklađenosti svih nacrta zakona i propisa koje Vijeću ministara dostavljaju ministarstva i upravne organizacije sa direktivama "Bijele knjige -Priprema pridruženih zemalja Centralne i Istočne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište Unije"; za usklađivanje aktivnosti organa i institucija u BiH koje se odnose na odgovarajuće aktivnosti potrebne za evropske integracije; za koordinaciju nad provođenjem odluka koje donose nadležni organi i institucije BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH u odnosu na sve aktivnosti potrebne za evropske integracije. Direkcija djeluje kao glavni operativni partner institucija Evropske komisije u procesu stabilizacije i pridruživanja; vrši koordinaciju pomoći EU. Dužnosti Direkcije za evropske integracije također su da učestvuje kao tehničko operativno tijelo za kontakte sa Evropskom komisijom, te da učestvuje u aktivnostima ili izrađuje nacrte zakona, drugih propisa i smjernica koje se odnose na proces uključivanja u evropske integracije. Ovo tijelo vodi direktor Direkcije, a on je za svoj rad direktno odgovoran predsjedavajućem Vijeća ministara BiH. (Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, član 18)

Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH, definirano članom 25 Zakona o Vijeću ministara, daje pravno mišljenje o materijalima koji se upućuju Vijeću ministara, u pogledu njihove usaglašenosti sa Ustavom i zakonima BiH i u pogledu metodologije u pripremi tih materijala. Ured za zakonodavstvo daje mišljenje i brine o objavljivanju odluka Vijeća ministara u službenim glasilima države, entiteta i Distrikta Brčko. Uredom rukovodi direktor, kojeg imenuje i razrješava Vijeće ministara u skladu sa Zakonom o državnoj službi BiH. (Zakon o Vijeću ministara, član 25)

10. ODNOS VIJEĆA MINISTARA I DRUGIH INSTITUCIJA BIH

Radi sveobuhvatnijeg uvida u poslove i dužnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, neophodno je osvrnuti se na odnos ove institucije sa drugim organima izvršne, ali i zakonodavne vlasti. Također, ovo poglavlje daje osnovne informacije o odnosima Vijeća ministara sa entitetima i Brčko Distriktom, te o suradnji sa drugim institucijama i organima Bosne i Hercegovine. Pored toga, ovo poglavlje daće i kratki pregled prava i dužnosti Vijeća ministara BiH u suradnji sa vladama drugih država i međunarodnim organizacijama i organima.

Vijeće ministara i Predsjedništvo BiH su organi izvršne vlasti Bosne i Hercegovine. Sve obaveze i prava Vijeća ministara prema Predsjedništvu, u skladu sa Ustavom BiH, određene su Poslovnikom o radu Vijeća ministara. U tom kontekstu Vijeće ministara predlaže tačke dnevnog reda Predsjedništvu; priprema i preporučuje Predsjedništvu nacrt budžeta institucija Bosne i Hercegovine; sprovodi spoljnu politiku u skladu sa Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine; izvještava Predsjedništvo o svojim odlukama i drugim aktivnostima; na poziv Predsjedništva učestvuje na sjednicama; na zahtjev Predsjedništva saziva sjednicu Vijeća ministara; ostvaruje prema Predsjedništvu i druga prava, dužnosti i odgovornosti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, zakonima Bosne i Hercegovine, poslovnikom o radu Vijeća ministara, kao i poslovnikom Predsjedništva Bosne i Hercegovine. (Poslovnik o radu VM, Član 82).

Odnos između *Vijeća ministara i Parlametarne skupštine BiH* također je određen Poslovnikom o radu Vijeća ministara. U sladu s tim, prava i dužnosti Vijeća ministara prema Parlamentu su slijedeća: Vijeće ministara može podnositi prijedloge zakona Parlamentu; preko svog predstavnika prisustvuje i aktivno učestvuje na sjednicama komisija i plenarnim sjednicama oba doma Parlamenta; također, preko svog predstavnika učestvuje na sjednicama proširenog kolegija oba doma Parlamenta. Vijeće ministara Parlamentu je dužno dostaviti mišljenja o prijedlozima zakona koji nisu podneseni od strane Vijeća ministara, te dati odgovore na poslanička i delegatska pitanja i interpelacije. Vijeće ministara ima pravo tražiti sazivanje sjednice komisije ili doma Parlamenta da bi se razmotrilo pitanje o kojem želi iznijeti svoje stavove. Pored toga, Vijeće ministara podnosi godišnji izvještaj o svom radu Parlamentu, te ostvaruje prema Parlamentu i druga prava, dužnosti i odgovornosti u skladu sa Ustavom BiH, zakonima BiH, Poslovnikom o radu Vijeća ministara, kao i poslovnicima oba doma Parlamenta.(Poslovnik o radu VM, član 65)

Vijeće ministara i entiteti i Distrikt Brčko- U okviru svoje nadležnosti, Vijeće ministara surađuje sa izvršnim i zakonodavnim organima Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Ova suradnja ostvaruje se u konsultacijama Vijeća ministara sa svim navedenim institucijama, i to u svim pitanjima koja su od interesa za Bosnu i Hercegovinu, entitete i Brčko Distrikt BiH. Suradnja se, po pravilu,

ostvaruje pismenim putem ili organizovanjem zajedničkih sastanaka, pribavljanjem mišljenja o određenim pitanjima i na drugi način koji odredi Vijeće ministara. (Poslovnik o radu VM, članovi 91-92)

Suradnja između *Vijeća ministara i ministarstva, te drugih institucija i organa BiH* ostvaruje se kroz utvrđivanje stavova, naloge za donošenje propisa i izvještavanje Vijeća ministara. To znači da u ostvarivanju svojih prava, dužnosti i odgovornosti Vijeće ministara može utvrditi stavove koji su obavezni za ministarstva i druge institucije i organe Bosne i Hercegovine o načinu sprovođenja zakona i drugih propisa Parlamenta, te propisa i odluka Vijeća ministara. Pored toga, Vijeće ministara može naložiti ministarstvima i drugim institucijama i organima Bosne i Hercegovine donošenje propisa ili preduzimanje mjera za koje su ovlašteni, utvrditi rokove za realizaciju tih zadataka i naložiti ispitivanje stanja u oblasti iz njihovog djelokruga.

Vijeće ministara može od ministarstava i drugih institucija i organa Bosne i Hercegovine zahtijevati redovne i povremene izvještaje o njihovom radu i izradu odgovarajućih informacija i analiza o pitanjima vezanim za sprovođenje zakona i drugih propisa. (Poslovnik o radu VM, članovi 93-95)

Suradnja Vijeća ministara sa vladama drugih država ostvaruje se na osnovu programa koji se donosi svake godine. Ona se može ostvariti i izvan utvrđenog godišnjeg programa kada Vijeće ministara ili predsjedavajući ocijene da je to od interesa za Bosnu i Hercegovinu. Predsjedavajući, ministar, ili njegov zamjenik koji učestvuju u razgovorima sa predstavnicima vlada drugih država i međunarodnih organa i organizacija, podnose Vijeću ministara izvještaj o obavljenom razgovoru. Drugi vid suradnje su odnosi predsjedavajućeg ili drugih članova Vijeća ministara sa diplomatskim korom, pri čemu predstavnike vlada drugih država, ambasadore i druge diplomatsko konzularne predstavnike, po pravilu, prima predsjedavajući. Međutim, predsjedavajući može odrediti da ove predstavnike primi jedan od članova Vijeća ministara, koji je dužan podnijeti Vijeću ministara, usmeno ili pismeno, izvještaj o obavljenom razgovoru. Također, predstavnike diplomatskog kora drugih zemalja mogu primati drugi članovi Vijeća ministara, na zahtjev tog predstavnika i uz prethodno obavještenje predsjedavajućeg. (Poslovnik o radu Vijeća ministara, članovi 96-99)

10. ZAKLJUČAK

Primarni cilj ovog članka bio je prikazati načine funkcioniranja i ustrojstvo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine kao jedne od institucija izvršne vlasti, date Ustavom i zakonima BiH. Također, prezentirane su i rasprave među teoretičarima koji se bave tumačenjem Ustava BiH o načinu na koji Vijeće ministara vrši funkciju vlade BiH, s obzirom na Ustavom

propisane nadležnosti i mogućnosti njihovog različitog tumačenja, koje su rezultat određenosti samog Ustava, političkim konsenzusom.

Procedure imenovanja članova Vijeća ministara, njihove nadležnosti i načini odlučivanja i rada, dosadašnji razvoj i mogućnosti za budući razvoj ove institucije, pregled i opis nadležnosti ministarstava i državnih agencija u sastavu Vijeća ministara, te odnosi ove institucije sa drugim institucijama i organima vlasti u BiH, kao i vladama drugih država, bile su predmet detaljnog opisa u poglavljima ovog teksta.

Također, neizbježno je bilo dotaknuti i prirodu političkog sistema Bosne i Hercegovine, koja u najvećoj mjeri određuje i samo Vijeće ministara. Ustav Bosne i Herecgovine predvidio je etnički princip, odnosno princip ravnopravne zastupljenosti konstitutivnih naroda u institucijama vlasti, kao mehanizam zaštite prava tih naroda. Međutim, u praksi, ovi mehanizmi zaštite kolektivnih prava etničkih grupa/konstitutivnih naroda, nisu rijetko u sukobu sa pravima pojedinaca/ki.

Pored etničkog principa, neophodno je podvući značaj podjele nadležnosti između centralnog nivoa vlasti/države i entiteta. Način na koji je ustavno uređeno ovo pitanje, Bosnu i Hercegovinu smješta u malobrojnu kategoriju „hibridnih“ političkih sistema. Prema nekim autorima, njeno uređenje se može klasificirati kao politički sistem između federacije i visoko centralizirane unitarne države.

Evropska perspektiva Bosne i Hercegovine, traži adekvatno razmatranje oba ova pitanja, koja na određene načine i do određene mjere opstruiraju efikasnost BiH kao demokratske države koja je spremna zaštititi prava svojih građana/ki. Pri tome, osnovnu prepreku u tom smislu, predstavlja činjenica da je demokratija u institucijama vlasti BiH (pa time i u Vijeću ministara), ograničena etničkim principom.

LITERATURA:

Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine (2007). Evropsko partnerstvo iz 2007. god, datum pristupa 15.10.2008. godine http://www.dei.gov.ba/ba/?ID=899

Ibrahimagić, Omer (2004). Država Bosna i Hercegovina prema evropskim i demokratskim standardima, preuzeto 05.01. 2009. sa: http://www.soros.org.ba/pravo_ustav_bih_01.htm

Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH, datum pristupa 10.10.2008. godine http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanski/poslovnik_o_radu_vm_b.pdf

Rašidagić, Ešref, Kenan (2006); Trendovi u funkcioniranju izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini u Godišnjak Fakulteta političkih nauka, Sarajevo, 130-141.

Sadiković, Ćazim (2004). Za državu novog stoljeća - Bosna i Hercegovina kao savremena demokratska država, preuzeto 05.01. 2009. sa: http://www.soros.org.ba/pravo_ustav_bih_01.htm

Sadiković, Ćazim (2004). Politički sistemi, Treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Sarajevo.

Simović, Miodrag (2004). Ustavno-pravni osnov vlađavine prava u BiH kroz funkcionisanje ustavnih institucija, preuzeto 05.01. 2009. sa: http://www.soros.org.ba/pravo_ustav_bih_01.htm

Kurtćehajić, Suad (2006). Perspektive Bosne i Hercegovine na osnovu rješenja postavljenih Dejtonskim sporazumom, u Godišnjak Fakulteta političkih nauka, Sarajevo, 111- 115

Trnka, Kasim et.al. (2008). Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Stanje-komparativna rješenja-prijedlozi. Fondacija Konrad Adenauer, Predstavništvo u Bosni i Hercegovini. Sarajevo.

Ustav Bosne i Hercegovine, datum pristupa: 10.10.2008.godine http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, datum pristupa: 10.10.2008. godine http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanski/zakon_o_di_zakon_o_min.pdf

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, datum pristupa:10.10.2008. godine http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanski/zakon_o_di_zakon_organi.pdf

Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, datum pristupa: 10.10.2008. godine http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanski/zakon_o_ministarstvima_b.pdf

Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, datum pristupa: 10.10.2008.godine http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanski/zakon_o_vm_b.pdf

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 sa 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 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 istovremeno šef države i nosilac izvršne vlasti. Stoga analiza ove institucije zahtijeva osvrt na svaki aspekt njene egzistencije i funkcionisanja.

1.NORMATIVNI OKVIR FUNKCIONISANJA PREDSJEDNIŠTVA BOSNE I HERCEGOVINE

1.1.USTAVNA RJEŠENJA

Kako je Predsjedništvo politička institucija sa značajnim ovlašćenjima u predstavljanju države i vršenju izvršne vlasti, osnovne odredbe o njegovom sastavu, načinu izbora i nadležnostima su sadržane u Ustavu Bosne i

Hercegovine. Te odredbe su potom razrađene u zakonskim aktima i u Poslovniku o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine.

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 na drugim mjestima u Ustavu: njegovo pravo da raspusti Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (član IV 3g), ovlašćenje 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 sa drugim institucijama Bosne i Hercegovine.

Zanimljivo je da 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. Umjesto toga, Ustav odmah određuje sastav i način izbora Predsjedništva, da bi prešao na dužinu mandata i njegove nadležnosti. 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 kome se okupljaju predstavnici narodâ i entitetâ).

Umjesto da uđe u ta sporna, a suštinska, teorijska i praktično-politička pitanja uloge Predsjedništva, ustavotvorac se zadovoljio da postavi principe 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.

1.2. ZAKONSKI I PODZAKONSKI AKTI O PREDSJEDNIŠTVU

Ono što nije detaljno uređeno Ustavom, koji kao opšti i najviši pravni akt i ne može detaljno uređivati izbor i funkcionisanje političkih institucija, dovršeno je zakonima i podzakonskim aktima koji se djelimično ili isključivo odnose na Predsjedništvo. Najvažniji zakoni koji se odnose na Predsjedništvo su Izborni zakon Bosne i Hercegovine i Zakon o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva BiH u toku trajanja mandata. Za razumijevanje uloge Predsjedništva u sistemu državne vlasti je od značaja i Zakon o Savjetu ministara Bosne i Hercegovine, koji, između

ostalog, uređuje i odnos između ove dvije institucije. Poznavanje njihovog odnosa je nužno za razumijevanje načina realizacije načela podjele vlasti u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine (http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/POIZpw110508.pdf) posvećuje poglavlje 8 (članovi 8.1 – 8.8) Predsjedništvu Bosne i Hercegovine. Kako je sâm Ustav predvidio da će izbor Predsjedništva biti vršen u skladu sa izbornim zakonom, ovim aktom su uređena pitanja koja Ustav nije precizirao. Tako je utvrđena većina glasova potrebna za izbor kandidata na funkciju člana Predsjedništva (član 8.1, st. 1. i 2), vremenski rok u kome svaki član Predsjedništva vrši funkciju predsjedavajućeg (član 8.3), zamjena člana Predsjedništva koji je trajno ili privremeno nesposoban da vrši funkciju ili kome 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 BiH 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, sa 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. Budući da Ustav i zakoni sadrže samo opšte norme o organizaciji i funkcionisanju Predsjedništva, njegov svakodnevni rad se ne bi mogao zamisliti bez pravnog akta kojim se te norme razvijaju i preciziraju. 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. Ili, Poslovnikom su taksativno nabrojana ovlašćenja predsjedavajućeg i ostalih članova Predsjedništva o radu, na osnovu opšte

ustavne norme da će se članovi smjenjivati na funkciji predsjedavajućeg. Poslovnik također utvrđuje tekst svečane zakletve koju članovi Predsjedništva polažu prilikom stupanja na dužnost. Uspostavljeni su Sekretarijat Predsjedništva i kabineti, kao strukture za podršku rada Predsjedništva, te određeni njihove nadležnosti i organizacija. Utvrđeno je da Predsjedništvo može održavati redovne i vanredne sjednice, dokumenti koje ono usvaja i njegovi odnosi sa drugim institucijama Bosne i Hercegovine. Poslovnik se sastoji od 62 člana, koja su podijeljena u pet sistematskih cjelina – zaglavlja.

2. IZBOR I ORGANIZACIJA PREDSJEDNIŠTVA

2.1. 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 postojati formalno-pravna 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. 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).[69]

[69] 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

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.

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 glasa i da bude biran na povremenim ispravno održanim izborima, uz jednako i opšte biračko pravo“ (http://www.pravni.ns.ac.yu/UN_ugovori-ICCPR.pdf). Kako međunarodne konvencije, nabrojane u aneksu Ustava, nemaju nadustavnu snagu, ne mogu derogirati 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 samo 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, odnosno sve dok uživa podršku biračkog tijela, jer Ustav onemogućava ponovnu kandidaturu nakon isteka drugog uzastopnog mandata. Za razliku od niza sistema predstavničke demokratije, u kojima se po isteku drugog uzastopnog mandata šef države više ne može kandidovati za tu funkciju, u Bosni i Hercegovini je to moguće po isteku perioda od četiri godine.

---

jedan dokaz da političko predstavljanje konstitutivnih naroda u kolektivnom šefu države nema neposredne veze sa državnim uređenjem.

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 kome 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 jednom dogodilo. Ovo ukazuje na suštinski nedostatak neposrednog izbora članova Predsjedništva.

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.

2.2. 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, zakonodavnoj), jer obje imaju jednak demokratski legitimitet. Stoga se može reći da postoji samo posredna politička odgovornost Predsjedništva Bosne i Hercegovine pred 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 formalno-pravna 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 krivično-pravnoj ili građansko-pravnoj 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 građansko-pravno odgovorni za bilo koji postupak izvršen u okviru svoje nadležnosti, ali ne spominje imunitet od krivično-pravne odgovornosti.

Slobodan mandat članova Predsjedništva isključuje mogućnost njihovog opoziva. To znači da nijedna institucija niti određen broj birača ne mogu pokrenuti postupak smjene člana Predsjedništva zbog politike koju on 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 sa članom 1.10 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine i drugim zakonskim normama).

Već spomenuti Zakon o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva BiH 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 koga 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. Možda je to zato 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. Ipak, budući da članovi Predsjedništva predstavljaju konstitutivne narode a ne građane, bilo bi opravdanije da upražnjeno mjesto u Predsjedništvu popuni delegat Doma naroda iz reda istog naroda iz kojeg je član Predsjedništva.

U vezi sa ovim je i pitanje 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)

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 kome 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 instituciji entiteta koja konačno utvrđuje da li je odluka Predsjedništva štetna 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 BiH 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.

2.3. UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA PREDSJEDNIŠTVA BiH

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 ovlašćenja 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 ovlašćenja 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 sudjeluju u vršenju ovlašćenja 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 sa više ovlašćenja 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 sa 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 sa 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.[70]

3. NADLEŽNOSTI PREDSJEDNIŠTVA BOSNE I HERCEGOVINE

3.1. USTAVNO ODREĐENJE NADLEŽNOSTI PREDSJEDNIŠTVA

Član V Ustava Bosne i Hercegovini 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 sa 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, sa 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.

---

[70] 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 07.09.2008)

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. Ovde 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 sa 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 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.

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. Budući da Ustav Bosne i Hercegovine izvorno nije predvidio da će odbrana biti u nadležnosti države, javila se dilema kako urediti pitanje civilne kontrole oružanih snaga, imajući u vidu da je Bosna i Hercegovina jedna država sa dvije (ili tri) oružane strukture odnosno vojske. 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 sa potrebom da šef države bude njihov barem nominalni zapovjednik. Ustav ipak ne određuje na koji način će „svaki član Predsjedništva“ vršiti funkciju civilnog zapovjednika oružanih snaga, pa su se u teoriji i političkoj praksi javila dva mišljenja. Po jednom, svaki član Predsjedništva treba da bude civilni zapovjednik entitetskih oružanih snaga (ako je u pitanju član Predsjedništva iz Republike Srpske), odnosno svoje nacionalne komponente oružanih snaga (ako su u pitanju članovi Predsjedništva iz Federacije BiH). Ovakvo tumačenje ustavne odredbe proističe iz njene stilizacije, jer se u njoj ne kaže da Predsjedništvo vrši funkciju civilnog zapovjednika, već da to čini svaki član Predsjedništva, dakle ova funkcija nije povjerena jednom kolektivnom organu već pojedinim njegovim članovima. Po drugom mišljenju, funkciju civilnog zapovjednika oružanih snaga vrši Predsjedništvo kao kolektivni organ:

> Jer ko je pozvaniji od svih ustavnih organa Bosne i Hercegovine da procjenjuje da li se oružane snage tako ponašaju ili ne (da štite suverenitet i teritorijalni integritet države – prim. G.M.), od samog Predsjedništva Bosne i Hercegovine, a ne dakle, da o tome odlučuju pojedinačno članovi Predsjedništva svaki za sebe, za „svoju“ nacionalnu komponentu entitetske vojske. (Ibrahimagić, 1999: 93)

Nakon što je odbrana postala isključiva nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, ove dileme su postale suvišne, pošto su obrazovane

jedinstvene Oružane snage Bosne i Hercegovine. Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 88/05) u članu 11. određuje da Predsjedništvo, djelujući na osnovu konsenzusa, ima vrhovnu komandu i kontrolu nad Oružanim snagama. 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 I 6. Ustava), podsticanje međuentitetske koordinacije u stvarima koje nisu u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine (član IV 3),[71] 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)

[71] Ova ustavna odredba je razrađena Poslovnikom 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.

3.2. OSTVARIVANJE NADLEŽNOSTI PREDSJEDNIŠTVA

3.2.1. 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 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 kome je izabran. Veto je suspenzivni, pošto o sudbini te odluke konačnu riječ daje Narodna skupština Republike Srpske ili klub hrvatskih odnosno klub bošnjačkih delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, što zavisi od toga koji član Predsjedništva je osporio odluku Predsjedništva. Entitetska zakonodavna institucija odlučuje o spornoj odluci dvotrećinskom većinom glasova (član V 2d). Ukoliko veto člana Predsjedništva bude potvrđeno u entitetskom zakonodavnom tijelu (ili, u slučaju Federacije BiH, jednom njegovom dijelu) osporavana odluka Predsjedništva neće proizvoditi pravno dejstvo odnosno neće se primjenjivati.

Redovne sjednice Predsjedništva saziva presjedavajući i one se po pravilu održavaju jednom sedmično. 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 (http://parlament.ba/files/docs/PD/Poslovnik_PD_-_B.pdf), koji u članu 99. navodi Predsjedništvo kao jednog od ovlaštenih predlagača zakona, u okviru svojih nadležnosti.

3.2.2. 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,[72] podnošenju izvještaja o rashodima Parlamentarnoj skupštini i koordinaciji sa 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)

Pravo veta i pravo nulifikacije su zaista karakteristična za 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 sadržalo 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 sa pravom nulifikacije. O štetnosti odluke Predsjedništva ne odlučuje Parlament Federacije BiH u cjelini, pa čak ni njegov Dom naroda, nego to čine samo bošnjački ili hrvatski delegati.

---

[72] U tom smislu, nije bilo ustavnog osnova da se Poslovnikom o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine predvidi obaveza njegovih članova da nastoje postići konsenzus o prijedlogu budžeta Bosne i Hercegovine.

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 njegov 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 odgovarajućoj proceduri odlučivanja.

4. ODNOS PREDSJEDNIŠTVA BiH I DRUGIH POLITIČKIH INSTITUCIJA

4.1. 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 drugih[73] 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 grane 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.[74] U Bosni i Hercegovini ne postoji podređenost zakonodavne vlasti izvršnoj ili obratno, već svaka od

[73] Za razumijevanje prirode sistema državne vlasti u Bosni i Hercegovini su, pored ustavnih, od naročitog značaja zakonske i poslovničke odredbe (Zakon o Savjetu ministara Bosne i Hercegovine, poslovnici Predsjedništva, Savjeta ministara i domova Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine).

[74] 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).

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. 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 (čl. 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 sarađuje sa 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 sprovoditi (čl. 148. Poslovnika Predstavničkog doma i čl. 141. Poslovnika Doma naroda).

Važno ovlašćenje 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 ovlašćenje, zbog čega se može tumačiti da je ono opšteg karaktera i da ga Predsjedništvo može iskoristiti u bilo kom trenutku. Poslovnikom o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine se ovo ovlašćenje 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 oportunim. U suprotnom, u Poslovniku 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 ovlašćenje može biti iskorišteno ukoliko se Predsjedništvo ne slaže sa zakonodavnom ili drugom politikom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, 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.

4.2. 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, indikator odnosa dviju institucija koje vrše izvršnu vlast. Štaviše, Savjetu ministara je posvećena samo tačka 4. ovog člana, u kojoj je njegov ustavno-pravni položaj regulisan dosta neodređeno.

Osim obima i sadržaja nadležnosti ovih institucija, odnos Predsjedništva i Savjeta ministara Bosne i Hercegovine opredjeljuju 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.[75] 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 sa dotadašnjim predsjedavajućim Savjeta ministara i njegovim ministrima, predsjedavajućim Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine i njegovim

[75] 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 sa drugim državama, predlaganje Predsjedništvu učlanjenja Bosne i Hercegovine u međunarodne organizacije i dr.

zamjenicima, predsjednicima poslaničkih klubova u Predstavničkom domu, predsjedavajućim Doma naroda Parlamentarne skupštine i njegovim zamjenicima, premijerima entiteta i gradonačelnikom Brčko Distrikta, „vođama demokratskih misija“ i misija međunarodnih organizacija u Bosni i Hercegovini (član 43. st. 2. Poslovnika o radu Predsjedništva BiH). 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 sa 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.

Predsjedništvo, međutim, 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).

4.3. POLOŽAJ PREDSJEDNIŠTVA BIH 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 sistem vlasti. On u sebi sadrži elemente parlamentarnog i predsjedničkog sistema. 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.

Njemu pripada pravo zakonodavne inicijative i pravo ulaska u parlament, čime utiče na vršenje zakonodavne vlasti. Ono, međutim, ne može spriječiti donošenje zakona, jer mu ne pripada pravo zakonodavnog

veta, što ga čini slabijim faktorom vlasti od šefa države u predsjedničkom sistemu i tipičnim mješovitim sistemima vlasti.

S druge strane, ono 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 poslovnikom, 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.

5. 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 (http://www.izbori.ba/Documents/Rezultati%20izbora%20962002/96results/general_elections_96.pdf).

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 socijal-demokratskih (Socijalistička partija Republike Srpske i Stranka nezavisnih socijal-demokrata) 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 (http://www.izbori.ba/Documents/Rezultati %20izbora%2096-2002/98results/results98.pdf). 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 Socijal-demokratske 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 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 (http://www. izbori.ba/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/Rezultati2002/Kratki/ PredsjednistvoBiHKratkaVerzija.pdf). 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 sa 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 Socijal-demokratske partije u izbornim jedinicama sa dominantno hrvatskim biračkim tijelima 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, http://www.izbori.ba/rezultati/konacni/parlament_fbih /index.htm).

Sam način izbora i sastav Predsjedništva Bosne i Hercegovine ohrabruju etničko fragmentiranje biračkog tijela, učvršćuju podijeljenost društva i omogućavaju nacionalnim političkim elitama da, samoidentifikacijom sa 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 sa etničkim predznakom.

6. 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 jedan 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 sa 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. Ukoliko bi izbor šefa države bio posredan, a njegove nadležnosti sužene, ne bi bilo razloga da ta institucija i dalje bude kolegijalna. Ona bi u tom slučaju mogla biti organizovana kao inokosni Predsjednik Bosne i Hercegovine.

LITERATURA

Fira, Aleksandar (2002). Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja. Tom 4, Ustavno pravo Bosne i Hercegovine. Novi Sad: SANU – Agencija „Mir“.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine, neslužbeni prečišćeni tekst (Internet prezentacija Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine, preuzeto 03.09.2008.,http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/POIZpw110508.pdf)

Ibrahimagić, Omer (1999). Supremacija Bosne i Hercegovine nad entitetima. Sarajevo: VKBI – Kult B.

Miljko, Zvonko (2006). Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Pravni fakultet u Novom Sadu, Internet prezentacija, preuzeto 06.09.2008., http://www.pravni.ns.ac.yu/UN_ugovori-ICCPR.pdf)

Nikolić, Pavle (1997). Ustavno pravo. Beograd: Poslovni biro.

Poslovnik o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 25/01)

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, preuzeto 08.09.2008.)

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, preuzeto 13.09.2008.)

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, preuzeto 02.01.2009.)

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, preuzeto 02.01.2009.)

Rezultati izbora 2002. godine za Predsjedništvo BiH (Internet prezentacija Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine, http://www.izbori.ba/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/Rezultati2002/Kratki/PredsjednistvoBiHKratkaVerzija.pdf, preuzeto 02.01.2009.)

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, preuzeto 02.01.2009.)

Savić, Snežana (1999). Republika Srpska poslije Dejtona. Banja Luka: Pravni fakultet.

Trnka, Kasim (2006). Ustavno pravo. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu.

Ustav Bosne i Hercegovine (Internet prezentacija Ustavnog suda BiH, preuzeto 13.09.2008., http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf)

Zakon o imunitetu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 37/03)

Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 88/05)

Zakon o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva BiH u toku trajanja mandata („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 21/00)

Zakon o Savjetu ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 30/03, sa kasnijim izmjenama i dopunama)

PRAVOSUDNI SISTEM

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 Hecegovine. 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, primjetni 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 primjećuju se 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. UVODNA RAZMATRANJA

Sudstvo, u sistemu tripartitne strukture vlasti podijeljene na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, 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 Bosne i Hercegovine je termin koji označava ukupnost institucija koje u najširem smislu imaju veze sa funkcijom rješavanja pravnih sporova na određenom području. Takve instuitucije ne moraju eksplicitno samo rješavati sporove, ali obavljaju važne zadatke u svojoj nadležnosti koji omogućajavu sudovima da na pravu ustanovljen način rješavaju pravne sporove. U tom smislu, u pravosudni sistem se ubrajaju i ministarstva pravde kao upravna tijela u izvršnoj vlasti na svim nivoima u BiH, tužilastva, pravobranilaštva, advokatura i Evropski sud za ljudska prava. 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 rjesenja.“ (Sijerčić-Čolić, 123).

Kada se posmatraju sudovi kao najvažniji činilac pravosudnog sistema, treba napomenuti da u komparativnom pravu i političkim sistemima postoje različiti pristupi organizaciji sudova. U Bosni i Hercegovini postoji sistem redovnih sudova. To znači da zakonodavstvo ne poznaje specijalizirane sudove za pojedine vrste sporova (npr. privredne sporove, upravne sporove ili posebne sudove za maloljetnike) nego postoje sudovi opće nadležnosti koji obavljaju sudsku funkciju u krivičnopravnoj oblasti, građanskopravnoj oblasti, privrednopravnoj oblasti i upravnopravnoj oblasti.

Ovaj rad na deskriptivan način objasnjava pravosudni sistem Bosne i Hercegovine. Možda je bolji naslov „Pravosudni sistem u Bosni i Hercegovini“ uzimajući u obzir složenu ustavnu (a samim tim i pravosudnu) strukturu države koja predviđa državni nivo, entitetski nivo, i unutarentitetski nivo (kantoni, okruzi, općine) kao i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine. Zbog toga, posebno se analiziraju institucije pravosuđa na nivou BiH (državne pravosudne institucije – Ustavni sud BiH, Sud BiH i dr.) a zatim entitetski pravosudni sistemi.

2. PRAVNA DRŽAVA I NEZAVISNOST SUDSTVA

Pojam *pravna država* se može široko tumačiti i u tom smislu predstavlja pravno-filozofski pojam koji se ne može precizno definisati. 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 se pokoravati 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. 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, postoji nekoliko „varijanti“ pravne države, koje u osnovi ovise o shvatanjima o njoj na određenim 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 moze 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, 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 pravna država se 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 pravna država je metod ostvarivanja državne vlasti. Takvo mišljenje je kasnije prevladalo, i u tom smislu se govori o tzv. *formalnoj pravoj 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, 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 drzave.

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 („Jurisdikcija“), tačka C, stavljeno u nadležnost da ispituje da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa Ustavom, sa 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.

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 nezavisnisti 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, kao i 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* nezavisno i nepristrasno sudstvo. 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. Stoga, treba smatrati da Ustav, i to kroz predviđanje ustavnog karaktera EKLJP u BiH, propisuje standard nezavisnog i nepristrasnog sudstva. EKLJP u članu 6. (Pravo na pravično suđenje), st. 1. 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 konevncije» (*idem*).

Nezavisnost sudstva ne treba posmatrati kao privilegiju pojedinaca koji obavljaju dužnost sudija, nego kao privilegiju javnosti. Javnost suda je značajan kriterij koji određuje njegovu nezavisnost i nepristrasnost. Kriteriji kojima se odredjuje nezavisnost sudija mogu biti: (I) način imenovanja, (II) trajanje i stabilnost mandata, (III) mogućnost udaljenja sa dužnosti, (IV) finansijska sigurnost, (V) zaštita sudija, (VI) odgovornost sudija, (VII) sloboda izražavanja i udruživanja, (VIII) obuka i obrazovanje, (IX) pravo i dužnost da omogući pravičan postupak, (X) javnost postupka, (XI) utemeljenost presude, i (XII) 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.

Provođenjem pravosudne reforme, ustanovljeno je Visoko sudsko i tuzilačko vijeće Bosne i Hercegovine (VSTV BiH) kao centralno tijelo na državnom nivou koje se bavi imenovanjem sudija i tužilaca u sve sudske i tužilacke institucije u BiH sa izuzetkom Ustavnog suda BiH. O ovoj instituciji, njenim nadležnostima i postupcima posebno se raspravlja u glavi 5.5. ovog rada. Ipak, ovdje treba napomenuti da Zakon o VSTV BiH u čl. 21., pored opštih uslova za obavljanje sudijske i tužilaške 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 arbitrarnosti 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 Bosne i Hercegovine 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 od 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 europskog standarda funkcionalnog pravosudnog sistema (Vodič kroz pravosuđe Bosne i Hercegovine, VSTV, 2007) . 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 Bosne i

Hercegovine i entiteta. Unutrašnje uređenje Bosne i Hercegovine uslovilo 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 Bosne i Hercegovine pravosudni sistem čine Sud Bosne i Hercegovine sa krivičnim i upravnim odjeljenjem kao i neovisno Visoko sudsko i tužilačko vijeće 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. Ministarstvo pravde BiH osnovano je 2003. godine, Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine ("Sl.glasnik BiH“, br.5/2003), ono je nadležno za administrativne funkcije vezano za pravosudne organe na državnom nivou.

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 pravilno 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 kojem su podređni 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, dvadeset šest općinskih sudova postoji i izvjestan broj odjeljenja pojedinih općinskih sudova. Specifičnost Distrikta Brčko BiH u unutrašnjem uređenju BiH došla je do izražaja u postojanju i položaju osnovnog suda te Apelacionog suda Distrikta hijerarhijski strukturiranih u jedinstvenu cjelinu sa Sudom 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.

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 Visokom sudskom i tužilačkom vijeću 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 Vrhonog 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 neovisnosi i nepristranosti pravosudnih institucija, treći preduvjet ozbiljenja prava na pravično suđenje kao temeljnog zahtjeva vladavine prava.

4. MINISTARSTVO PRAVDE BOSNE I HERCEGOVINE

Općenito govoreći, ministarstva su „organi uprave koja obavljaju upravne i stručne poslove iz nadležnosti BiH u jednom ili više srodnih područja u kojima u cjelini, ili zakonom odnosno drugim propisom određenom obimu, neposredno obespješuju primjenu zakona i drugih propisa i odgovaraju za njihovo izvršavanje“ (*Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine*). Ministarstvo pravde je jedno od ministarstava na državnom nivou koje obavlja tzv. «pravosudnu upravu», tj. poslovi koji služe obavljanju sudske vlasti. Npr., izrada zakona i drugih propisa kojima se uspostavljaju sudovi, utvrđuje njihova nadležnost, sastav, postupak pred sudovima, obezbjeđenje materijalnih, finansijskih, prostornih i drugih uslova za obezbjeđenje neometanog rada sudova, pružanje međunarodne pravne pomoći i sl. Ministarstvom rukovodi ministar, koji za svoj rad i stanje u područjima koja su u nadležnosti rada ministarstva odgovara Vijeću ministara BiH. Ministar ima jednog zamjenika ministra koji ne može biti iz reda istog konstitutivnog naroda kao i ministar.

Ministarstva pravde postoje i na entitetskom (i kantonalnom) nivou, a od 2003. godine, uspostavljeno je i na državnom nivou. Pomenutim *Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine* uređena je

nadležnost ovog ministarstva, prema kojem ono ima nadležnost za: (I) administrativne funkcije vezano za pravosudne organe na državnom nivou; (II) međunarodnu i međuentitetsku pravosudnu saradnju (međusobna pravna pomoć i kontakti sa međunarodnim tribunalima), (III) izrada odgovarajućih zakona i propisa vezano za prethodne nadležnosti; (IV) obezbjeđivanje da zakonodavstvo BiH i njegova provedba na svim nivoima budu u skladu sa obavezama BiH koje proizilaze iz međunarodnih sporazuma; (V) saradnja sa Ministarstvom vanjskih poslova i entitetima na izradi međunarodnih bilateralnih i multilateralnih sporazuma; (VI) davanje smjernica i praćenje pravnog obrazovanja, kako bi se obezbjedila međuentitetska harmonizacija u ovoj oblasti i postupanje u skladu sa najboljim standardima; (VII) općenito djelovanje kao centralno koordinirajući organ za obezbjeđivanje usklađenosti zakonodavstva i standarda pravosudnog sistema među entitetima, bilo obezbjeđenjem uslova za raspravu ili koordiniranjem inicijativa; (VIII) ekstradicija; (IX) 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, (X) pitanja udruženja građana, vođenje registara udruženja građana i nevladinih organizacija koje djeluju na teritoriji BiH; i (XI) druge poslove i zadatke koji nisu u nadležnosti drugih ministarstava BiH, a srodni su s poslovima Ministarstva pravde BiH.

Organizaciono, Ministarstvo pravde BiH je podijeljeno u sektore koji imaju zadatak sprovođenja nadležnosti navedenih u prethodnom izlaganju (npr. Sektor za međunarodnu pravnu pomoć, i sl.). Također, ovo ministarstvo je centralno koordinirajuće tijelo u rješavanju problema velikog broja zaostalih, tj. neriješenih predmeta pred sudovima u BiH. Ovdje treba napomenuti da postoji veliki broj neriješenih predmeta, pogotovo u građanskim sporovima male vrijednosti, za koje se preporučuju alternativni načini rješavanja sporova.

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 (Sud BiH), Tužilaštvo Bosne i Hercegovine (Tužilaštvo BiH), Ured registrara Bosne i Hercegovine (Ured registrara BiH), Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV), i Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine (Pravobranilaštvo BiH).

Aneks IV *Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini* (*Ustav Bosne i Hercegovine*), u članu VI, predvidio je Ustavni sud Bosne i Hercegovine kao jedinu pravosudnu instituciju na nivou Bosne i Hercegovine. Cjelokupni sistem sudova i drugih pravosudnih organa je ostao u nadležnosti entiteta Bosne i Hercegovine. Obzirom da postoje

nadležnosti države Bosne i Hercegovine 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 te Tužilaštvo BiH, VSTV te Ured registrara.

5.1. USTAVNI SUD BOSNE I HERCEGOVINE

Članom III Ustava BiH 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 ozbiljena u Ustavu Austrije iz 1920. godine čiji je glavni redaktor bio Hans Kelzen da bi u bivšoj SFRJ, a time i Bosni i Hercegovini, ustavni sud prvi put postao dio pravnog sistema Ustavom iz 1963. godine (Pobrić, 2000:462). Ustavno sudstvo, shvaćeno kao poseban i specifičan oblik kontrole ustavnosti i zakonitosti općih pravnih akata svoju stvarnu praktičnu primjenu našla je prvo u SAD-u kao zemlji koja je prva usvojila kruti, pisani ustav. Logična posljedica organičenja državne vlasti je i viša pravna snaga Ustava nad zakonima čime Ustav postaje istinska ustava arbitrarnosti javne vlasti a ustavno sudstvo odgovarajući mehanizam osiguranja. Ustavni sudovi su, shodno tome, primarno državni, i nadpravosudni organi koji po sudskom postupku rješavaju u ustavnim sporovima u cilju zaštite Ustava.

Preduvjeti postojanja ustavnog sudstva u jednoj državi sadržani su u hijerarhijskom odnosu pravnih normi, na čijem vrhu se nalaze ustavne odredbe uokvirene u krute ustave, i političkoj proklamaciji ljudskih prava i sloboda. Kontrola ustavnosti zakona neophodna je iz razloga očuvanja prvenstva ustavotvorne vlasti u odnosu na ostale vlasti, kao i očuvanje posebnih poredaka u federalno uređenoj državi. Može se zaključiti da je značaj ustavnog sudstva u tome što mu je povjereno da štiti suštinu ustavnog poretka i ustavnog prava (Pobrić, 2000: 467).

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 Bosne i Hercegovine čini devet članova, od kojih četiri iz entiteta Federacije BiH izabrana od strane Parlamenta FBiH, tri člana iz entiteta Republike Srpske izabrana od strane Narodne Skupštine RS-a i tri člana koje bira predsjednik Europskog suda za ljudska prava uz konsultacije s Predsjedništvom BiH. 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 gdje su u nekoliko slučajeva izabrani kandidati koji svojim profesionalnim radom nisu imali višegodišnjeg praktičnog doticaja sa sudskim i tužilačkim institucijama. Sudije imenovane nakon prvog petogodišnjeg mandata ostaju u sastavu Suda do navršenih 70 godina života. Članom VI st. 3. Ustava utvrđene su nadležnosti Ustavnog suda.

Specifičnosti unutrašnjeg uređenja Bosne i Hercegovine došle su do izražaja i u nadležnostima Ustavnog suda kojem je povjereno da odlučuje o ustavnosti odluka entiteta o uspostavljanju posebnih paralelenih odnosa sa susjednim državama (Član VI stav 3, pod a Ustava BiH). 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 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 stav 3 pod b. Ustava BiH te člana VI stav 3 pod c., zaključiti o postojanju i utemeljenju takve nadležnosti. Daljnjim uvidom u odredbu člana 56. stava 2 i 3 Poslovnika Ustavnog suda evidentno je utemeljenje nadležnosti Suda u ispitivanju ustavnosti zakona BiH, entiteta i kantona kao i to da odluke Suda u tim slučajevima djeluju *erga omnes*. Prijedlog za ispitivanje ustavnosti i zakonitosti entitetskih zakona iz člana VI stav 3 pod c., svojstveno našem ustavnom sudovanju, može podnijeti „bilo koji sud u Bosni i Hercegovini“ povodom konkretnog spora. Znatno širi krug pokretača ustavnosudskog spora predviđen je po osnovu člana VI stav 3 pod b. (usklađenost entitetskih zakona sa Ustavom BiH).

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 5. stav 3 pod 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. Poslovnikom Suda, u članu 11. stav 3, određeno je da „Sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude koja se njome pobija iscrpljeni svi pravni lijekovi mogući po zakonu 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.

Odluke Ustavnog suda su, kako je to predviđeno članom VI (4), konačne i obvezujuće. Poslovnikom Suda, u članu 56. stav 1., predviđeno je da Sud može odlučiti da odluka djeluje *ex tunc* ili *ex nunc*.

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, 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. Član 2. Poslovnika Ustava BiH određuje njegovu neovisnost od organa vlasti svih nivoa BiH i svih tijela državne vlasti u poslovima iz djelokruga Suda.

Pravila postupka pred Ustavnim sudom predviđaju odlučivanje u Vijeću od pet sudija i Malom vijeću od troje sudija (član 7. Poslovnika). 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 proslijeđenom 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 i Poslovnikom (član 8. Poslovnika).

Rad Suda je, načelno, javan, izuzev na radnim sjednicama pri vijećanju i odlučivanju kao i pitanjima koja imaju karakter tajnosti po zakonu, zahtijevaju razlozi zaštite morala, javnog reda, sigurnosti države, prava privatnosti ili ličnih prava. Predviđena je ravnopravnost jezika konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine i oba pisma.

Članom 15. Poslovnika 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 kome 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; (IV) sud koji je proslijedio 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. Poslovnikom 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. Poslovnika 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 Poslovnikom 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 u Poslovniku, obuhvata značajan dio odredbi Poslovnika u kojima se 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 i člana 98. Poslovnika o nespojivosti političke funkcije i članstva u Sudu. Primjetno je, u Federaciji BiH, imenovanje sudija u Ustavni sud BiH kao ličnosti 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 tužilačkom i sudskom vijeću pri izboru članova Ustavnog suda.

Dosadašnje djelovanje Ustavnog suda BiH, posebno u oblasti zaštite ljudskih prava, označila je Odluka o konstitutivnosti naroda u BiH kao potvrda stava da je Bosna i Hercegovina domovina svih njenih građana i nacionalnih zajednica. Upravo je u oblasti zaštite jednakopravnosti svih državljana Bosne i Hercegovine uloga Suda posebno izražena, najprije djelovanjem 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 pomenutog Doma, i konačno samog Suda.

5.2. SUD BOSNE I HERCEGOVINE

Sud BiH je redovni sud na nivou države Bosne i Hercegovine osnovan s ciljem obezbjeđenja sudske zaštite u stvarima koje, prema Ustavu BiH, spadaju u nadležnost Bosne i Hercegovine. To su npr. ratni zločini, trgovina ljudima, privredni i organizirani kriminal, krivičnopravna zaštita autorskih i srodnih prava i sl. *Differentia specifica* ovog suda je u njegovom specifičnom karakteru koji se ogleda u tome da je to redovni nacionalni sud države Bosne i Hercegovine, ali koji istovremeno pokazuje karakteristike mješovitog (ili tzv. hibridnog) suda u pogledu njegovog sastava

(međunarodne sudije u sudskim vijećima pred odjelima I i II krivičnog i apelacionog odjeljenja Suda, te ostalo sudsko osoblje).

Nadležnost. Članovima 13-15 Zakona o Sudu BiH utvrđena je nadležnost u oblasti krivičnog i upravnog prava te apelaciona nadležnost u odnosu na pomenute oblasti i u pitanjima kršenja izbornog zakona. U odnosu na nadležnost u *krivičnopravnoj oblasti*, Sud BiH je nadležan za (I) krivična djela utvrđena Krivičnim zakonom Bosne i Hercegovine i drugim zakonima Bosne i Hercegovine (koji sadrže krvičnopravne odredbe), (II) krivična djela utvrđena entitetskim krivičnim zakonima i Krivičnim zakonom Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, kada ta djela: a) ugrožavaju suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, nacionalnu sigurnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine, b) mogu imati ozbiljne reperkusije ili štetne posljedice na privredu Bosne i Hercegovine ili mogu izazvati ozbiljnu ekonomski štetu ili druge štetne posljedice izvan teritorije datog entiteta ili Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Takoder, u nadležnosti Suda BiH je i da: (I) zauzima konačan i pravno obavezujući stav vezan za provođenje zakona Bosne i Hercegovine i međunarodnih ugovora na zahtjev bilo kojeg suda entiteta ili bilo kojeg suda Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine kojem je povjereno provođenje zakona Bosne i Hercegovine, (II) donosi praktična uputstva za primjenu krivičnog materijalnog prava Bosne i Hercegovine iz nadležnosti Suda u vezi sa krivičnim djelima genocida, zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina i kršenja zakona i običaja ratovanja, te pojedinačnom krivičnom odgovornošću vezano za ta djela, (III) odlučuje o pitanjima koja se tiču provođenja međunarodnih i međuentitetskih krivičnih propisa, uključujući odnose sa Interpolom i drugim međunarodnim policijskim organima, kao što su transfer osuđene osobe, izručenje i predaja osoba, koji se zahtijevaju od bilo kojeg organa na području Bosne i Hercegovine od strane druge države, odnosno međunarodnog tribunala ili suda, (IV) rješava sukob nadležnosti između sudova entiteta, između sudova entiteta i Suda Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te između Suda BiH i bilo kojeg drugog suda, (V) odlučuje o ponavljanju postupka za krivična djela predviđena zakonima države Bosne i Hercegovine.

Odredbom čl. 14. istog Zakona, utvrđena je *upravna nadležnost* Suda BiH. Stavom 1. pomenute odredbe Sud je nadležan da odlučuje o tužbama protiv konačnih upravnih akata, odnosno kada se radi o upravnoj šutnji institucija Bosne i Hercegovine i njenih tijela, javnih agencija, javnih korporacija, institucija Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i drugih organizacija utvrđenih zakonom države Bosne i Hercegovine donesenih u vršenju javnih ovlaštenja. U ovom slučaju, Sud BiH može preuzeti i prenijeti postupak od svakog drugog suda na području Bosne i Hercegovine. Takva odluka Suda BiH je konačna i obavezujuća. Također, Sud BiH ima u upravnoj nadležnosti i (čl. 14. st. 2. Zakona o Sudu BiH): (I) ocjenjivanje zakonitosti pojedinačnih i općih izvršnih upravnih akata donesenih na osnovu državnog zakona, pri vršenju javnih funkcija organa vlasti Bosne i

Hercegovine (institucije Bosne i Hercegovine i njena tijela, javne agencije, javne korporacije, institucije Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i drugih organizacija) za koje zakonom nije predviđeno sudsko ispitivanje, (II) rješavanje imovinskih sporova između države i entiteta, između države i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, između entiteta i Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine te između institucija Bosne i Hercegovine koje su povezane za vršenje javnih ovlaštenja, (III) rješavanje sukoba nadležnosti između sudova iz entiteta, i sudova entiteta i sudova Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te između Suda BiH i bilo kojeg drugog suda, te (IV) donosi odluku o ponavljaju postupka u sporovima u situacijama (I) i (II).

Sud BiH ima *apelacionu nadležnost*, tj. nadležan je da odlučuje po (čl. 15. st. 1. Zakona o Sudu BiH): (I) žalbama protiv prvostepenih presuda ili odluka donesenih u okviru krivične nadležnosti Suda BiH, (II) žalbama protiv prvostepenih presuda ili odluka donesenih u okviru upravne nadležnosti Suda BiH, (III) vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih odluka koje su donijela odjeljenja Suda, osim zahtjeva za ponavljanje postupka. Radi se o sljedećim vanrednim pravnim lijekovima... Posebno je važna apelaciona nadležnost Suda BiH za rješavanje po prigovorima koji se odnose na kršenje izbornog zakona i dodatnih propisa koje donosi Izborna komisija. Za takve prigovore aktivno su legitimisani pojedinci, političke stranke i političke koalicije. Odredbom člana 15. st. 2. tač. b) regulisano je da Sud BiH ima apelacionu nadležnost da riješi u svim drugim predmetima kada je to predviđeno zakonom Bosne i Hercegovine.

Organizacija. Zakonom o Sudu BiH (čl. 19.-31.) utvrđena je organizacija Suda koju čine: (I) predsjednik, (II) opšta sjednica Suda, (III) odjeljenja i (IV) sekretarijat Suda. Predsjednik Suda BiH nalazi se na čelu Suda, i odgovoran je za: (I) predstavljanje Suda u odnosima sa državnim tijelima i organizacijama, (II) imenovanje sudija u različita odjeljenja i vijeća, (III) određivanje zamjene za sudiju u slučaju izuzeća sudije kako se dogovori na općoj sjednici Suda, (IV) određivanje datuma sjednica, vođenje predmeta i raspoređivanje predmeta članovima Suda, i po potrebi, određivanje nadležnog odjeljenja, (V) sazivanje i rukovođenje radom opće sjednice Suda, (VI) izvršenje budžeta Suda, (VII) rukovođenje osobljem Suda, (VIII) pokretanje disciplinskog postupka protiv generalnog sekretara. Također, Zakonom je predviđeno da je predsjednik suda odgovoran da na općoj sjednici Suda predlaže plan rada koji se priprema na početku svake kalendarske godine i kojim se unaprijed utvrđuje način rasporeda predmeta u skladu sa objektivnim kriterijima.

Opštu sjednicu Suda sačinjavaju sve sudije Suda BiH, kako domaće tako i međunarodne sudije. Zakonom je propisano da na općoj sjednici Sud: (I) izrađuje i usvaja poslovnik o radu Suda, (II) izrađuje i usvaja Poslovnik o radu Odjela III krivičnog i apelacionog odjeljenja i upravnog odjeljenja Suda BiH, (IV) bira generalnog sekretara, (V) usvaja plan rada kojeg predlaže predsjednik, i (VI) usvaja prijedlog budžeta Suda.

Sud BiH čine tri odjeljenja: (I) krivično odjeljenje, (II) upravno odjeljenje i (III) apelaciono odjeljenje. Odjeljenja sude u sudskim vijećima sastavljenim od trojice sudija. Krivično odjeljenje se sastoji od najmanje deset sudija i sastoji se od tri odjela: (I) Odjel I za ratne zločine, (II) Odjel II za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju i (III) Odjel III za sva ostala krivična djela iz nadležnosti Suda BiH. Iako odjeljenja sude u sudskim vijećima od trojice sudija, krivični postupak dozvoljava postupanje i sudije pojedinca i to u sljedećim slučajevima: (I) u toku istrage u svojstvu *sudije za prethodni postupak*[76], (II) u svojstvu *sudije za prethodno saslušanje*[77] i (III) ako se vodi postupak za krivično djelo za koje se može izreći novčana kazna kao glavna kazna ili kazna zatvora u trajanju do deset godina (cl. 24. st. 3. ZKP BiH) Ovdje treba napomenuti da se od sudije iz drugog odjeljenja može tražiti da sudi u Apelacionom odjeljenju.[78] Upravno odjeljenje Suda BiH vodi predsjednik odjeljenja, koga biraju sudije upravnog odjeljenja na mandat od pet godina. Apelaciono odjeljenje čine tri odjela: (I) Odjel I, koji odlučuje po žalbama na odluke Odjela I krivičnog odjeljenja (tj. u predmetima međunarodnih zločina), (II) Odjel II, koji odlučuje po žalbama na odluke Odjela II krivičnog odjeljenja (tj. u predmetima organiziranog kriminala, privrednog kriminala i korpucije) i (III) Odjel III krvičnog odjeljenja (tj. u predmetima ostalih krivičnih djela predviđenih Krivičnim zakonom BiH i ostalim zakonim koji sadrže krivičnopravne odredbe). Odjel III apelacionog odjeljenja također rješava po pravnim lijekovima na odluke upravnog odjeljenja kao i po pitanjima prigovora koji se odnose na izborna pitanja. Cilj koji se želi postići sudskim postupkom je, izmedju ostalog, i da odluka koju sud donese bude pravilna i zakonita. Ipak, moguce je da se desi da, nakon provedenog sudskog postupka, odluka ne zadovoljava kriterije pravilnosti i zakonitosti, i u tom smislu se zakonom stavljaju na raspolaganje strankama i drugim zainteresiranim subjektima pravna sredstva s ciljem pravnog provjeravanja takvih sudskih odluka na višim sudskih instancama. Takvu funkciju ima apelaciono odjeljenje Suda BiH na čijem čelu se nalazi predsjednik odjeljenja kojeg biraju sve sudije tog odjeljenja na mandat od pet godina.

Sekretarijat. Zadatke sekretarijata Suda BiH obavljaju dva organa (čl. 27. st. 1. Zakona o Sudu BiH): (I) zajednički sekretarijat i (II) Ured registrara[79]. Zajednički sekretarijat nadležan je za upravljanje i servisiranje rada Odjela III krivičnog i apelacionog odjeljenja te upravnog odjeljenja.

---

[76] Sudija za prethodni postupak je sudija koji u toku istrage postupa u slučajevima kada je to propisano Zakonom o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine (npr. prilikom određivanja mjera kojima se osigurava prisustvo osumnjičenog i dr.).

[77] Sudija za prethodno saslušanje je sudija koji nakon podizanja optužnice postupa u slučajevima kada je to propisano Zakonom o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine i koji ima ovlaštenja koja pripadaju sudiji za prethodni postupak (takve situacije su npr. kod izjašnjenja o krivnji i dr.)

[78] O ovome vidjeti raspravu o pitanju uspostave Vrhovnog suda BiH.

[79] O ovoj specifičnoj instituciji biće riječi u daljem izlaganju.

Prema Zakonu o Sudu BiH njime rukovodi generalni sekretar pod nadzorom predsjednika Suda. Generalnog sekretara predlaže predsjednik Suda, a potvrđuje Opšta sjednica.

5.3. 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 avgustu 2002. Godine, a Paralamentarna 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 sa glavnim tužiocem i zamjenicima čine Kolegij tužilaca Tužilaštva BiH

Poseban odjel za ratne zločine je odgovoran za pocesuiranje 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 sa 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 financijskog kriminala uključujući krivična djela poreske utaje, krijumčarenja, carinskih prevara i pranja novca te krivična djela organiziranog kriminala uključujući ali i ne 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. U entitetu RS uspostavljen je zaokružen i jedinstven tužilački sistem zajedno sa republičkim entitetskim tužilaštvom. Tužilaštvo BiH nema mogućnost kontrole nad radom pomenutih tužilaštava, davanja obaveznih instrukcija u pogledu rada kao ni uputstava za preuduzimanje određenih radnji mimo izvorne nadležnosti Tužilaštva.

5.4. URED REGISTRARA

Ured registrara za odjel I za ratne zločine i odjel II za 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 Tužilastva BiH (u daljem tekstu Ured registrara) je posebna institucija na drzavnom nivou pravosudnog sistema Bosne i Hercegovine. Ova ustanova prvo je ustanovljena Sporazumom o njenoj uspostavi 1. XII 2004. godine između Visokog predstavnika i Predsjedništva BiH s ciljem upravljanja i pružanja usluga pomenutim odjelima Suda i Tužilaštva BiH. 26. 09. 2006. godine sklopljen je novi Sporazum o Uredu registrara kojim je razrađen plan integracije Ureda registrara u domaće institucije. To je samostalna institucija u vršenju svojih poslova i ne miješa se u nezavisno ispunjavanje dužnosti sudija i tužilaca. Prema Sporazumu iz 1996. godine (Parlamentarna skupština ga je ratifikovala 30. 3. 2007. godine), mandat Ureda registrara 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 pritvor, obranu i zaštitu i podršku svjedocima.

Organi Ureda registrara su: (I) registrar odjela I i II Krivičnog i Apelacionog odjeljenja Suda BiH (registrar Suda), (II) registrar Posebnog odjeljenja za ratne zločine i Posebnog odjeljenja za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju Tužilaštva BiH (registrar Tužilaštva), (III) Tranzicijsko vijeće i (IV) Upravni odbor.

Registrar Suda. Registrara Suda potvrđuje predsjednik Suda. Shodno Sporazumu, registrar Suda odgovoran je za: (I) utvrđivanje broja međunarodnih sudija; (II) vršenje dužnosti u vezi sa zapošljavanjem međunarodnih sudija; (III) pružanje usluga administrativne podrške odjelima I i II Suda, uključujući i upravljanje i nadzor nad Odjeljenjem za

sudsku upravu odgovornim za vođenje sudnica, postupanje sa spisima predmeta i rukovanje tehničkom opremom u sudnicama; (IV) upravljanje Odjeljenjem za sudsku podršku koje pruža pravnu podršku sudijama; (V) upravljanje Uredom za podršku svjedocima koji pruža logističku i psihološku podršku svjedocima prije, tokom i nakon suđenja; (VI) održavanje veze sa sudskim vijećima i registrarijatom Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju u pogledu prebacivanja predmeta sa tog Suda u Bosnu i Hercegovinu i ostalih relevantnih pitanja; (VII) donošenje pravilnika za odjeljenja Ureda registrara; (VIII) osiguravanje ostvarivanja odobrenih budžeta, kao i provođenja Plana tranzicije; (X) vršenje ostalih dužnosti propisanih Sporazumom i Zakonom o Sudu BiH.

Registrar Tužilastva. Registrara Tužilastva potvrđuje glavni tužilac Tuzilaštva BiH. Shodno sporazumu, registrar Tuzilaštva ima iste odgovornosti kao i Registrar Suda, samo u odnosu na Tužilaštvo Bosne i Hercegovine.

Tranzicijsko vijeće. Sporazumom o uspostavi Ureda registrara uspostavljeno je i Tranzicijsko vijeće na cijem se čelu nalazi predsjedavajući kojeg biraju članovi ovog Vijeća, i to: (I) Predsjednik Suda BiH, (II) Glavni tužilac BiH, (III) Predsjednik VSTV, (IV) Ministar finansija i trezora BiH, (V) Ministar pravde BiH, (VI) Direktor Direkcije za evropske integracije BiH. Uloga Tranzicijskog vijeća je savjetodavna i ovo Vijeće je odgovorno za koordinaciju tranzicije Ureda registrara u domaće institucije.

Upravni odbor. Shodno članu 5. Sporazuma, Upravni odbor je unutrašnji organ Ureda registrara koji čine registrari, načelnik finansija i još najmanje jedan član vodećeg osoblja Ureda registrara kojeg predlažu registrari a prihvata Tranzicijsko vijeće. Upravni odbor je odgovoran da olakša provođenje Strategije integracije i tranzicije Ureda registrara, uključujući zapošljavanje osoblja, utvrđivanje novčanih primanja, rukovođenje poslovima sa bankama i interne revizije, te za saradnju sa vanjskim revizorima i odobravanje izdataka. Upravni odbor ima administrativne i finansijske odgovornosti.

5.5. VISOKO SUDSKO I TUŽILAČKO VIJEĆE BOSNE I HERCEGOVINE

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (VSTV) je samostalan organ Bosne i Hercegovine osnovan sa ciljem osiguranja profesionalnog, nezavisnog i nepristrasnog pravosudnog sistema Bosne i Hercegovine (čl. 3. Zakona o VSTV BiH). Ovaj organ imenuje sve nosioce sudskih i tužilačkih funkcija na svim nivoima Bosne i Hercegovine. VSTV je osnovan *Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine* i njime su regulisani: njegov rad, organizacija, nadležnosti, ovlaštenja, uslovi i mandat za vršenje sudijske i tužilačke funkcije, imenovanje sudija i tužilaca, disciplinska odgovornost sudija i tužilaca,

privremeno udaljenje sudija i tužilaca od vršenja dužnosti, nespojivost dužnosti sudija i tužilaca sa drugim funkcijama, prestanak mandata sudija i tužilaca i druga pitanja od značaja za VSTV. VSTV se finansira iz budžeta Bosne i Hercegovine i njenih međunarodnih obaveza. Uspostava VSTV smatra se najznačajnijim dijelom pravosudne reforme provedene u BiH u pogledu osiguranja samostalnosti, nezavisnosti i nepristranosti pravosuđa BiH[80]. Prema dostupnim podacima, vizija VSTV je uspostavljanje pravosudnog sistema zasnovanom na evropskim i međunarodnopravnim standardima nezavisnosti, odgovornosti, efikasnosti i kvaliteta, dostupan svim građanima u svim dijelovima Bosne i Hercegovine, u kojeg građani imaju povjerenje.[81]

Nadležnost VSTV je regulisana Zakonom, koji između ostalog predviđa da VSTV imenuje sudije, predsjednike sudova, tužioce i glavne tužioce na svim nivoima Bosne i Hercegovine; daje prijedloge nadležnim organima u vezi sa njihovim predlaganjem i izborom sudija Ustavnog suda Republike Srpske i imenovanjem sudija u Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, uz prethodno dobijeno pismeno mišljenje odgovarajućeg ustavnog suda; provodi disciplinski postupak protiv nosilaca sudskih i tužilačkih funkcija; nadzire stručno usavršavanje sudija i tužilaca; odlučuje o pitanjima nespojivosti drugih dužnosti koje sudije i tužioci obavljaju sa dužnostima sudija i tužilaca; učestvuje u izradi budžeta sudova i tužilaštava; pokreće, nadgleda i koordinira projekte koji se odnose na poboljšanje pitanja vezanih za upravljanje sudovima i tužilaštvima; daje mišljenje o nacrtima zakona, propisa, i o važnim pitanjima koja mogu uticati na pravosuđe, pokreće postupak usvajanja zakona i drugih propisa i daje smjernice sudovima i tužilaštvima iz nadležnosti Vijeća; te objavljuje etičke kodekse sudija i tužilaca.

U skladu s tim, VSTV imenuje sudije/tužioce u sljedeće pravosudne organe u Bosni i Hercegovini (čl. 18. Zakona o VSTV): (I) Sud Bosne i Hercegovine; (II) Tužilaštvo Bosne i Hercegovine; (III) Ustavni sud Republike Srpske i Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine; (IV) Vrhovni sud Republike Srpske i Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine; (V) okružne i osnovne sudove u Republici Srpskoj; (vi) kantonalne i općinske sudove u Federaciji Bosne i Hercegovine; (VII) Republičko tužilaštvo Republike Srpske i Federalno tužilaštvo Federacije Bosne i Hercegovine; (VIII) okružna tužilaštva u Republici Srpskoj i kantonalna tužilaštva u Federaciji Bosne i Hercegovine; (IX) Apelacioni sud Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Osnovni sud Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i Tužilaštvo Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

VSTV čini 15 članova, koji se imenuju iz reda predstavnika sudija, tužilaca i advokata sa svih nivoa Bosne i Hercegovine. Mandat članovima

---

[80] U tom smislu pogledati: *Analiza sektora pravde – Bosna i Hercegovina*, Švedska agencija za međunarodni razvoj (SIDA), 2007, str. 88-90.

[81] Dostupno na: http://www.hjpc.ba/intro/?cid=3479,2,1 (zadnji put posjećeno 13.IX 2008).

VSTV traje četiri godine uz mogućnost izbora na još jedan uzastopni mandat u istom trajanju. Zakonska je kategorija da sastav VSTV mora odražavati odgovarajuću nacionalnu zastupljenost konstitutivnih naroda Bosne i Herecgovine 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 sa 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, dokazana sposobnost u radu, visoke moralne kvalitete i sl. Međunarodni sudija ili tužilac imenuje se na najviše dvije godine i moze biti imenovan još jednom na najviše dvije godine. Nijedan mandat ne moze trajati duže od roka predviđenog u Zakonu o Sudu Bosne i Hercegovine.

5.6. PRAVOBRANILAŠTVO BOSNE I HERCEGOVINE

Pravobranilaštvo BiH je organ na državnom nivou koja 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. Ova institucija je osnovana na državnom nivou s ciljem da država BiH raspolaže sa 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.

Zakon o Pravobranilaštvu BiH reguliše nadležnost ovog tijela, u koje između ostalog spadaju: vršenje poslova pravnog savjetovanja i zakonskog zastupanja Bosne i Hercegovine pred svim zakonskim tijelima; vršenje poslova pravne zaštite imovine i imovinskih interesa Bosne i Hercegovine, njenih institucija, javnih agencija, javnih korporacija i drugih organizacija Bosne i Hercegovine utvrđenih zakonom Bosne i Hercegovine; zastupanje Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine; poslovi zastupanja Bosne i Hercegovine i njenih institucija, javnih agencija, javnih korporacija i drugih organizacija Bosne i Hercegovine utvrđenih zakonom Bosne i Hercegovine, Pravobranilaštvo

naročito vrši pred Sudom Bosne i Hercegovine, i institucijama Bosne i Hercegovine u upravnom postupku, pred sudovima i drugim organima u entitetima, kao i pred Sudom Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i organima uprave u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine u upravnim stvarima, u skladu sa zakonom Bosne i Hercegovine; i dr.

6. ENTITETSKI PRAVOSUDNI SISTEMI

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine predviđa vršenje sudske funkcije na tri nivoa: na nivou Federacije, kantona i općina. 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 pravnici 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. 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 entiteta Federacije Bosne i Hercegovine je najviši žalbeni sud Federacije (*Zakon o sudovima FBiH,* čl. 18.) 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 sa područja različitih kantona, ako zakonom nije drugačije određeno, te odlučuje o prenošenju mjesne nadležnosti sa 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 (*Zakon o sudovima FBiH*, čl. 29.).

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 sudijsko i tužilačko vijeće. VSTV, na osnovu utvrđenih kriterija, vrši rangiranje prijavljenih kandidata na osnovu čega predsjednik Federacije, u saglasnosti sa 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-te godine života. Prije ovog roka njihov mandat može prestati samo ostavkom ili smjenom u kom slučaju 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 Poslovnikom Ustavnog suda FBiH.

Na nivou kantona djeluju kantonalni sudovi kao prvostepeni sudovi sa 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 stanovništa iz 1991. godine.

Općina ima sudove, koji se s ciljem funkcionalnije i ekonomičnije organizacije pravosuđa, mogu osnovati za teritoriju dvije ili više općina.

Općinski sudovi imaju izvornu nadležnost za sve građanske i krivične stvari izuzev 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 regulisan 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 (*Službene novine FBiH,* br.: 38/05) i to: (I) da postupa u redovnim pravnim lijekovima protiv odluka kantonalnih sudova, ako je to zakonom određeno; (II) da postupa kod odlučivanja o vanrednim pravnim lijekovima protiv pravomoćnih odluka sudova kada je to zakonom određeno; (III) da postupa kod rješavanja sukoba nadležnosti između kantonalnih i općinskih sudova sa područja različitog kantona, ako zakonom nije drugačije određeno; (IV) da postupa kod odlučivanja radi prenošenja mjesne nadležnosti sa jednog suda na drugi sud kada je to određeno zakonom; (V) da 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 Federacije Bosne i Hercegovine previđa i postojanje institucije ombudsmena FBiH kao kolektivmog tijela koje imenuje Parlament Federacije iz reda konstitutivnih naroda. Ombudsmenima su povjerene kontrolno-ispitne, procesne i interventne ustavne funkcije. Ombudsmeni mogu ispitivati djelatnosti bilo koje institucije Federacije, kantona ili općina, kao i bilo koje druge institucije ili osobe koje su negirale ljudsko dostojanstvo, prava ili slobode, uključujući provođenje etničkog progona ili održavanje njegovih posljedica. Ombudsmeni na godišnjem

osnovu sačinjavaju izvještaje o svom radu i stanju ljudskih prava u Federaciji koje podnose Premijeru, te Konferenciji o evropskoj sigurnosti i saradnji. Pravila postupanja ombudsmena detaljnije su određena Pravilima postupka (*Službene novine Federacije BiH*, br. 34/99.) Ukoliko ombudsmen u postupku istrage utvrdi kršenje ljudskih prava i osnovnih sloboda ili diskriminacije po bilo kojem osnovu, donijet će odluku deklaratorne naravi, o kršenju prava uz preporuku za otklanjanje utvrđenje povrede.

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 povjerena je, kada je u pitanju izbor sudija osnovnih i okružnih sudova u RS-u, Visokom sudskom i tužilačkom vijeću. Pravosudni sistem Republike Srpke čine Vrhovni i Ustavni sud, sistem redovnih sudova ustrojen na okružnom i lokalnom nivou, javno tužilaštvo RS-a i kvazisudske institucije (institucija ombudsmena, advokatska komora i druga strukovna udruženja).

Ustavni sud entiteta Republike Srpske pravno je utemeljen na ustavnom tekstu sadržanom u poglavlju IX Ustava Republike Srpske, posebnom Zakonom u Ustavnom sudu RS-a, dok je procedura i postupak pred sudom kao i položaj sudija detaljnije regulisan Poslovnikom 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 entiteta Republike Srpske uspostavljen je na osnovu člana 135. Ustava 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: (I) da odlučuje o redovnim pravnim lijekovima protiv odluka okružnih sudova, ako je to zakonom određeno; (II) da odlučuje o vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih odluka sudova i sudova za prekršaje, kada je to zakonom određeno; (III) da odlučuje o pravnim lijekovima protiv odluka svojih vijeća, ako zakonom nije drugačije određeno; (IV) da rješava sukobe nadležnosti između sudova, ako zakonom nije drugačije određeno; (V) da odlučuje o prenošenju mjesne nadležnosti s jednog suda na drugi sud, kada je to određeno zakonom; (VI) da obavlja druge poslove određene zakonom.

Sistem redovnih sudova čine okružni sudovi (Banja Luka, Bijeljina, Doboj, Trebinje, Istočno Sarajevo) 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: (I) 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: (II) da postupa u toku istrage i nakon podizanja optužnice u skladu sa zakonom; (III) da sudi za krivična djela za koja je Sud Bosne i Hercegovine prenio nadležnost na okružne sudove; (IV) da 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: (I) odlučivanju o žalbama protiv odluka osnovnih sudova; (II) odlučivanju o žalbama protiv rješenja sudova za prekršaje; (III) odlučivanju o drugim redovnim i vanrednim pravnim lijekovima, ako je to određeno zakonom. Djelokrug okružnih sudova proteže se i na nadležnost: (I) da rješava o sukobu mjesne nadležnosti između osnovnih sudova sa svog područja u skladu sa zakonom; (II) da odlučuje o prenosu mjesne nadležnosti sa jednog osnovnog suda na drugi osnovni sud na svom području; (III) da odlučuje o brisanju osude i prestanku mjera bezbjednosti i pravnih posljedica osude, na osnovu sudske odluke; (iv) da postupa po molbama za pomilovanje u skladu sa zakonom; (V) da rješava priznavanju odluka stranih sudova, stranih trgovačkih sudova i stranih arbitraža; (VI) da pruža međunarodnu pravnu pomoć u krivičnim predmetima; (VII) da vrši druge poslove određene zakonom.

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.

Državni i entitetski nivo pravosudnog sistema Bosne i Hercegovine čine i odgovarajuća ministarstva pravde Bosne i Hercegovine, Federacije i kantona, te Republike Srpske. Federalno ministarstvo pravde i ono 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: (I) pravosudnih institucija i uprave (II) upravnim nadzorom nad radom pravosudne uprave i federalnih tijela uprave; (III) udruživanje u političke organizacije i udruge građana; (IV) uredsko poslovanje; (V) pravnog nadzora; (VI) izvršenja krivičnih sankcija.

7. ADVOKATURA I NOTARIAT 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: (I) pružanjem pravnih savjeta, (II) sastavljanjem 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 funkcionira 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 sa obaveznim članstvom; (IV) donošenjem Statuta kojim se reguliše rad advokatske komore i njenih organa; (V) donošenjem Kodeksa advokatske etike; (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, podrazumjevaju 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 duguje.

Institucija notara je novost u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine. Notar (*notarius publicus)* je nosilac javne službe koje imenuju entitetski ministri pravde, a koji svoju dužnost obavljaju samostalno, neovisno, profesionalno. Notar i advokat se razlikuju. Dok je advokat pravni zastupnik jedne strane u postupku, notar zadržava svoju neutralnost i pruža strankama uslugu obrade pravnih poslova u oblastima stvarnog, porodičnog, nasljednog i poslovnog prava. Pored toga, u postupku vršenja svoje djelatnosti, notar obavezno provjerava identitet stranaka, te preventivno utiče da ne dođe do pravnih sporova. Isprave koje sastavi i potvrdi notar su *notarski obrađene isprave,* koje može biti izvršna , tj. na osnovu njih se

mogu direktno preduzimati radnje izvršenja (dok to nije slučaj sa sudskim odlukama koje tek ispunjenjem određenih uslova dobijaju izvršnu snagu). Broj notarskih mjesta na kojem notari obavljaju svoju dužnost je ograničen (*numerus clausus*), dok stranke mogu birati notara koji će im pružati usluge.

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 doprinosti 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. Notar sastavlja pravni posao u formi javne isprave, što osigurava njenu valjanost ali i pravnu sigurnost. Takve notarski obrađene isprave imaju veću dokaznu snagu. Te isprave su i efikasne, jer imaju snagu sudske presude.

8. IZAZOVI

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 iznijetii tri glavna problema: (i) nepovezanost pravosudnog sistema, (ii) problem procesuiranja međunarodnih zločina i (iii) veliki broj neriješenih problema.

Nepovezanost pravosudnog sistema. Uzimajući u obzir ustavnu strukturu BiH kao i odnedavno uspostavljene pravosudne organe na državnom nivou, postavlja se pitanje hijerarhije institucija. Pokazuje se problem postojanja dva dosta samostalna sistema: u entitetima postoji samostalan zaokružen pravosudni sistem od općinskih (osnovnih) sudova do entitetskih vrhovnih i ustavnih sudova. Sud Bosne i Hercegovine kao državni sud nije ni u kom smislu nadređen entitetskim sudovima, već se javlja kao sud koji ima u krivičnoj, upravnoj i apelacionoj nadležnosti rješavanje sporova kada su u pitanju zakoni države Bosne i Hercegovine i zakoni entiteta u ograničenom dijelu. Treba napomenuti da Sud BiH može preuzeti predmet od entitetskih sudova, i da u tom dijelu postoji određeni stepen subordinacije entitetskih sudova. Ipak, Sud BiH je redovni državni sud sa organičenim djelovanjem na entitetske sudove. Drugi problem je pitanje primjene i tumačenja zakona i sudske prakse jednako i istovjetno na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Postoje situacije, prvenstveno u pitanju međunarodnih zločina, neujednačene primjene i tumačenja primjenjivih zakona, i različiti sudovi na pojedinim nivoima su zauzeli različite stavove. 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 Bosne i Hercegovine. Ovakva praksa je neprihvatljiva. U tom pravcu primjećuje se neformalna inicijativa

u akademskim i stručnim krugovima o uspostavljanju Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine, najvišeg državnog žalbenog suda. Ovo je i preporuka Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope u rezoluciji 1564 (2007) pod nazivom *Vođenje krivičnog postupka za djela iz nadležnosti Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju*. U toj rezoluciji se vlastima Bosne i Hercegovine preporučuje da razmotre osnivanje državnog vrhovnog suda ili davanje nadležnosti vrhovnog suda postojećem sudu (tj. Sudu BiH) kako bi se omogućila pravna sigurnost. Ovaj sud bi donekle otklonio mnoge probleme vezane za pravosudni sistem BiH.

Problem procesuiranja međunarodnih zločina. Strategija završetka rada Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju podrazumijeva prijenos predmeta na pravosudne instuticije zemalja bivše Jugoslavije. S tim u vezi u na državnom nivou je, kao sto 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. Prema statistikama, postoji negdje oko 19 000 potencijalnih predmeta koje tek treba istražiti i procesuirati. Bosna i Hercegovina nema dovoljne kapacitete za obavljanje takvog složenog zadatka. 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 Bosni i Hercegovini; odnosno koordinisani prenos predmeta sa državnog suda na druge sudove. Treba napomenuti da je krajem 2008. godine usaglašena Strategija procesuiranja ratnih zločina u Vijeću ministara BiH, tako da ostaje da se vidi kako će se situacija razvijati u narednom periodu.

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. Apsolutni 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, na deskriptivan način, pravosudni sistem Bosne i Hercegovine kao treća velika grana vlasti u okviru tripartitne podjele na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Iz izlaganja se može primjetiti da se radi o veoma složenom sistemu koji je opstao kao takav i pored provedene pravosudne reforme. To je posljedica složene ustavne strukture države Bosne i Hercegovine. Ipak, primjetno je nekoliko pozitivnih koraka, a koji se prvenstveno ogledaju u osnovanim pravosudnim

institucijama na državnom nivou (Sud BiH, Tužilastvo BiH) kao i unificiran način 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 ulogu i u imenovanju sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Time bi se izbjegla mogućnost političkih imenovanja na pozicije sudija u tom sudu. Nadalje, treba pospješiti efikasnost sudstva imenovanjem novih sudija koji bi radili isključivo na zaostalim predmetima. U pogledu procesuiranja međunarodnih 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 Bosne i Hercegovine, pa samim tim i pravosudnog sistema, s ciljem osiguranja efikasnog i u službi građanima, na međunarodnim i evropskim standardima reformisanog pravosudnog sistema države Bosne i Hercegovine.

LITERATURA

Beljanski, S. (2001): Međunarodni pravni standardi u krivičnom postupku. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

Dumbrava, H. et. al. (2007): Pressure Factors and Condlicts of Interest in Judiciary: Handbook for Judges. Bucharest: Society for Justice and Konrad Adenauer Stiftung.

Harland, Ch. et. al. (2003): Komentar Evropske konvencije o ljudskim pravima prema praksi u Bosni i Hercegovini i Strasbourgu. Sarajevo. Grafičar promet.

Mole, N. et. al. (2005): Pravo na pravično suđenje. Vodič za primjenu člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Sarajevo: Vijeće Evrope

Moving towards a Harmonized Application of the Law Applicable before Courts in War Crimes Cases before Courts in Bosnia and Herzegovina. OSCE Report. Sarajevo: OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, August 2008.

Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, 26/01, 6/02 i 1/04)

Pobrić, N. (1999): Ustavno pravo. Mostar: Slovo.

Poslovnik Ustavnog suda Bosne Hercegovine (Službeni glasnik BiH, 2/97, 16/99 i 20/99)

Pravni leksikon. Zagreb: LZMK. 2007.

Sadiković, Ć. (2003): Evropsko pravo ljudskih prava. Sarajevo. Magistrat.

Studija kompatibilnosti zakona i prakse Bosne i Hercegovine za zahtjevima Evropske konvencije o ljudskim pravima. Sarajevo: Vijeće Evrope. 2006.

Šarčević, E.: Pojam pravne države. Arhiv za pravne i društvene nauke. Beograd. Br. 4/89.

Sijerčić-Čolić, H.(2006): Krivično procesno pravo. Knjiga I: Krivičnoprocesni subjekti i krivičnoprocesne radnje. Sarajevo: Pravni fakultet.

Visković, N. (1997): Država i pravo. Drugo izmjenjeno i dopunjeno izdnje. Zagreb: Birotehnika CDO.

Ustav Bosne i Hercegovine

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH, 1/94)

Ustav Republike Srpske (Službeni glasnik RS, 3/92)

Zakon o Federalnom tužilaštvu Federacije BiH (Službene novine FBiH, 19/03)

Zakon o javnom Tužilaštvu Republike Srpske (Službeni glasnik RS, 33/02)

Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH , 3/03, 32/03, 26/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58-08)

Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine (Sluzbeni glasnik BiH, 5/03)

Zakon o sudovima u FBiH (Službene novine FBiH, 38/05)

4. Propisi RS:

Zakon o pravobranilaštvu BiH (Službeni glasnik BiH, br. 8/02, 44/04)

3. Propisi FBiH:

Zakon o sudovima u Republici Srpskoj (Službeni glasnik RS, 111/04 i 115/04)

Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, . 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/04, 61/04, 32/07).

Zakon o Tužilaštvu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 9/04, 35/04, 61/04)

Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH (Službeni glasnik BiH, 15/02)

POLITIČKE STRANKE

Zvonimir Jukić

Sažetak

Prve političke stranke u našoj zemlji formirane su početkom prošlog stoljeća u vrijeme Austrougarske uprave u BiH i od tada možemo pratiti razvoj višestranačke demokracije u BiH. Prvo političko organiziranje u BiH odvijalo se na etničko-konfensionalnom principu. Ulaskom u Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca, nakon Prvoga svjetskoga rata, prekida se politčki subjektivitet BiH, te razvoj višestranačja u tom razdoblju na području naše zemlje nemoguće je promatrati izvan tadašnjeg opće-južnoslavenskog državnog konteksta. Nakon Drugog svjetskoga rata obnavlja se državnost BiH, ali se i uspostavlja diktatura komunističke partije uz zabranu osnivanja političkih stranaka. Nakon pada komunizma, 1990. godine, obnavlja se višestranačje u našoj zemlji, a zanimljivo je da su i tada baš kao i početkom XX. stoljeća najjače političke stranke formirane na etničkom principu. Razvoj višestranačja prekida rat koji je u BiH trajao od 1992. do 1995. godine. Nakon rata nastavlja se dominacija nacionalnih stranaka. Međutim, unutar sva tri nacionalna korpusa, odnosno sve tri nacionalne stranke-pokreta, već od prvih poratnih godina započinje proces diferencijacije i demokratizacije. Rascjepima u SDA, SDS-u i HDZ-u BiH nastaje niz novih političkih stranaka. Istodobno jačaju i multietničke stranke kao i stranke umjerenije orijentacije. Jednom započeti proces demokratizacije bio je nezaustavljiv, a kao potporni stup tek rođenoj demokraciji u BiH , uspotavljeni su i zakonski mehanizmi za pravično odvijanje izbornoga procesa, nadzor financiranja političkih stranaka te njihovu ovjeru za nastup na izborima. Svoj doprinos dao je i OHR kroz Bonske ovlasti, kojima je izravnim intervencionizmom u strukturu pojedinih političkih stranaka udaljio osobe koje su djelovale destruktivno na političkoj sceni, i tako ovim strankama omogućio profiliranje u moderne političke opcije lišene nacionalističkih ekstremizama.

1. POJAM POLITIČKE STRANKE

Riječ stranka ili partija dolazi od latinske riječi *pars* što znači "dio, pravac". Općenito kazano, stranka je udruženje ljudi koji imaju iste ili slične političke, socijalne, gospodarske stavove, te sličan ili isti pogled na svijet, s ciljem da u državnom životu dobiju više utjecaja. Glavni razlog formiranja političkih partija jeste osvajanje vlasti.

> Političke partije se formiraju i izravno okreću ka politici u namjeri da koriste prostor koji stoji između izoliranoga čovjeka-birača, čije su mogućnosti utjecaja na politiku gotovo zanemarljive, i države koja je isključivo ustavno ovlaštena da stvara i realizira političke odluke. Političke partije stvaraju se

> radi posredovanja u jednoj situaciji gdje je takvo posredovanje neophodno, bez obzira na pitanje da li je ono uvijek i saglasno s principima demokracije i slobode čovjeka. (Sadiković, 1998: 66)

Društvene znanosti poznaju više različitih definicija političkih stranaka. Prema Dr. Sadikoviću (1998) „političke partije su organizirane grupacije stvorene radi osvajanja ili očuvanja vlasti, u uvjetima kompetitivne demokracije, i prema kriterijima predstavničke demokracije. (67)

U mnogim državama političke stranke definirane su i u zakonskim propisima. Tako Njemački stranački zakon (1967) stranke definira kao "saveze građana koji trajno ili dulje vremena (...) utječu na formiranje političke volje te žele sudjelovati u zastupanju naroda". (Njemački stranački zakon. 1967., § 2 odlomak 1.)

I u našem zakondavstvu imamo definiciju političke stranke. Primjerice u Zakonu o financiranju političkih stranaka (2000), u članu 2. koji nosi naziv Definicija političkih stranaka stoji:

> „Političkim strankama u smislu ovog zakona smatraju se organizacije u koje se građani slobodno i dragovoljno organiziraju te se u skladu sa zakonom registriraju kod mjerodavnog suda u bilo kojem Entitetu, u svrhu ispoljavanja političkih aktivnosti i ostvarivanja političkih ciljeva. (Središnje izborno povjerenstvo, www. izbori. ba, *Zakon o financiranju političkih stranaka BiH)*

2. TIPOVI POLITIČKIH STRANAKA

Tipologije stranaka karakteristične za liberalnodemokartske sustave mogu se primjeniti i u BiH. Tipologija stranaka zapadnim društvima podrazumjeva postojanje stranačkog sistema s najmanje dvije partije, te periodične slobodne izbore. Političke stranke možemo razlikovati po više kriterija. Uwe Backes i Eckhard Jesse (1996) razlikuju nekoliko načina razlikovanja političkih stranaka (207).

- Prema ideološkim pravcima razlikujemo:
- *Nacionalističke stranke:* Nacionalističke stranke njeguju nacionalističko razmišljanje koje se sa svojim shvaćanjem nacionalnog karaktera i rasističkim pretpostavkama često kosi s demokracijom.
- *Konzervativne stranke:* One okušavaju održati "tradicionalno", odnosno ponovno ga uspostaviti. Zbog toga imaju prilično skeptičan stav prema novinama i promjenama, ali naglašavaju i da se tradicionalni principi ne mogu provoditi trajno bez bitnih reformi.
- *Liberalne stranke:* One se pozivaju na prava individue na sveukupnu slobodu i naglašavaju nepovredivost pravne države.

- *Socijaldemokratske stranke:* One teže socijalnoj pravednosti i političkom redu koji počiva na izjednačavanju socijalnih razlika među ljudima. Posebno se zauzimaju za gospodarski slabe kategorije stanovništva
- *Komunističke stranke:* Ove stranke propagiraju diktaturu proleterijata.

Prema stupnju organiziranosti razlikujemo:
- *Stranke birača*: Kad su stranke nastajale, one su zasigurno imale mali broj članova. Danas se češće govori o stranki birača. Pri tome se misli na činjenicu da je broj birača jedne stranke mnogo veći od broja njenih članova.
- *Stranke članova*: Stranka članova - što je izraz koji se danas uvriježio - ukazuje na stranku čiji je stupanj organiziranosti dosta visok. Samim tim veliki dio izdataka stranke moguće je pokriti članarinom.

Prema području političkog djelovanja razlikujemo:
- *Narodne stranke*: One pokušavaju obratiti pažnju na interese i potrebe svih skupina stanovništva te se ne ograničavaju od pojedinih slojeva društva, već u svoje redove integriraju što je moguće više građana.
- *Interesne stranke*: One se obavezuju interesima jedne posebne (npr. socijalne, konfesionalne, regionalne) skupine, i ne pokazuje pretenziju da budu jednako simpatične svim dijelovima stanovništva.

Prema odnosu prema političkom sustavu razlikujemo:
- *Sistemski konformne stranke*: Te stranke odobravaju politički sustav u kojem djeluju. Težište njihovog rada je ili stabilizirati političko uređenje u kojem djeluju, ili ga poboljšati.
- *Stranke neprijateljski nastrojene prema sustavu:* Te stranke ne prihvaćaju principe postojećeg sustava.

Prema funkciji u političkom sustavu razlikujemo:
- *Vladajuće stranke*: To je stranka ili stranke koje su pobjedile na izborima i do slijedećih izbora postavljaju članove vlade. Može postojati više vladajućih stranaka koje zajedno, kao koalicija, predstavljaju vladu.
- *Oporbene stranke*: To su stranka li stranke koje su na izborima imale manji broj glasova i u parlamentu predstavljaju oporbu. Može postojati više oporbenih stranaka čiji je cilj da se, nudeći svoja alternativna rješenja, svide biraču i da im se, na taj način, preporuče za sljedeće izbore.

3. POVIJESNI RAZVOJ VIŠESTRANAČJA U BiH

3.1. STRANKE U VRIJEME AUSTROUGARSKE

S dolaskom austro-ugarske vlasti i prodora europskih shvaćanja u nekadašnju tursku pokrajinu Bosnu i Hercegovinu dolazi do stvaranja preduvjeta za formiranje prvih političkih stranaka na tlu naše domovine. Prve političke stranke u našoj zemlji formirane su početkom prošloga stoljeća, nakon smrti tadašnjeg austrougarskoga upravitelja Bosnom i Hercegovinom Benjamina Kalaja i popuštanja apsolutističkoga okupacionoga režima u našoj zemlji.

Najvažnije političke stranke u BiH za vrijeme austrougarske vladavine (Hadžibegović i Imamović, 1998) bile su:

Muslimanska narodna organizacija (MNO) – formirana je 3. prosinca 1906. godine. Strankom je upravljao Egzekutivni odbor na čelu sa Alibegom Firdusom. U svom programu MNO je na prvom mjestu zahtijevala muslimansku vjersku i vakufsko-mearifsku autonomiju, i političku, tj. državnopravnu autonomiju BiH pod sultanovim suverenitetom. MNO je uživala potporu svih slojeva muslimanskog stanovništva, premda su njezino rukovodstvo činili uglavnom imućni zemljoposjednici koji su svoje osobne agrarne interese postavljali kao opće-muslimanske interese. MNO je povremeno surađivala sa Srpskom narodnom organizacijom. Na izborima za Bosanski sabor je 1910. godine osvojila sve mandate predviđene za muslimane. (Hadžibegović i Imamović, BiH od najstarijih vremena do Drugog svjetskog rata, 1998. Bos. kulturni centar: 274)

Muslimanska napredna organizacija – Nasuprot MNO postojala je i heterogena skupina čiji su pripadnici, kao pokretači kulturnih, prosvjetnih i privrednih akcija, sebe nazivali naprednim Muslimanima. Ova skupina utemeljila je 26. kolovoza 1908. godine Muslimansku naprednu stranku. „U osnovnim društvenim pitanjima njezin se program nije razlikovao od programa MNO, ali je u nacionalnom pitanju MNS zastupala prohravtski stav.“ (Hadžibegović i Imamović, 1998: 275). Kasnije stranka odstupa od prohrvatskih stavova i mijenja ime u Muslimansku samostalnu stranku, ali na izborima 1910. godine ne uspijeva osvojiti niti jedan skupštinski mandat.

Srpska narodna organizacija (SNO) - Osnovana je krajem listopada 1907. godine, unijom tri skupine koje su okupljale srpsko stanovništvo u BiH. Stranku je predvodila srpska građanska klasa koja u to vrijeme stasava u BiH, posebno u urbanim područjima. U državno-pravnom smislu SNO je smatrala da je BiH “sastavni dio turske carevine, kojim upravlja Austro-ugarska na osnovu mandata evropskih sila”. Program je sadržavao i dio u kojem se traži potpuna autonomija BiH. “Upravo središnje mjesto u programu SNO imaju nacionalno-politički zahtjevi koji vode u autonomiju BiH u kojoj bi Srbi kao relativna većina bili dominantni politički faktor”. (Imamović, 1997: 149)

Stranka je uveliko sudjelovala u političkom životu Bosne i Hercegovine u ranom 20. stoljeću, kada je BiH dobila Zemaljski statut (koji je faktički bio Ustav BiH) i kada je osnovan Bosanski sabor. Stranka je na izborima 1910. godine osvojila sve mandate predviđene za Srbe u Bosanskom saboru.

Srpska narodna samostalna stranka - Osnovana je u svibnju 1907. u Sarajevu, a zastupala je stav da Monarhija treba trajno biti prihvaćena u BiH. Poslije potpunoga izbornoga neuspjeha 1910. stranka je prestala s radom.

Hrvatska narodna zajednica (HNZ) – Stranka je djelovala u Hrvatskoj i BiH. Osnivač je bio dr. Ivo Pilar iz Tuzle. Osnovana je na inicijativu Vrhbosanskog ordinarijata i kaptola". Stranka je bosanske muslimane smatrala Hrvatima te ih je nastojala pridobiti". (Hadžibegović i Imamović, 1998 : 276). U HNZ-u 1908., tj. dvije godine poslije njezina osnutka, od oko 45.000 njezinih članova bilo je i oko 1.000 muslimana.

Hrvatska katolička udruga - odnosno Hrvatska katolička zajednica je bila kleriklana politička stranka. Vođa joj je bio rimokatolički nadbiskup vrhbosanski dr. Josip Stadler, a okupljala je pretežno katoličko, odnosno hrvatsko stanovništvo. Stranka je uživala potporu austrijskih kršćanskih socijalista i slovenskih klerikalaca. Tražila je trijalističko uređenje Monarhije na austroslavističkim načelima, i u kontekstu toga priključenje BiH Hrvatskoj (Hadžibegović i Imamović, 1998: 277). Zanimljivo je da su okosnicu stranke činili katolici doseljeni iz drugih dijelova Monarhije. Na izborima za Bosanski sabor 1910. godine, Hrvatska katolička udruga osvojila je manje hrvatskih mandata od Hrvatske narodne zajednice.

Socijaldemokratska stranka Bosne i Hercegovine – Osnovana je u lipnju 1909. godine. Nastala je od predstavnika sindikata i radničkih skupina, a većinu članstva su joj na početku činili strani radnici dovedeni iz drugih dijelova Austro-Ugarske. Zbog toga je uglavnom bila marginalizirana, a za službenu ideologiju uzela je austromarksizam.Nakon raspada Austro-Ugarske i formiranja Kraljevine SHS dio njezinih članova se priključio novostvorenoj Komunističkoj partiji Jugoslavije.

3.2. IZBORI U BiH 1910. GODINE

Nakon proglašenja Zemaljskoga statuta (ustava) BiH, 20. veljače, pristupilo se organiziranju prvih izbora. Prema odredbama Statuta građani su podijeljeni prema konfensionalnoj pripadnosti u tri kurije, tako da je svakoj etničko-konfensionlanoj kuriji pripao određeni broj mandata u Saboru BiH, srazmjerno njezinoj brojnosti odnosno ukupnom udjelu u stanovništvu. Unutar ovih kurija postojale su i posebne kurije utemeljene na socijalnom principu: gradska, seoska, veleposjednička i kurija inteligencije. U Sabor su birana 72 zastupnika, a od toga broja pravoslavcima je određen 31 mandat, muslimanima 24, katolicima 16 mandata te jedan mandat Židovima. Aktivno biračko pravo imali su „svi bosansko-hercegovački

građani koji su na dan izbora navršili 24 godine, samovlasni su i koji u zemlji stanuju najmanje godinu dana“. Pasivno biračko pravo imali su muškarci s navršenih 30 godina ukoliko uživaju sva građanska prava. Mandat zastupnika je trajao pet godina. Pored izabranih, u Sabor je ulazilo i dvadeset članova po položaju tzv. Virilista, i to iz reda svećeničke kaste sve tri konfesije u BiH, te predstavnici pravosudnih i gospodarskih tijela, kao i načelnik zemaljskoga glavnoga grada Sarajeva. Na izborima koji su održani od 18. do 28. svibnja sve pravoslavne mandate osvojila je SNO, dok je MNO osvojila sva 24 mandata predviđena za muslimane. Jedino su mandati rezervirani za katolike podijeljeni između dviju stranaka HNZ-a, koja je osvojila 12 mandata, i HKZ-a koji je na izborima dobio četiri saborska zastupnička mjesta. (Hadžibegović i Imamović, BiH od najstarijih vremena do Drugog svjetskog rata, Bosanski kulturni centar, 1998: 284)

3.3. STRANKE U VRIJEME KRALJEVINE JUGOSLAVIJE

Prve korake formiranja višestranačja u BiH kao sastavnom dijelu Austrougarske monarhije prekida Prvi svjetski rat. Nakon završetka rata u Kraljevini SHS, Bosna i Hercegovina gubi svoj politički subjektivitet, te je u tom razdoblju gotovo nemoguće pratiti djelovanje političkih stranaka izvan jugoslavenskoga okvira. Građani i politički predstavnici s područja BiH uglavnom svoje mjesto u političkom životu pronalaze kroz djelovanje stranaka na čitavom jugoslavenskom području:

Radikalna stranka - Bila je vladajuća politička stranka koja je u djelo provodila ideje velikosrpske buržoazije, zalažući se za centralizam u zajedničkoj jugoslavenskoj državi. Osnovana je u Srbiji prije stvaranja Kraljevine SHS.

Demokratska stranka - Osnovana je 1919. godine u Sarajevu, a utemeljili su je predstavnici dijelova srpske buržoazije iz svih jugoslavenskih zemalja.

Samostalna demokratska stranka – Program ove stranke također je bio centralistički. Okupljala je veliki dio srpskoga stanovništva zapadno od Drine. Kad je ova stranka izbačena iz vladajuće koalicije, ona mijenja politiku i sklapa savez s Hrvatskom seljačkom strankom i stvara Seljačko-demokratsku koaliciju.

Jugoslavenska muslimanska organizacija – Nastala je prije Prvoga svjetskoga rata. Okupljala je muslimansko stanovništvo s područja tadašnje Jugoslavije, uglavnom s prostora BiH. Stranka se nerijetko kolebala između unitarističkih i federalističkih programa, ali je u principu ostajala privržena unitarnom uređenju države.

Hrvatska republikanska seljačka stranka - Nastupala je s pozicija federalizma. Bila je snažan protivnik unitarizma i zalagala se za preuređenje Kraljevine SHS u federalnu državu. Osnovana je još 1905. godine.

Hrvatska zajednica – Istupala je protiv unitarizma, ali njezino zalaganje za federalizam bilo je bliže shvatanju decentralizacije države nego formiranju federalnih jedinica. Bila je bliska vlastima u Beogradu.

Hrvatska stranka prava – Zastupala je ekstremne nacionalističke stavove uključujući snažnu srbofobiju. Stranka je imala velikohrvatski program koji je pokušala i ostvariti u vrijeme Drugoga svjetskoga rata kada su najviši zvaničnici ove stranke bili osnivači kvislinške fašističke tvorevine NDH.

Komunistička partija Jugoslavije – Osnovana je na inicijativu srpske socijaldemokratske partije i radničkih organizacija iz BiH, a okupila je i veliki broj članova socijaldemokratskih partija s područja cijele Jugoslavije.

Jugoslavenska nacionalna stranka – Ovu je stranku karakterizirala potpuna privrženost Monarhiji i unitarnom uređenju države. Iako je isticala svoje jugoslavensko opredjeljenje, ova je stranka okupila brojne političare koji su u ranijem razdoblju djelovali s velikosrpskih pozicija.

Jugoslavenska radikalna zajednica – Ova stranka također je nastupala s unitarističkih pozicija zalažući se za interese Monarhije i kraljevog kabineta. (Avdo Sućeska1966: 317 – 334, 346 – 349)

3.4. JEDNOPARTISKI SUSTAV 1945-1990.

Nakon Drugoga svjetskoga rata, u Bosni i Hercegovini, koja je tada bila dio jugoslavenske države, uspostavljena je komunistička diktatura i klasični jednopartijski sustav. Sav stranački politički život tada je sveden na djelovanje Saveza komunista BiH, koji je dominirao svim društveno-političkim segmentima u razdoblju od 1945. godine do 1990. godine, odnosno ponovoga uvođenja političkoga pluralizma u Bosni i Hercegovini. Da bi mogla ostvariti ovakav stupanj kontrole komunistička partija u Bosni i Hercegovini, kao i u svim ostalim komunističkim državama, izgradila je snažan i razgranat politički aparat s jasnom hijerarhijom i subordinacijom nižih i viših organa. Kada je u pitanju sam sastav, prema Sadikoviću (1998) «jednostavno u postojeći politički sistem parlamentarizma uključena je samo jedna partija» (163) što, kako Sadiković zaključuje znači da je «suština promjene u odnosu na politički sistem multipartizma, u tome da odlučni utjecaj nema pobjednička partija nego to permanentno čini jedna partija kao jezgro političkog sistema“ (Sadiković 1998 : 163).

4. RAZVOJ MODERNOG VIŠESTRANAČJA I PRVI VIŠESTRANAČKI IZBORI

4.1 PRILIKE U BiH UOČI UVOĐENJA PLURALIZMA

Nakon pada komunizma u cijeloj Evropi, a samim tim i u Bosni i Hercegovini koja je u to vrijeme sastavni dio komunističke Jugoslavije,

stvaraju se uvjeti za razvoj višestranačja u modernom smislu. Mnogi autori smatraju kako je tada Bosna i Hercegovina nastavila tamo gdje je stala uoči Prvoga svjetskoga rata, pronalazeći poveznicu u činjenici da su i tada kao i 1990. godine najviše glasova dobile partije s etničkim predznakom.

Uoči prvih izbora u BiH formiraju se prve političke stranke u modernom smislu. Bivši komunisti iz SK BiH osnivaju najprije Stranku demokratskih promjena, koja uskoro mijenja ime u Socijaldemokratska partija BiH i prihvaća program usklađen s načelima modernih evropskih socijal-demokratskih stranaka.

Uz reformu komunističke partije uoči prvih višestranačkih izbora u BiH posebno je značajno formiranje triju nacionalnih stranaka. Nacionalne stranke Bošnjaka, Hrvata i Srba - Stranka demokratske akcije (SDA), Hrvatska demokratka zajednica (HDZ) i Srpska demokratska stranka (SDS) u to su vrijeme, ujedno, bile i svojevrsni nacionalni pokreti. Razdoblje s početka devedesetih obilovalo je promjenama na svjetskoj razini kroz pad sovjetskoga komunističkoga carstva, završetak hladnoga rata i razvoj moderne demokracije zapadnoga tipa koju su bezuvjetno prihvatile sve nekadašnje komunističke države. Ove su promjene imale snažan odjek i u bivšoj Jugoslaviji kao i u BiH, gdje je pad komunizma pratilo i bujanje nacionalnih strasti.

Vrijeme u kojem su građani BiH bili stiješnjeni između raspada komunističkoga sustava i zajedničke jugoslavenske države s jedne, i s druge strane agresivnih velikodržavnih nacionalnih projekata, bilo je idealno za formiranje spomenutih stranaka – pokreta: SDS-a, SDA i HDZ-a. Svi ovi pokreti unutar sebe su okupili heterogeno članstvo od bivših rigidnih komunista, preko nacionalnih romantičara, istinskih boraca protiv komunističkoga jednoumlja do, plastično kazano, osoba otvorenih fašističkih ideja.

Iako je bilo neminovno da se s vremenom ovi pokreti preorijentiraju u više modernih stranaka, ovaj je proces usporio rat koji je u BiH bjesnio od 1992. godine do 1995. godine.

4.2. NAJVAŽNIJE STRANKE U BiH 1990.

U prikazu najvažnijih političkih stranaka koje su se pojavile uoči prvih višestranačkih izbora u našoj zemlji, obuhvaćene su one stranke koje su ostvarile značajniji rezultat na izborima 1990. godine, kao i one čija je tadašnja pojava rezultirala određenim demokratskim razvojem ili raslojavanjem. Najvažnije stranke u tom razdoblju su:

Socijaldemokratska partija BiH (SDP BiH) - Bivši komunisti iz SK BiH osnivaju najprije Stranku demokratskih promjena, koja uskoro mijenja ime u Socijaldemokratska partija BiH i prihvaća program usklađen s načelima modernih evropskih socijal-demokratskih stranaka. Primanjem u Socijalističku internacionalu ova je stranka dobila i formalno međunarodno

priznanje moderne socijaldemokratske partije koja je raskrstila s komunizmom.

Stranka reformskih snaga Jugoslavije (SRSJ) – Ova stranka je s početkom rata u BiH nestala s političke scene. Njezin utemeljitelj bio je posljednji jugoslavenski premijer Ante Marković koji je vjerovao da se Jugoslavija može transformirati u demokratsku političku zajednicu. Stranka se, uz očuvanje Jugoslavije, zalagala i za političke ideje lijeve provenijencije, te su nakon rata brojni njezini članovi i politički uglednici pristupili strankama socijaldemokratske orijentacije.

Stranka demokratske akcije (SDA) – SDA je osnovana 26. svibnja 1990. godine. Stranka je trebala biti „organizacija građana muslimanskoga povijesnoga kruga". Za predsjednika stranke izabran je Alija Izetbegović, a za dopredsjednika Adil Zulfikarpašić. Osnivanje stranke snažno je podržao muslimanski svećenički red. Stranku su, s obzirom na njezinu pretenziju da okupi muslimane iz cijele tadašnje Jugoslavije, mnogi autori uspoređivali s nekadašnjom Jugoslavenskom muslimanskom organizacijom iz razdoblja Kraljevine SHS-a. U svom programu SDA je u prvi plan stavila brigu za rješavanje muslimanskoga nacionalnoga pitanja, očuvanje BiH u svojim granicama i očuvanje zajedničke države Jugoslavije. S dolaskom ratne prijetnje, SDA se sve više okreće ideji nezavisnosti BiH, a nakon proglašenja nezavisnosti sjevernih jugoslavenskih republika Slovenije i Hrvatske, i ratnih sukoba u njima, i SDA u fokus svoga političkoga programa stavlja proglašenje nezavisnosti BiH. (Ivan Markešić, Kako smo sačuvali BiH, HNV BiH/Synopsis, Sarajevo/Zagreb, 2004: 32)

Muslimansko-bošnjačka organizacija (MBO) – Premda ova stranka nije ostvarila značajniji udjel u biračkom tijelu, ona je bitna iz više razloga. Njezinim osnivanjem dolazi do prvoga značajnijeg raskola u nekom od nacionalnih pokreta bh naroda, a stranka je uoči rata uzela i aktivnu ulogu u pregovorima s tadašnjim režimom u Beogradu, zaključujući famozni „Istorijski sporazum Srba i Muslimana" koji nikada nije zaživio u praksi, a trebao je riješiti povijesne odnose Srba i Muslimana u tadašnjoj zajedničkoj državi Jugoslaviji. MBO su 10. listopada 1990. godine osnovali dotadašnji potpresjednik SDA Adil Zulfikarpašić te poznati bošnjački intelektualac, akademik Muhamed Filipović. Kao razlog za osnivanje MBO-a naveli su koncepcijsko neslaganje s Izetebegovićem u pogledu rješevanja muslimanskoga nacionlanoga pitanja. (Ivan Markešić, Kako smo sačuvali BiH, HNV BiH/Synopsis, Sarajevo/Zagreb, 2004:32)

Srpska demokratska stranka (SDS) – Osnovana je 12. srpnja 1990. godine, a za njezinoga predsjednika izabran je Radovan Karadžić. Osnivačkoj skupštini SDS-a prisustvovali su brojni predstavnici Srpake Pravoslavne Crkve (SPC). Temeljni program stranke bio je ostanak Bosne i Hercegovine u zajedničkoj državi sa Srbijom. Pod vodstvom SDS-a, 1992. godine je osnovana i skupština srpskoga naroda u BiH koja uskoro na područjima BiH s većinskim srpskim stanovništvom, kao i onima koje su

vojno nadzirale srpske snage, proglasila Srpsku republiku BiH a potom i Republiku Srpsku.

Hrvatska demokratska zajednica (HDZ BiH) - Osnovana je 18. kolovoza 1990. Godine, a za njezinoga prvoga predsjednika izbaran je Davor Perinović. Osnivačkom saboru HDZ-a BiH prisustvovali su brojni katolički vjerski poglavari te predstavnici HDZ-a iz Zagreba. Zanimljvo je da je u Predsjedništvo HDZ-a BiH tada izabrano i nekoliko osoba koje su se nacionalno izjašnjavale kao Hrvati, a vjerski kao muslimani. (Markešić, 2004: 33). Vrlo brzo nakon osnivačkoga sabora Perinović je smijenjen s pozicije stranačkoga predsjednika, a na njegovo je mjesto izabran Stjepan Kljujić. HDZ BiH se službeno zalagala za preuređenje jugoslavenske zajednice u konfederalnu državu, a ako to ne bude moguće, za nezavisnost BiH.

4.3. PRVI VIŠESTRANAČKI IZBORI

Na prvim višestranačkim izborima, održanim 1990. godine, nacionalne stranke SDA, SDS i HDZ BiH ostvaruju uvjerljivu pobjedu i to na isključivim i međusobno suprostavljenim nacionalnim programima. Ipak, nakon izbora, ove stranke su formirale vladajuću koaliciju. Od 240 zastupnika, koliko se biralo u tadašnju dvodomnu Skupštinu BiH (Vijeće građana i Vijeće općina), ove su stranke osvojile 201. mjesto. SDA je osvojila 86 zastupničkih mandata, SDS 70, a HDZ BiH 45, dok su sve ostale stranke zajedno (SDP, SRSJ, SSO, MBO, SPO itd.) osvojile svega 38 zastupničkih pozicija.

5. DEZINTEGRACIJA NACIONALNIH POKRETA POSLIJERATNI RAZVOJ VIŠESTRANAČJA

Nakon završetka rata postupno dolazi do dezintegracije nacionalnih pokreta Srba, Bošnjaka i Hrvata okupljenih oko stranaka SDA, SDS i HDZ BiH, te se formiraju konture istinskoga demokratskoga sustava. Ujedno, čitavo poslijeratno razdoblje karakterizira i inflacija političkih subjekata koja je karakteristična za sve tranzicijske zemlje pa tako i za Bosnu i Hercegovinu. Na općim izborima 1996. godine sudjelovalo je 40 političkih subjekata (stranaka, koalicija, neovisnih kandidata). Dvije godine kasnije, 1998., (budući su u BiH od 1996. do 2002. godine opći izbori održavani svako dvije godine) u izbornoj se se utakmici natjecala čak 83 politička subjekta. 2000. godine, 53 politička subjekta borila su se za naklonost birača, dok ih je na izborima 2002. godine bilo 69. Na posljednjim izborima 2006. godine natjecalo se 56 političkih subjekata (Dmičić 2006: 75-76). Ova inflacija političkih stranaka, posebice onih u oporbi, s jedne je strane držala snažnim vladajuće nacionalne stranke, ali je s druge strane promovirala

slobodu političkoga natjecanja koja je u prvim postratnim godinama snažno gušena od vojno-policijsko-političkih vlasti SDA, SDS i HDZ-a BiH, stasalih na području BiH u vrijeme rata 1992-1995.

Zbog veliki političke snage tri nacionalne stranke, te njihovoga apsolutnoga nadzora nad svim društvenim tijekovima u područjima pod njihovim vojno-političkim nadzorom, demokratizacija i politička diferencijacija u Bosni i Hercegovini, u postratnom razdoblju, mogla se odvijati samo unutar ovih velikih nacionlanih stranaka-pokreta.

Zahvaljujući toj diferencijaciji postupno dolazi do demokratizacije države i društva, i otvaranja mogućnosti da opći izbori ne budu puko izjašnjavanje po nacionlanoj osnovi za jednu od tri nacionlane stranke u ovisnosti kojem narodu birač pripada.

„Na izborima koji su slijedili nakon 1996. godine dominacija triju vodećih nacionalnih stranaka postaje sve manje prepoznatljiva. Na izborima 2000. godine njihov je utjecaj i definitivno pao ispod magične brojke od 50 posto.“ (S. Kukić/M. Čutura 2006: 202).

5.1. SDA I DIFERENCIJACIJA SDA

Politička diferencijacija najprije je zahvatila glavnu bošnjačku stranku SDA, iz koje se izdvaja značajan broj članova predvođenih dugogodišnjim visokim dužnosnikom SDA i ratnim predsjednikom Vlade R BiH, Harisom Silajdžićem, i utemeljuje Stranku za BiH.

Što se tiče SDA, ona je bez obzira na ovaj raskol ostala snažnom političkom partijom koja i danas uživa potporu značajnoga broja birača. Nakon povlačenja dugogodišnjeg predsjednika ove Stranke Alije Izetbegovića, upravljanje sa SDA preuzeo je Sulejman Tihić. SDA se kroz postratno razdoblje pomakla prema političkome centru i usvojila program europskih narodnjačkih partija. Konzervativnih je stavova, a u pogledu promjene političke strukture u BiH, zalaže se za postupnost umjesto radikalnih rezova. Premda je stožerna bošnjačka nacionalna stranka, posljednjih godina SDA se nastoji otvoriti i prema drugim narodima, te je stranačko Predsjedništvo izabralo nekoliko osoba nebošnjačke nacionalnosti. SDA je trenutno vladajuća stranka u BiH na svim razinama vlasti, a na posljednjim općinskim izborima osvojila je najviše glasova, te tako zadržala status prve stranke po broju birača u BiH.

5.2. SDS I DIFERENCIJACIJA SDS-a

Kada je u pitanju Srpska demokratska stranka, dezintegracija ove stranke- pokreta događa se nakon rata, točnije 1998. godine, kada se iz ove stranke izdvaja značajna skupina istomišljenika s progresivnijim i umjerenijim idejama u odnosu na dotada dominantnu politiku SDS-a, koja je

bila jedna od glavnih uzročnika rata. Ova skupina, predvođena tadašnjom predsjednicom Republike Srpske i dugogodišnjom visokom dužnosnicom SDS-a Biljanom Plavšić, osniva Srpski narodni savez. Plavšićeva uskoro uz pomoć široke koalicije preuzima vlast u entitetu Republika Srpska. Ova promjena je posebno poticajno utjecala na Savez nezavisnih socijaldemokrata Milorada Dodika, koji je u to vrijeme bio stranka s tek dva zastupnička mandata u Vladi RS. Lider SNSD-a Milorad Dodik tada je izabran za prvoga premijera na bilo kojoj razini vlasti u BiH (država, entiteti, kantoni) koji nije dolazio iz kruga triju nacionalnih stranaka. Jednom otvoren proces demokratizacije u RS-u vrlo je brzo doveo do formiranja još nekih važnijih političkih stranaka u manjem bh entitetu. Što se tiče SDS-a, ova stranka se također s vremenom pomiče prema centru. U toj novoj profilaciji SDS-a snažnu je ulogu odigrala i međunarodna zajednica, koja je svojima odlukama zabranila djelovanje brojnim dužnosnicima SDS-a s ratnom hipotekom, kao i onima koji su zastupali ekstremne stavove, te tako otvorila prostor za umjerenije stranačke dužnosnike. Predsjednik SDS-a je Mladen Bosić, a SDS je danas oporbena stranka i na državnoj i na entitetskoj razini.

5.3. HDZ BiH I DIFERENCIJACIJA HDZ-a BiH

Kada su u pitanju bh. Hrvati, njihov nacionalni pokret- stranka HDZ BiH doživio je s jedne strane najviše raskola, a s druge strane, sve do posljednjeg raskola 2006. godine, niti jedna novoformirana stranka nije ugrozila snagu ove stranke među biračima hrvatske nacionalnosti. Da je HDZ BiH bio najskloniji unutarstranačkim potresima, svjedoči i činjenica da je ta stranka promijenila najveći broj stranačkih predsjednika. Predsjednici HDZ-a BiH u predratnom i ratnom razdoblju bili su Davor Perinović, Stjepan Kljujić, Milenko Brkić, Mate Boban i Darijo Kordić. Za čelnika stranke 1996. godine izabran je Božo Rajić. Na petom saboru HDZ-a BiH dolazi do prvog značajnijeg unutarstranačkoga raskola kada je general Ante Jelavić izabran za predsjednika stranke, dok je Krešimir Zubak, nezadovoljan tim izborom, sa skupinom svojih istomišljenika osnovao Novu hrvatsku inicijativu. Zbog kršenja Daytonskoga mirovnoga sporazuma Jelavića je 2000. godine OHR smijenio s mjesta predsjednika HDZ-a BiH, a na toj ga je poziciji naslijedio Bariša Čolak. Na posljednjem stranačkom saboru za predsjednika HDZ-a BiH izabran je Dragan Čović koji i sada obnaša tu poziciju. Na ovom saboru dolazi do snažnoga raskola u HDZ-u BiH, te Čovićev protukandidat u borbi za predsjednika stranke, Božo Ljubić, napušta HDZ BiH i zajedno sa svojim pristašama osniva HDZ 1990. Ovaj raskol na izborima 2006. godine snažno je utjecao na dotadašnji rezultat HDZ-a BiH. Broj zastupnika ove stranke nakon izbora 2006. godine pao je na tri u odnosu na pet koliko je stranka imala u Zastupničkom domu nakon izbora 2002. godine. Za razliku od ratnog i poratnog razdoblja, HDZ BiH je danas hrvatska nacionalna stranka

narodnjačke i demokršćanske orijentacije koja zastupa umjerene stavove kada je u pitanju BiH i njezina budućnost. Na posljednjim lokalnim izborima, HDZ BiH je uspio popraviti rezultat. No, taj je rezultat minoran u usporedbi s rezultatima koje je stranka imala do 2006. godine, kada je sama na područjima s većinskim hrvatskim stanovništvom osvajala više od 50 posto glasova birača.

5.4. PROFILIRANJE NACIONALNIH STRANAKA

Sve tri nacionalne stranke – pokreti SDS, SDA, HDZ BiH s vremenom su promijenile svoju politiku. U ratu i neposredno nakon njega, ove su stranke doživljavane kao nacionalističke opcije protivne modernim europskim tijekovima, a takvu su politiku uglavnom i vodile. No, kako su ratna događanja bila sve dalja, a sukladno općoj evropskoj tendenciji pomicanja stranaka prema centru, i SDA i HDZ BiH i SDS doživjeli su transformaciju i danas uglavnom figuriraju kao stranke desnoga centra. Treba ipak reći da je u tom procesu najmanje uspjeha postigao SDS kojem istinska preobrazba u modernu evropsku stranku desnoga centra tek predstoji.

5.5. NAJVAŽNIJE POLITIČKE STRANKE U BiH OD 1996. DO 2006.

Uz spomenute tri nacionalne stranke koje su obrađene u prethodnim poglavljima, ovdje su navedane i političke snage u BiH koje su u spomenutom razdoblju osvajale zanačajan broj glasova i ostavile značajan utjecaj na domaćoj političkoj sceni. Posebno su apostrofirane i stranke koje trenutno imaju manadate u državnom parlamentu. Osnovni podaci o strankama kao i njihova programska načela uzeti su iz dokumenata objavljenih na službenih sranačkim web-siteovima.

Stranka za BiH (S BiH) - Stranka za BiH je osnovana 1996. godine izdavajanjem skupine nezadovoljnika iz Stranke demokratske akcije koje je predvodio dugogodišnji visoki dužnosnik SDA i ratni predsjednik Vlade R BiH Haris Silajdžić. Od svoga formiranja Stranka za BiH privlači značajan broj birača iz bošnjačkoga biračkoga tijela. Ova stranka i danas je po broju zastupnika u državnom paralmentu treća stranka po snazi u BiH. Ono što je karakteristično za Stranku za BiH jeste činjenica da je ona od svoga utemeljenja do danas stranka na vlasti. U razdoblju od 1996. godine do danas Stranka za BiH je koalirajući i s etničkim i s multietničkim partijama bila dio svih poslijeratnih vlada Bosne i Hercegovine. Iako se eksplicitno ne deklarira kao etnička partija nego kao građanska politička stranka, Stranka za BiH se po sastavu svojih središnjih tijela te stavovima koje zastupa svrstava u red bošnjačkih nacionalnih stranaka. Predsjednik stranke je Haris Slajdžić. Stranka za BiH se zalaže za ukidanje entitetske podjele u BiH te za

građansku državu. Trenutno u državnom parlamentu ima osam zastupnika i dio je vladajućih koalicija na svim razinama.

Demokratska narodna zajednica BiH (DNZ BiH) - Demokratska narodna zajednica Bosne i Hercegovine (DNZ BiH) nastala je 1993. godine u Velikoj Kladuši kao rezultat neslaganja dijela članova SDA s ovoga područja s politikom Središnjice SDA u Sarajevu. Osnivač DNZ-a je Fikret Abdić, koji je na prvim višestranačkim izborima kao član SDA izabran u Predsjedništvo R BiH. Stranka je za vrijeme rata rukovodila projektom utemeljenja „Republike Zapadna Bosna" čije su formiranje međunarodno priznate vlasti u Sarajevu ocijenile nelegalnim činom secesije. Od prvih poslijeratnih izbora 1996. godine, DNZ BiH je regionalna politička činjenica u sjeverozapadnoj Bosni. Nakon potvrde presude za ratne zločine Fikretu Abdiću, predsjedanje strankom preuzeo je Rifat Dolić. Iako stranka po svom programu ima pretenziju djelovati na području cijele BiH, danas DNZ BiH spada u red regionalnih stranaka koja svoju političku snagu crpi isključivo od biračkog tijela sjeverozapadne Bosne. Na posljednjim izborima DNZ je osvojla jedan zastupnički mandat u Parlamentu BiH.

Bosansko-hercegovačka patriotska stranka (BPS) - Bosansko-hercegovačka patriotska stranka BPS- Sefer Halilović je osnovana 1996. godine. Njezin osnivač je general i ratni zapovjednik Armije BiH Sefer Halilović. Stranka uglavnom okuplja boračku populaciju nekadašnje Armije BiH, a glavna joj je značajka programa zalaganje za vraćanje Ustava Republike Bosne i Hercegovine iz 1990. godine. Na posljednjim izborima održanim 1. listopada 2006. godine, BPS je osvojila jedno zastupničko mjesto u državnom Parlamentu.

Nova hrvatska inicijativa (NHI) - Osnivanje NHI-a, u ljeto 1998. godine, označilo je prekretnicu među političkim strankama s hrvatskim predznakom, jer je ono značilo početak diferencijacije unutar HDZ-a BiH. NHI je osnovao Krešimir Zubak sa skupinom istomišljenika koji su istupili iz HDZ-a BiH zbog neslaganja s njegovom destruktivnom politikom u pogledu budućnosti BiH, te nezadovoljni činjenicom da je na čelo HDZ-a 1998. godine izabran general - Ante Jelavić. Stranka je na izborima od 1998. do 2002. godine ostvarivala primjetnu potporu među biračima, a nakon izbora 2000. godine NHI je bila i dio vladajuće koalicije na državnoj i federalnoj razini poznatoj kao Alijansa za promjene. Prije dvije godine NHI se ujedinio s HSS-om u jedinstvenu stranku.

Hrvatska seljačka stranka BiH (HSS BiH) - HSS BiH je osnovana 1993. godine u Sarajevu. Od svog osnutka stranka se zalaže za očuvanje BiH kao zajedničke države te za kantonizaciju zemlje u desetak provincija utemljenih na regionalnim i gospodarskim načelima. Predsjednik HSS-a BiH je Ivan Krndelj. Stranka se nedavno ujedinila s Novom hrvatskom inicijativom Krešimira Zubaka, i nakon posljednjih općih, odnosno općinskih izbora, zadržala izvjesnu potporu u hrvatskom biračkom tijelu na području središnje Bosne i Posavine. HSS BiH spada u stranke centrističke orijentacije. U

ovom momentu HSS BiH nije parlamentarna stranka na razini države, već samo na razini Federacije BiH.

Hrvatska stranka prava Đapić-dr. Jurišić (HSP Đapić-dr. Jurišić) – Među strankama s hrvatskim predznakom u BiH, od 1990. godine do 2004. godine bilo je gotovo desetak njih koje su nosile pridjev pravaških stranaka i uživale minornu potporu biračkoga tijela. Pravaške stranke od svoga osnivanja su se zalagale za konzervativne i nacionalne vrijednosti, nerijetko prelazeći u nacionalni ekstremizam. Međutim, 2004. godine, tendencija profilacije Hrvatske stranke prava u susjednoj Hrvatskoj u modernu stranku desnoga centra prenesena je i na područje BiH i pravaške stranke u našoj zemlji. Dr. Zvonko Jurišić 2004. godine uspio je ujediniti većinu pravaških stranaka u stranku koja je nazvana Hrvatska stranka prava Đapić-dr. Jurišić (Đapić u imenu stranke odnosi se na presdjednika HSP-a u R. Hrvatskoj Antu Đapića). Istodobno s ujedinjenjem započeo je i proces profiliranja ove stranke u političku snagu desnoga centra. Na lokalnim izborima 2004. godine, HSP Đapić-Dr. Jurišić postaje druga po snazi stranka na području zapadne Hercegovine. HSP Đapić-Jurišić danas je parlamentarna stranka na federalnoj razini, a dio je vladajuće koalicije u hercegovačkim županijama. Na posljednjim općinskim izborima pravaši su zadržali svoje pozicije izborivši ulazak svojih vijećnika u gotovo sva općinska vijeća općina s većinskim hrvatskim stanovništvom.

Hrvatska narodna zajednica BiH (HNZ BiH) – HNZ BiH je politička stranka koja ima dugu tradiciju u BiH budući da je svoju izvorišnu osnovu pronašla u Hrvatskoj narodnoj zajednici osnovanoj 1908. godine. HNZ BiH u modernom smislu utemeljena je 1996. godine kao prva stranka na području pod vlašću HDZ-a BiH koja nije bezuvjetno podržavala do tada proklamiranu nacionalnu politku HDZ-a BiH. HNZ nikada nije zabilježila neki bitniji rezultat, ali je politikom koaliranja s HDZ-om BiH na izborima 2002. i 2006. godine u dva navrata osigurala za sebe parlamentarni status na razini Federacije BiH.

Hrvatska demokratska zajednica 1990 (HDZ1990) – HDZ 1990 nastala je 2006. godine raskolom unutar HDZ-a BiH kada se ova stranka podijelila na pristaše Dragana Čovića i pristaše Bože Ljubića. Nakon izbora Dragana Čovića za predsjednika stranke, Božo Ljubić zajedno sa svojim pristašama napušta HDZ BiH i osniva HDZ 1990. Ova stranka zadržava osnovne programske smjernice HDZ-a BiH. HDZ 1990 traži u svom programu ujednačenost unutarnje teritorijalne organizacije BiH. HDZ 1990 smatra da entitete u BiH treba ukinuti ili u suprotnom treba utemeljiti najmanje još jedan entitet s relativnom većinom hrvatskoga naroda. Stranka samu sebe smješta u prostor centra i demokršćanske i narodnjačke europske političke tradicije. Predsjednik stranke je Božo Ljubić, a HDZ 1990 na prošlim je izborima osvojila dva zastupnička mandata u državnom parlamentu, a ostvarila je i zapažen rezultat na izborima za Parlament i županijske skupštine. Dio je vladajuće koalicije na razini BiH, Federacije BiH te hercegovačkih županija. Na posljednjim lokalnim izborima HDZ 1990 je

izgubila gotovo polovicu povjerenja koje je imala na općim izborima 2006. godine.

Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) – SNSD je formiran nakon rata od strane nezavisnog zastupničkog kluba predvođenog Miloradom Dodikom koji je čitavo vrijeme rata djelovao u Narodnoj Skupštini Republike Srpske. Osnivački sabor SNSD-a održan je 10. ožujka 1996. godine, a za predsjednika je tada izabran Milorad Dodik koji je i danas na čelu stranke. U vrijeme raskola u SDS-u, kada je predsjednica RS i dugogodišnja visoka zvaničnica te stranke Biljana Plavšić otkazala potporu paljanskom SDS-ovom rukovodstvu, SNSD je stao na njezinu stranu. Izborom Vlade RS 1998. godine, koju je kao premijer predvodio lider SNSD-a Milorad Dodik, otvorila je prostor za jačanje ove stranke. Nakon raskola u Socijalističkoj partiji Republike Srpske, i stvaranja Demokratske socijalističke partije (DSP), SNSD nailazi na pouzdanog koalicijskoga partnera, te nakon izbora 2002. godine dolazi do ujedinjenja SNSD-a i DSP-a. Rast SNSD-a najvišu je točku dosegao na proteklim općim izborima, 2006. godine, kada je stranka osvojila veliki broj glasova te je i danas dio vladajuće koalicije na razini BiH, Federacije BiH i Republike Srpske. I na posljednjim općinskim izborima, održanim 5. listopada 2006. godine, stranka je zadržala status vodeće političke partije na području Republike Srpske.

Srpski narodni savez (SNS) - Srpski narodni savez (SNS) stranka je koju je osnovala Biljana Plavšić zajedno sa skupinom istomišljenika koje su 1998. godine napustile SDS. Stranka na izborima 1998. i posebice 2000. godine bilježi značajan rezultat, a u razdoblju od 2000. do 2002. godine parlamentarna je stranka na razini države BiH. Nakon odlaska Biljane Plavšić u Haag i posebice nakon njezina priznanja odgovornosti za ratne zločine, stranka polako gubi značaj na domaćoj političkoj sceni.

Demokratski narodni savez (DNS) - Demokratski narodni savez osnovan je u Banja Luci 17. lipnja 2000. godine. Predsjednik DNS-a je dr. Dragan Kostić. Stranka pripada centrističkim političkim opcijama, a na prošlim je općim izborima osvojila jedno zastupničko mjesto u Parlamentu BiH.

Socijalistička partija (SP RS) – SP RS osnovana je 2. lipnja 1993. godine. U svom se programu ova stranka deklarira kao autohtona partija demokratske ljevice s najvišim stupnjem nacionalne i državotvorne odgovornosti za Republiku Srpsku i BiH . SP RS ističe u svojoj programskoj deklaraciji da baštini sve pozitivne odrednice ljevičarske demokratske političke tradicije, vrijednosti i ideje evropske socijaldemokracije čiji su temelji mir, sloboda, patriotizam, pravda, jednakost , solidarnost i demokracija. Socijalistička partija RS je čitavo poratno razdoblje član entitetskih , a u nekoliko navrata i državnih parlamentarnih tijela. Od 1998. do 2002. godine stranka je imala svoga člana Predsjedništva BiH – Živka Radišića. Trenutno je dio aktualne vladajuće koalicije u Republici Srpskoj. Predsjednik SP RS je Petar Đokić.

Partija demokratskoga progresa (PDP) – Partija demokratskoga progresa osnovana je potkraj devedesetih godina kao stranka izrazito centrističke orijentacije koja nastupa s umjerenijih pozicija u odnosu na dotada vladajuću stranku u Republici Srpskoj i BiH - SDS. PDP je po svojim političkim rezultatima slična Stranci za BiH budući da je i PDP od svoga osnivanja do danas dio vladajućih koalicija u Republici Srpskoj i BiH koalirajući sa strankama svih profila. Predsjednik stranke je Mladen Ivanić.

Srpska radikalna stranka RS (SRS RS) - Srpska radikalna stranka spada u red desničarskih političkih partija. Iako se formalno obvezala na poštivanje Daytonskoga mirovnoga sporazuma, SRS RS se zalaže za ostvarenje projekta Velike Srbije odnosno ujedinjenja Srbije i RS-a. Stranka je na svim izborima dosada uspjela ostvariti parlamentarni status na razini RS-a, a u dva navrata imala je svoje zastupnike i u sazivima državnoga Parlamenta. Predsjednik stranke je Milanko Mihajlica.

Narodna stranka Radom za boljitak – Narodna stranka Radom za boljitak osnovana je 2001. godine. Nastala je na temelju nezavisne liste poduzetnika zapadne Hercegovine koja je na izborima u Zapadno-hercegovačkoj županiji sudjelovala 2000. godine.

Stranka je multietničke, centrističke orijentacije. Uz uvažavanje ljudskih prava i sloboda Narodna stranka glavninu svoga programa temelji na prioritetima gospodarskoga razvoja. Predsjednik Narodne stranke Radom za boljitak je Mladen Ivanković- Lijanović. Stranka trenutno ima jednoga zastupnika u državnom parlamentu, a na posljednjim općinskim izborima zabilježila je velik rast popularnosti osvojivši značajan broj glasova na području Hercegovine, gdje je, sudeći po rezultatim općinskih izbora održanih 2008. godine, druga stranka po snazi.

Socijaldemokratska partija BiH (SDP BiH) - SDP BiH u svom programu sebe određuje kao modernu političku organizaciju lijeve političke orijentacije, stranku rada i stvaralaštva, stranku radnika i radno ovisne populacije. SDP BiH nastala je i razvijala se na temelju evropske i bosansko-hercegovačke socijaldemokracije, 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. SDP BiH svoje korijene vezuje za Socijaldemokratsku stranku BiH, osnovanu 1909. godine, kao "izraz političkih potreba radničke klase" i pokušaj da se prevlada mononacionalni karakter političkog organiziranja i međunacionalnog polariziranja i konfrontiranja. SDP BiH je multietnička partija koja djeluje i ima svoje organizacije na području cijele Bosne i Hercegovine. Prvi predsjednik SDP-a bio je Nijaz Duraković, a 1996. godine na čelo stranke dolazi Zlatko Lagumdžija koji i danas obnaša dužnost stranačkoga predsjednika. SDP je u svim sazivima državnoga Parlamenta imao svoje zastupnike, a izbornu je pobjedu stranka ostvarila na izborima 2000. godine.

Godine 2002. SDP je doživio blaži raskol, ali skupina koja je tada napustila stranku i formirala Socijaldemokratku uniju (SDU) dobila je minornu potporu biračkog tijela. SDP je trenutno na svim razinama oporbena stranka i po broju zastupnika u parlamentranim tijelima države i entiteta trenutno najjača oporbena stranka u našoj zemlji. U državnom Parlamentu SDP ima pet zastupnika. SDP je na posljednjim općinskim izborima zabilježila rast popularnosti te je, po broju glasova na tim izborima, treća stranka po snazi na području cijele BiH.

Naša stranka - Naša stranka relativno je nova pojava na bh političkom nebu. Stranka je osnovana u ljeto 2008. godine a njezin je predsjednik Bojan Bajić. Naša stranka njeguje multietnički karakter i mulietničku zastupljenost u stranačkim tijelima, a po programu se može svrstati u lijevo-liberalne političke opcije. U svom programu Naša stranka posebno apostrofira zalaganje za otvoreno društvo, građanska prava, akademske slobode, Zabranu diskriminacije, borbu protiv kriminala, korupcije i terorizma. Naša stranka nastupila je dosada samo na lokalnim izborima, 2008. godine, ali je zabilježila zamjetan rezultat u pojedinim sredinama, a posebno u glavnom gradu BiH Sarajevu, gdje je treća stranka po snazi.

6. PODJELA BH. STRANAKA NA ETNIČKE I MULTIETNIČKE

Stranke u Bosni i Hercegovini možemo podijeliti na temelju onih kriterija koji važe za podjele političkih stranaka u modernim evropskim demokracijama. No, za BiH je karakteristična još jedna podjela- na **etničke stranke** koje u prvom redu žele artikulirati interese pojedinih bh naroda, te **multietničke stranke** koje okupljaju pripadnike sva tri konstitutivna naroda u BiH i nastoje postići interese za sve građane bez obzira na nacionalnu pripadnost. Kao kriterij za razlikovanje ovih stranaka uzete su njihove statutarne odredbe, te sastav središnjih stranačkih tijela. Analizirajući temeljne stranačke dokumente možemo jasno prepoznati etničke i multietničke stranke.

Da je SDA bošnjačka stranka, osim činjenice da apsolutna većina članova glavnih središnjih tijela dolazi iz reda bošnjačkoga naroda, svjedoče i statutarne odredbe koje otkrivaju posebnu skrb ove stranke za pripadnike bošnjačkog naroda izvan BiH. Član 1. Statuta SDA kaže da je "Stranka demokratske akcije narodna stranka političkog centra, otvorena za sve građane Bosne i Hercegovine, čija su načela, ciljevi i organizacija utvrđeni Programom i Statutom", dok u članu 14. Statuta koji se bave ciljevima ove stranke precizno stoji da će se SDA posebno zalagati "za prava Bošnjaka u Sandžaku i zemljama regiona".

Kada je u pitanju Stranka za BiH, ona u svom Statutu nema tih odredbi, ali sastav njezinih središnjih tijela u kojima dominiraju Bošnjaci, kao i djelovanje stranke na političkoj sceni, Stranku za BiH nedvojbeno svrstavaju u red nacionalnih bošnjačkih stranaka centrističke opcije.

Kada su u pitanju hrvatske nacionalne stranke, one već u svom prefiksu "hrvatski" označavaju svoj etnički karakter. I u statutima one se na taj način deklariraju. Primjera radi član 2. Statuta HDZ-a BiH kaže:

> "HDZ BiH je narodna stranka koja okuplja sve slojeve hrvatskoga naroda i drugih građana BiH, čiji se program temelji na načelima demokracije i kršćanske civilizacije te drugim vrijednostima koje su u tradiciji hrvatskoga naroda" (Statut HDZ BiH, 2007.,član 2.)

Najvažnije srpske etničke stranke su Srpska demokratska stranka, Partija demokratskoga progresa, Savez nezavisnih socijaldemokrata te Demokratski narodni savez. Sve spomenute stranke se svojim nazivom, statutarnim odredbama ili sastavom središnjih stranačkih tijela mogu svrstati u etničke stranke. Iako se SNSD deklarira kao socijaldemokratska partija, ona u svojim statutarnim odredbama ne navodi da je stranka svih naroda ili građana u BiH. U članu 3. Statuta SNSD-a stoji:

> „Po svom karakteru SNSD je nezavisna i demokratska politička organizacija, otvorena za sve građane koji prihvataju njen Program i Statut." (Statut SNSD, 2008., član 3.)

Istini za volju, SNSD se ne deklarira isključivo srspkom strankom, ali s obzirom na činjenicu da zastupnički klubovi ove stranke u entitetima i državi BiH su sastavljeni isključivo od osoba srpske nacionalnosti jasno govori o praktičnoj etničkoj orijentaciji SNSD-a.

Nasuprot etničkim političkim partijama nalaze se multietničke stranke koje svoje djelovanje ne ograničavaju na interese samo svojih etničkih skupina već žele definirati i ostvariti interese svih građana BiH i svih bh naroda. Najvažnije multietničke stranke u BiH su Socijaldemokratska partija BiH i Narodna stranka Radom za boljitak, te odnedavno i Naša stranka. Ove stranke imaju izbalansiran sastav središnjih stranačkih tijela u nacionalnom smislu. Ujedno, one se statutarno određuju kao multietničke stranke. U Članu 2. Statuta SDP-a BiH stoji:

> „SDP BiH je jedinstvena politička multietnička organizacija koja djeluje na teritoriji Bosne i Hercegovine na osnovama Programa SDP BiH (u daljem tekstu: Program) i u skladu sa ovim Statutom." (Statut SDP, član 2, 2006.)

Narodna stranka Radom za boljitak već u članu 1. ističe:

> „Narodna stranka "Radom za boljitak" je neovisna politička organizacija koja okuplja sve narode i građane Bosne i Hercegovine istih političkih stavova i usmjerenja. Kroz svoje djelovanje stranka će zastupati interese svih građana Bosne i Hercegovine te javni i politički život oblikovati na demokratskim načelima sukladno zapadnoeuropskim standardima." (Statut NS RZB, član 2., 2004)

I Naša stranka, kao i SDP u Član 2. koji nosi naslov „Određenje stranke“ definira svoju multietničku opredjeljenost:

> „Naša stranka“ (u daljnjem tekstu: Stranka) je jedinstvena, multietnička politička organizacija koja djeluje na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine na osnovu Programa Stranke i u skladu s ovim Statutom i Zakonom.“ (Statut, član 2. 2008)

Ove odrednice u statutima jasno pokazuju odrednice pojedinih političkih stranaka i demantiraju one koji tvrde da u BiH nema multietničkih stranaka, i da sve one koje djeluju ili se tako deklarairaju artikulariju interese pojedinih etničkih skupina, a nisu kadre artikulirati zajedničke interese.

7. IZBORI I PRINCIPI KOLAIRANJA 1990-2006.

7.1. REZULTATI IZBORA 1990. i 1996. - TRONACIONALNA KOALICIJA

Na prvim višestranačkim izborima 1990. godine pobijedile su tri nacionalne stranke SDS, SDA i HDZ BiH osvojivši 84.2 posto zastupničkih mjesta u tadašnjoj Skupštini Socijalističke Republike BiH. Ove tri stranke nakon izbora podijelile su vlast i pozicije po nacionalnom principu (Ivan Markešić 2004:34-35). Njihovu zajedničku vladavinu okončao je rat, a nakon njega, na prvim poslijeratnim izborima 1996. godine, ove tri stranke su ponovile prijeratni rezultat osvojivši ovaj put 85.72 posto zastupničkih mjesta u Parlamentu BiH (Središnje izborno povjerenstvo, www.izbori.ba), Rezultati izbora 1996, preuzeto 3. siječnja 2009. http://www.izbori.ba/default.asp?col=Statistika&Path=1996). Čitava politička scena nakon izbora 1990. i 1996. godine svela se faktički na spomenute tri stranke, a političke snage izvan triju „stožernih“ partija bile su faktički minorne. Bez obzira na rat i ratne strahote u kojem su ključnu ulogu imale tri nacionalne stranke te novi daytonski Ustav BiH, matrica koaliranja SDS-a, SDA i HDZ-a BiH nakon izbora 1996. godine nije se promijenila.

7.2. IZBORI 1998. I IZBORNO KOALIRANJE

Promjene u izbornom koaliranju i početak demokratizacije domaće političke scene najavili su izbori 1998. godine u kojima su se vidjele promjene u sva tri naciona.

> „SDS-u počinje parirati koalicija Sloga (koju predvosi SNS Biljane Plavšić), a dijelom i Srpska radikalna stranka. Promjene su se, i to značajne, dogodile i na političkoj sceni koja je okupljala bošnjačko biračko tijelo. Pojava S BiH za rezultat je imala novu izbornu koaliciju – Koaliciju za cjelovitu i demokratsku BiH (Koalicija CD BiH) koja je okupila SDA, S BiH te dvije

manje političke stranke – Građansku demokratsku stranku (GDS) i Liberalnu stranku (LS).“ (Kukić i Čutura, 2006: 202).

Na izborima 1998. godine ojačao je i multietnički SDP, a promjene unutar hrvatskoga korpusa donosi osnivanje Nove hrvatske inicijative. Ilustracije radi, na izborima 1998. godine, potpora nacionalnim strankama pala je na 65 posto mandata u Parlamentu BiH, što je za četvrtinu manje nego na izborima dvije godine ranije. U Parlament BiH 1998. godine mandati su bili raspodijeljeni na slijedeći način: Koalicija CD (SDA, S BiH) – 17; HDZ BiH 6; SDS; 4, Sloga 4; UBSD 2; SRS 2; Radikalna stranka RS 1; NHI 1; DNZ 1; (Središnje izborno povjerenstvo, www.izbori.ba, *Rezultati izbora 1998,* preuzeto 3. siječnja 2009. godine http://www.izbori.ba/default.asp?col=Statistika&Path=1998)

7.3. IZBORI 2000. GODINE – PORAZ „STOŽERNIH“ NACIONALNIH STRANAKA

Promjene koje su započele 1998. godine svoju su kulminaciju doživjele na izborima 2000. godine kada tri nacionalne stranke po prvi put osvajaju manje od polovice mandata u Zastupničkom domu Parlamenta BiH. Zahvaljujući toj činjenici vlast nacionalnih stranaka na razini BiH 2000. godine zamijenjena je vlašću Alijanse za promjene koju je predvodio SDP. Ova je vlast u svom sastavu imala veliki broj političkih stranaka uključujući i one koje su izrasle iz ideološke matrice triju nacionalnih stranaka - pokreta i koje su do tada i koalirale s nacionalnim strankama (S BiH, PDP). Ipak, pojava Alijanse pokazala je da je koaliranje u BiH moguće uspostaviti na drugačijim osnovama od onih koje je utemeljila tronacionalna koalicija uoči rata i nakon njega. Prema izbornim rezultatima slijedeće političke stranke ušle su u sastav Parlamenta BiH 2000. godine: SDS 6, SDP 1,8 SDA 1, 7, PDP 2, SNS 1, S BiH 1,4, SNSD 1, SP RS 1, HDZ BiH 5, NHI 1, Demokratska stranka penzionera 1, BPS 1, DNZ 1 (Središnje izborno povjerenstvo, www.izbori.ba, *Rezultati izbora 2000.,* preuzeto 3. siječnja 2009. http://www.izbori.ba/default.asp?col=Statistika&Path=2000Gen)

7.4. IZBORI 2002. GODINE – POVRATAK KOALICIJE SDA-HDZ BiH-SDS

Ove izbore obilježava povratak triju nacionlanih stranka na vlast u BiH. Međutim, te stranke nakon ovih izbora nisu samostalno formirale vlast na razini države već je središnja vlast utemeljena kao koalicija pet stranaka. Uz SDA, HDZ BiH i SDS u vladajuću su koaliciju ušle i PDP te Stranka za BiH. Boravak u oporbi nacionalne stranke prilično je reformirao te su se one

pomakle prema centru nastupajući umjerenije nego prethodnih godina. Ipak, nacionalni diskurs ove su stranke zadržale u čitavom četverogodišnjem mandatnom razdoblju od 2002. godine do 2006. godine. Treba navesti da su opći izbori 2002. godine bili prvi poslijeratni izbori koji su održani bez općinskih izbora u istoj godini i ujedno su prvi nakon kojih je vlast izabrana na četverogodišnji mandat. Nakon izbora 2002. godine mandati u Zastupničkom domu državnog parlamenta raspoređeni su na slijedeći način. SDA 10, S BiH 6, SDS 5, HDZ BiH 5, SDP 4, SNSD 3, PDP 2, BOSS 1, Stranka penzionera 1, DNZ 1, NHI 1, NS RZB 1 (Središnje izborno povjerenstvo, www.izbori.ba, *Rezultati izbora 2002,* preuzeto 3.siječnja 2009. http://www.izbori.ba/default.asp?col=Statistika&Path=2002Kratki)

7.5. IZBORI 2006. - TRIJUMF SNSD i SBiH

Ove izbore snažno je opteretila propast paketa ustavnih promjena koje je podržavao dio vladajućih i oporbenih partija (SDA, HDZ BiH, SDS, SNSD, SDP). Stranka za BiH bila je protiv predloženih promjena. Nakon pada ustavnih promjena u državnom parlamentu u BiH se ponovno uvlači zapaljiva nacionalna retorika, ali ono što je zanimljivo jeste da njezini ključni protagonisti ovaj put nisu iz SDS, SDA i HDZ BiH, već iz Stranke za BiH i SNSD-a. Zahvaljujući novom bujanju nacionalnih strasti i straha, u RS od ukidanja entiteta, a u F BiH od otcjepljenja RS, SNSD i Stranka za BiH bilježe najbolji izborni rezultat od njihovoga utemeljenja. I sukladno nepisanim pravilima, odmah nakon izbora stupaju u koalicijske odnose čineći jezgro aktualne vlasti na državnoj razini.

Nova koalicija, uspostavljena nakon izbora 2006. godine, okupila je šest stranaka, po dvije iz svakoga od konstitutivnih naroda, SDA i S BiH s jedne, HDZ BiH i HDZ 1990 s druge strane i SNSD i PDP s treće strane. Ove stranke, premda u Parlamentu zajedno imaju 30 zastupnika, formirale su izrazito nestabilnu vlast opterećenu unutarkoalicijskim razmiricama. Nakon izbora 2006. godine, u Zastupničkom domu Parlamenta BiH slijedće su stranke osvojle mandate: SDA 9, S BiH 8, SNSD 7, SDP 5, HDZ BiH 3, SDS 3, HDZ 90 2, PDP 1, BPS 1, DNS 1, DNZ 1, Narodna stranka Radom za boljitak 1. (Središnje izborno povjerenstvo, www.izbori.ba, *Rezultati izbora 2000.,* preuzeto 3.siječnja 2009. Godine http://www.izbori.ba/ rezultati/konacni/parlament_bih/slike/Parlament_BiH.gif)

7.6. LOKALNI IZBORI 2004. I 2008. GODINE I TENDENCIJE KOJE SU ONI DONJELI

U doba kada su općinski izbori održavani iste godine kada i opći, oni su uglavnom imali jednake pokazatelje u pogledu potpore političkim strankama. Općinski izbori 2004. godine prvi su put održani u godini bez

općih izbora i tada su pokazali tendenciju jačanja u to vrijeme oporbenih stranaka (SDP i SNSD). Međutim, za dvije godine, taj rast oporbe na općinski izborima uslijed komplikacije političke situacije djelomično se za neke stranke otopio (SDP) dok su druge stranke oporbe koje su prihvatile ponovno populariziranu nacionalističku retoriku nastavile rast i ostvarile pobjedu na općim izborima 2006. godine (SNSD). Ono što je karakteristično za općinske izbore 2006. godine jeste rast povjerenja birača u tri najjače multietničke stranke u BiH (SDP, Narodna stranka RZB i Naša stranka). SDP je nakon ovih izbora izbio na treće mjesto po broju glasova u BiH (iza SDA i SNSD-a) i drugo u Federcaiji BiH (iza SDA). Stranka za BIH izgubila je gotovo dvije trećine svojih glasača u odnosu na izbore iz 2006. godine. Izborni gubitnik je postao i HDZ 1990 koji je mjesto druge stranke, na područjima u kojima su Hrvati u većini, prepustio Narodnoj stranci Radom za boljitak. HDZ BIH i dalje uživa stabilnu potporu birača, ali ova stranka je u Mostaru po broju glasova pala na treće mjesto (iza SDA i Narodne stranke) a broj glasova koje su HDZ BiH i Narodna stranka osvojili u zapadnoj Hercegovini, koja je tradicionalno glasovala za HDZ BiH, gotovo je istovjetan. Jedino je u Republici Srpskoj SNSD ponovio pobjednički rezultat s izbora iz 2006. godine. Međutim, rast ove stranke koji je započeo još od 2000. godine, na ovim je izborima zaustavljen, jer SNSD nije ostvario strateške ciljeve, a to je pobjeda u velikim gradovima RS-a - Bijeljni i Doboju. Ipak, SNSD je zadržao status druge stranke po broju birača na području BiH i prve na području RS.

8. USTAVNA I ZAKONSKA REGULATIVA TE UNUTARSTRANAČKE ORGANIZACIJE

8.1. POLITIČKE STRANKE U USTAVIMA BiH I ENTITETA

Ustav Bosne i Hercegovine kao dio Daytonskog mirovnoga sporazuma nema eksplicitnih odredbi po pitanju političkih stranaka. Međutim iz njegova dijela koji nosi naziv Katalog prava, lako se može izvesti zaključak o slobodi formiranja političkih stranaka u našoj zemlji. U ovom dijelu jasno se navodi da je u BiH na snazi puna sloboda misli, savjesti, izražavanja i udruživanja s drugima. Ove odredbe preciznije definicije imaju u ustavima entiteta. Ustav Federacije BiH u odjeljku o ljudskim pravima i slobodama, član 2., navodi

> Svi građani uživaju:
> a) pravo na osnivanje i pripadanje političkim partijama; i
> b) politička prava: da učestvuju u javnim poslovima; da imaju jednak pristup javnim službama; da biraju i da budu birani.
> (Ustav Federacije BiH, član 2.,1994.)

Jednako kao i Ustav Federacije BiH, i Ustav Republike Srpske je eksplicitan. Članom 25. Ustava RS „zajamčena je sloboda misli i opredjeljenja, savjesti i uvjerenja, kao i javnog izražavanja mišljenja“, dok je članom 31. Ustava RS „zajamčena sloboda političkog organizovanja i djelovanja u skladu sa zakonom“.

8.2. REGULACIJA I OVJERA POLITIČKIH STRANAKA

Političke stranke registriraju se kod nadležnih entitetskih sudskih organa, sudova, i prilikom registracije ovlašteni zastupnici stranke moraju potpisati izjavu kojom se obvezuju na poštivanje Daytonskoga mirovnoga sporazuma. Da bi sudjelovale na izborima, stranke moraju proći i postupak ovjere od strane Izbornoga povjerenstva BiH, odnosno moraju ispuniti sve uvjete koje Izborni zakon nameće strankama i ostalim političkim subjektima koji se žele natjecati na izborima. Najmanje 140 dana prije izbora stranke moraju Izbornom povjerenstvu podnijeti zahtjev za ovjerom u kojem moraju, među ostalim, podnijeti dokaz o valjanoj registraciji te određeni broj potpisa građana s pravom glasa. (Središnje izborno povjerenstvo, www.izbori.ba, *Izborni zakon BiH*, 2002. http://www.izbori.ba/documents/ ZAKONI/POIZpw110508.pdf)

8.3. FINANCIRANJE POLOTIČKIH STRANAKA U BiH

Financiranje političkih stranaka i njihovih izbornih kampanja u svim je modernim demokratskim društvima bitno pitanje koje zahtjeva preciznu pravnu regulaciju. Razlog za to je osiguranje transparentnosti političkoga natjecanja te osiguranje jednakih standarda za sve političke subjekte.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, u srpnju 2000. godine, usvojila je Zakon o financiranju političkih stranaka. Već je prvim članom ovoga zakona istaknut njegov temeljni cilj:

“Ovim zakonom se uređuju načini i uslovi pod kojima političke stranke i članovi političkih stranaka koji djeluju u njihovo ime obezbjeđuju sredstva za rad”. *(*Središnje izborno povjerenstvo BiH, www.izbori.ba, *Zakon o financiranju političkih stranaka, 2000 član 2.,* preuzeto 3. siječnja 2009. godine, *http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/POZOFPP110508web-HRV.pdf)*

Član 4. ovoga Zakona precizira da stranke „sredstva za rad osiguravaju:

a) putem članarine
b) priloga pravnih i fizičkih lica – Pravna i fizička lica mogu dati priloge političkim strankama ili članovima stranaka koji djeluju u njihovo ime. Iznos jednokratnoga priloga zakonski je limitiran i on ne smije premašiti osam prosječnih plaća prema zvaničnim podacima Agencije za statistiku Bosne i

Hercegovine u jednoj kalendarskoj godini, i ne smije se dodjeljivati više od jednom godišnje. Ako ukupni iznos priloga jednog lica premašuje 100 KM, ta uplata se mora unijeti u finansijski izvještaj koji je politička stranka dužna sačiniti u skladu sa zakonskim odredbama
c) prihoda od imovine i poduzeća u vlasništvu političke stranke
d) proračuna BiH, entiteta, kantona i općina - Financiranje 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 zastupničkih mjesta koje svaka parlamentarna grupa ima u trenutku raspodjele.

Zakon o financiranju političkih stranaka u članovima 8 i 9 tretira i zabranjene priloge:

«Državni, entitetski i kantonalni organi, organi općinskih i mjesnih zajednica, javne institucije, javna preduzeća, humanitarne organizacije, preduzeća koja su po samoj svojoj djelatnosti isključivo neprofitna, vjerske zajednice, kao i privredna udruženja u kojima uloženi javni iznosi najmanje 25% ne mogu finansirati političke stranke.» (Središnje izborno povjerenstvo BiH, www.izbori.ba, *Zakon o financiranju političkih stranaka, 2000 član 2.,* preuzeto 3. Siječnja 2009. godine, *http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI /POZOFPP110508web-HRV.pdf)*

I privatnim poduzećima koja obavljaju javne usluge na osnovu ugovora sa vladom zabranjeno je pomaganje političkih stranaka.

Zakon o financiranju političkih stranaka u članu 11. Strankama nameće i obvezu podnošenja financijskog izvještaja. Stranke su, prema zakonskim odredbama, obvezne voditi evidenciju o svojim prihodima i rashodima i taj izvještaj su obvezne podnijeti Izbornom povjerenstvu BiH za svaku kalendarsku (računovodstvenu) godinu, i to u formi koju odobri Izborno povjerenstvo. Stranke su obvezne podnositi i poseban financijski izvještaj za razdoblje izborne propagande, na način utvrđen Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine. U nadziranju financijskoga poslovanja političkih stranaka, najšira ovlaštenja ima Izborno povjerentsvo BiH koje je faktički prvostupanjski organ u razmatranju poslovanja političkih stranaka. Izborno povjerenstvo BiH je nadležno za provođenje zakonskih odredbi o financiranju političkih stranaka u BiH, a ovlašteno je i odlučiti jesu li politička stranka ili drugo lice prekršili odredbe ovog zakona, kao i da izrekne sankcije bilo kojoj političkoj stranci zbog nepridržavanja navedenih odredaba, ili da preduzme odgovarajuće administrativne mjere u okviru svoje opće nadležnosti, u skladu sa ovim zakonom. Izborno povjerenstvo BiH uspostavlja posebnu **S**lužbu za reviziju financijskog poslovanja, koja pregleda i kontrolira financijske izvještaje koje podnesu političke stranke. Revizija financijskih izvještaja političke stranke uključuje izvještaje iz državnog i entitetskog sjedišta (uključujući i Brčko Distrikt) i najmanje dva

regionalna ureda koje izabere služba za reviziju financijskog poslovanja. Ako nakon podnošenja stranci završnog pismenog izvještaja o reviziji nema prigovora, revizor službeno potvrđuje nalaze revizije. Ovom potvrdom se dokazuje da je stanje financijskog poslovanja, nakon pravilno obavljene revizije i na osnovu knjiga i dokumenata političke stranke i informacija i dokaza koje su dostavili izvršni odbori, u skladu sa odredbama ovog zakona. Ako su uloženi prigovori, revizor mora da odbije službeno potvrditi reviziju ili mora je izmjeniti u skladu sa prigovorom. U potvrdi koju daje revizor moraju se navesti imena regionalnih ureda u kojima je revizija izvršena. Potvrda revizora mora se priložiti uz financijski izvještaj koji se dostavlja i objavljuje u «Službenom glasniku BiH». Posebno važnu ulogu, kao drugostupanjski organ Izbornom povjerentsvu BiH u pogledu provedbe Zakona o financiranju političkih stranaka, ima Žalbeno vijeće Suda BiH. Ono ima nadležnost razmotriti žalbe na odluke Izbornog povjerenstva Bosne i Hercegovine. Žalbeno vijeće je ovlašteno izreći novčane kazne u skladu sa Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine.

8.4. UNUTRARNJA ORGANIZACIJSKA STRUKTURA BH. POLITIČKIH STRANAKA

Kada je u pitanju unutarnja struktura političkih stranaka, sve one, uglavnom, imaju istovjetan način unutarnje organizacije. Svojim središnjim tijelom stranke definiraju stranačku skupštinu odnosno sabor, koji se sastaje u pravilu svake četiri godine i koji bira glavna stranačka tijela (glavni odbor, predsjedništvo, predsjednika stranke). Glavni odbor je faktički zakonodavno tijelo svake stranke koje postavlja i odlučuje o najkrupnijim političkim pitanjima. Izvršni organi stranaka u pravilu su Predsjedništvo, a najuži izvršne stranačke pozicije, u kojima je skoncentrirano i najviše moći. Unutar svake stranke su predsjednik i glavni tajnik stranke. U regionalnom smislu, stranke slijede unutarnju organizaciju države te imaju svoje organe na razini općina i županija. Neke stranke na području RS (poput SDA) imaju regionalne odbore, iako RS ne pozanje unutarnju regionalnu organizaciju, kao što je to slučaj s Federacijom BiH.

9. ZAKLJUČAK

Razvoja pluralizma u BiH još je u svojoj razvojnoj fazi. Politički život karakterizira inflacija političkih subjekata. Ipak, prepoznaju se konture stvaranja modernih političkih opcija, po uzoru na evropske političke stranke, te treba očekivati opadanje broja političkih subjekata u našoj zemlji. Kada je u pitanju politička scena, kroz donošenje novoga rajnoga ustava BiH, treba očekivati prestanak nacionalne retorike koja u današnjoj BiH ima plodno tlo upravo zbog nedovršenosti ustavnog sustava BiH i njegove neusklađenosti s

evropskim standardima. I dalje u BiH treba očekivati postojanje i nacionalnih i multietničkih stranaka, ali i formiranje svojevrsnih političkih blokova srodnih stranaka koji će kao takvi u budućnosti predstavljati moguće opcije za birače. U smislu zakonske regulative, ona predstavlja vrlo dobru osnovu za demokratski razvoj BiH, a novi zahvati u izbornom zakonu mogući su tek nakon promjena Ustava BiH.

LITERATURA

Backes, Uwe/ Jesse, Eckhard (1996); Informacije o političkom obrazovanju, Stranačka demokracija, Bonn: BpB preuzeto 25. rujna 2008.

Dmičić, Mile (2006) Neki elementi stanja izbornoga sistema i izbornoga zakonodovstva i izbornih koalicija u BiH, Zbornik radova: Izbori i izborne koalicije 63-91, Bijeljina: IDES.

Hadžibegović, Ilijas/Imamović, Mustafa (1998). BiH od najstarijih vremena do Drugog svjetskog rata, Sarajevo: Bosanski kulturni centar.

Imamović, Mustafa (1997). Pravni položaj i politički razvitak BiH od 1878-1914. Sarajevo: Bosanski kulturni centar.

Kukić, Slavo/Čutura, Marija (2006) Izborno i poslijeizborno koaliranje, Zbornik radova: Izbori i izborne koalicije, 201-211, Bijeljina: IDES.

Malcolm, Noel (1995).Povijest Bosne: kratki pregled, Sarajevo-Zagreb: Novi Liber – Dani.

Markešić, Ivan (2004) Kako smo sačuvali BiH, Sarajevo-Zagreb: HNV-Synopsis.

Pobrić, Nurko (2000). Ustavno pravo, Mostar: Pravni fakultet.

Sućeska, Avdo (1966). Istorija države i prava naroda SFRJ, Sarajevo.

Sadiković, Ćazim (1998). Politički sistemi, Sarajevo: Pravni fakultet.

www.izbori.ba – Središnje izborno povjerenstvo

www.sdp.ba – Socijaldemokratska partija BiH

www.zabih.ba – Stranka za BiH

www.hdzbih.org – Hrvatska demokratska zajednica BiH

www.hdz1990.org – Hrvatska demokratska zajednica 1990.

www.sda.ba – Stranka demokratske akcije

www.dnzbih.ba – Demokratska narodna zajednica BiH

www.bps-sh.com - Bosansko-hercegovačka patriotska stranka (BPS)

www.hss-nhi.ba - Hrvatska seljačka stranka - Nova hrvatska inicijativa (HSS-NHI)

www.hsp-bih.ba - Hrvatska stranka prava Đapić- dr. Jurišić (HSP Đapić-dr. Jurišić)

www.hnzbih.ba - Hrvatska narodna zajednica BiH (HNZ BiH)

www.snsd.org - Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD)

www.dnsrs.org – Demokratski narodni savez

www.socijalistickapartija.org – Socijalistička partija RS

www.zaboljitak.ba – Narodna stranka Radom za boljitak

www.nasastranka.ba – Naša stranka

www.sdsrs.com – Srpska demokratska stranka RS

www.pdpbl.com – Partija demokratskog progresa Banja Luka

MEDIJI

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 Armijie BiH, Vojske Republike Srpske i Hrvatskog vijeća obrane. Jedan od prioriteta međunarodnih organizacija zaduženih za implemenatciju 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.

Post-ratna 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 (Nadaždin Defterdarević, 2004:107). U narednim godinama, broj se elektronskih medija čak i povećao, tako su u 2000. godini u BiH djelovala 130 štampana medija, 210 radio-stanica i 71 televizijska stanica (Udovičić, Z., Halilović, M, Jusić, T. i Udovičić, R, 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, Z., Halilović, M, Jusić, T. i Udovičić, R, 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 podjeljenosti i nesređenosti bh. države i društva bio toliko velik da je situacija u medijskom sektoru u velikoj mjeri izmicala kontroli.

2. REGULACIJA MEDIJA

Sukladno Dejtonskom mirovnom sporazumu po kojem su nadležnosti nad oblastima medija i javnog informiranja podjeljene 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 (Nadaždin 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 generalno garantirane Ustavom Bosne i Hercegovine, kao i ustavima oba entiteta. U aneksu 4. ustava BiH, pominje se sloboda izražavanja (član II, 3) i garantiraju fundamentalna ljudska prava u skladu s međunarodnim standardima.

2.1. ELEKTRONSKI MEDIJI

2.1.1. REGULATORNA AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJE

Regulatorna agencija za komunikacije je nezavisna državna institucija, jedina nadležna na cijeloj teritoriiji Bosne i Hercegovine za regulisanje polja

telekomunikacija i elektronskih medija, te uređenje radiofrekventnog spektra. Uspostavljena je 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 (2003).

Osnovi principi regulacije koji definišu opseg djelovanja RAK-a i aktivnosti Agencije u sektoru regulacije emitiranja su (Zakon o komunikacijama, član 4:1):

- zaštita slobode izražavanja i različitosti mišljenja, uz poštovanje osnovnih standarda pristojnosti, nediskriminacije, pravičnosti, tačnosti i nepristrasnosti;
- razvoj profesionalnih i održivih komercijalnih i javnih emitera sa namjerom uspostavljanja balansa između ove dvije vrste emitera;
- princip prema kojim emiteri trebaju biti distancirani od političke kontrole i manipulacije, tako da se osnaže demokratski principi i osnove tržišne ekonomije;
- princip prema kojem se sve dozvole dodjeljuju na osnovu procesa u kojem su osigurani odgovarajući profesionalni standardi programskog sadržaja, tehničke operacije i finansiranja;
- princip prema kojem se oglašavanje u emitovanju regulira u skladu sa 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.

Vijeće RAK-a obavlja i žalbenu funkciju na odluke koje donese Agencija. 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 (Zakon o komunikacijama, član 47:3).

Najznačajnija područja medijske politike koja je RAK kodificirao definirana su kroz pravila o medijskoj koncentraciji i pluralizumu, te regulacije 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. (RAK, 2008:76)

Uspostavljanje RAK-a kao kovergentnog regulatornog tijela slijedi slične prakse u ostalim zemljama Evrope i reflektuje tehnološku konvergenciju između telekomunikacija i emitiranja, što je trenutačno 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- 2007.

Godina	***Vrsta sankcije***				
	Novčana	Upozorenje	Suspenzija emitiranja	Ukidanje aneksa Dozvole	Ostalo
1998-2001.	56	22	30	5	
2002.	12	2	1 (na 30 dana)		
2003.	6	4	1	4	
2004.	34	4	0	7 (3 uslovno)	3 ukidanje dozvole; 2 naredbe
2005.	39	10	0	1	3 naredbe; 5 privremenih mjera
2006.	30	28	0	1	
2007.	20	66	0	1	1 oduzimanje dozvole

Izvor:Tabela napravljena prema izvještajima RAK-a

Međutim, razlozi intervencije Agencije promijenili su se u odnosu na početni period djelovanja. Dunja Mijatović, direktorica sektora emitiranja, 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).

Rad Agencije uglavnom se percipira kao fer i apolitičan, posebno kada se poredi s sličnim agencijama iz regiona. Mijatović navodi da u periodu od 2003 do 2008. godine niti jedna od 60 odluka koje su se našle pred Sudom BiH nisu bile opovrgnute (MSI, 2008). Također, imajući u vidu druge

reformske projekte međunarodne zajednice u BiH, uspostava i funkcioniranje Regulatorne agencije za komunikacije može se smatrati vrlo uspješnim projektom. 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 zahtjevalo izmicanje medijskog regulatornog tijela iz raspona od političkih utjecaja, no, "RAK nije mogao sam stvoriti konkurentno tržište u jednom od najdepresivnijih ekonomskih okruženja u Evropi" (2005:118).

2.1.2. SISTEM JAVNOG RTV EMITIRANJA

2.1.2.1. 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 sa 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.

2.1.2.2. 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 entiteskom nivou. Uz velika protivljenja predstavnika stranaka s hrvatskim predznakom, koji su tražili uspostavu posebnog kanala koji bi emitirao program na hrvatskom jeziku, zakoni u parlamenitima 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:

- Radio-televizija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BHRT) kao Javni RTV servis Bosne i Hercegovine;
- Radio-televizija Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: RTFBiH) kao Javni RTV servis Federacije Bosne i Hercegovine;

- Radio-televizija Republike Srpske (u daljnjem tekstu: RTRS) kao Javni RTV servis Republike Srpske;
- 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 poslovodnog 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, 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 djeli 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. (Član 26:1)

Pored općih programskih obaveza i zabrana, propisane su i posebne obaveze u pogledu etničkih, regionalnih, tradicijskih, vjerskih i jezičkih prava bh. narodâ 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 26:5). 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.

2.1.2.3. NEZAVISNA 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:

- taktičkom odugovlačenju pri donošenju zakonodavnog okvira;
- političkim pritiscima i otvorenim napadima na uređivačku politiku i ustrojstvo Sistema;
- 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, 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 multikanalno, konvergentno, digitalno doba koje nastupa zahtijeva sposobnost brzog prilagođavanja.

2.2. 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 funkcionira, što znači da se odluke tih tijela, bez obzira 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).

2.2.1. 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, Z., Halilović, M, Jusić, T. I Udovičić, R, 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."(Kodeks za štampu, član 1, Opće odredbe)

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. Prema Izvještaju Vijeća za štampu iz 2004. godine (VZS, 2004) u toj godini postojali su brojni prekršaji Kodeksa.

Tabela 2: Pregled najčešće kršenih članova Kodeksa za štampu

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

Izvor: Izvještaj br. 2 VZS iz 2004.

Broj žalbi pred Vijećem za štampu porastao je sa 34 koliko je zabilježeno u 2007. na 58 u 2008. godini (VZS, 2008). 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. 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 otpao je na štampu (Jusić, 2003: 90). Otprilike jedna trećina BiH građana uopće ne čita novine (GfK BH, 2006).

Prema registru Vijeća za štampu BiH, u Bosni i Hercegovini se izdaje 12 dnevnih novina, 97 magazina, te osam vjerskih časopisa. Također, na tržištu djeluje i šest novinskih agencija. Ipak, podaci vezani za broj magazina i vjerskih časopisa se moraju uzeti s rezervom jer nije poznat način prikupljanja informacija o njima, 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 sa udjelom od 36 posto. Slijede *EuroBlic* sa 10 posto, te *Glas Srpske*, *Večernje novosti (*Beograd) i *Večernji list* sa po četiri 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, 2008:113). 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, 2008:114).

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, 2008:114).

Prihodi od oglašavanja i donacija pokazuju pozitivan trend rasta u periodu od 2003-2006. godine, dok je prihod od pretplate uglavnom stabilan (RAK, 2008:115). U ovom pogledu, radijsko je tržište fragmentirano, jer prvih 10 operatora ostvaruje manje od 40 posto ukupnih tržišnih prihoda, dok je preostalih 60 posto raspodjeljeno između više od 130 radio stanica sa neznatnim udjelima na tržištu. Također, ne postoji ni jedan operator koji ostvaruje više od 15 posto udjela na tržištu (RAK, 2008:118).

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 zagarantirana 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, 2008:129).

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 sa 15 posto udjela u slušanosti, a zatim javni radijski servis BH Radio 1 sa 13 posto i Radio Big iz Banjaluke sa 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, 2008)

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, Džihana, 2008:87). Samo dvije privatne TV stanice imaju pokrivenost u oko 100 gradova BiH, odnosno preko 2 miliona potencijalnih gledatelja.

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 2008, 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 ukazuje na to da se njihova finansijska pozicija polako popravlja u protekle četiri godine. (2008:100). 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.

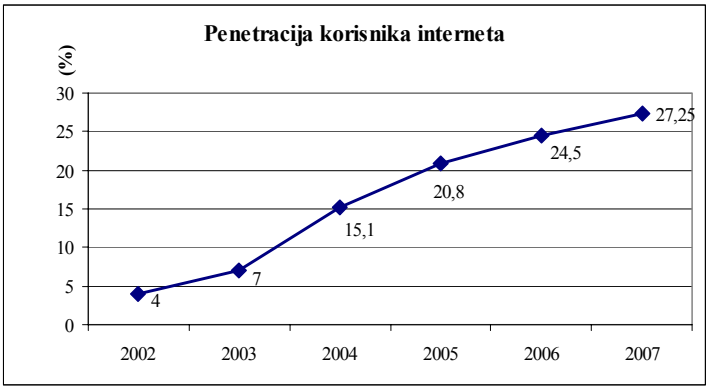
3.4. SATELITSKA I KABLOVSKA TELEVIZIJA

Prema postojećim istraživanjima satelitskih operatera, u BiH ima nešto oko 500 hiljada domaćinstava sa prijemom satelitskog programa. (RAK, 2008:138). S druge strane, broj pretplatnika kablovske televizijie porastao je sa 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 2008, 51 kompanija ima dozvolu za distribuciju putem kablovske televizije.

3.5. INTERNET

Prema procjenama Regulatorne agencije za komunikacije (2008a) u Bosni i Hercegovini u 2007. godini bilo je 1.055.000 korisnika interneta. Stepen penetracija procjenjen je na 27,25 posto. Porast broja korisnika evidentan je svake godine, no posljednjih godina stopa rasta se smanjuje.

Grafikon 1: Dijagram penetracije Internet korisnika



Izvor: RAK 2008a

Slični rezultati dobijeni su i u istraživanju agencije GfK (2007) koja je sprovela istraživanje u 13 zemalja Srednje i Istočne Evrope. Prema tom istraživanju, prosjek penetracije interneta u ovim zemljama je 38 posto. Na prvom mjestu nalazi se Slovenija sa 62 posto a na posljednjem Ukrajina sa 12 posto. Penetracija interneta u BiH procijenjena je na 29 posto. Bosna i Hercegevina nalazi se na 10. mjestu iza Hrvatske koja ima 39 posto i Srbije sa 37 posto.

Još uvijek je dial-up pristup najdominantniji kod bh. internet korisnika sa udjelom od 69 posto, dok preostalih 31 posto korisnika koriste usluge širokopojasnog pristupa (RAK, 2008a). Internet najviše koristi populacija između 15 i 24 godine, čak njih 72 posto. Federacija BiH (37 posto) ima više korisnika nego Republika Srpska (24 posto), dok se Internet znatno više koristi u urbanim (39 posto) nego u ruralnim krajevima (26 posto). Također, veći je procent korištenja među muškarcima nego ženama i to u omjeru 35 naspram 28 posto (GfK BH, 2008).

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 zathjeva 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 zahtjeva 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 prihvatili 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, zahtjeva 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 6:3). Također, novi zakon spriječava 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).

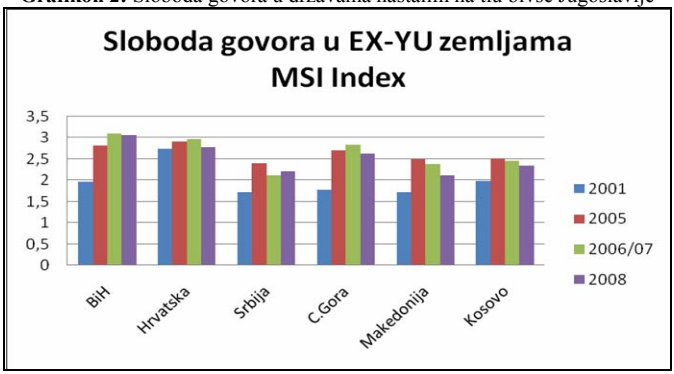
Većina odštetnih zathjeva po osnovu ovog zakona kretala se između 10.000 do 20.000 KM. Međutim, postojali su i zahtjevi za odštetom u iznosu

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 zakonodavsta 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 2008. godinu, Bosna i Hercegovina se nalazila na 36. mjestu na listi na kojoj se nalazi 146 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, 2008). 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. Na tabeli su prikazane razlike među zemljama regiona

Grafikon 2: Sloboda govora u državama nastalim na tlu bivše Jugoslavije



Izvor: Grafikon napravljen prema podacima iz izvještaja MSI 2008

1 = Zemlja minimalno zadovoljava aspekte indikatora;
2 = Zemlja je počela da prihvata mnoge aspekte indikatora;
3 = Većina aspekata indikatora prihvaćena je u zemlji;
4 = Da, u zemlji se primenjuju svi aspekti indikatora.

Prezentirani podaci naravno ne znače da u Bosni i Hercegovini ne postoje pritisci na novinare kao i otvoreni napadi na njih. 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.

Jedan od ekstremnijih slučajeva je prijetnja novinaru Federalne televizije u oktobru 2007. godine, kada mu je rečeno da „on i njegov urednik zaslužuju metak u čelo". Ovo je posebno ozbiljno jer je prijetnju izrekao Vitomir Popović, tadašnji bosanskohercegovački ombudsman za ljudska prava koji je smatrao da su kritička izvještavanja o njegovom radu doprinjela činjenici da nije ponovo izabran na tu poziciju. Također, tokom 2007. i 2008. godine došlo je do intenziviranja političkih pritisaka na novinare i medije, a što je posebno izraženo u političkim pritiscima na BHRT koje je naročito intenzivno sprovodila Vlada Republike Srpske (MSI 2007 i MSI 2008).

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 umanji ili u potpunosti eliminira 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 integracijama u Evropsku uniju.

4.4. ODGOVORNISTI 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 službeni 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 među-etničke 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&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".

> Sarajevski mediji danas – 2005. godine – ogrezli su u vrijeđanju i ponižavanju neistomišljenika, političkih protivnika ili pripadnika protivničkih ekonomsko- interesnih sfera. Uvreda je u ovdašnjim novinama evoluirala u najpopularnije sredstvo obračuna. Ona je u međuvremenu tako hipertrofirala da je izrasla u klasično kršenje ljudskih prava. Predvodnici sarajevskog žurnalističkog vrijeđanja, nesposobni da dostignu standarde koje je razvilo savremeno novinarstvo - prepustili su se vrijeđanju kao jedinom segmentu u kojem njihova kreativnost ispoljava kakve-takve rezultate. (Kebo, 2005)

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".

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

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 sitaucijom 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 prioritetnih 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) postaviti javne i privatne emitere u istu poziciju; (b) osigurati podršku domaćim emiterima u borbi s nelojalnom konkurencijom iz regiona; (c) potpomoći konsolidiranje javnih RTV servisa i konačnu uspostavu zajedničke Korporacije; (d) osigurati redovnu naplatu RTV takse; (e) suzbiti rastuće političke pritiske; (f) otvoriti pitanje odgovornosti javnih organa koji ometaju ili onemogućavaju pristup informacijma od javnog značaja; (g) zaštititi javnost od neodgovornih i zlonamjernih medijskih sadržaja; (h) 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.

LITERATURA

Babić, D. (2004). "Samoregulacija medija na iskušenju". Dostupno na: http://www.anem.org.yu/cms/item/medscena/sr/Region?articleId=7508&type=region&view=view)

Džihana, A. (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, A. (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_FULL.

Džihana, A. (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.

GfK (2007). „Internet u zemljama Srednje i Istočne Evrope", Dostupno na: www.gfk.hr/press1/internet07hr.pps.

GfK BH (2006). "Dnevne novine u BiH". Dostupno na: http://gfk.ba/PR/2006/GfK%20PR%2002-2006%20-%20dnevne%20novine.pdf

GfK BH (2006a). "Elektronski mediji u BiH- koji se najčešće gledaju i slušaju?" Dostupno na: http://gfk.ba/PR/2006/GfK%20PR%2002-2006%20-%20TV%20i%20radio.pdf

GfK BH (2008). „Internetom se u BiH služi svaki treći građanin", Online magazin Investitor.ba, dostupno na: http://investitor.ba/index.php?option=com_content&task=view&id=660&Itemid=26 .

Halilović, M. (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, M. (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, M. (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-previse-profitirali

Jusić, T (2005). "Televizija u Evropi: regulative, politika i nezavisnost Bosna i Hercegovina" u EUMAP (2005). "Televizija u Evropi: regulative, politika i nezavisnost". Budapest: Open Society Institute.

Jusić, T i Džihana, A. (2008) „Bosna i Hercegovina" u Bašić-Hrvatin, 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, T. (2004). „Vlasništvo nad medijima i njegov utjecaj na nezavisnost i pluralizam medija u Bosni i Hercegovini" u Bašić-Hrvatin, S, Petković, B. i Jusić, T (2004) „Vlasništvo nad medijima i njegov utjecaj na nezavisnost i pluralizam medija". Sarajevo: Mediacentar.

Kebo, O. (2005). "Govor mržnje u medijima: Političko-žurnalistički kič". Dostupno na: http://www.mediaonline.ba/ba/print.asp?ID=405

Kodeks za štampu Bosne I Hercegovine (1999, 29 april). Dostupno na: http://vzs.ba/ba/?ID=2

Media Plan institut (2000) „Novosti o medijima". Serija I, br. 66. 31. August 2000. Dostupno na: http://www.mediaonline.ba/ba/arhiva/arhiva/pdf/2000/mnbr66bh.pdf

MSI (2007), „Media Sustainability Index Europe and Euroasia 2006/7". Washington: International Research & Exchanges Board (IREX) . Dostupno na: http://www.irex.org/programs/MSI_EUR/2006/bh.asp)

MSI (2008), „Media Sustainability Index Europe and Euroasia 2006/7". Washington: International Research & Exchanges Board (IREX) . Dostupno na: http://www.irex.org/programs/msi_eur/2008/bih.asp

Nadeždin Deftedarević, M. (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.

OHR odluke (1999). „Odluke Visokog predstavnika o restrukturiranju Javnog RTV sistema u BiH i o slobodi informiranja i ukidanju krivičnih kazni za uvredu i klevetu“, 30. juli 1999. Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=31174
OHR odluke (2000).“Druga odluka Visokog predstavnika o restrukturiranju javnog RTV sistema u BiH“. 23. oktobar 2000. Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=91
OHR odluke (2001). „Odluka o spajanju nadležnosti Nezavisne komisije za medije i Regulatorne agencije za telekomunikacije“,. 3. mart 2001. Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=76
OHR odluke (2002).“Odluka Visokog predstavnika kojom se proglašava Zakon o osnovama Javnog radio-televizijskog sistema i o Javnom radio-televizijskom servisu Bosne i Hercegovine“. 23. maj 2002. Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=8359
OHR odluke (2002a).“Odluka kojom se proglašava Zakon o Radio-televiziji Republike Srpske“. 24. Maj 2002. Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=8361
OHR odluke (2002b). „Odluka kojom se proglašava Zakon o Radio-televiziji Federacije Bosne i Hercegovine“. 24. Maj 2002. Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=8360
OHR odluke (2002c).“Odluka o postupku likvidacije koja će se primijeniti pri prestanku rada Javnog preduzeća Radiotelevizija Bosne i Hercegovine“. 24. Maj 2002. Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=8362
OSCE (2007). “The Media Self-Regulation Guidebook”. Vienna: Office of the Representative on Freedom of the Media OSCE.
RAK (2008). „Pregled sektora komunikacija u Bosni i Hercegovini“. Sarajevo: Regulatorna agencija za komunikacije. Dostupno na: http://rak.ba/bs/public-affairs/?cid=4256
RAK (2008a). „Godišnja anketa korisnika RAK dozvola za pružanje internet usluga u Bosni i Hercegovini za 2007. godinu“. Sarajevo: Regulatorna agencija za komunikacije. Dostupno na: http://rak.ba/bs/depts/observ/default.aspx?cid=4848
RWB (2008). „Press Freedom Index 2008“. Reporters without Borders. Dostupno na: http://www.rsf.org/article.php3?id_article=29031
Sadić, A. (2005) „Povijest i razvoj Regulatorne agencije za komunikacije u Bosni i Hercegovini 1998 – 2005.“. Magistarska disertacija. Dostupno na: http://www.tcomschool.ohiou.edu/its/pdf/adin.pdf
Sladaček M. i Džihana, A. (2008) “Od etničkih identiteta do političkih entiteta: medijski diskurs u BiH” u Đerić, G. (2008) “Intima javnosti”. Beograd: Fabrika knjiga.
Udovičić, Z., Halilović, M, Jusić, T. I Udovičić, R. (2001). „Mediji na prekretnici: medijska slika BiH“. Mediaonline. Dostupno na: http://mediaonline.ba/ba/print.asp?ID=30
VZS (2004) „Izvještaj broj 2“. Sarajevo: Vijeće za štampu BiH. Dostupno na: http://vzs.ba/ba/?ID=93
VZS (2008) „Hronologija: Sjednice žalbene komisije“. Sarajevo: Vijeće za štampu BiH. Dostupno na: http://vzs.ba/ba/?ID=219
Zakon o javnom RTV servisu BiH (Službeni glasnik BiH, broj 92/05). Dostupno na: http://www.pbsbih.ba/onama/zakon_o_servisu.html
Zakon o javnom RTV servisu Federacije BiH (Službene novine FBiH, broj 32/01). Dostupno na: http://www.fbihvlada.gov.ba/hrvatski/zakoni/index.php
Zakon o javnom RTV servisu Republike Srpske (Službeni glasnik RS, broj 49/06). Dostupno na: http://rtrs.tv/kompanija/zakon_rtrs.php
Zakon o javnom RTV sistemu BiH (Službeni glasnik BiH, broj 78/05). Dostupno na: : http://www.bhrt.ba
Zakon o komunikacijama BiH, (Službeni glasnik BiH, broj 31/03). Dostupno na: http://rak.ba/bs/legal/?cid=2428
Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH (Službeni list BiH, broj 28/00). Dostupno na: http://www.parlament.ba/files/user/docs/ostalo/ZOSPI_-_B.pdf
Zakon o slobodi pristupa informacijama FBiH (Službene novine FBiH, broj 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, broj 20/01) Dostupno na: http://www.ombudsmen.rs.ba/ZOSPI/ZOSPI-RS.pdf
Zakon o zaštiti od klevete Federacije BiH (Službene novine Federacije BiH, broj 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, broj 37/01). Dostupno na: http://www.parlament.ba/files/user/docs/press_kutak/Zakon_o_zastiti_od_klevete_RS_H.pdf

IZBORI I IZBORNI SISTEM

Tatjana Ljubić, Davor Marko

Sažetak

Rad predstavlja razvoj izbornog sistema BiH od prvih poslijeratnih izbora 1996. godine do onih na lokalnoj razini, 5. oktobra 2008. godine. Izborni sistem u današnjoj Bosni i Hercegovini kompleksan je, a tome doprinosi i složena interna struktura same države, podjela na entitete i kantone, sa Distriktom Brčko kao posebnom cjelinom. Uz istorijski pregled, i definicije ključnih termina, rad sadrži i pregled izbornih postupaka na različitim nivoima vlasti, te u svom posljednjem dijelu ukazuje na specifičnosti bosanskohercegovačkog izbornog sistema.

Ključni termini: izbori, izborni sistem, izborni proces, Izborni zakon BiH

1. ISTORIJSKI PREGLED

1.1. POČECI STRANAČKOG ORGANIZOVANJA

Komunistički sistem, iako je pri kraju dozvoljavao „nestranački pluralizam“, izričito je zabranjivao političko organiziranje na nacionalnom osnovu, što je bilo jasno definirano Izbornim zakonom iz marta 1990. godine. To je, ipak, Ustavni sud Bosne i Hercegovine osporio, a 31. jula 1990. doneseni su amandmani na tadašnji Ustav koji su omogućili održavanje prvih višestranačkih izbora (Lučić, 2007: 189 – 190). Osnovane su nove stranke, nacionalno orijentirane. U maju 1990. godine osnovana je Stranka demokratske akcije (SDA), a Alija Izetbegović imenovan predsjednikom. Stranka je sebe definirala kao „politički savez građana Jugoslavije koji pripadaju muslimanskom kulturno-povijesnom krugu, kao i drugih građana Jugoslavije koji prihvataju program i ciljeve Stranke.“ *(www.sda.ba)*. Iste godine osnovana je i Srpska demokratska stranka (SDS), kako su napisali, „sa sviješću da srpsko nacionalno pitanje jeste i demokratsko pitanje, i kao takvo, pitanje opstanka Srba na ovom prostoru“ (www.sdsrs.com). Osnovana je i Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine (HDZ BiH), kao „narodna stranka koja okuplja sve slojeve hrvatskoga naroda i drugih građana u BiH, čiji se program temelji na načelima demokracije i kršćanske civilizacije, te drugim vrijednostima koje su u tradiciji hrvatskog naroda“ (www.hdzbih.org).

Prvi višestranački izbori u Bosni i Hercegovini održani su 18.11.1990. godine. Uz novoformirane nacionalne stranke, sudjelovala je i stranka ljevice, nasljednica Komunističke partije, Socijaldemokratska partija, te Demokratski socijalistički savez, Savez reformskih snaga, Liberalna stranka

i Muslimanska bošnjačka organizacija. Tri nacionalne stranke odnijele su ubjedljivu pobedu, ukupno 84%, te na taj način osnažile etničku homogenizaciju u zemlji (Pejanović, 2006). One nisu oformile koaliciju, niti koalicioni politički program, nego se oformila vladavina na partnerskoj osnovi: „Jedino programsko pitanje koje su etničke stranke definisale u punoj saglasnosti bilo je podjela mjesta u strukturi vlasti. Sva druga pitanja političke naravi: promjena svojinskih odnosa, državno-pravni status Bosne i Hercegovine u procesu disolucije jugoslavenske federacije, socijalno-ekonomski razvoj Bosne i Hercegovine, bila su potisnuta, kao što je bio potisnut i princip definisanja političkog programa za koaliciono vladanje stranačke većine“ (Pejanović, 2006).

U prvim mjesecima 1992. godine, tačnije 29. februara i 1. marta, u Bosni i Hercegovini organiziran je referendum koji je omogućavao građanima i građankama ove, tada još uvijek jugoslavenske republike, da odluče žele li nezavisnost i izlazak iz Jugoslavije. Na referendum je izašlo 2,073,568, odnosno 64 % građana. Za nezavisnu Bosnu i Hercegovinu izjasnilo se 99,7 % građana. Međutim, referendumu nije pristupila većina bosanskih Srba. U svom akademskom članku Mirjana Kasapović, profesorica na Fakultetu političkih znanosti iz Zagreba, navodi razloge zbog čega su predstavnici srpskog naroda bojkotirali referendum. Citirajući srpskog akademika Nebojšu Popova, i knjigu Biljane Plavšić, bivše predsjednice Republike Srpske, Kasapović piše kako su čak i prije referenduma Srbi bili protiv njihovog života u BiH, vojno i politički *de facto* su „odsjekli“ dijelove BiH u kojima su živjeli. Srbi su referendum vidjeli primarno kao „demonstraciju potpore vojnoj opciji“, odnosno, u podršci koju su nezavisnoj BiH dali pripadnici hrvatskog i muslimanskog naroda vidjeli su otvorenu objavu rata (Kasapović, 2005: 10).

1.2. IZBORNI SISTEM U POST-DEJTONSKOJ BiH

Opći okvirni Sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, poznatiji kao Dejtonski mirovni sporazum, potpisan u Parizu 14. decembra 1995., okončao je krvavi četvorogodišnji rat u Bosni i Hercegovini. Sporazum je ujedno i definirao Ustav BiH (Aneks IV), te u Aneksu III, naslovljenom „Sporazum o izborima“ regulisao sprovođenje izbora. Tako su se izbori u periodu nakon 1995. godine odvijali pod nadzorom OSCE-a i Privremene izborne komisije na svake dvije godine, do 2002. Kroz šest članova i jedan prilog ovom Aneksu, definirane su obaveze strana potpisnica, kao i OSCE-a. Kako je tada definirano, „Izbori će se održati na datum šest mjeseci nakon stupanja na snagu ovog sporazuma ("dan izbora") ili, ako OSCE utvrdi da je odgađanje potrebno, ne kasnije od devet mjeseci nakon njegova stupanja na snagu“ (Opći okvirni sporazum, 1995). OSCE je u skladu sa Dejtonskim mirovnim sporazumom osnovao Privremenu izbornu komisiju, koja je, između ostalog, imala zadatak da nadgleda sve vidove izbornog postupka

kako bi se osigurala uspostava struktura i institucijskog okvira za slobodne i poštene izbore; da utvrđuje odredbe o registraciji birača; osigura poštovanje izbornih pravila i propisa ustanovljenih ovim sporazumom; osigura mjere za ispravljanje kršenja bilo koje odredbe ovog sporazuma ili izbornih pravila i propisa ustanovljenih na osnovu ovog sporazuma, uključujući nametanje kazni protiv svake osobe ili organa koje krši takve odredbe; i akredituje promatrače, uključujući osoblje međunarodnih organizacija te stranih i domaćih nevladinih organizacija i osigura nesmetan pristup i kretanja promatračima koje su stranke akreditirale (Opći okvirni sporazum, 1995).

Pod ovim uvjetima, prvi post-dejtonski opći izbori održani su 14. septembra 1996. godine, i na njima su pobjedile Stranka demokratske akcije (SDA), Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) i Srpska demokratska stranka (SDS) sa osvojenih 96% svih glasova. Parlament je teško funkcionirao, jer partije na vlasti nisu uspjele oformiti koaliciju, stoga su sve značajnije odluke donošene od strane Visokog predstavnika. Za predsjedavajućeg Predsjedništva BiH izabran je Alija Izetbegović iz SDA, koji je dobio 80 % glasova biračkog tijela Bošnjaka, Krešimir Zubak iz HDZ osvojio je 88% glasova Hrvata, a Momčilo Krajišnik iz SDS-a dobio je 68% glasova iz svog biračkog korpusa (Pejanović, 2006). Sljedeći izbori održani su 1998. godine, kada ponovo pobjedu odnose nacionalne stranke, a vlast počiva na partnerskim odnosima, jer se koalicioni politički program nije uspio usaglasiti (Pejanović, 2006). Izbori 2000. godine, opći i lokalni, donijeli su preokret; pobjedu je formirala Alijansa predvođena Socijaldemokratskom partijom BiH (SDP).

Sve do 2002. izbori su se održavali svake dvije godine. „Međunarodna zajednica je imala iluziju da učestalim izbornim ciklusima za organe vlasti može ubrzati demokratsku konsolidaciju, oslabiti etničke stranke, a ojačati blok građanskih multietničkih stranaka“ (Pejanović, 2006). Taj ritam održavanja izbora u BiH, na svake dvije godine (naizmjenično: lokalni – opći), smatrao se nužnim, budući da demokratski i tranzicijski procesi u BiH još uvijek traju, tako da su izbori svojevrstan „korektiv“ vladajućih i provjera raspoloženja biračkog tijela. Ovakva periodična ritmika održavanja izbora u BiH ima svoje zagovornike, ali i one koji se ovakvoj učestalosti izbora protive. Oni koji smatraju da je ovakva vrsta „kontrole“ i „korektiva“ nužna, dodaju i da lokalni izbori na posredan način služe kao mehanizam ispitivanja mišljenja građana o vladajućim strankama na višim nivoima vlasti, pa kao i svojevrstan korektiv poziciji, što bi značilo da su oni i neka vrsta indikatora kvalitete rada za svaku stranku na vlasti, i pored činjenice da između nadležnosti na lokalnom, kantonalnim, entitetskim i državnom nivou postoje velike razlike. No, gledajući racionalno i ekonomično, ovakav tempo održavanja izbora je preskup za državu poput BiH – ovogodišnji lokalni izbori koštali su oko 11 miliona KM (od čega su 7 miliona KM snosile općine i gradovi, dok je ostatak od 4 miliona pokrila država), dok su posljednji opći izbori iz 2006. godine koštali oko 9 miliona KM. Racionaliziranjem izbornog procesa, koja bi rezultirala objedinjavanjem

lokalnih i općih izbora, država BiH bi za organiziranje trošila znatno manje novca iz budžeta. Prilika za realizaciju ove ideje biće predstojeći razgovori o ustavnim promjenama i one bi bile izvodive već od izbora 2010. godine (Dnevni list, 13. jul 2008: 12).

1.3. DEFINICIJE OSNOVNIH POJMOVA

Za razumijevanje izbornog sistema i praćenje izbornog procesa, ne samo u Bosni i Hercegovini, neophodno je poznavanje osnovne terminologije i pojmova. Izborni zakon Bosne i Hercegovine u svojim uvodnim dijelovima definira osnovnu terminologiju.

Tako su *birač*, odnosno *biračica* svi punoljetni državljani/ državljanke Bosne i Hercegovine, koji su uoči izbora registrirani u Centralni birački spisak. Po zakonima BiH punoljetne su osobe sve one imaju navršenih 18 godina.

Politički subjekt se odnosi na aktivne subjekte – učesnike izbora, i podrazumijeva političku stranku, nezavisnog kandidata / kandidatkinju, koaliciju nezavisnih kandidata, koji su ispunili potrebne kriterije i čije je učešće na izborima ovjereno u skladu sa Izbornim zakonom BiH.

Prema Zakonu, *izborna jedinica* podrazumijeva općinu, grad, Brčko Distrikt BiH, gradsku izbornu jedinicu Grada Mostara i izborne jedinice gradskog područja Grada Mostara, kantonalnu izbornu jedinicu i entitetsku izbornu jedinicu. Izborne jedinice su mjesta na kojima registrirani birači / biračice ostvaruju svoje izborno pravo, a veza između njih i mjesta izbora ostvaruje se na osnovu adrese stanovanja. *Višečlana izborna jedinica* podrazumijeva izbornu jedinicu u kojoj se bira više od jednog a manje od ukupnog broja predstavnika za određeni nivo vlasti.

Mandatni period koji se odnosi na određeni nivo vlasti zakon definira kao *izborni ciklus*, on u Bosni i Hercegovini uglavnom traje četiri godine, dok *izborni prag* podrazumijeva određen procenat osvojenih glasova (važećih glasačkih listića) koji mora osvojiti politički subjekt da bi stekao pravo učešća u raspodjeli mandata. „Izborni prag“ se uglavnom primjenjuje radi potrebe da se većinska volja birača i biračica jasnije artikuliše, i prednost daje onim „političkim subjektima“ koji su dobili najviše glasova. Zbog velikog broja kandidata, što je posebno neka vrsta trenda na izborima u Bosni i Hercegovini, definiranje „praga“ omogućuje onima sa najviše glasova da kreiraju vlast, dok oni koji taj „prag“ nisu prešli ne učestvuju u vlasti, ali mogu biti konstruktivna opozicija.

Izborna kampanja označena je kao period utvrđen Izbornim zakonom u kojem politički subjekt na zakonom utvrđen način upoznaje birače i javnost sa svojim programom i kandidatima/kandidatkinjama za predstojeće izbore.

Kompenzacijski mandati se raspodjeljuju na liste političkih stranaka ili koalicija prema broju dobivenih važećih glasova i služe da kompenziraju

nedovoljnu proporcionalnost na nivou entiteta, a koja nastaje sabiranjem rezultata za pojedine višečlane izborne jedinice u entitetu.

Pripadnik nacionalne manjine je državljanin/državljanka Bosne i Hercegovine koji ne pripada ni jednom od tri konstitutivna naroda. Nacionalnu manjinu čine ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne historije i drugih obilježja (Izborni zakon BiH, član 1.1a).

2. IZBORNI SISTEM U BOSNI I HERCEGOVINI

Izborni sistem predstavlja skup načela, prava i organizaciono-tehničkih postupaka na temelju kojih se utvrđuje i realizira učešće građana na izborima. To je i skup mjera i postupaka koje se tiču izbora, odnosno organizacije izbora, kao i postupaka tehnike biranja. On je neophodan dio ustavnog i političkog sistema svake razvijene demokracije, on je ujedno i oblik vršenja vlasti, realiziranja narodnog suvereniteta (Arnautović, 1996: 16). Posredstvom izbornog sistema, u društvima predstavničke demokratije, formiraju se najviši predstavnički organi u zemlji. Osnove izbornog sistema postavljeni su, po pravilu, u Ustavu. Oni se potom razrađuju u posebnom izbornom zakonodavstvu. Ovo je tumačenje izbornog sistema, u njegovom *širem* smislu. U *užem* smislu, izborni sistem je način raspodjele mandata. Tu postoje dva osnovna sistema: *većinski i proporcionalni*, sa nizom podvarijanti.

Rijetko je gdje u primjeni izborni sistem u čistom obliku i većina savremenih demokracija koristi neku vrstu mješovitog izbornog sistema. Tako izborni sistem u Bosni i Hercegovini sadrži kombinaciju gotovo svih poznatih rješenja: većinski princip i jednočlane izborne jedinice za Predsjedništvo, proporcionalni princip i višečlane izborne jedinice za parlamente, izborni prag od 3%, preferencijalno glasanje, kompenzacijski mandati, a od 2008. godine i princip pozitivne diskriminacije za predstavnike nacionalnih manjina prilikom izbora za lokalne parlamente. Ovo sistem čini izuzetno složenim, ali složenost ne garantira da je sistem dobar i da omogućava sve ono što izborni sistem treba omogućiti (Mijan, 2006).

2.1. UVJETI ZA ODRŽAVANJE IZBORA

Ustav Bosne i Hercegovine u samom svom uvodnom dijelu pretpostavlja da je ova država „demokratska država koja funkcionira u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora (Ustav BiH, član 1, paragraf 2). Prema Suadu Arnautoviću, autoru prve knjige o izborima u BiH i trenutačnom predsjedniku Centralne izborne komisije, tri su načela važna za održavanje izbora, a to su: načelo općosti, načelo jednakosti, načelo

neposrednosti i načelo tajnosti. *Načelo općosti* podrazumijeva da svi punoljetni građani i građanke, bez obzira na etničke, klasne, spolne, političke, vjerske i druge razlike, uživaju biračko pravo pod jednakim uvjetima. Biračko pravo se dijeli na aktivno i na pasivno. Aktivno podrazumijeva pravo građanina i građanke da glasa, a pasivno se odnosi na pravo građanina i građanke da bude kandidovan/a, odnosno biran/a. *Načelo jednakosti* polazi od pretpostavke da svaki glas birača i biračica ima jednaku vrijednost, po osnovu principa "jedan čovjek – jedan glas". *Načelo neposrednosti* se ogleda u pravu birača i biračica da neposredno, odnosno direktno, biraju svoje predstavnike i predstavnice. Za razliku od ovoga načina biranja postoji i tzv. "delegatski sistem" u kojem birači i biračice glasaju za neke organe, koji naknadno, u njihovo ime, biraju predstavnike i predstavnice koji će njihove glasove zastupati. I, posljednje, *načelo tajnosti*. Ono predstavlja neku vrstu sigurnosti za birače i biračice, kako se na njih ne bi vršio pritisak, bilo od predstavnika i predstavnica vlasti, bilo od pojedinaca ili raznih socijalnih grupa (Arnautović, 1996: 17 – 18).
Izborni zakon BiH, također, predviđa uvjete za održanje izbora, i u svom članu 1.3, ovaj Zakon predviđa kako se „izbor članova svih organa vlasti vrši na osnovu slobodnih izbora, općeg i jednakog biračkog prava direktno od birača tajnim glasanjem, osim ako ovim Zakonom nije drugačije određeno". Dalje, kako je navedeno u članu 1.14, paragraf 1, „izbori na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini održavaju se prve nedjelje u oktobru, osim ako se ovaj datum ne podudara s obilježavanjem vjerskog praznika jednog od konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine". U tom slučaju, navodi dalje Zakon, Centralna izborna komisija (CIK) BiH zakazuje izbore za nedjelju nakon prve nedjelje u oktobru koja se ne podudara sa vjerskim praznikom. U paragrafu 2 člana 1.14, stoji kako izbore raspisuje CIK BiH u skladu s ovim Zakonom, kako ovaj organ obavještava sve nadležne organe na svim nivoima vlasti i javnost o datumu održavanja izbora najmanje 150 dana prije održavanja izbora, osim ako odredbama Poglavlja 14. ovog Zakona nije drugačije određeno, i na kraju, u paragrafu 3, kako isti organ, CIK BiH, „objavljuje datume izbora za sve nivoe vlasti u "Službenom glasniku BiH", u službenim glasilima entiteta i "Službenom glasniku Brčko Distrikta BiH" i sredstvima javnog informiranja" (Izborni zakon BiH, 2008).

2.2. FAZE IZBORNOG POSTUPKA

Izborni postupak/proces predstavlja niz radnji koje provode tijela izbornoga postupka – tijela koja raspisuju odgovarajuće izbore, određena državna tijela, tijela za provođenje izbora, Centralna izborna komisija BiH, općinska i gradske izborne komisije, birački odbori, te Ustavni sud BiH – svako od ovih tijela u domenu svoje nadležnosti. To je normativno prezicno propisan i institucionalnim pravilima uređen dio izborno-političkog procesa,

i on se sastoji iz tri osnovne faze – *nominiranje* kandidata i kandidatkinja, *glasanje* i *utvrđivanje rezultata* glasanja. U nešto široj, i razrađenijoj podjeli izbornog procesa po fazama, njegovi dijelovi su i sam čin raspisivanja izbora, demokratičnost i poštivanje procedura kandidiranja, utvrđivanje biračkih mjesta / izbornih jedinica, utvrđivanje načina glasanja, preciziranje načina utvrđivanja izbornih rezultata i prebrojavanja glasačkih listića, određivanje principa i pravila izborne kampanje, izrada troškovnika izborne kampanje, ograničenje izborne šutnje, zaštita izbornog prava, osiguranje reda i mira tokom izbora, nadzor izborne kampanje, itd (Arnautović, 1996: 15 – 22; Državno izborno povjerenstvo R Hrvatske: „Izborna enciklopedija“).

Pod *nominacijom* se podrazumijeva legalni proces podnošenja kandidatura mjerodavnim tijelima, u slučaju BiH to je Centralna izborna komisija, zatim provjera valjanosti tih kandidatura u skladu sa zakonskim uvjetima i administrativnim propisima, te njihovo prihvatanje ili odbijanje. Od ovogodišnjih lokalnih izbora (oktobar 2008. godine), usvojenim izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH propisano je da po prvi put kandidat ili kandidatkinja uz obrazac o prihvatanju kandidature i imovinskom stanju dostavi i izjavu da nije pravosnažno lišen/a poslovne sposobnosti. Ovakva je izjava, koja se mora ovjeriti u općini stanovanja kandidata, jedan vid garancije da je osoba koja se prijavljuje na izborima sposobna (psihički i fizički) obnašati funkciju na koju će eventualno biti izabrana (Oslobođenje, 7. maj 2008: 5). Nominacijski proces ne bi smjeli mješati sa kandidatskim postupkom koji je stvar političkih partija i ima unutarpartijski karakter. Kandidati i kandidatkinje istaknuti pojedinačno ili na izbornim listama u političkim strankama postaju službeni kandidati i kandidatkinje u izborima tek kad njihovu kandidaturu potvrdi i prihvati Centralna izborna komisija (CIK).

Izborna kampanja, utvrđena Pravilnikom o medijskom predstavljanju Centralne izborne komisije, je period od trideset dana uoči izbora u kojem politički subjekt na zakonom utvrđeni način upoznaje birače, biračice i javnost sa svojim programom i kandidatima te kandidatkinjama za predstojeće izbore. (Pravilnik, 2008: član 2). U svom članu 2, ovaj Pravilnik definira pojmove poput “političkog oglašavanja” koje podrazumjeva emitiranje i objavljivanje oglasa, javnih poziva, spotova i bilo kojeg drugog vida javnog oglašavanja političkog subjekta, kao i “javno oglašavanje” koje se definira kao oglašavanje putem medija, plakata, postera, interneta, letaka, pokretnih reklama i svaki drugi vid javnog oglašavanja dostupan biračima i javnosti. U periodu od dana raspisivanja izbora do dana službenog početka izborne kampanje, političkim subjektima je prema ovom Pravilniku zabranjeno plaćeno političko oglašavanje putem medija ili bilo kojeg oblika plaćenog javnog oglašavanja, osim plaćenog političkog oglašavanja o održavanju internih skupova organa i statutarnih tijela političkih subjekata (Pravilnik, 2008: član 3). Javni elektronski mediji će dužinu trajanja neposrednog obraćanja utvrditi na osnovu dosadašnje prakse, broja

političkih subjekata i drugih relevantnih okolnosti, ali tako da se omogući svakom političkom subjektu najmanje 3 (tri) minute neposrednog obraćanja u izbornoj kampanji, i ovi su mediji dužni da besplatno i u potpunosti objavljuju radio i TV spot, saopćenja i informacije Centralne izborne komisije BiH kako bi birači bili informirani o svim aspektima izbornog procesa (Pravilnik, 2008: član 7). Na posljednjim, lokalnim, izborima u BiH, učestvovalo je 280 političkih subjekata, 29.043 ovjerenih kandidata i kandidatkinja, 566 kandidata za načelnike i načelnice općina, i oni su se nadmetali za potencijalnih 3.024.127 glasova birača i biračica, na ukupno 4.985 biračkih mjesta. Članovi CIK-a učesnike u izbornoj trci posebno su upozorili na jednu od zakonskih novina u izbornoj kampanji koja se odnosi na „korištenje jezika koji bi nekoga mogao navesti ili podstaći na nasilje i širenje mržnje". U takvim slučajevima CIK ima ovlaštenje da izrekne novčanu kaznu do 10.000 KM, da izbriše ime kandidata sa liste ako bude utvrđeno da je počinio ovakav prekršaj ili, čak, da poništi ovjeru političke stranke. No, i ovdje postoji problem gdje kandidate ili nosioce lista, koji obavljaju političke funkcije, štiti imunitet, i oni se u ovakvim situacijima neće moći sankcionisati (Dnevni avaz, 4. septembar 2008: 8).

Glasanje je formalni postupak davanja glasova birača i biračica na sam dan izbora, a koji mora biti sproveden tako da se zbog proceduralnih i "tehničkih" razloga ne dovedu u pitanje legalnost i legitimnost tog čina. U okruženju koje je demokratsko i politički zrelo, glasanje je neposredni, slobodni i tajni postupak. *Utvrđivanje rezultata glasanja* počinje nakon što se zatvore biračka mjesta i posljednji birač napusti biralište. Birački odbori utvrđuju rezultate glasanja samo na svojemu biračkome mjestu, i to tako što najprije utvrde koliko je birača glasovalo, potom odvoje važeće od nevažećih glasačkih listića i, naposljetku, ustanove koliko je glasova dobio svaki kandidat i kandidatkinja ili svaka lista.

2.3. CENTRALNA IZBORNA KOMISIJA (CIK)

Usvajanjem Izbornog zakona BiH, 2001. godine, na sjednici oba doma Parlamentarne skupštine BiH, formirana je Izborna komisija BiH (od aprila 2006. godine naziv je promijenjen u Centralna izborna komisija – CIK), koja je zamjenila dotadašnju Privremenu izbornu komisiju (PIK). Prvobitni sastav novoformirane Izborne komisije, koje je imenovao u novembru 2001. godine Visoki predstavnik, činili su Branko Perić, predstavnik srpskog naroda, Lidija Korać, predstavnica hrvatskog naroda, Hilmo Pašić, predstavnik bošnjačkog naroda, Vehid Šehić, predstavnik ostalih, kao i predstavnici međunarodne zajednice - Ambasador Robert Beecroft, Ambasador Dr. Gerhard Enver Schrönbergs i Ambasador Victor A. Tkachenko, nešto kasnije, na jednoj od sjednica, za prvu predsjednicu Komisije izabrana je Lidija Korać, također je donijeta i odluka o osnivanju Sekretarijata Izborne komisije Bosne i Hercegovine, koji je obavljao stručne

i administrativno-tehničke poslove. Prema članu 2.6 Izbornog zakona BiH Predsjednik Izborne komisije BiH imenuje se iz reda njenih članova. Po jedan član ili članica Izborne komisije Bosne i Hercegovine iz reda Hrvata, Bošnjaka, Srba, i član ili članica iz reda ostalih obavljat će funkciju predsjednika Izborne komisije Bosne i Hercegovine po principu rotacije, i to jedanput u pet (5) godina u trajanju od petnaest (15) mjeseci. Trenutno tu dužnost obavlja dr. Suad Arnautović.

Prema Izbornom zakonu BiH, CIK je najodgovorniji organ za provedbu izbora u BiH. Izborna komisija i njeni odbori, predviđa Zakon, nezavisni su i nepristrasni u svom radu. Član ili članica izborne komisije ili biračkog odbora neće učestvovati u donošenju odluke kada taj član/ica ili član/ica njegove uže porodice ima lični ili finansijski interes, ili ako postoji drugi sukob interesa, koji može dovesti u sumnju njegovu sposobnost da djeluje nepristrasno (Izborni zakon; 2, član 2.1). Članom 2.9 ovog Zakona regulirane su dužnosti i obaveze CIK BiH. Među najvažnijima, izdvojićemo kako ovaj organ ima obavezu da koordinira, nadgleda i regulira zakonitost rada svih izbornih komisija i biračkih odbora u skladu sa Zakonom, da donosi administrativne propise za provedbu ovog Zakona; da donosi odluku o održavanju neposrednih izbora u Bosni i Hercegovini, propisanih ovim Zakonom; da predlaže budžet za Centralnu izbornu komisiju BiH, i podnosi izvještaj o izvršenju budžeta. Izborna komisija odgovorna je za tačnost, ažurnost i ukupni integritet Centralnog biračkog spiska za teritoriju Bosne i Hercegovine; za osiguravanje statističke evidencije razvrstane po polu, starosti, razvrstani po izbornim jedinicama za svaki dio izbornog procesa; ovjeravanje političke stranke, koalicije, liste nezavisnih kandidata i nezavisne kandidate za učešće na svim nivoima neposrednih izbora u Bosni i Hercegovini; kao i za njihovo potvrđivanje.

CIK utvrđuje sadržaj i formu glasačkih listića za sve nivoe neposrednih izbora u Bosni i Hercegovini; utvrđuje i potvrđuje rezultate svih neposrednih i posrednih izbora obuhvaćenih ovim Zakonom, ovjerava da su ti izbori provedeni u skladu sa ovim Zakonom i objavljuje rezultate svih neposrednih i posrednih izbora obuhvaćenih ovim Zakonom; objavljuje u službenim glasilima i sredstvima javnog informisanja u Bosni i Hercegovini i van nje, poslovnike, propise i izborne rezultate neposrednih i posrednih izbora u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih ovim Zakonom, informacije za birače, te ostale informacije neophodne za provedbu ovog zakona i svih izbornih zakona.

2.4. IZBORNO ZAKONODAVSTVO U BiH

Najvažniji zakonski akti koji u Bosni Hercegovini reguliraju izborni proces su Izborni zakon BiH, Zakon o sukobu interesa, Zakon o finansiranju političkih partija, kao i Zakon o Vijeću ministara BiH.

Izborni Zakon BiH, kako stoji u njegovom uvodnom članu, „uređuje izbor članova i delegata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, te utvrđuje principe koji važe za izbore na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini“. Izborni zakon Bosne i Hercegovine u svom inicijalnom obliku stupio je na snagu 27. septembra 2001. godine. Tokom godina uslijedile su mnogobrojne izmjene i dopune, a svoj konačan „izgled“ ovaj Zakon dobija početkom maja 2008. godine, kada je u „Službenom glasniku BiH“ objavljen Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH (www.izbori.ba). Ovo je osnovni pravni dokument u BiH koji regulira izbore i izborni proces, koji definira osnovne pojmove izbornog sistema, predviđa uslove i osnovne principe izbora na različitim nivoima vlasti u BiH, i za njegovo je sprovođenje odgovorna Centralna izborna komisija (CIK), tako i druge relevantne institucije države BiH, u zavisnosti od karaktera i nivoa izbora.

Zakon o sukobu interesa uređuje posebne obaveze izabranih dužnosnika, nosilaca izvršnih dužnosti i savjetnika u institucijama vlasti BiH u obnašanju dužnosti. On predviđa da se „izabrani dužnosnici, nosioci izvršnih dužnosti i savjetnici koji obnašaju javne dužnosti trebaju ponašati savjesno i odgovorno, da ne ugrožavaju povjerenje i pouzdanje građana, te da poštuju kako zakonske tako i druge propise kojima se određuju prava, obveze i odgovornosti u obnašanju javnih dužnosti“ i pri tome izabrani dužnosnici, nosioci izvršnih dužnosti i savjetnici ne smiju svoj privatni interes staviti iznad javnog interesa. „Sukob interesa“, ovaj Zakon smatra, postoji u onim situacijama u kojima izabrani dužnosnici, nosioci izvršnih dužnosti i savjetnici imaju privatni interes koji utječe ili može utjecati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristranost u obnašanju javnih dužnost (Zakon, 2008: uvodne napomene).

Zakon o finansiranju političkih partija uređuje način i uvjete pod kojima političke stranke i članovi političkih stranaka, koji djeluju u njihovo ime, obezbjeđuju sredstva za rad (Zakon, 2000: član 1). Prema ovom Zakonu, politička stranka, tj. organizacija u koju se građani slobodno i dobrovoljno organizuju u svrhu ispoljavanja političkih aktivnosti i ostvarivanja političkih ciljeva, finansijska sredstva može obezbjediti iz:

- članarina,
- priloga pravnih i fizičkih lica,
- prihoda od imovine u vlasništvu političke stranke,
- budžeta BiH za finansiranje parlamentarnih grupa u skladu sa članom 10. ovog Zakona, kao i iz entitetskih budžeta i svih njihovih nižih jedinica u skladu sa entitetskim zakonima,
- dobiti od prihoda preduzeća u vlasništvu političke stranke (koje može da se bavi samo djelatnošću vezanom za kulturu ili izdavačkom djelatnošću).

Prema članu 10. ovog Zakona finansiranje parlamentarnih grupa zastupljenih u Parlamentarnoj skupštini BiH raspoređuje se tako da se 30 posto sredstava raspoređuje jednako svim parlamentarnim grupama, dok se 70 posto raspoređuje srazmerno broju poslaničkih mjesta. Tokom jula 2008. godine pred poslanicima Parlamentarne skupštine BiH našao se prijedlog izmjena i dopuna ovoga Zakona koji im omogućuje da dobijaju duplo veće dotacije i donacije pravnih i fizičkih osoba, tako je dotadašnji limit od osam prosječnih plaća u BiH (Zakon, 2000: član 5) povećan na petnaest. Pretvoreno u novac to znači da će od jedne osobe umjesto dosadašnjih 4.700 KM (to su podaci za 2006. godinu), politička stranka zakonski moći računati na 9.000 KM.

Zakon o Vijeću ministara BiH uređuje, u skladu sa Ustavom BiH, prava, dužnosti i odgovornosti Vijeća ministara BiH, njegovo ustrojstvo, način rada i odlučivanja, prava i dužnosti predsjedavajućeg, zamjenika predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara, kao i odnos ovog tijela u vršenju funkcija prema drugim institucijama vlasti u BiH (Zakon, 2007: član 1). Zbog specifičnosti i složenosti odnosa unutar države BiH i njenih konstitutivnih elemenata, i radi boljeg funkcionisanja izvršne vlasti države i ravnopravne zastupljenosti ustavnih kategorija, ovaj je Zakon izdvojen kao zaseban i regulira sve one dijelove vezane za izbor članova / -ica Vijeća ministara BiH koje Izborni zakon samo nagovještava, ali ne razrađuje.

2.5. NAČINI BIRANJA NA RAZLIČITIM NIVOIMA VLASTI U BiH

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine sastoji se od tri člana: Bošnjaka i Hrvata, koji se svaki biraju neposredno na teritoriji Federacije, i Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske (Ustav BiH, član 5.1). Članove Predsjedništva koji se neposredno biraju sa teritorije Federacije BiH – bošnjačkog i hrvatskog, biraju oni koji su upisani u Centralni birački spisak u F BiH i oni mogu glasati samo za jednog kandidata. Izabran je onaj bošnjački i hrvatski kandidat koji dobije najveći broj glasova iz istog konstitutivnog naroda. Člana Predsjedništva BiH, koji se neposredno bira sa teritorije Republike Srpske - Srbina, biraju birači upisani u Centralni birački spisak da glasaju u Republici Srpskoj, izabran je kandidat koji dobije najveći broj glasova. Mandat članova Predsjedništva BiH traje četiri godine. Predsjedavajući Predsjedništva BiH mijenja se svakih osam mjeseci po načelu rotacije (Izborni zakon BiH, Poglavlje 8, član 8.1).

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je dvodomni parlament koji se sastoji iz Predstavničkog doma i Doma naroda. Za Predstavnički dom PSBiH poslanici se biraju direktno na izborima, a za Dom naroda indirektno, on se sastavlja iz delegata tri konstitutivna naroda BiH. *Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine* broji 42 člana, od kojih, kako je navedeno u Izbornom zakonu BiH, 28 neposredno biraju birači upisani u Centralni birački spisak za glasanje za teritoriju

Federacije Bosne i Hercegovine, a 14 neposredno 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. Od 28 članova, koje neposredno biraju birači iz Federacije Bosne i Hercegovine, 21 bira se iz višečlanih izbornih jedinica prema formuli proporcionalne zastupljenosti [82], a sedam su kompenzacijski mandati izabrani sa teritorije Federacije [83]. Od 14 članova, koje neposredno biraju birači sa teritorije Republike Srpske, devet se bira iz višečlanih izbornih jedinica prema formuli proporcionalne zastupljenosti [84], a pet su kompenzacijski mandati izabranih sa teritorije Republike Srpske kao cjeline. [85] *Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH* sastoji se od 15 delegata, dvije trećine su iz FBiH (pet Hrvata i pet Bošnjaka) i trećina iz Republike Srpske (pet Srba). Bošnjačke, odnosno hrvatske delegate u *Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH*, iz Federacije Bosne i Hercegovine, bira bošnjački odnosno hrvatski klub delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, dok delegati iz reda srpskog naroda i iz reda ostalih u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ne učestvuju u postupku izbora bošnjačkih odnosno hrvatskih delegata za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH iz Federacije Bosne i Hercegovine. Delegate u Dom naroda

---

[82] U skladu sa članom 9.5 ovog Izbornog zakona BiH:
(1) U svakoj izbornoj jedinici mandati se raspodjeljuju na sljedeći način: za svaku političku stranku i koaliciju, ukupan broj važećih glasova koje je politička stranka ili koalicija osvojila dijeli se sa 1, 3, 5, 7, 9, 11, i tako redom, sve dok je to potrebno za tu raspodjelu mandata. Brojevi koji se dobiju ovom serijom dijeljenja su "količnici". Broj glasova za nezavisnog kandidata je količnik tog kandidata.
(2) Količnici se redaju od najvećeg do najmanjeg. Mandati se dijele po redu, počev od najvećeg količnika, dok se ne raspodijele svi mandati izborne jedinice za određeni organ.
(3) Politička stranka, koalicija, lista nezavisnih kandidata i nezavisni kandidat ne može sudjelovati u raspodjeli mandata ako ne osvoji više od 3% od ukupnog broja važećih glasačkih listića u izbornoj jedinici.
[83] Ovo je regulirano članom 9.6 Izbornog zakona BiH:
Kompenzacijski mandati dodjeljuju se na sljedeći način:
a) U raspodjeli kompenzacijskih mandata mogu učestvovati samo političke stranke i koalicije koje su osvojile više od 3% od ukupnog broja važećih glasačkih listića za područje entiteta za koji je sačinjena kompenzacijska lista. Prvo se, prema formuli utvrđenoj u članu 9.5 ovog Zakona, raspodjeljuje ukupan broj mandata za zakonodavni organ koji se dodjeljuju za teritoriju određenog entiteta, umanjen za broj mandata koje su osvojili nezavisni kandidati.
b) Od broja mandata koje je dobila lista političke stranke ili koalicije, primjenom ovog postupka, oduzima se broj mandata koje je ta politička stranka ili koalicija osvojila, prema postupku utvrđenom u članu 9.5 ovog Zakona. Preostali broj je broj kompenzacijskih mandata koji lista dobija.
c) Ako politička stranka ili koalicija dobije negativan broj mandata primjenom postupka iz tačke
b) ovog člana, ta politička stranka ili koalicija zadržat će mandate dobijene u izbornim jedinicama, ali neće dobiti nijedan kompenzacijski mandat. U slučaju da jedna ili više listi dobiju negativan broj mandata, u skladu s tim se smanjuje broj mandata koji se raspodjeljuju prema postupku iz ovog člana, kako bi se sačuvao tačan broj mandata u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine izabranih sa teritorije određenog entiteta.
[84] Također član 9.5
[85] Član 9.6

Parlamentarne skupštine BiH (pet Srba) iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske, uz učešće poslanika iz reda bošnjačkog i hrvatskog naroda i iz reda ostalih. Prema članu 9.12 Izbornog zakona BiH, svaki politički subjekt koji je zastupljen u jednom od poslaničkih klubova (bošnjački i hrvatski u Parlamentu F BiH i srpski u NS RS) ima pravo da nominuje jednog ili više kandidata na listi za izbor bošnjačkih, hrvatskih odnosno srpskih delegata u Dom naroda. Te liste mogu sadržavati više kandidata od broja delegata koji se biraju u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. Svaki delegat, odnosno poslanik, u procesu glasanja, koji je tajan, daje jedan glas za listu kandidata za izbor delegata u Dom naroda. Izborni materijal i rezultati glasanja dostavljaju se Centralnoj izbornoj komisiji BiH na potvrđivanje i ovaj organ na osnovu zakonskih odbredbi vrši konačnu raspodjelu mandata. Mandati se raspodjeljuju jedan po jedan po listama, u skladu sa članom 9.5 Izbornog zakona, i to prema redoslijedu na listi. Ako prilikom raspodjele budu dobijeni identični količnici, mandat se dodjeljuje žrijebanjem. Član 1.9. Izbornog zakona BiH propisuje da „mandat pripada izabranom nosiocu mandata, a ne političkoj stranci, koaliciji ili listi nezavisnih kandidata koja ga je predložila na kandidatskoj listi“ (Izborni zakon BiH, 2008: član 1.9).

Izborima u *Brčko Distriktu*, koji obuhvata cjelokupnu teritoriju Općine Brčko u granicama od 1. januara 1991, biraju se vijećnici u Skupštini Distrikta i Gradonačelnik. Skupština se sastoji od dvadeset i devet poslanika koji se biraju na općim, slobodnim, otvorenim i neposrednim izborima (Statut Distrikta Brčko; B.1, član 24). Vladu Brčko Distrikta čine Gradonačelnik i šefovi Odjela. Gradonačelnika bira Skupština i on obavlja svoje dužnosti za vrijeme mandata Skupštine i ostaje na funkciji do izbora novog Gradonačelnika (Statut Brčko Distrikta; C.1, član 47).

Parlament Federacije BiH sastoji se iz *Predstavničkog doma* i *Doma naroda***.** Predstavnički dom čini 98 poslanika, koji se biraju demokratskim putem na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, na teritoriji Federacije BiH, u skladu sa Ustavom Federacije BiH i Izbornim zakonom BiH. Izborni zakon BiH nalaže da najmanje četiri člana svakog konstitutivnog naroda bude zastupljeno u *Predstavničkom domu Federacije*. Poslanici u ovom domu federalnog Parlamenta biraju se u višečlanim izbornim jedinicama, prema utvrđenoj formuli proporcionalne zastupljenosti. Ukoliko politička stranka ili koalicija na svojoj kompenzacijskoj listi nema dovoljno kvalificiranih kandidata iz reda relevantnog konstitutivnog naroda da popuni mjesta koja su joj dodijeljena, navodi se u Izbornom zakonu BiH, mandat se prenosi na listu stranke ili koalicije koja je osvojila najveći broj glasova i koja ima još takvih kandidata na svojoj kompenzacijskoj listi. Nakon provedenih izbora, Predstavnički dom saziva se prvi put najkasnije 20 dana nakon objavljivanja rezultata glasanja, a sazivanje prve sjednice vrši predsjedavajući prethodnog saziva i predsjedava sjednicom do izbora novog

predsjedavajućeg. [86] Poslanici imaju mandat od četiri godine. Ustav FBiH propisuje u članu 3 da „Prije svakih izbora, svaka registrirana stranka objavljuje izbornu listu kandidata. Izabrani poslanici u Predstavničkom domu iz svake stranke osobe su sa vrha liste te stranke, prema broju dobijenih glasova. Zamjene za poslanike vrše se od osoba koje slijede na ostatku liste.“ [87] *Dom naroda* se sastoji od 58 poslanika, po 17 iz reda svakog od konstitutivnih naroda, i sedam izaslanika iz reda ostalih koji se biraju indirektno, odnosno delegiraju ih skupštine kantona. Njihov mandat je četiri godine.

Zakonodavnu vlast u Republici Srpskoj vrše *Narodna skupština Republike Srpske* i *Vijeće naroda RS*. *Narodna skupština RS* broji 83 narodna poslanika, koji se biraju neposredno i tajnim glasanjem, a „izbornim zakonima utvrđuju se izborne jedinice i sistem podjele mandata u kojima se obezbeđuje da sve općine budu na odgovarajući način zastupljene u Narodnoj skupštini“ (Ustav RS; V.I, član 71). Poslanike NSRS biraju građani koji žive na teritoriji Republike Srpske i najmanje četiri člana jednog konstitutivnog naroda moraju biti zastupljena u Skupštini Radi zaštite interesa konstitutivnih naroda na teritoriji RS formirano je posebno tijelo, *Vijeće naroda RS*, i njegovo je osnivanje i funkcioniranje omogućeno Amandmanom LXXVI na Ustav Republike Srpske. Ovaj specijalni organ vlasti ne učestvuje direktno u postupku donošenja legislativnih akata, ali vrši njihovu kontrolu sa ciljem da utvrdi da li izglasani zakonski akti, ili propis, na bilo koji način ugrožava nacionalni vitalni interes konstitutivnih naroda. Vijeće naroda čini 28 delegata, po osam iz reda svakog od konstitutivnih naroda i četvoro iz reda „ostalih“ (Poslovnik Vijeća Naroda Republike Srpske).

U izboru *Predsjednika Federacije BiH* učestvuju klubovi bošnjačkih, hrvatskih i srpskih poslanika u Domu naroda Parlamenta F BiH, koji kandidiraju po jednu osobu. Izbor za Predsjednika i Potpredsjednika Federacije zahtjeva prihvatanje sviha kandidata zajednički, većinom glasova u Predstavničkom domu, a zatim većinom glasova u Domu naroda, uključujući većinu glasova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata. Izabrane osobe će naizmjenično po jednu godinu biti Predsjednici Federacije, a zatim Potpredsjednici Federacije, u periodu od četiri godine. Predsjednici Federacije, jedan za drugim, ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda (Ustav FbiH: B.1, član 1,2). *Predsjednik Republike Srpske* i potpredsjednici RS biraju se sa liste kandidata za predsjednika RS, na neposrednim izborima, tako što je za predjsednika izabran kandidat koji dobije najveći broj glasova, a za potpredsjednike su izabrani kandidati iz druga dva konstitutivna naroda koji imaju najveći broj glasova iza izabranog predjednika RS. Ovakav način glasanja je zasnovan na Odluci Visokog predstavnika, broj 150/02.

---

[86] http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/predstavnicki_dom/index.html
[87] Ustav Federacije BiH, član 3.2

Kantonalne skupštine su jednodomna predstavnička tijela sa tolikim brojem poslanika koliko je to predviđeno ustavima kantona. Tako, Skupština Kantona Tuzla, kao najvećeg u BiH, vrši zakonodavnu vlast, jednodomna je, i broji 35 poslanika. Poslanike biraju birači na demokratskim i neposrednim izborima tajnim glasanjem na cijeloj teritoriji Kantona, u skladu sa zakonskim propisima. Mandat im traje četiri godine (Ustav Tuzlanskog kantona; IV.A.1., članovi 15, 16, 17 i 18). Prilikom izbora poslanika obezbjeđuje se odgovarajuća zastupljenost predstavnika Bošnjaka, Hrvata i Srba proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva na području Kantona. [88]

Prema *Statutu Grada Banja Luke*, osnovni organi vlasti su Skupština Grada i Gradonačelnik (Statut Grada Banja Luka; III, član 32). Banjalučka Skupština broji 31 vijećnika, koji se prema Izbornom zakonu biraju na neposrednim tajnim izborima, na period od 4 godine. Gradonačelnik je nosilac izvršne vlasti u Gradu, zastupa ga i predstavlja, bira se na period od 4 godine, neposrednim i tajnim izborima (Statu Grada Banja Luka; III, članovi 50 i 51). Organi Grada obezbjeđuju proporcionalnu zastupljenost konstitutivnih naroda i grupa „ostalih“ u organima Grada, na osnovu posljednjeg popisa stanovništva. Za razliku od Banja Luke, vijećnici za *Gradsko vijeće u Sarajevu*, delegiraju se u vijećima četiri općine–osnivača Grada Sarajeva, a to su – Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo i Novi Grad. Prema Članu 21. Statuta Grada Sarajeva, „Gradsko vijeće sastoji se od 28 vijećnika i svako općinsko vijeće općina koje čine Grad Sarajevo bira po sedam delegata u Gradsko vijeće iz reda općinskih vijećnika“, uz obavezu da Bošnjacima, Hrvatima i Srbima bude pojedinačno garantiran minimum od 20% mjesta u Gradskom vijeću, bez obzira na izborne rezultate. U aktualnom Statutu Grada, mjesto „Srbi“ stoji „ostali“, no nakon odluke Visokog predstavnika o konstitutivnosti svih naroda na teritoriji cijele BiH, nju su morale uvažiti i federalne institucije te u svoje akte, najčešće poslovnike, i dopune statuta, uključiti ravnopravnu participaciju predstavnika srpskog naroda u vršenju vlasti. *Grad Istočno Sarajevo* (raniji naziv Srpsko) je teritorijalno-administrativna jedinica Republike Srpske i BiH, i obuhvata 6 općina. Skupštinu Grada čini 31 poslanik iz 6 općina koje se nalaze u sastavu Grada. U trenutnom sastavu Skupštine Grada najviše poslanika, 8, daje SO Pale, šest ih je delegirano iz SO Sokolac i SO Istočna Ilidža, 5 iz SO Istočno Novo Sarajevo, i po tri iz SO Trnovo i Istočni Stari Grad. [89] O sastavu *Gradskog vijeća Mostara*, koje broji 35 vijećnika, odlučuju birači na slobodnim, demokratskim i neposrednim izborima, u

[88] Na primjer, ovu klauzulu poznaje i Ustav Tuzlanskog kantona, u čijem dijelu I, članu 3 stoji: „Konstitutivni narodi i pripadnici ostalih bit će proporcionalno zastupljeni u Vladi, ministarstvima Kantona, kantonalnim i općinskim sudovima, u kantonalnim i općinskim organima vlasti i upravi.Takva zastupljenost će odražavati popis stanovništva iz 1991. godine do potpune provedbe Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini“.

[89] Web stranica Grada Istočno Sarajevo navodi imena poslanika u Skupštini Grada, i spisak je dostupan na linku http://www.gradisarajevo.net/odbornici.htm

skladu sa Izbornim zakonom BiH (Statut Grada Mostara; I, član 14), i pri tome se mora voditi računa o proporcionalnoj zastupljenosti, koju predviđa Statut u kojem stoji kako će „najmanje četiri predstavnika iz reda svakog konstitutivnog naroda i jedan iz reda ostalih biti zastupljeni u Gradskom vijeću". Pri tome, "nijedan od konstitutivnih naroda ne može imati više od petnaest vijećnika" (Statut Grada Mostara; I, član 16). Izbor gradonačelnika u Mostaru nije neposredan već se obavlja putem Gradskog vijeća. Za Gradonačelnika mogu biti predloženi izabrani vijećnici u Gradsko vijeće, i svaki vijećnik ima pravo da nominira kandidate iz reda izabranih vijećnika. Za izbor Gradonačelnika potrebna je dvotrećinska većina glasova izabranih gradskih vijećnika, i ukoliko nijedan od kandidata ne dobije dovoljan broj glasova u prvom krugu, vrši se drugi krug izbora između dva kandidata koji su dobili najveći broj glasova u prvom krugu. Ukoliko je, uslijed neodlučnog ishoda izbora među kandidatima u prvom krugu, nemoguće ustanoviti koja su dva kandidata dobila najveći broj glasova, organizirat će se poseban krug za ove kandidate kako bi se izvršio odabir kandidata ili kandidata koji će se kvalificirati za drugi krug. Ukoliko nijedan od preostala dva kandidata ne dobije dvotrećinsku većinu glasova u drugom krugu, vrši se treći krug izbora. U trećem krugu, prosta većina glasova izabranih gradskih vijećnika je potrebna za izbor gradonačelnika od dva preostala kandidata. Ukoliko preostala dva kandidata dobiju isti broj glasova u trećem krugu, mlađi od ta dva kandidata biti će izabran za gradonačelnika (Statut Grada Mostara; I, član 44).

Bosna i Hercegovina sastavljena je od 97 općina u F BiH i 62 u Republici Srpskoj. Vijećnici za *općinska vijeća* biraju se neposrednim putem, na tajnim izborima, svake četiri godine na lokalnim izborima. Kod izbora za vijećnike u općinskim vijećima, birači glasaju za liste, ali zaokružuju i kandidate na njima (sistem „otvorenih lista"), što im omogućuje da izaberu one kandidate koje poznaju, bilo personalno, bilo kroz njihov dotadašnji rad, i to daje još jednu ozbiljnu dimenziju procesu demokratskih izbora. Načelnici općina biraju se, također, neposredno.

3. SPECIFIČNOSTI IZBORNOG SISTEMA U BiH

3.1. IZLAZNOST NA IZBORE

Prema podacima CIK-a na posljednjim lokalnim izborima, 5. oktobra 2008. godine, glasati je moglo ukupno 3,024,127 registrovanih birača, a 55,3 posto je iskoristilo to svoje pravo. Najviša izlaznost bila je u Trnovu, čak 92 posto, te Orašju, 86 posto. Na općim izborima u BiH 2006. godine,

prema podacima Centralne izborne komisije, izlaznost je bila 55,31 posto [90]. Izlaznost na lokalnim izborima 2004. godine bila je 46,8 posto. Univerzitetski profesor dr. Slavo Kukić smatra da je, ukoliko govorimo o apstinenciji, ona najviše „izražena kod onih koji po svojoj profilaciji pripadaju političkom centru ili političkim orijentacijama lijevo od centra. Dakle onaj dio političke scene koji se odnosi na političku poziciju desno od centra je naprosto veoma disciplinirana. Taj dio se može razumijeti. Taj dio političke scene popunjen je od 90-te godine i taj dio političke scene je odredio državne službe“ (Kukić, dubinski intervju, 2008).

3.2. PREDIZBORNE PORUKE

Predizborne poruke političara i političarki tijekom kampanje za lokalne izbore 2008. u najvećoj mjeri odnosile su se na teme koje su nerelevantne za život u lokalnim zajednicama. To su rezultati istraživanja koje je sprovela nevladina organizacija ACIPS (www.acips.ba), kroz praćenje pet TV stanica, šest dnevnih novina, tri news portala, i službene portale devet analiziranih stranaka (SNSD, SDA, SBiH, SDP, NSRZB, NS, SDS, HDZ BiH, HDZ 1990).

U 34% istupa političari i političarke govorili su o temama koje su relevantne za lokalne izbore. To znači da se većina njihovih istupa, 65%, nije odnosila na uvjete života u lokalnim zajednicama, a odnosila se na teme poput popisa stanovništva, ustavnih promjena, međusobnog optuživanja...

ACIPS je analizirao ukupno 8268 izjava u periodu od 05.09. do 25.09.2008. kroz deset tema: radna mjesta, mladi, obrazovanje, lokalna samouprava, zdravstvo, selo/ruralni razvoj, socijalne politike/siromaštvo/penzije, lokalna infrastruktura i zaštita okoliša. Konkretno poboljšanje u ovim oblastima ponuđeno je ukupno u samo 1% slučajeva. Na osnovu toga može se pretpostaviti da konkretni programi pobošljanja života u lokalnim zajednicama nisu bili presudni za glasačku odluku svakog birača i biračice. Generalno se može zaključiti, iz podataka dobivenih analizom, da se u ovoj predizbornoj kampanji najviše pričalo o lokalnoj infrastrukturi i zaposlenju, a najmanje o okolišu.

U Bosni i Hercegovini ne postoji jedinstvena institucija koja se bavi nadgledanjem predizbornih kampanja, niti isključivo izbora, izuzev Centralne izborne komisije. Monitoring izbora i predizbornih kampanja jesu sporadična aktivnost pojedinih nevladinih organizacija, te samim time provedba monitoringa ili nadgledanja izbora je ograničena i radi se na *ad hoc* osnovama.

---

[90] Najveća je izlaznost bila u Goraždanskom kantonu (63,13 %) i Tuzlanskom kantonu (59,24 %), dok je najmanje ljudi izašlo da glasa u Unsko-sanskom (49,86 %) i Livanjskom kantonu (49,44 %).

3.3. NACIONALNE MANJINE

Dva zakona reguliraju učešće nacionalnih manjina na izborima u Bosni i Hercegovini. Zakon o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina iz 2003. godine prepoznaje 17 različitih nacionalnih i etničkih grupa koje ispunjavaju uslove za status nacionalne manjine, i to su Albanci, Crnogorci, Česi, Italijani, Jevreji, Mađari, Makedonci, Njemci, Poljaci, Romi, Rumuni, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Turci i Ukrajinci (član 3 Zakona). U svom članu 19 ovaj Zakon predviđa da „pripadnici nacionalnih manjina iz člana 3. ovog zakona imaju pravo na zastupljenost u organima vlasti i drugim javnim službama na svim nivoima, srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu prema posljednjem popisu u BiH“. Tek je odlukom CIK-a omogućena realizacija ovog prava, i to na lokalnim izborima 5. oktobra 2008. godine. Obavezu da svoje statute usklade sa izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH imale su one opštine koje su prema popisu stanovništva iz 1991. godine imale registrovane više od 3 posto nacionalnih manjina u odnosu na ukupan broj stanovnika. Do kraja maja, kada je i bio predviđen rok, se predaju ovjere učešća političkih subjekata na izborima, svoje statute su izmjenile i dopunile 41 jedinice lokalne samouprave/uprave u BiH. Po dva mandata u svojim lokalnim parlamentima osigurali su Donji Vakuf i Derventa, a po jedan, na teritoriji Federacije BiH, Srebrenik, Tuzla, Kalesija, Breza, Jablanica, Ključ, Lukavac, Pale (F BiH), Sanski Most, Varoš, Gradačac, Ilijaš, Bosanski Petrovac, Novo Sarajevo, Usora, Teočak i Kakanj. U Republici Srpskoj, po jedno skupštinsko mjesto za predstavnike nacionalnih manjina predviđeno je u Bosanskoj Dubici, Milićima, Sokocu, Istočnoj Ilidži, Ljubinju, Višegradu, Prijedoru, Palama (RS), Trebinju, Gradiški, Trnovu (RS), Zvorniku, Osmancima, Novom Gradu/Bosanskom Novom, Doboju, Modriči, Kalinoviku, Jezeru, Rudom, Prnjavoru i Laktašima, te u Skupštini Grada Banja Luka. CIK-u su 32 općine dostavile podatke kako nemaju obavezu da mijenjaju svoje statute. Odlukom supervizora u Distriktu Brčkom, Raffija Gregorijana, za nacionalne manjine predviđena su dva mjesta. Gregorijan je je izmjenio Statut Distrikta te donio novi Poslovnik o radu Skupštine i novi Izborni zakon BD-a, koji je usklađen sa Statutom i Izbornim zakonom na državnom nivou. Izmjene predviđaju da će ubuduće za skupštinsku odluku morati glasati barem trećina poslanika iz svakog konstitutivnog naroda, a da bi promovirao efikasnije procedure skupštinskog odlučivanja Gregorijan je propisao da će u većini slučajeva odluke biti donešene glasovima poslanika koji su došli na sjednicu i glasaju (Oslobođenje, 13. maj 2008: 7).

3.4. POSEBAN STATUS SREBRENICE

Izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, uoči lokalnih izbora 2008. godine, specijalan status je dobila Općina Srebrenica, i prema novim odredbama svi nekadašnji stanovnici ove Općine imaju pravo glasa na

izborima, bez obzira na mjesto prebivališta, pod uslovom da se registriraju na odgovarajući birački spisak za Srebrenicu. Prilikom izglasanja ove odluke u oba doma Parlamenta BiH u obzir je uzeta „ljudska tragedija u tom mjestu“. Do te odluke u Srebrenici su mogli lično ili u odsustvu glasati samo osobe koje su imale zvaničan status raseljene osobe, a kako je naglasila glasnogovornica CIK-a Maksida Bajramović, takvih je osoba malo jer je većina prijavljena u Federaciji BiH, neki zbog penzija, drugi zbog liječenja, ili već nekih drugih razloga i potreba. Još jedan od negativnih trendova, uočenih u Srebrenici, jeste i svojevrstan trend pada broja onih koji mogu da glasaju. Tako je 2004. u ovoj Općini za izbore bilo prijavljeno 20.000 birača, a 2006. na općim izborima svega 12.000, da bi na lokalnim izborima 2008. godine broj onih koji su imali pravo glasa bio 15.492.

3.5. DIJASPORA

Državljani Bosne i Hercegovine, koji žive izvan BiH, mogu na izborima za predstavnike u bh institucijama glasati jedino ako im je mjesto prebivališta u ovoj zemlji. To jasno regulira Izborni zakon, prema kojem biračko pravo imaju sve osobe koje imaju navršenih 18 godina do dana izbora, koji su državljani BiH, te imaju ovdje prebivalište (Izborni zakon BiH, 1.4, 1.5).

Državljani BiH koji žive u inozemstvu dužni su se prijaviti i biti upisani u Centralni birački spisak za glasanje izvan BiH, a to čine popunjavanjem Obrasca prijave za glasanje izvan BiH Centralnoj izbornoj komisiji BiH. Ukoliko se radi o osobama koje su izbjegle iz BiH, tada je potrebno da navedu adresu i općinu u kojoj su imali prebivalište u vrijeme popisa stanovništva 1991. godine ili u periodu od popisa do sticanja statusa izbjeglog lica. Ukoliko osoba privremeno živi u inozemstvu, potrebno je navesti adresu prebivališta prije odlaska u inozemstvo ako u toj općini ima prijavljeno prebivalište i u trenutku podnošenja prijave za glasanje izvan BiH. Podnosilac prijave koji se prijavljuje u svojstvu izbjeglog lica iz BiH je obavezan da dostavi dokaz o prebivalištu iz vremena popisa 1991. godine. (Izborni zakon BiH, 20.8, 20.9).

Državljani Bosne i Hercegovine, koji imaju i državljanstvo Hrvatske a prebivalište u Bosni i Hercegovini, imaju pravo glasati i na izborima te države. Prema Zakonu o izborima zastupnika u hrvatski Sabor, birači koji nemaju prebivalište u RH, a hrvatski su državljani, imaju pravo na zastupljenost u Saboru. Oni biraju zastupnike na temelju liste sa po 14 kandidata u posebnoj izbornoj jedinici. Broj zastupnika koji će se na taj nači birati određuje se spomenutim Zakonom (Zakon, članovi 8, 40, 41, 42).

Srbija nema izbornu listu za dijasporu, prema Zakonu o izboru narodnih poslanika, biračko pravo određuje se, između ostalih kriterija, i prebivalištem u Srbiji (Zakon, član 10). Na proteklim predsjedničkim i parlamentarnim izborima bilo je otvoreno biralište u Banja Luci, gdje su,

prema odluci Republičke izborne komisije Srbije, imali pravo glasati državljani Srbije koji imaju boravište u Republici Srpskoj, a lične dokumente sa prebivalištem u Srbiji.

4. ZAKLJUČAK

Razvoj izbornog sistema u Bosni i Hercegovini, od poslijeratnih godina do danas bio je kompliciran, zbog složene strukture države, izbornog sistema koji kombinuje različite izborne formule u zavisnosti od nivoa vlasti koja se bira, te u konačnici Ustava BiH koji diskriminira i isključuje pojedine grupe po pitanju učešća u izborima. To se odnosi prvenstveno na pripadnike ostalih, a nekoliko tužbi predato je zbog toga Međunarodnom sudu za ljudska prava. Bosna i Hercegovina prešla je put iz jednostranačja, preko post-konfliktnog i „kontrolisanog“ političko-društvenog sistema, do demokracije. Međutim, demokratsko funkcioniranje institucija bio je nametnut proces, a međunarodna zajednica koju je predstavljao Ured visokog predstavnika bila je stvarna vlast. Tako je i izborni sistem bio „uvezen“ od strane međunarodne zajednice, a građani „gurnuti“ u demokratske procese, pa tako i u proces izbora svojih političkih predstavnika i predstavnica. Rigidni politički sistem koji promoviše podjeljenost ogledava se i u procesu izbora, a nedostatak političke kulture, zainteresiranosti običnih građana i građanki, obesmislio je djelimično izbore kao nužan preduvjet funkcionalne demokracije.

Sa druge strane, u Bosni i Hercegovini još uvijek ne postoji tijelo, osim Centralne izborne komisije, koje bi stalno nadgledalo provođenje izbora, kao što je to u Srbiji CeSid, a u Hrvatskoj GONG. Takvo tijelo neophodno je uspostaviti kako bi se građani i građanke potakli na izlazak na izbore, ali i educirali za značaj njihovog glasa. Većina predizbornih poruka političara i političarki, što se vidjelo u istraživanju ACIPS-a 2008., nije bila relevantna za stvarne uvjete života ljudi u BiH u lokalnim zajednicama. Za naredne izbore, 2010. godine potrebno je uz praćenje samih izbora, izbornih poruka, te educiranje potencijalnih birača i biračica, ali i kandidata te kandidatkinja, za značaj izbora, jer oni nisu stvar države i njenih institucija, već samih građana i građanki Bosne i Hercegovine. Ovakva je percepcija, bar do sada, bila vrlo malo rasprostranjena uoči i tokom izbornog procesa.

LITERATURA

Alumni Centar za interdisciplinarne postdiplomske studije, zvanična web prezentacija, www.acips.ba

Arnautović, Suad (1996). Izbori u Bosni i Hercegovini ’90: Analiza izbornog procesa. Sarajevo: PROMOCULT.

Centralna izborna komisija BiH, zvanična web prezentacija, www.izbori.ba

Editorial board (2006). Democracy Assestment in Bosnia and Herzegovina, Sarajevo: Open Society Fun B-H, 127 - 147

Hrvatska demokratska zajednica BiH, zvanična web prezentacija, www.hdzbih.org

Izborna enciklopedija, 2008. Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske. Preuzeto 19. avgusta 2008. godine sahttp://www.izbori.hr/izbori/ip.nsf/WPDS/5B79A43B63431 DCBC12574270034F73D?open&1

Izborni zakon BiH, 2008, http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/POIZpw110508.pdf

Kasapović, Mirjana (2005). Bosnia and Herzegovina: Consociational or Liberal Democracy? Zagreb: Politička misao, Vol. XLII, No. 5, pp. 3–30. Preuzeto 25. septembra 2008. godine sa http://fakultet.fpzg.hr/politicka-misao/DataStorage/Articles/40.pdf

Kukan, M. (2008, 4. septembar). Govor mržnje bit će rigorozno kažnjavan, Dnevni avaz, 8

Lučić, Ivo (2007). Bosna i Hercegovina od prvih izbora do međunarodnog priznanja. Mostar: Status, broj 12. Preuzeto 10. septembra 2008. godine sa

http://www.status.ba/novi_broj/Lucic_BiH%20od%20prvih%20izbora.pdf

Misija Evropske organizacije za sigurnost i saradnju u BiH, zvanična web stranica www.oscebih.org

Mijan, Zvonko (2006). Volja birača ili algebra bez granica: Kakav izborni sistem treba BiH? Preuzeto 20. avgusta 2008. godine sa http://www.pulsdemokratije.net/index.php?a=pdf &l=bs&id=304

O., A. (2008, 5. maj 2008). Dodik pristao na poseban status Srberenice, Oslobođenje, 2 – 3

O., A. (2008, 5. maj 2008). Dva skupštinska mjesta za manjine, Oslobođenje, 3

Opći okvirni Sporazum za mir u Bosni i Hercegovinu, Aneks 3 - Sporazum o izborima, http://www.oscebih.org/overview/gfap/bos/annex3.asp

Pejanović, Mirko (2006). Geneza razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini sa osvrtom na mogućnost formiranja parlamentarne većine poslije izbora 2006. godine. Preuzeto 12. septembra 2008. godine prisupljeno sa http://www.orbus.be/aktua/arhiva/aktua1306.htm

Poslovnik Vijeća Naroda Republike Srpske, http://www.vijecenarodars.net/lat/poslovnik/ poslovnik.php

Pravilnik o medijskom predstavljanju Centralne izborne komisije. Dostupno na http://www.izbori.ba/documents/2008/11-06-08/Pravilnik%20o%20medijskom%20predstavljanju%20usvojena-BOS.pdfUred Visokog predstavnika, zvanična prezentacija www.ohr.int

Pušić, Dario (2008, 13. jul). Izbori u BiH jedu milijune maraka, Dnevni list, 12

Srpska demokratska stranka, zvanična web prezentacija, www.sdsrs.com

Statut Brčko Distrikta, http://www.skupstinabd.ba/ba/index.php?option=com_content&task= view&id=46&Itemid=79

Statut Grada Banja Luka,http://www.banjaluka.rs.ba/_l/default.aspx?pg=skupstina/ statut.html&newsCat=51&forumCat=&type=plain

Statut Grada Mostara, http://www.mostar.ba/statut.htm

Statut Grada Sarajeva, http://www.sarajevo.ba/ba/stream.php?kat=62

Statut Općine Centar, Sarajevo, http://www.centar.ba/?jezik=bos&x=4&y=19&z=209

Stranka demokratske akcije, zvanična web prezentacija, www.sda.ba

Terzić. A (2008, 13. maj 2008). Izbor manjina u oktobru siguran u 41 općini, Oslobođenje,

Terzić, A (2008, 7. maj). Srebrenica za dvije godine izgubila 8.000 birača, Oslobođenje, 5

Zakon o finansiranju političkih partija BiH,http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/ POZOFPP110508web-BOS.pdf

Zakon o izboru narodnih poslanika, Republika Srbija, http://www.cesid.org/zakoni/sr/ poslanici.jsp

Zakonu o izborima zastupnika u hrvatski Sabor, http://www.izbori.hr/izbori/izbori07.nsf/WPD/76865AA7024A5746C125737600405688/$File/izborZast.pdf
Zakon o sukobu interesa BiH, http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/POZSI110508.pdf
Zakon o Vijeću ministara BiH, http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/POZVM110508.pdf
Ustav Federacije BiH, www.parlamentfbih.gov.ba/hrv/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html
Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona/županije, http://www.vlada-hnz-k.ba/home.php?mod=ustav
Ustav Kantona Sarajevo, www.ks.gov.ba/ministarstva/pravda/propisi/ustavKantona.pdf
Ustav Tuzlanskog kantona, http://www.vladatk.kim.ba/Ustav/ustav.htm
Ustav Republike Srpske, www.ustavnisud.org/html/pravno%20utemeljenje/ustav_hrvatski.pdf

III TERITORIJALNO-POLITIČKA ORGANIZACIJA BOSNE I HERCEGOVINE

BRČKO DISTRIKT

Lejla Lilić

Sažetak

Aneksom 2. Dejtonskog sporazuma Brčko Distrikt je definiran kao „jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine“. Nedvojbeno je Brčko Distrikt još jedna u nizu posebnosti Bosne i Hercegovine, počev od njegovog nastanka pa do pitanja ustavnog statusa. 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).

Ključne riječi: Arbitražni Tribunal za Brčko, Konačna odluka, condominij, međunarona supervizija, teritorijalna organizacija BiH, ustavni položaj Brčko Distrikta, Statut Brčko Distrikta, lokalna samouprava, Zakon o Brčko Distriktu

1. NASTANAK BRČKO DISTRIKTA

Brčko Distrikt 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 jeste grad Brčko. Prema zadnjim procjenama u Brčko Distriktu živi oko 100.000 stanovnika. Brčko Distrikt počiva na principima multietničnosti, multikulturalnosti i multireligioznosti.

Arbitražnom odlukom Tribunala uspostavlja se jedinica Brčko Distrikt, kao nova jedinica u državnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine. Od niza specifičnosti BiH možda je upravo Brčko Distrikt 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.

Posebnost nastanka Brčko Distrikta 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 entitet niti kanton, ali je svrstava i definira jedinicom lokalne samouprave i naziva Brčko Distrikt.

1.1. ARBITRAŽA I KONAČNA ODLUKA TRIBUNALA ZA BRČKO

Izostanak sporazuma o pripadnosti oblasti Brčko jednom od enititeta je predstavljalo jedini nerješeni 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. 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, je trebao biti odabran sporazumom dva entiteski naimenovana arbitra. U slučaju izostanka dogovora o trećem arbitru, istog imenuje predsjednik Međunarodnog suda pravde, što se i desilo. Članovi arbitraže za Brčko su bili Roberts B. Owen, predsjedavajući arbitar, Ćazim 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 15.02.2008. 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 oblasti 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 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 oblasti Brčko „sistematski odbijala da sprovede (zapravo, kršila) Dejtonski sporazum u oblasti Brčko“ (Konačna odluka, stav 4.). Prva odluka koju je donio Tribunal (potpisao je samo predsjedavajući arbitar) dana 15.02.1997. 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 kojeg pak imenuje Ured Visokog predstavnika za BiH. Supervizoru je određen posebni mandat čiji su glavni ciljevi bili: olakšati postepeni 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 sa 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 15.03.1998. 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 multietničkih ustanova i saradnji sa 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 05.03.1999. godine, sa dvije i po godine zakašnjenja, je riješen ustavni status oblasti Brčko – uspostavljen je Brčko Distrikt 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 (Službeni glasnik BiH br.9-2000) kojom se navodi da je Brčko Distrikt proglašen 08.03.2000. 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. Pozvavši se na član 9. Konačne arbitražne odluke, supervizor je, u konsultaciji sa Visokim predstavnikom, proglasio i Statut Brčko Distrikta, te se ovaj datum uzima kao zvanični datum kada je Brčko Distrikt 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 svojevrstan 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 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, njegove ovlasti i položaj, postavlja se neizbježno pitanje o

položaju Brčko Distrikta u političko-teritorijlnom ustrojstvu BiH i realnim mogućnostima njegove egzistencije onako kako je to određeno samom odlukom Tribunala. Sada, nakon osam godina od proglašenja Brčko Distrikta, 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-TERITORIJLNOJ STRUKTURI BiH

Dejtonski mirovni sporazum je formirao strukturu BiH – čine je dva entiteta i naknadno riješeno pitanje Brčko Distrikta definirano kao područje sa 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 (condominij) oba entiteta (Konačna odluka paragraf 11.). Pitanje federalizma u BiH jeste uvijek aktuelno, posebice kada u strukturi postoji teritorij sa posebnim statusom. Brčko Distrikt je definiran kao „jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom BiH“ (Statut Brčko Distrikta, član 1.). Međutim, upravo je ovakva definicija potakla brojna pitanja i sumnje o mogućnosti uključenja Brčko Distrikta u federalna/ kvazifederalna poimanja BiH i njene ionako kontraverzne strukturalne stvarnosti.

Ukoliko 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 i ne više entiteta. Kako sav teritorij BiH mora pripadati jednom od entiteta, ili i jednom i drugom, tako Brčko Distrikt 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 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“, te uspostavivši Brčko Distrikt mimo Dejtonskog sporazuma i Ustava BiH (obzirom da je Konačna odluka uslijedila četiri godine kasnije i Ustav nije mogao definirati Distrikt jer ga nije ni bilo), kao i činjenicu 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 (sadržan u odluci) adekvatno zaštititi legitimne interese oba entiteta i međunarodne zajednice.

Još je jedna činjenica važna za poziciju Brčko Distrikta: 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. 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, Raffi Gregoriana, prvi korak je usvajanje Zakona o Brčko Distriktu u Parlamentarnoj skupštini BiH (http://www.radio-brcko.co.ba/data_details.asp?cat=txt&subcat=745&id=1918). 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, 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 se ne ugrožava i ne mijenja ustavna struktura entiteta i države. Stav je supervizora da Predsjedništvo BiH bude predlagač ovih amandmana i Zakona.

Dakle, Brčko Distrikt će u političko-teritorijalnoj strukturi BiH imati svoj kontinuitet kao „neutralno područje“, odnosno kao condominij koji pak omogućuje teritorijalni kontinuitet oba entiteta. Stvarna neminovnost jeste puna integracija Distrikta u državu Bosnu i Hercegovinu.

2. USTROJSTVO BRČKO DISTRIKTA

Plan za Brčko Distrikt 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, uspostava multietničkih ustanova te izrada 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 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 je proglašeno na sam dan proglašenja Distrikta, 08.03.2008. godine i predstavlja njegov temeljni pravni akt. Statut je do danas imao nekoliko promjena, većinom po nalozima 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 – 02. februar 2007. godine i Nalog supervizora kojim se donose izmjene Statuta Brčko Disrtrikta, Izborni zakon, Poslovnik o radu Skupštine Brčko Distrikta i izmjene odgovarajućih propisa Brčko Distrikta – 06. maj 2008.godine. Izmjenjeni i pročišćeni tekst Statuta Brčko Distrikta je objavljen u Službenom glasniku Brčko Distrikta BiH br.17/08.

Sve izmjene izvršene putem Naloga supervizora su se temeljile 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 06.05.2008. 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 se reguliraju osnovna obilježja Brčko Distrikta. 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 proizilaze 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 Tibunala i naloga supervizora te je naglašeno da ovi dokumenti imaju veću pravnu snagu u odnosu na sve druge pravne akte sa kojima su u suprotnosti. Posljednji 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 i sjedišta, vojnih snaga, vršenja javne nadležnosti, saradnje sa entitetima i stranim diplomatskim i konzularnim predstavništvima. Ukoliko rezimiramo navedenu glavu i pitanja kojima se bavi, dobijemo sliku Brčko Distrikta kao administrativne jedinice BiH. Dakle, naziv Distrikta je Brčko Distrikt sa sjedištem u gradu Brčko. Distrikt obuhvata cjelokupnu teritoriju općine Brčko u granicama od 01. 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 sa BiH. Distrikt je pravno lice i ima pravnu sposobnost neophodnu da obavlja svoje funkcije (sposobnost sticanja prava i obveza, sposobnost da tuži i bude tužen), a predstavlja ga gradonačelnik. Bosanski, hrvatski i sprski jezik, kao i latinično i ćirilično 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 sa 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 sa 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 treitoriji Distrikta u skladu sa važećim zakonima i propisima BiH i važećim međunarodnim konvencijama.

Glava II se osnosi 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, zahtijeva 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 sa Konvencijom (obaveza poštivanja Konvencije se odnosi na sve institucije Distrikta).

U glavi III se regulira organizacija i funkcije Brčko Distrikta. 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 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 sa 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 06.03.2000. 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", 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. 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 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 – Statut jeste upravo sam odnos Ustav - Distrikt prije nego što bi se uopće moglo govoriti o odnosu Ustav – Statut. Postoji sasvim dovoljan razlog za to: ustavnopravno regulisanje statusa Brčko Distrikta. Naime, ova jedinica lokalne samouprave još uvijek „nakon donošenja Konačne arbitražne odluke nije putem zakona ili ustavnog amandmana na adekvatan način inkorporirana u pravni sistem države BiH“ (Mujkić: 2008: par. 25). Šta to zapravo znači? Znači da stajalište supervizora za Brčko Distrikt Raffi Gregoriana o nužnosti donošenja zakona o Brčko Distriktu u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine (http://www.radio-brcko.co.ba/data_details.asp?cat=txt&subcat=745&id=1918) jeste hitno, jednako kao što znači i da mora doći do pravne integracije Distrikta u državu BiH. U skladu s tim prof. Asim Mujkić je razmatrao način regulacije statusa Brčko Distrikta na sljedeći način:

> Status Distrikta treba regulirati državnim zakonom ili ustavnim amandmanom jer je riječ o državnoj instituciji koja se na osnovu čl. III/5 Ustava može pridodati nadležnostima institucija BiH iz čl. III/1, i to na osnovi „saglasnosti entiteta“, ali i kao „mjera potrebna za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke neovisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH“. U slučaju njegovog reguliranja ustavnim amandmanom, Distrikt može biti unesen u čl. I/3 Ustava BiH, pored nabrojanih entiteta, s naznakom da se nalazi pod ekskluzivnim suverenitetom države BiH. Član I/3 Ustava BiH mogao bi biti dopunjen definicijom iz člana 1. stav 1. Statuta Brčko Distrikta BiH, koji utvrđuje da je Distrikt „jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom BiH“ (Mujkić, 2008: par. 27).

Prof. Mujkić smatra da bi na navedeni način bila postignuta višestruka korist: otklonile bi se nedoumice o statusu Distrikta (obzirom da bi i u Ustavu stajalo da se radi o jedinici lokalne samouprave), riješio bi se problem implementacije na području Distrikta državnih zakona koji proističu iz ovlasti koje Ustavom nisu dodijeljene institucijama države (već naknadno prenesene na državni nivo), entiteti bi imali priliku potvrditi svoju punu kooperativnost u implementaciji Konačne odluke (Mujkić, 2008: par.29).

U svakom slučaju, pravna integracija Distrikta u državu BiH je neminovnost. Posmatrajući sadašnju situaciju i stavove međunarodne zajednice (kroz stavove supervizora), integracija će biti izvršena donošenjem Zakona o Brčko Distriku te dva ustavna amandmana koja bi se odnosila na Brčko Distrikt. Prvi amandman bi činjenično opisivao Distrikt onako kako ga je definirala Konačna odluka, te uspostavio osnovu za donošenje Zakona o Distriktu, dok bi drugi amandman stavio Brčko Distrikt na listu institucija koje se mogu direktno obratiti Ustavnom sudu. Hoće li to biti dovoljno i efikasno, obzirom da sam Zakon o Brčko Distriktu već dvije godine čeka na usvajanje u Parlamentarnoj skupštini, ostaje da vidimo i sami.

Što se pak tiče odnosa Ustav BiH – Statut Brčko Distrikta, 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. 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 nalozima supervizora koji su doneseni u skladu sa istim, Ustavom Bosne i Hercegovine i zakonima Bosne i Hercegovine“. Ovime je naglašen princip ustavnosti i zakonitosti. U nadležnosti je sudova Brčko Distrikta 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 Disrikta, Statut se sasvim korektno, pravno-teorijski gledano, poziva na Ustav BiH. Jer, koliko god diskusija o statusu Brčko Distrikta 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. OVLASTI BRČKO DISTRIKTA

Ovlasti koje ima Brčko Distrikt 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 ovlasti Distrikta po pitanju lokalne samouprave rezultat delegiranja Vladi Distrikta od strane oba entiteta i to svih onih ovlasti koje su predhodno vršili entiteti i tri prijašnje općinske vlade. Statut ovlasti 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 – condominium, i kao takva 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 ovlašćenja 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 ovlasti 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 ovlasti 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 je uspostavljen na principu podjele vlasti (član 19. Statuta). U dijelu III Konačne odluke je predstavljena struktura Distrika – 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 sa 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 je zakonodavno tijelo Distrikta. Nadležnost i sastav, te organizacija i funkcije Skupštine su regulirani 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 nadležnosti Skuštine (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 sa pravilima Centralne banke BiH; izbor i razrješavanje predsjednika i potpredsjednika Skupštine, te davanje saglasnosti na imenovanje gradonačelnika; nadgledanje rada Vlade Disrikta 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 Distrkta, 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 tropetinsku većinu glasova od ukupnog broja izabranih zastupnika (ukoliko u prvom krugu nijedan kandidat ne dobije potrebnu većinu, održava se drugi krug u kojem kandidat sa 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 tropetinska 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 tropetinska većina glasova ukupnog broja izabranih zastupnika (odluke koje se tiču razrješenja sa dužnosti predsjednika ili potpredsjednika Skupštine, razrješenja sa dužnosti gradonačelnika, prava veta Skupštine na imenovanje i razrješenje gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade šefova odjeljenja od gradonačelnika, pravo veta Skupštine na imenovanje savjetnika gradonačelnika). Supervizor za Brčko Raffi Gregorian je Nalogom od 06. 05. 2008. godine (Nalog supervizora kojim se donose izmjene Statuta Brčko Distrikta, Izborni zakon Brčko Distrikta, 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 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 nacrte 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, 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.

Vlada Brčko Distrikta 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 nacrte zakona i daje prijedloge Skupštini, predlaže budžet Distrikta i podnosi finansijske izvještaje Distrikta, i 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 (povjerena 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 ativnosti između Vlade, javne uprave i drugih institucija Distrikta) je inkompatibilna sa 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 se sastoji od odjeljenja Vlade Distrikta, Kancelarije gradonačelnika, Direkcije za finansije Distrikta, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom, Kancelarija koordinatora za Distrikt pri Vijeću ministara BiH, te ostali organi uprave kada je to propisano zakonom. Odjeljenja koja čine Vladu Distrikta su sljedeći: 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, sporet 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. Obzirom 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 sa 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 prozilaze iz rada Vlade, kao i o svim drugim pitanjima o kojima Skupština zatraži izvještaj. Vlada mora bez odlaganja dati Skupštini sve tražene informacije o upravljanu 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, to 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, procesuira 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 (sa navršenih 70 godina života) ili ostavke/smjene sa 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 sa 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 (čl. 67. Statuta) je nezavisno od sudstva i policije Distrikta, i njegova funkcija je da goni počinioce krivičnih djela (kao i ostale funkcije u skladu sa Ustavom i zakonima BiH, Stautom i zakonima Distrikta). Javno tužilaštvo Brčko Distrikta je pravosudna institucija sudske vlasti Brčko Distrikta, koju još čine Pravosudna komisija Brčko Distrikta, Apelacioni sud Brčko Distrikta, Osnovni sud Brčko Distrikta i Kancelarija za pravnu pomoć Brčko Distrikta BiH. Kada je riječ o nadležnostima, pomenuti Zakon o Javnom tužilaštvu propisuje da «Javni tužilac goni počinioce krivičnih djela, određenih prekršaja i privrednih prestupa kao što je predviđeno zakonom« (član 7.) odnosno «Javni tužilac, u procesu istrage krivičnih djela i u postupku gonjenja počinilaca 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 sa 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 a ne pomenuti 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 kvazi-federalizma i sveprisutnog problema lokalne samouprave u BiH.

Konačnom arbitražnom odlukom i Statutom Brčko Distrikta ova teritorijlna 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, „jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave koja je pod suverenitetom BiH“, faktički ima više elemenata federalizma nego lokalne samouprave. Nerijetko ga se naziva teritorijem sa 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 kojim su i one koje se de facto ubrajaju u ovlasti središnjih tijela državne vlasti, a ne jedinici 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) sa Distriktom (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. Kako je već ranije naglašeno, Brčko Distrikt još uvijek nema zvanično mjesto u Ustavu BiH. Sve što se može reći o odnosu države BiH i Distrikta se nalazi u Konačnoj odluci gdje je definirano da se Distrikt nalazi pod isključivim suverenitetom BiH. 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 stoji da je Brčko Distrikt u zajedničkom vlasništvu oba entiteta, odnosno pripada i jednom i drugom entitetu podjednako. Condominij (lat. Condominium - zajednička vlast) 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 condominij 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 (per definionem) zajedničko vlasništvo entiteta ali isti ti entiteti nemaju nikakva ovlaštenja u Distriktu. Kako je prof. Miljko (2004) izvrsno zapazio 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 sa 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 Distrkta veže za entitete.

I sada se nameće pitanje: da li je Brčko Distrikt uistinu jedinica lokalne samouprave, treći entitet ili teritorij sa 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, ako zavirimo u raskoš uporednih zakonodavstava, 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 sa federalnim obilježjima, ali je lakše shvatiti da takav model funkcionira. Još uvijek pod izgovorom da je trenutno ustavnopravno uređenje „prelazno rješenje“, ostaje nam da čekamo „pravo rješenje“ i nadamo se da će u njemu Brčko Distrikt moći biti ili federalna ili lokalna jedinica, po mogućnosti bez „posebnog statusa“.

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 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, uz prihvatanje obveznim i neizostavnim inkorporiranje Distrikta u ustavno ustrojstvo BiH.

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, napori 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 sa 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 sa 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 kantonom", 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 sa 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 (možda ćemo imati priliku i da se lično uvjerimo). Međutim, ono po čemu je značajan za Distrikt jeste činjenica da Brčko Distrikt stavlja u istu ravan, odnosno tretira ga ravnopravno sa kantonima i na taj način uspostavlja federalnu državu sa 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.

Ironično jeste, a istinito također, ali u Bosni i Hercegovini zaista ima 1% multietničke demokratske teritorije.

LITERATURA

Aneks Konačne odluke, preuzeto 25.05.2008. godine sa http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5365

Brcko Implementation Conference, Chairman's Conclusions, preuzeto 21.05.2008. sa http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5328

Federalizam Koji Funkcionira – Radikalni Prijedlog Za Praktičnu Reformu. (2004). Preuzeto 24. 09. 2008. sa http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&documentn_ID=49

Ispravka teksta Statuta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 9/00

Istorijat i mandat OHR-a Sjever/Brčko. Preuzeto 17.09.2008. sa http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/history/default.asp?content_id=30599

Izvještaj Supervizora za Brčko Upravnom odboru Vijeća za implementaciju mira. (2004, 18.03.). Preuzeto 17. 09. 2008. sa http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=33101

Izvještaj Supervizora za Brčko Upravnom odboru Vijeća za implementaciju mira, preuzeto 20. 06. 2008. sa http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=33101

Konačna odluka, preuzeto 20.05.2008.godine sa http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/ arbitration/default.asp?content_id=5357

Memorandum o implementaciji obaveza Konačne arbitražne odluke za Brčko, preuzeto 28. 08. 2008. sa http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5300

Miljko, Zvonko. (2004). Ustavni poredak i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, Zbornik radova XVII Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, 199 – 207

Mujkić, Asim. (2008). Pravni i politički status Distrikta Brčko u predstojećim ustavnim promjenama. Preuzeto 20. 05. 2008. sa http://www.pulsdemokratije.net/index.php?id=824&l=bs

Mustajbegović, Saida Komšić: „Ozakoniti“ Brčko distrikt što prije. Preuzeto 16.09.2008.godine sa http://www.seebiz.eu/si/politika/komsic-ozakoniti-brcko-disktrikt-sto-prije,10852.html

Mustajbegović, Saida: Raffi Gregorian izmijenio Statut Brčko Distrikta. Preuzeto 19.09.2008. sa http://www.seebiz.eu/bih/politika/raffi-gregorian-izmijenio-statut-brcko-distrikta,14703.html

Mustajbegović, Saida: Raffi Gregorian izmijenio Statut Brčko Distrikta. Preuzeto 19.09.2008. sa http://www.seebiz.eu/bih/politika/raffi-gregorian-izmijenio-statut-brcko-distrikta,14703.html

Odluka Visokog predstavnika o uspostavi Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, preuzeto 25. 05. 2008. godine sa http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5274

Sporazum o implementaciji obaveza entiteta iz Konačne arbitražne odluke za Brčko o povratku, rekonstrukciji i problemima raseljenih osoba, preuzeto 28.09.2008. sa http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5304

Statement by Roberts B. Owen, Presiding Arbitrator for the Brcko Arbitral Tribunal, preuzeto 29. 05. 2008. godine sa http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5353

Statut Brčko Distrikta BiH, preuzeto sa http://www.ohr.int/ohroffices/brcko/arbitration/ default.asp?content_id=39070

Tanasić, Novak: (2008, 19.05.). Supervizor Gregorian: Ukoliko bude političkih partija koje će pozivati na ukidanje distrikt, s njima će se postupiti u skladu sa ovlašćenjima, Nezavisne novine, preuzeto 20.08.2008. sa http://www.radio-brcko.co.ba/data_details.asp?cat =txt&subcat=745&id=1918

Ustav Bosne i Hercegovine, preuzeto 20.05.2008. sa http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, preuzeto 20.05.2008. sa http://www.ads.gov.ba/ javniispit/doc/ustav_federacije_bosne_i_hercegovine.pdf

Zakon o izvršnoj vlasti Brčko Distrikta BiH, preuzeto 01.08.2008. sa http://skupstinabd.ba/zakoni/3/b/1.Zakon%20o%20izvrsnoj%20vlasti%20Brcko%20distrikta%2 0BiH-Sl.glasnik%20Brcko%20DC,br.2-00.pdf

Zakon o javnom tužilaštvu Brčko Distrikta BiH, preuzeto 23.09.2008. sa http://skupstinabd.ba/zakoni/8/b/1.Zakon%20o%20Javnom%20tuzilastvu%20Brcko%20DC-Sl.%20glasnik%20Brcko%20DC,br.4-00.pdf
Zakon o javnom tužilaštvu Brčko Distrikta BiH, Aneks VI, preuzeto 23. 09. 2008. sa http://www.skupstinabd.ba/zakoni/150/Aneks%20VI%20Zakon%20o%20tuzilastvu%20-%20lokalna%20verzija-B.pdf
Zakon o kancelariji za pravnu pomoć, preuzeto 24.09.2008. sa http://www.skupstinabd.ba/zakoni/27.Zakon%20o%20Kancelariji%20za%20pravnu%20pomoc%20Brcko%20distrikta/b/1.Zakon%20o%20Kancelariji%20za%20pravnu%20pomo%e6.pdf
Zakon o kancelariji za pravnu pomoć, Aneks VIII, preuzeto 26.09.2008. sa http://www.skupstinabd.ba/zakoni/150/Aneks%20VIII%20Zakon%20o%20k.p.p.-%20lokalna%20verzija%20-B.pdf
Zakon o Pravosudnoj komisiji Brčko Distrikta BiH, Aneks VII, preuzeto 25.07.2008. sa http://www.skupstinabd.ba/zakoni/150/Aneks%20VII%20Zakon%20o%20pravosudnoj%20komisiji%20Brcko%20distrikta-%20lokalna%20verzija-B.pdf
Zakon o Pravosudnoj komisiji Brčko Distrikta BiH, preuzeto 01.08.2008. sa http://www.skupstinabd.ba/zakoni/151/b/zakon%20o%20izmjenama%20zakona%20o%20pravosudnoj%20komisiji%20-%20lokalna%20ve.pdf
Zakon o sudovima Brčko Distrikta BiH, preuzeto 24.07.2008. sa http://skupstinabd.ba/zakoni/7/b/1.Zakon%20o%20sudovima%20Brcko%20DC-Sl.glasnik%20Brcko%20DC,br.4-00.pdf
Zakon o sudovima Brčko Distrikta BiH, Aneks V, preuzeto 24.07.2008. sa http://www.skupstinabd.ba/zakoni/150/Aneks%20V%20Zakon%20o%20sudovima%20BD-lokalna%20verzija-B.pdf

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 Washingtonskog i Daytonskog sporazuma. Kroz Ustav Federacije BiH prikazana je punoća i jedinstvo odnosa između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, te prikazani 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.

Lista ključnih termina: Federacija BiH, Ustav Federacije BiH, Daytonski 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 Washingtonskim sporazumom iz 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 Daytonskoga 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 ustavnopravna rješenja su postala upitna, primjerice, posebni status za Hercegovačko-neretvanski i Srednjebosanski 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 koja je podijeljena 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 ispitavanja 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 ovaj entitet čini znatno skupljim za 'održavanje', što u krajnjoj konsekvenci pokazuju i brojni finansijski problemi koji su prisutni u vrijeme pisanja ovoga rada.

2. WASHINGTONSKI SPORAZUM

Washingtonskom sporazumu prethodilo je nekoliko neuspjelih međunarodnih planova za rješenje bosanskohercegovačke krize, a time i za uspostavljanje navodnog funkcionalnog i efektivnog unutrašnjeg državnog uređenja. Od Kutiljerovog plana[91] marta 1992. godine, preko Vance-Owenovog[92] i Owen-Stoltenbergovog plana[93] iz 1993. godine, sve do plana

[91] Kutiljerov plan je predviđao ustavno preuređenje Bosne i Hercegovine sa tri konstitutivne jedinice koje bi sačinjavale Saveznu Republiku Bosnu i Hercegovinu. Plan je nazvan po Joseu Cutilieru, portugalskom diplomati koji je predvodio pregovore u ime Evropske zajednice o ustavnom preuređenju Bosne i Hercegovine, vođene u Sarajevu, Lisabonu i Briselu od 13. februara do 27. maja 1992. godine.

[92] Vance-Owenov plan je bio plan za završetak rata u Bosni i Hercegovini kojeg su početkom 1993. godine napravili specijalni izaslanici Cyrus Vance i lord David Owen. Plan je predviđao decentraliziranu Bosnu i Hercegovinu podijeljenu u 10 provincija koje bi bile pod kontrolom Bošnjaka, bosanskih Srba i bosanskih Hrvata. Bilo je predviđeno da oblast Sarajeva bude pod zajedničkom upravom. Međutim, lord David Owen je 18. juna saopćio da je plan zvanično mrtav.

Kontakt-grupe[94] 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 upriličena potpisivanjem Washingtonskog 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 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 poslanici izabrani u Skupštinu Republike Bosne i Hercegovine na prvim višestranačkim izborima 1990. godine. 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.

Washingtonski sporazum iz osnova mijenja koncept rješavanja krize u Bosni i Hercegovini. Ovaj je sporazum udario temelje potpisivanju Daytonskoga mirovnoga sporazuma. Washingtonskim sporazumom uspostavljena je Ustavotvorna skupština Federacije BiH koja je usvojila i proglasila Ustav Federacije BiH, koji predstavlja ujedno i najvažniji dio ovoga sporazuma. Washingtonski 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 postavljeni su tako da

[93] Owen-Stoltenbergov plan je predviđao Ustavni sporazum koji je definirao Bosnu i Hercegovinu kao Uniju tri konstitutivne Republike i tri konstitutivna naroda.
[94] Osnova plana Kontakt-grupe je bila 49:51 posto podjela teritorije Bosne i Hercegovine između bosanskih Srba s jedne strane, i bosanskih Bošnjaka i Hrvata, s druge strane.

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 Washingtonskim sporazumom, u cijelosti je prihvaćena u Daytonskom mirovnom sporazumu, u entitetskoj organizaciji države. 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.

Daytonskim mirovnim sporazumom napuštena je ideja o uspostavljanju konfederalnih odnosa[95] između Federacije BiH i Republike Hrvatske. Umjesto toga, uspostavljeno je pravo entiteta da, u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH, uspostavljaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama.[96]

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[97], 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,

---

[95] Osnovne značajke konfederacije jesu da ona nema status subjekta u međunarodnome pravu, tako da članice konfederacije samostalno istupaju. Nadalje, u konfederaciji nema pravnog odnosa između tijela konfederacije i građana, već se građani nalaze u pravnome odnosu samo sa tijelima države čije državljanstvo posjeduju. I na kraju, temeljni akt konfederacije jeste ugovor međunarodnog prava (sporazum), dok je temeljni akt svake federacije – ustav.

[96] O ustavnom pravu entiteta na uspostavljanje posebnih paralelnih odnosa sa susjednim državama će više biti riječi u trećem dijelu ovoga rada.

[97] Cjelovit tekst Sporazuma o slobodnom prolasku kroz teritorij Republike Hrvatske u luku Ploče i iz nje, te kroz teritorij Bosne i Hercegovine u Neumu, može se pronaći na internetskoj stranici: http://www.hrt.hr/arhiv/98/11/22/HRT0024.html, [27. septembar 2008.]

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 zbog predviđenoga statusa luke Ploče kao, navodnog, međunarodnog protektorata.

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[98] i Hrvata, kao i pripadnika ostalih naroda.[99]

> 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).[100]

Ustav Federacije BiH se sastoji iz Preambule i devet odjeljaka te Aneksa[101] Ustava Federacije BiH u kojemu 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 ombudsmena (Opće odredbe, Nadležnosti i ovlaštenja ombudsmena, Izvještaj ombudsmena, Propisi ombudsmena). Četvrti odjeljak Ustava se sastoji iz: A Zakonodavna vlast Federacije – Parlament Federacije (Predstavnički dom, Dom naroda, Opće odredbe, Odlučivanje u domovima, Nadležnosti Parlamenta

---

[98] Ovim Sporazumom nacionalni naziv Bošnjak je priznat kako u domaćem tako i u međunarodnome pravu.

[99] U Ustavu Federacije BiH iz 1994. godine Srbi su bili u kategoriji ostalih. Nisu bili konstitutivan narod na prostoru Federacije BiH.

[100] Ustav Federacije Bosne i Hercegovine objavljen je u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj 1/94.

[101] Aneks Ustava Federacije BiH je također objavljen u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj 1/94.

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. Oni su taksativno navedeni kako slijedi:

1. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, 1948.
2. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, 1948.
3. Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata, 1949. i Ženevski dopunski protokoli I-II. 1977.
4. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, i dopunski protokoli, 1950.
5. Konvencija o pravnom statusu izbjeglica, 1951. i dopunski protokol, 1966.
6. Konvencija o nacionalnosti udatih žena, 1957.
7. Konvencija o smanjenju broja apatrida, 1961.
8. Evropska socijalna povelja, 1961. i Dopunski protokol I.
9. Međunarodna konvencija o eliminaciji svih vrsta rasne diskriminacije, 1965.
10. Međunarodni ugovor o građanskim i političkim pravima, 1966. i pripadajući mu dopunski Opcionalni protokoli, 1989.
11. Međunarodni ugovor o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 1966.
12. Međunarodna konvencija o eliminaciji svih vrsta diskriminacije žena, 1979.
13. Deklaracija Ujedinjenih naroda o eliminiranju svih vrsta netolerancije i diskriminacije na osnovu vjere ili vjeroispovjesti, 1981.
14. Konvencija protiv mučenja i drugih vrsta okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, 1984.
15. Evropska konvencija o sprečavanju mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, 1987.
16. Konvencija o pravima djeteta, 1989.
17. Konvencija o pravima radnika na privremenom radu u inozemstvu i članova njihovih porodica, 1990.
18. Dokument sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a, Poglavlje IV, 1990.
19. Preporuke parlamentarne skupštine Evropskog vijeća o pravima manjina, paragrafi 10-13, 1990.
20. Deklaracija Ujedinjenih naroda o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim ili jezičkim manjinama, 1990.
21. Evropska povelja o regionalnim jezicima i jezicima manjina, 1992.

Amandmani na Ustav Federacije BiH su usvajani i proglašavani već od 23. juna 1994. godine kada je Ustavotvorna skupština Federacije BiH donijela Odluku o proglašenju Amandmana I na Ustav Federacije BiH. Nadalje, na 14. sjednici Ustavotvorne skupštine Federacije BiH, održanoj 5. juna 1996. godine, donijeta je Odluka o proglašenju Amandmana II – XXIV. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine održanoj 29. aprila 1997. godine, i na sjednici Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine održanoj 6. maja 1997. godine, donio je Odluku o proglašenju Amandmana XXV i XXVI na Ustav Federacije BiH. Slijedeći Odluku Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine iz 2000. godine u predmetu broj U.5/98, dana 19. aprila 2002. godine Visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, Wolfgang Petritsch, donosi Odluku o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine kojom su donijeti Amandmani XXVII – LIV. Zatim, 23. maja 2002. godine, isti Visoki predstavnik donosi Odluku o Amandmanima na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine kojom donosi ukupno 8 Amandmana (Amandmani LVI – LXIII). Bez detaljnog obrazlaganja svih izmjena i dopuna Ustava, navesti ćemo da su se posljednje izmjene Ustava Federacije BiH desile kada je Parlament Federacije Bosne i Hercegovine na sjednici Predstavničkoga doma, održanoj 12. decembra 2005. godine, i na sjednici Doma naroda, održanoj 14. decembra 2005. godine, usvojio Amandmane CVI – CVIII na Ustav Federacije BiH. Tako možemo reći da sada ukupno postoji 108 Amandmana na Ustav Federacije BiH.

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). A tekst člana III (3) (b) u cjelosti 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.[102] 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 pristupili 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.[103] 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

---

[102] Odluka je objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, broj 23/04 od 14. septembra 2000. godine.

[103] Visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini gdin. Wolfgang Petritsch, *Odluka o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine*, broj 149/02, Sarajevo, 19. april 2002. godine. Prema ovoj odredbi, Visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini predstavlja konačni autoritet u zemlji u vezi sa tumačenjem Sporazuma o civilnoj implementaciji Mirovnoga ugovora.

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 kadrovi 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). Na primjer, 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. 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. Oni se, po mome poimanju, 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. 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 svakoga pojedinca u ovoj zemlji.

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 su utemeljene Washingtonskim sporazumom 1994. godine. Federacija BiH kao takva je u cijelosti prihvaćena u Daytonskom 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 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 primijenjuju 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 ODNOSE 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 politička 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 Washingtonskog 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 riješenja su:

- Radi se o pravu a ne o obavezi uspostavljanja posebnih paralelnih odnosa;
- Da bi se mogao uspostaviti posebni odnos, potrebno je najprije uspostaviti opći odnos između države Bosne i Hercegovine i susjedne države sa kojom jedan entitet nastoji utemeljiti posebne odnose;
- Entiteti mogu uspostaviti posebne paralelne odnose samo u okviru svojih nadležnosti;
- Posebni odnosi moraju biti, kako Ustav BiH predviđa, u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine;
- Za zaključivanje ovakvih sporazuma, kako pojedini teoretičari smatraju, 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).
- 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.

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 sljedeća područja saradnje: 1. 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; 2. poticanje i saradnja u području planiranja i ekonomske politike te saradnja u razvoju i obnovi; 3. saradnja u području zakonodavstva; 4. saradnja u provođenju privatizacije i denacionalizacije; 5. saradnja u području nauke i tehnologije, odgoja i obrazovanja, kulture i sporta; 6. saradnja u području socijalne politike i zdravstva; 7. saradnja u području turizma, zaštite okoliša i korištenja prirodnih izvora; 8. saradnja u području informiranja; 9. saradnja u razvoju regionalne i lokalne uprave i samouprave; 10. saradnja u rješavanju imovinskopravnih pitanja; 11. saradnja u području unutrašnjih poslova; 12. saradnja u području odbrane (školovanje, opremanje, zajednička proizvodnja i dr.) u mjeri u kojoj je u skladu s teritorijalnim integritetom i suverenitetom Bosne i Hercegovine i Mirovnim sporazumom; 13. poticanje saradnje nevladinih organizacija;[104] i drugo.

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 sprovođenje saradnje u području nauke, tehnologije i visokog obrazovanja uz ovaj Sporazum.[105] 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.

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 koja imaju jednaka prava i odgovornosti. Riječ *kanton* je preuzeta iz švicarske pravne terminologije i označava jedinicu koja ima značajne nadležnosti i visok stepen autonomije, i ne predstavlja oblik ostvarivanja centralne vlasti, odnosno jedinicu lokalne samouprave. Zanimljivo je ovdje

[104] Član 2. Sporazuma o posebnim odnosima Republike Hrvatske i Federacije BiH, potpisanog u Zagrebu, 22. novembra 1998. godine.

[105] Tekst ove Odluke se može pronaći na internetskoj stranici: http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2000/odluke/27%20b%20svasta%20nesta.htm, [28.septembar 2008.]

spomenuti i 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.[106] 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 prijeke 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*.[107]

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 Predstavničkome 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 Daytonskog 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.

---

[106] Sud je ovdje odlučio: 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.

[107] 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.

Entiteti, kako je ranije navedeno, ne predstavljaju države, niti se imaju smatrati subjektima međunarodnoga prava. Oni su, naime, unutrašnje kategorije koji, 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.

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 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.' Primijetno 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, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 4/97, 13/97, 41/02, 6/03, 14/03).

Ustav Federacije BiH zabranjuje da se bilo koja osoba proizvoljno liši državljanstva. Posebno se naglašava da se niko ne može lišiti državljanstva diskriminacijom po bilo kojem osnovu.

6. USTAVNO UREĐENJE KANTONA

Kantoni u oviru 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), Srednjebosanski (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 Srednjebosanski 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:

- Kantoni će delegirati svoje nadležnosti ukoliko to općina zahtjeva;
- 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.
- Vlada kantona je organizirana po posebnom režimu

– 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 Srednjebosanskoga 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. Ovdje svakako moramo spomenuti i nedavnu inicijativu koja je potekla od pojedinih predstavnika hrvatskoga naroda u Bosni i Hercegovini za formiranje međukantonalnoga vijeća Hercegovačko-neretvanskog, Zapadnohercegovačkoga i Livanjskog kantona.

Međutim, sa druge strane, također 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.[108]

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 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 (na primjer, saradnja u euroregijama Alpe-Dunav-Jadran i Dunav-Drava-Sava[109]). 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.

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

[108] 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.

[109] 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.

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, "Službene novine FBiH", broj 69/07). 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 nacrta 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 poslovnikom nije drugačije utvrđeno. (Član 104 stav 2).

Skupštine kantona delegiraju svoje izabrane delegate u Dom naroda. 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.Dom naroda Parlamenta FBiH iz reda svojih članova bira predsjedavajućeg i dva potpredsjednika, koji ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda. Kolegij Doma naroda Parlamenta FBiH 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 koja svoje sjednice održavaju u službi rada Doma i doprinose njegovom učinkovitijem radu.[110]

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 Predstavničkome 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 podlijegaće posebnoj proceduri donošenja i usvajanja konačnoga teksta.[111]

U postupku donošenja zakona, kako se može i primijetiti, osigurana je ravnopravnost domova što nije identično sa situacijom u Republici Srpskoj, gdje gornji dom ima zakonodavnu funkciju, dok Vijeće naroda, kao donji dom, nema pravo donositi zakone, već samo postaviti pitanje vitalnog nacionalnog interesa. Vijeće naroda Republike Srpske se, dakle, pojavljuje samo kao organ koji intervenira – tzv. 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 poslovnikom nije drukčije određeno. Ako oba doma ne usvoje zakon ili drugu odluku u istovjetnom tekstu, pristupa se postupku usaglašavanja koji podrazumijeva formiranje

---

[110] Više o Domu naroda Parlamenta Federacije BiH pogledati na internetskoj stranici Parlamenta Federacije BiH: http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/dom_naroda/index.html

[111] 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.]

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.

7.2. 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. Izabrane osobe naizmjenično obavljaju dužnost predsjednika, odnosno potpredsjednika. Bitno je napomenuti da predsjednik i dva potpredsjednika Federacije BiH ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda.[112] Za vrijeme pisanja ovoga rada, aktuelna predsjednica Federacije Bosne i Hercegovine je Borjana Krišto iz reda hrvatskog naroda, a potpredsjednici su Spomenka Mičić iz reda srpskog naroda i Mirsad Kebo iz reda bošnjačkog naroda. Aktuelni premijer Federacije Bosne i Hercegovine je Nedžad Branković.

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 rijetko 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 određenog broja ministara. Vladu imenuje predsjednik Federacije BiH uz saglasnost sa

[112] O detaljima izbora i razrješenja predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH vidjeti članove 132. i 133. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH.

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. Smjenu pojedinog ministra može izvršiti sam predsjednik FBiH ali na prijedlog premijera. (Trnka, 2000: 410)

Iz ustavnoga položaja premijera proizilazi 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[113], osim što su članovi Vlade, rukovode radom pojedinog ministarstva kojih u Vladi Federacije BiH, u vrijeme pisanja ovoga rada, ima ukupno 16. To su: Ministarstvo unutrašnjih poslova (sjedište: Sarajevo), Ministarstvo pravde (sjedište: Sarajevo), Ministarstvo finansija (sjedište: Sarajevo), Ministarstvo zdravstva (sjedište: Sarajevo), Ministarstvo energije, rudarstva i industrije (sjedište: Mostar), Ministarstvo prometa i komunikacija (sjedište: Mostar), Ministarstvo rada i socijalne politike (sjedište: Sarajevo), Ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica (sjedište: Sarajevo), Ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata (sjedište: Sarajevo), Ministarstvo obrazovanja i nauke (sjedište: Mostar), Ministarstvo kulture i sporta (sjedište: Sarajevo), Ministarstvo trgovine (sjedište: Mostar), Ministarstvo prostornoga uređenja (sjedište: Sarajevo), Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva (sjedište: Sarajevo), Ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta (sjedište: Mostar), Ministarstvo okoliša i turizma (sjedište: Sarajevo).

U okviru svoga resora, ministri su odgovorni za sprovođenje 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).

7.3. SUDSKA VLAST

Sudsku vlast u Federaciji BiH vrše Ustavni sud 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

[113] Vlada Federacije BiH (premijer Vlade i 16 ministara) sastoji se od 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.

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.

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[114], 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.[115]

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.

---

[114] Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 25/04, 93/05 i 15/08.

[115] Više o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine možete pogledati na internetskoj stranici: www.hjpc.ba

8.1. ZAKONODAVNA VLAST

Skupština kantona je jednodomna. U zavisnosti od broja stanovnika, skupština može imati između 30 i 50 poslanika. Skupština Tuzlanskog kantona, na primjer, kao najmnogoljudnijeg kantona u Federaciji BiH ima, prema svome Ustavu, ukupno 35 poslanika. (Prema članu 16 Ustava Tuzlanskog kantona). Poslanicima skupštine kantona mandat traje četiri godine. Oni se biraju na demokratskim i neposrednim 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. (Član 19a Ustava Tuzlanskog kantona). Poslanici imaju imunitet, što znači da ne mogu podlijegati ni krivično-pravnoj a ni građansko-pravnoj 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.

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 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 broj utvrđuje zakonom o vladi kantona.[116] 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 građansko-pravnu odgovornost za bilo koji postupak izvršen u okvirima njihovog službovanja.

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. Sudska vlast u kantonima je samostalna i nezavisna od izvršne i zakonodavne vlasti. Danas sudije kantonalnih i općinskih sudova, uključujući i predsjednike sudova,

[116] 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.

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. („Službene novine Federacije BiH“, broj 51/06). 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. Izuzetno od uvjeta iz stavova 1. i 2. ovog člana, gradom se može proglasiti općina od posebnog historijskog i kulturnog značaja.[117] 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 Tuzle gradom dana 30. januara 2007. godine, međutim, pošto se gradovi, prema navedenome Zakonu, mogu osnivati samo federalnim zakonom, pokrenuta je i Inicijativa za izradu Zakona o uspostavljanju Grada Tuzle. Zanimljivo je primjetiti da su svi gradovi u Federaciji BiH organizirani na teritoriji jedne općine izuzev

[117] Pogledati šire odredbe Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 51/06).

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.

U isključivu 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; utvrđivanje i provođenje politike u oblasti nauke, kulture i sporta; 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 unaprijeđenju 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 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.

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 kojem 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. Po mome mišljenju, ovakva ustavna rješenja ne mogu pridonijeti efikasnom funkcioniranju ustavnoga sistema Federacije Bosne i Hercegovine. Ovaj problem, dakle, odnos između Federacije BiH i kantona u pogledu njihovih konkurentnih nadležnosti je danas jedan od najznačajnijih problema kojeg Federacija BiH ima. 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).

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, 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 Daytonskoga 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 koordinacija od velikog značaja, posebno u pogledu harmonizacije propisa, u osiguravanju jedinstvenoga ekonomskoga područja, u ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava, u poduzimanju značajnijih infrastrukturnih projekata i *etc*. 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).

Građani Bosne i Hercegovine mogu u redovnoj demokratskoj proceduri mijenjati i prilagođavati Ustav Bosne i Hercegovine novim društvenim tokovima i potrebama, na način propisan članom X Ustava. Moguće su dakle amandmanske promjene, ne Daytonskog 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.

12. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Federacija Bosne i Hercegovine na svome putu ka budućnosti treba riješiti mnogobrojne probleme koji su prisutni od samog konstituiranja ovog bosanskohercegovačkog entiteta. Federacija BiH kao izrazito skupa društveno-politička tvorevina unutar Bosne i Hercegovine, koja djeluje i ostvaruje svoje funkcioniranje na vrlo malom području, 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 jedinicima 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. Međukantonalna koordinacija u Federaciji BiH je također od prijeke 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.

LITERATURA

Dejtonski mirovni sporazum (1999) JP NIO Službeni list BiH, Sarajevo.

Djelimična Odluka o meritumu Ustavnoga suda BiH, broj U 4/04, 31. mart 2006. godine, Sarajevo.

Duraković, Nijaz (2007) Uporedni politički sistemi, Sarajevo: Pravni fakultet.

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.

Hećimović, Esad (2001, 20. juli) Cutilierov plan za Bosnu, Povratak u budućnost, broj 215, Sarajevo: Dani.

Ibrahimagić, Omer (1998) Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine = Constitutional Development of Bosnia and Herzegovina, Sarajevo: VKBI.

Ibrahimagić, Omer (2001) Dejton = Bosna u Evropi: pravna suština Dejtona, Sarajevo: VKBI.

Ibrahimagić, Omer (2003) Dejtonski put Bosne u Evropu, broj 1-2, Sarajevo: Pregled.

Lapenda, Stjepan (1999) Berlinski kongres i Dejtonski sporazum = Traite de Berlin et Accords de Dayton, Sarajevo: VKBI.

Muhić, Fuad (1998) Teorija države i prava, treće izdanje, Sarajevo: Magistrat.

Najetović, Džemal (2007) Geopolitički položaj Bosne i Hercegovine u evroatlantskim integracijama Zapadnog Balkana, Sarajevo: DES.

Okrugli stol održan u Sarajevu 16. septembra 2004. godine, Državnost Bosne i Hercegovine u kontekstu provođenja amandmana o konstitutivnosti naroda u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, Sarajevo (2005): SGV-PR U BIH, VKBI, HNV i ANI "Krug 99".

Pejanović, Mirko (2005) Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu, Sarajevo: Šahinpašić.

Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, broj 69/07.

Sadiković, Ćazim (2000) Politički sistem, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

Sokol, Smiljko & Smerdel, Branko (1995) Ustavno pravo, Zagreb: Informator.

Sporazum o posebnim odnosima Republike Hrvatske i Federacije BiH, tekst preuzet 27. septembra 2008. godine sa http://www.hrt.hr/arhiv/98/11/22/HRT0017.html

Sporazum Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine o luci Ploče i Neumu, tekst preuzet 27. septembra 2008. godine sa http://www.hrt.hr/arhiv/98/11/22/HRT0024.html

Sporazum o provedbi Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda iz 2002. godine, tekst preuzet 10. januara 2009. godine sa http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/default.asp?content_id=7275#3

Statut Grada Sarajeva, Službene novine Kantona Sarajevo, broj 12/98, Sarajevo.

Statut Općine Žepče iz 2002. godine.

Treća djelimična odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda donesena 30. juna i 1. jula 2000. godine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 23/04 od 14. septembra 2000. godine, Sarajevo.

Trnka, Kasim (2000) Ustavno pravo, Sarajevo: Univerzitetska knjiga.

Trnka, Kasim (2006) Ustavno pravo, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Sarajevo: Fakultet za javnu upravu.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (1999) JP NIO Službeni list BiH, Sarajevo.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine sa amandmanima, preuzeto sa internetske stranice Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine 27. septembra 2008. godine - http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html

Ustavi Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Kantona Federacije BiH sa amandmanima (1998) Sarajevo: Federalno ministarstvo pravde.

Ustavni sud Federacije BiH, Odluka u predmetu U-12/97 iz 1997. godine (ispitivanje pojedinih odredaba Ustava županije Posavske).

Vijeće Evrope, Evropska komisija za demokratiju putem zakona, Mišljenje o ustavnosti međunarodnih sporazuma koje je zaključila Bosna i Hercegovina i/ili entiteti, preuzeto 26. septembra 2008. godine sa internetske stranice http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF(1998)020-bos.asp

Visković, Nikola (1997) Država i pravo, Zagreb, Sarajevo.

Visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini Paddy Ashdown, Odluka o izmjenama i dopunama Statuta Općine Žepče, Sarajevo, 4. novembar 2004.
Visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini Paddy Ashdown, Odluka kojom se proglašava Statut Grada Mostara, Sarajevo, 28. januar 2004. godina. Tekst preuzet 26. septembra 2008. godine sa www.ohr.int/print/?content_id=31708
Visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini Wolfgang Petritsch, Odluka o integraciji Općine Žepče, Sarajevo, 6. oktobar 2000. godine. Tekst preuzet 26. septembra 2008. sa http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2000/odluke/114b.htm
Visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini Wolfgang Petritsch, Odluka o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, broj 149/02, Sarajevo, 19. april 2002. godine.
Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 4/97, 13/97, 41/02, 6/03, 14/03.
Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, broj 51/06.
Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 25/04, 93/05 i 15/08.
Zakon o Vladi Tuzlanskog kantona, Službene novine Tuzlanskog kantona, broj 17/00, 1/05 i 11/06.
Žepić, Božo (2005) Prijedlozi i planovi međunarodne zajednice za Bosnu i Hercegovinu, časopis Nacionalna sigurnost i budućnost, broj 3-4(6).

REPUBLIKA SRPSKA

Sanja Golijanin

Sažetak

Bosna i Hercegovina je po mnogo čemu specifična država koja se sastoji od dva entiteta: Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina se zasniva na principu ravnopravnosti dva entiteta i tri konstitutivna naroda. Entitet Republika Srpska ima sve državne funkcije i nadležnosti osim onih koje su Ustavom Bosne i Hercegovine izričito date njenim institucijama. Prihvaćen je princip podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Zakonodavnu vlast vrši Narodna skupština i Vijeće naroda Republike Srpske, izvršnu Vlada Republike Srpske i sudsku osnovni, okružni i Vrhovni sud. Predsjednik Republike Srpske predstavlja Republiku i izražava njeno jedinstvo. Zaštitu ustavnosti i zakonitosti obezbjeđuje Ustavni sud Republike Srpske. Prihvaćeni sistem podjele vlasti ima elemenata parlamentarnog i predsjedničkog sistema. Konstitutivnost Srba, Bošnjaka i Hrvata predstavlja temelj bosanskohercegovačkog društva. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti triju naroda na teritoriji Bosne i Hercegovine predstavlja ključnu odluku za čitavo današnje ustavno uređenje kako Bosne i Hercegovine tako i njenih entiteta.

Ključne riječi: Republika Srpska, Ustav Republike Srpske, Narodna skupština Republike Srpske, Vlada Republike Srpske, sudovi, princip konstitutivnosti, prenos nadležnosti.

1. USTAV REPUBLIKE SRPSKE

Ustav Republike Srpske predstavlja temelj čitavog pravnog poretka i pravni osnov i garant postojanja i funkcionisanja projektovanog ustavnog i političkog sistema.

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 Srpske. Normativni dio ustava sadrži 140 članova dopunjenih sa 121 amandmanom. Normativni dio je podijeljen na dvanaest poglavlja: Osnovne odredbe, Ljudska prava i slobode, Ekonomsko i socijalno uređenje, Prava i dužnosti Republike, Organizacija Republike, Teritorijalna organizacija, Odbrana, Ustavnost i zakonitost, Ustavni sud, Sudovi i javna tužilaštva, Promjene ustava i Završne odredbe.

Osnovni principi i instituti na kojima se temelji ustavno uređenje Republike Srpske su: garantovanje i zaštita ljudskih prava i sloboda u skladu sa 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; višestranački sistem, slobodni izbori, lokalna samouprava; zaštita prava etničkih grupa i drugih manjina (član 5. Ustava).

Ustav Republike Srpske predviđa širok spektar ljudskih prava i sloboda (čl. 10-49. Ustava) Ljudska prava i slobode predstavljaju granicu koju državna vlast ne smije da prekorači. 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).

Ustavom Bosne i Hercegovine (član II tačka 1 i 2 Ustava) zagarantovano je da će Bosna i Hercegovina i oba njena entiteta osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Takođe je predviđeno da će se prava i slobode garantovane Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini i da imaju prioritet nad zakonima. Međutim, kako Ustav Bosne i Hercegovine još uvijek nije usaglašen sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda tako ni Ustav Republike Srpske nije mogao biti usaglašen po tom pitanju.

Svi građani Republike Srpske su ravnopravni u slobodama, pravima i dužnostima, jednaki su pred zakonom i uživaju istu pravnu zaštitu. Organi pravosuđa posebno štite ljudska prava i slobode zajamčene Ustavom Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, te obezbjeđuju ustavnost i zakonitost.

Ustavom Republike Srpske predviđena je zaštita ličnih, političkih, ekonomskih, socijalnih i drugih prava i sloboda (čl. 10-44. Ustava). Garantovana su, između ostalog, sljedeća lična prava: pravo na život, slobodu i ličnu bezbjednost, nepovredivost integriteta čovjeka, nepovredivost stana, nepovredivost tajne pisma, sloboda kretanja i nastanjivanja, sloboda vjeroispovijesti i druga. Ustavom su zajamčena i politička prava poput biračkog prava, slobode štampe i drugih sredstava javnog informisanja, slobode misli i opredjeljenja, savjesti i uvjerenja, kao i javnog izražavanja mišljenja, sloboda zbora, sloboda političkog organizovanja itd. Ekonomska i socijalna prava i slobode su široko utvrđena i zajamčena. Od ekonomskih prava izdvajamo pravo svojine,[118] pravo nasleđivanja, pravo na rad, na ograničeno radno vrijeme, pravo na zaštitu na radu, na zdravstveno i socijalno osiguranje, pravo na štrajk i druga prava, a od socijalnih prava pravo na zaštitu zdravlja, pravo na zaštitu porodice, majke i djeteta, pravo na zaštitu invalida i materijalno obezbjeđenje, pravo na školovanje.

Korelativi tim pravima su posebne dužnosti građana predviđene članovima 45, 46. i 63. Ustava kao što je dužnost pokoravanja Ustavu i

[118] Svi oblici svojine imaju jednaku pravnu zaštitu.

zakonima Republike Srpske, obaveza plaćanja poreza, pružanja pomoći u nevolji.

Amandmanima LVII na Ustav Republike Srpske predviđeno je 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.

Analizom ustavnih odredaba zapažamo da se prava i slobode ostvaruju, a dužnosti ispunjavaju neposredno na osnovu Ustava, uz svođenje na minimum zakonske i druge regulative. Prava i slobode zajamčene Ustavom Republike Srpske ne mogu se oduzeti niti ograničiti. Obezbijeđena je njihova zaštita od strane redovnih sudova i Ustavnog suda kao i drugih organa i organizacija.

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, a konkretno normirane brojnim imovinskim zakonima.

Prema Ustavu Republike Srpske (poglavlje III), ekonomsko-socijalno uređenje Republike Srpske 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 kao jedinstvenom privrednom prostoru, zabrani monopola svih vrsta, zaštiti prirodnih bogatstava, nekretnina i stvari od privrednog, kulturnog i istorijskog značaja.

2. NADLEŽNOSTI REPUBLIKE SRPSKE

Ustav Bosne i Hercegovine u članu III tačka 1. određuje nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine sistemom pozitivne enumeracije. Tako se u nadležnosti zajedničkih institucija nalaze: 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 krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom, zatim uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacija, regulisanje saobraćaja između entiteta i kontrola vazdušnog saobraćaja.

Nadležnosti Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine nisu eksplicitno nabrojane, nego su funkcije i ovlašćenja entiteta utvrđeni 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), što upućuje na

zaključak da je Ustav Bosne i Hercegovine prihvatio rješenje po kome je pretpostavka nadležnosti utvrđena u korist entiteta.

Republika Srpska (kao uostalom i Federacija Bosne i Hercegovine) ima pravo da uspostavlja specijalne paralelne odnose sa susjednim državama, pri tom poštujući suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine. Tako je 2006. godine u Banja Luci potpisan Sporazum o uspostavljanju specijalnih i paralelnih odnosa između Republike Srpske i Republike Srbije, čijim je potpisivanjem prestao da važi istoimeni Sporazum iz 2001. godine između Republike Srpske i tadašnje Savezne Republike Jugoslavije. Sporazum o uspostavljanju specijalnih i paralelnih odnosa između Republike Srpske i Republike Srbije naglašava poštovanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta i političke nazavisnosti Bosne i Hercegovine i uvažava ustavnu podjelu nadležnosti države Bosne i Hercegovine i njenih entiteta. Takođe se izražava uvjerenje da će uspostavljanje specijalnih i paralelnih odnosa doprinjeti 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. Član 2. Sporazuma o uspostavljanju specijalnih i paralelnih odnosa između Republike Srpske i Republike Srbije predviđa da Republika Srpska i 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.[119]

Pored mogućnosti da uspostavljaju specijalne paralelne odnose sa susjednim državama, Republika Srpska i Federacija BiH mogu da zaključuju sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama, ali uz saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, s tim da Parlamentarna skupština može zakonom predvidjeti određene vidove sporazuma za koje nije potrebna saglasnost (član III tačka 2. Ustava Bosne i Hercegovine).

Republika Srpska slobodno organizuje svoju entitetsku strukturu i pravni poredak. Ima svoj ustav, zakonodavstvo, upravu i sudstvo. Prava i dužnosti Republike Srpske ostvaruju se preko republičkih institucija, organa i organizacija (Narodne skupštine, Vlade, predsjednika Republike, redovnih

[119] Tekst ovog sporazuma može se pronaći na internetskoj stranici: http://www.voanews.com/serbian/archive/2006-09/voa2.cfm

sudova, Ustavnog suda, republičkih uprava, upravnih organizacija, pa djelimično i lokalne samouprave).

Nadležnosti Republike Srpske utvrđene su u članu 68. Ustava: obezbjeđenje integriteta, ustavnog poretka i teritorijalne cjelokupnosti Republike; bezbjednost; preduzimanje mjera iz svoje nadležnosti za slučaj ratnog i vanrednog stanja koje proglase institucije Bosne i Hercegovine, kao i mjera u slučaju vanrednog stanja koje proglase 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 obezbjeđuje svojinske i obligacione odnose, pravni položaj preduzeća i drugih organizacija; ekonomske odnose sa 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. 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).

3. 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.[120] Ustavotvornu i zakonodavnu vlast vrši Narodna skupština Republike Srpske, izvršnu vlast vrši Vlada Republike Srpske i sudsku vlast sudovi. Amandmanima LXXVI-LXXIX na Ustav Republike Srpske 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 tom Vijeće naroda Republike Srpske ne

[120] 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, pa se u praksi često odstupa od stroge primjene tog principa, u smislu međusobne interakcije zakonodavne, izvršne i sudske vlasti s ciljem uspostavljanja međusobne ravnoteže.

učestvuje u postupku donošenja zakona, propisa i drugih akata sa Narodnom skupštinom, nego vrši kontrolu izglasanih zakona, propisa i akata u Skupštini, radi utvrđivanja da li se izglasanim zakonom, propisom ili aktom ugrožavaju vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda. Tek ako Vijeće naroda, u skladu sa odredbama Ustava, utvrdi da su vitalni interesi konstitutivnih naroda ugroženi, učestvuje u zakonodavnom postupku ravnopravno sa Narodnom skupštinom Republike Srpske. U strukturi vrhovne vlasti je i predsjednik Republike Srpske, koji predstavlja Republiku Srpsku i izražava njeno jedinstvo. Zaštitu ustavnosti i zakonitosti obezbjeđuje Ustavni sud Republike Srpske.[121]

Da bi se osiguralo poštovanje načela ravnopravnosti sva tri konstitutivna naroda, najviše dvije od šest Ustavom utvrđenih funkcija u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti Republike Srpske mogle bi se 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.

3.1. NARODNA SKUPŠTINA I VIJEĆE NARODA REPUBLIKE SRPSKE

U sistemu podjele vlasti koji je prihvaćen u Republici Srpskoj, Narodna skupština se javlja kao najviša ustavotvorna i zakonodavna vlast. Usvajanjem Amandmana LXXVI na Ustav Republike Srpske propisano je da će zakonodavnu vlast u Republici Srpskoj vršiti i Vijeće naroda Republike Srpske. Vijeće naroda Republike Srpske svoju zakonodavnu vlast vrši u cilju zaštite vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda.

Poslovnikom o radu Narodne skupštine Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 99/06, 63/07) detaljno su razrađene ustavne norme o organizaciji, nadležnostima i načinu rada ovog organa (uređuje se njena unutrašnja organizacija, odnosno položaj narodnih poslanika, zasjedanje i sjednice Narodne skupštine Republike Srpske, radna tijela Skupštine (komisije i odbori), kao i način ostvarivanja prava i dužnosti narodnih poslanika, akti i postupak za njihovo donošenje, postupak izbora, imenovanja i razrješenja i niz drugih pitanja).

Narodna skupština Republike Srpske je jednodomna i ima 83 narodna poslanika koji se biraju neposredno 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

[121] Ustav jasno diferencira državne funkcije od funkcija lokalne samouprave. Državne funkcije vrši Republika preko svojih organa, a poslove lokalne samouprave opština, odnosno grad.

na odgovarajući način zastupljene u Narodnoj skupštini Republike Srpske (Amandman XXXVI).[122]

Shodno članu 79. Ustava, Narodna skupština Republike Srpske ima predsjednika i dva potpredsjednika koje bira na period od četiri godine. Trenutni predsjednik Narodne skupštine je gosp. Igor Radojičić. Usvajanjem Amandmana LXXVIII na Ustav Republike Srpske predviđeno je da u Narodnoj skupštini Republike Srpske mora biti zastupljeno najmanje po četiri pripadnika svakog konstitutivnog naroda. Takođe je predviđena nespojivost funkcije narodnog poslanika sa funkcijom delegata u Vijeću naroda.

Vijeće naroda Republike Srpske sastavljeno je na principu paritetnog predstavljanja konstitutivnih naroda i na odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika ostalih naroda (Amandman LXXVIII na Ustav). Vijeće naroda ima 28 članova (po osam članova iz reda svakog konstitutivnog naroda i četiri člana iz reda Ostalih) i 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. Trenutni predsjedavajući Vijeća naroda Republike Srpske je gosp. Dževad Osmančević iz reda bošnjačkog naroda, dok su potpredsjedavajući iz reda hrvatskog, srpskog odnosno jevrejskog naroda (http:// www.narodnaskupstinars.net/cir/vijece/vijece.php).

Član 71. Ustava Republike Srpske dopunjen Amandmanom LXXVIII predviđa da delegate u Vijeću naroda biraju odgovarajući klubovi poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srpske. 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).

Postoji mogućnost produženja mandata Narodne skupštine Republike Srpske u slučaju ratnog stanja i neposredne ratne opasnosti, sve dok to stanje traje. Ustav u članu 72. predviđa i mogućnost samoraspuštanja Skupštine, tj. donošenje odluke u Narodnoj skupštini o kraćem trajanju mandata od predviđenog četvorogodišnjeg mandata. Tako Narodna skupština Republike Srpske može na predlog 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

[122] 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.

opasnost. U tom slučaju predsjednik Republike Srpske raspisuje izbore za novu Narodnu skupštinu koji se moraju održati u roku od 60 dana. Skraćivanjem mandata Narodne skupštine prestaje i mandat Vlade.

Jedan od načina prijevremenog prestanka mandata Narodne skupštine Republike Srpske predviđen je Amandmanom LX i podrazumijeva mogućnost raspuštanja Skupštine od strane predsjednika Republike Srpske koji može odlučiti da raspusti Narodnu skupštinu, ali je prethodno obavezan da sasluša mišljenje predsjednika Vlade i predsjednika Narodne skupštine.

Amandmanom XCIX na Ustav Republike Srpske predviđeno je da 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 Republike Srpske radi u stalnom zasjedanju i po pravilu odlučuje većinom glasova svojih poslanika, ukoliko nije propisana posebna većina. Poslovnikom Skupštine se određuje ko može sazvati sjednicu, vrijeme njenog početka i završetka, te ostala pitanja.

Prva od nadležnosti Narodne skupštine navedena u Ustavu Republike Srpske jeste odlučivanje o promjeni Ustava (član 70. Ustava). 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. Akt o promjeni Ustava (amandmana) proglašava Narodna skupština Republike Srpske. U slučaju da Narodna skupština ne usvoji predložene amandmane, o istom pitanju se ne može raspravljati u Skupštini prije isteka tri mjeseca. Iz navedenog se primjećuje da se ustavne promjene vrše po otežanom postupku u odnosu na obični zakonodavni postupak, što je garancija očuvanja osnovnih principa ustavnog poretka Republike Srpske.

Zakonodavna djelatnost Narodne skupštine Republike Srpske predstavlja okosnicu njenog cjelokupnog rada. Pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata pored narodnih poslanika ima i predsjednik Republike Srpske, Vlada ili najmanje 3.000 birača.[123] U svijetu je poznato načelo parlamentarne suprematije u smislu da zakone može donositi jedino

[123] Ustav predviđa dva oblika neposredne demokratije: narodnu inicijativu za donošenje zakona i referendum. Fakultativni referendum predviđen je članom 2. Ustava prema kojem se sporazum o promjeni međuentitetske linije razgraničenja između Republike Srpske i Federacije BiH može iznijeti na potvrdu putem referenduma i u članu 77. koji predviđa da Narodna skupština može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti donese odluku nakon prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu.

parlament. Tako je i u nadležnosti Narodne skupštine Republike Srpske donošenje zakona, ali i drugih propisa i opštih akata (deklaracije, rezolucije, preporuke, odluke, zaključke). Poslovnik Narodne skupštine članovima 191-228. detaljno reguliše zakonodavni postupak.

Pravo Narodne skupštine da donosi budžet za sve državne organe je neprikosnoveno. U njenoj nadležnosti je i donošenje prostornog plana i plana razvoja (član 70. tačka 3 Ustava). Narodna skupština utvrđuje teritorijalnu organizaciju Republike Srpske[124], raspisuje republički referendum, odlučuje o zaduženju Republike, raspisuje izbore za narodne poslanike i za predsjednika Republike Srpske, bira delegate iz Republike Srpske u Vijeće naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Pošto je Ustav Republike Srpske usvojio 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, zaključi sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, proglašava vanredno stanje na teritoriji entiteta ili jednom njegovom dijelu u slučaju ugrožavanja bezbjednosti, elementarnih nepogoda, prirodnih katastrofa, povreda ljudskih prava i sloboda kao i normalnog funkcionisanja ustavnih organa Republike Srpske, s tim da se to ne odnosi na upotrebu vojske i druge mjere koje su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine (član 70. Ustava dopunjen Amandmanom LIX i Amandmanom CVII).

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.[125] Poslovnikom Vijeća naroda Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 89/03 i 12/04) uređena je unutrašnja organizacija Vijeća, način ostvarivanja prava i dužnosti delegata i druga pitanja od značaja za Vijeće naroda. Radna tijela Vijeća naroda su Administrativna komisija i Ustavna i zakonodavnopravna komisija Vijeća naroda. Predsjedništvo Vijeća naroda Republike Srpske čine predsjedavajući i tri

---

[124] Predsjednik Republike Srpske ima mogućnost da svojim aktima mijenja teritorijalnu organizaciju Republike, ukoliko Narodna skupština ne može da se sastane, za vrijeme ratnog stanja i vanrednog stanja, dok to stanje traje.

[125] Vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda definisani su Amandmanom LXXVII na sledeći način: ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u svim organima vlasti (zakonodavnim, izvršnim, sudskim); identitet jednog konstitutivnog naroda; ustavni amandmani; organizacija organa javne vlasti; jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu odlučivanja; obrazovanje, vjeroispovjest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasleđe; 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.

potpredsjedavajuća. Kolegijum čine predsjedavajući Vijeća naroda, potpredsjedavajući, generalni sekretar i predsjednici klubova delegata.

Svi zakoni, drugi propisi ili akti koje usvoji Narodna skupština Republike Srpske, a koji se odnose na pitanja od vitalnog interesa definisana u Amandmanu LXXVII, dužna je dostaviti na razmatranje Vijeću naroda. Pri tome se razlikuju procedure za razmatranje zakona u vezi sa vitalnim interesima nekog od konstitutivnih naroda.

Naime, saglasno amandmanima LXXXII usvojenim 2002. godine ako više od jednog predsjedavajućeg ili potpredsjedavajućeg Vijeća naroda smatra da zakon spada u pitanja od vitalnog interesa zakon će biti razmatran od strane Vijeća naroda. Predsjedavajući i potpredsjedavajući donose odluku u roku od sedam dana, te zaključkom obavještavaju generalnog sekretara Vijeća naroda koji je dužan o odluci bez odlaganja obavijestiti Narodnu skupštinu Republike Srpske. Zakon se smatra usvojenim ako većina svakog kluba koji ima delegate u Vijeću naroda glasa za takve zakone, druge propise ili opšte akte. Ako se u Vijeću naroda Republike Srpske postigne saglasnost o amandmanima na takav zakon, propis se ponovo podnosi Narodnoj skupštini na usvajanje. Ukoliko se u Vijeću naroda ne postigne saglasnost o pokrenutom pitanju u vezi sa vitalnim interesom, Narodna skupština i Vijeće naroda Republike Srpske formiraju zajedničku komisiju sastavljenu na paritetnom osnovu od predstavnika Narodne skupštine i Vijeća naroda.[126] Odluke se donose konsenzusom. Zadatak zajedničke komisije jeste da usaglasi tekst zakona, u kom slučaju se zakon smatra usvojenim. Ako se saglasnost ne postigne, zakon neće biti usvojen, nego se vraća predlagaču na novi postupak, s tim da predlagač ne može ponovo podnijeti isti tekst zakona, propisa ili akta (član 70. Ustava dopunjen Amandmanom LXXXII).

Amandman LXXXII na Ustav Republike Srpske predviđa i da u slučaju da samo jedan predsjedavajući ili potpredsjedavajući Vijeća naroda smatra da zakon izglasan u Narodnoj skupštini spada u pitanja od vitalnog interesa, smatraće se da je u pitanju vitalni interes ako tako odluči dvotrećinska većina jednog od klubova konstitutivnih naroda u Vijeću naroda. U tom slučaju zakon će razmatrati Vijeće naroda Republike Srpske i ukoliko većina svakog kluba zastupljenog u Vijeću naroda glasa za taj zakon, propis ili akt, isti se smatra usvojenim. Ako Vijeće naroda postigne saglasnost o amandmanima na zakon, zakon se ponovo vraća na odobrenje Narodnoj skupštini Republike Srpske. Međutim, ako se zajednička komisija, koja se formira ukoliko nije moguće postići saglasnost u Vijeću naroda, ne usaglasi, pitanje se prosleđuje Ustavnom sudu Republike Srpske da odluči da li se predmetni zakon odnosi na vitalni interes nekog od konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini.

---

[126] Dio zajedničke komisije koju formira Vijeće naroda ima pet članova (predsjedavajući Vijeća naroda i po jedan delegat iz klubova delegata iz svakog konstitutivnog naroda i Ostalih koji se biraju za svaki slučaj posebno – član 78. Poslovnika).

O prihvatljivosti takvih slučajeva odlučuje Vijeće za zaštitu vitalnog interesa pri Ustavnom sudu Republike Srpske dvotrećinskom većinom u roku od sedam dana, odnosno odlučuje o meritumu u roku od mjesec dana od dana kada im je prijedlog dostavljen. Ako je postupak pokrenula dvotrećinska većina jednog od klubova, da bi Sud odlučio da se radi o vitalnom interesu potrebna je saglasnost najmanje dvojice sudija tog suda.

Ukoliko Ustavni sud Republike Srpske donese odluku da neki zakon, propis ili akt narušava vitalni interes nekog od konstitutivnih naroda u Republici Srpskoj, isti se neće smatrati usvojenim, nego se vraća predlagaču na novu proceduru, s tim da predlagač ne može ponovo dostaviti isti tekst zakona, propisa ili akta. U suprotnom, ako je sud odlučio da se predmetni zakon ne odnosi na vitalni interes zakon se smatra usvojenim, odnosno za njegovo usvajanje je dovoljna prosta većina (Amandman LXXXII na Ustav Republike Srpske).

3.2. PREDSJEDNIK REPUBLIKE SRPSKE

Prema Ustavu Republike Srpske 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. Potpredsjednici, dakle, moraju biti iz različitih konstitutivnih naroda. Trenutni predsjednik Republike Srpske je dr Rajko Kuzmanović, dok su potpredsjednici iz reda hrvatskog naroda gosp. Davor Čordaš i iz reda bošnjačkog naroda gosp. Adil Osmanović (http://www.predsjednikrs.net/sr_c/pages.php?id=16).

Ovlašćenja i nadležnosti predsjednika Republike Srpske sadržana su u članu 80. Ustava i Amandmanima XCIII, XL, CVIII, L. Predsjednik Republike Srpske predstavlja Republiku Srpsku; predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsjednika Vlade, kandidate za predsjednika i sudije Ustavnog suda na prijedlog Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine; ukazom proglašava zakon u roku od sedam dana od dana njegovog usvajanja u Skupštini. U tom periodu, predsjednik Republike Srpske može zahtijevati od Narodne skupštine da ponovo odlučuje o zakonu (Amandman XL). Dakle, ima pravo suspenzivnog veta, tj. može odbiti da potpiše proglašenje zakona i da ga vrati Skupštini na ponovno razmatranje, s tim da je dužan da proglasi zakon koji je Narodna skupština ponovo izglasala. Predsjednik Republike Srpske shodno članu 80. Ustava Republike Srpske daje pomilovanja, dodjeljuje odlikovanja i priznanja utvrđena zakonom. Takođe obavlja, u skladu sa Ustavom Republike Srpske, Ustavom

Bosne i Hercegovine i zakonom poslove iz oblasti bezbjednosti i odnosa Republike sa drugim državama i međunarodnim organizacijama. Na prijedlog Vlade Republike Srpske, ukazom postavlja i opoziva šefove predstavništava Republike Srpske u inostranstvu i predlaže ambasadore i druge međunarodne predstavnike iz Republike Srpske.

Predviđena je mogućnost produženja mandata predsjednika Republike Srpske 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. Kako je predsjednik Republike Srpske odgovoran građanima, oni ga mogu opozvati istim postupkom kojim su ga i izabrali (član 88. Ustava).

Predsjednik Republike Srpske dobija znatna ovlašćenja iz nadležnosti Narodne skupštine i Vlade u vrijeme ratnog i vanrednog stanja, kojeg proglase institucije Bosne i Hercegovine. Naime, Ustavom je utvrđeno (član 81. Ustava) da u slučaju da se Narodna skupština Republike Srpske ne može sastati, na prijedlog Vlade ili prema mišljenju predsjednika Narodne skupštine ili na sopstvenu inicijativu, predsjednik Republike Srpske 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 razrješenju) podnosi na verifikaciju Narodnoj skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane. Aktima predsjednika Republike Srpske mogu se, u slučaju ratnog stanja koje proglase institucije Bosne i Hercegovine i vanrednog stanja, ako Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, izuzetno, dok to stanje traje, 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 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).[127] Ima pravo da raspusti Narodnu skupštinu nakon što sasluša mišljenje predsjednika Vlade i predsjednika Narodne skupštine, "što nije česta mjera koju poduzima šef države, ali se koristi" (Kuzmanović, 1996: 15).

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 Republike, upućuju na to da postojeći sistem podjele vlasti u Republici Srpskoj sadrži elemente predsjedničkog sistema.

---

[127] 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 proizilazi iz amandmana XXXV tačka 3. koji utvrđuje ovlašćenje predsjednika da svojim aktima može obustaviti pojedine odredbe Ustava, koje se, između ostalog, odnose na donošenje zakona, drugih propisa i opštih akata, te na mijenjanje organizacije i ovlašćenja izvršnih i upravnih organa.

3.3. VLADA REPUBLIKE SRPSKE

Shodno članu 91. Ustava Republike Srpske Vlada Republike Srpske se bira na period od četiri godine, poslije svakog konstituisanja novoizabrane Narodne skupštine. Vladu sačinjavaju predsjednik, potpredsjednici i određeni broj ministara. Zakonom o ministarstvima ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 70/02, 33/04, 118/05 i 33/06) osnovano je 16 ministarstava tako da u sastav Vlade Republike Srpske ulazi šesnaest ministara, iz čijih se redova biraju potpredsjednici Vlade.

Vladu bira Narodna skupština Republike Srpske, ali određenu ulogu u formiranju Vlade ima i predsjednik Republike Srpske koji predlaže Skupštini kandidata za predsjednika Vlade. Kandidat za predsjednika Vlade podnosi Skupštini program Vlade i predlaže njen sastav koji mora odražavati strukturu stanovništva.

Predsjednik i potpredsjednici Vlade ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda (član 92. Ustava dopunjen Amandmanom LXXXIV). Funkciju predsjednika Vlade Republike Srpske trenutno vrši gosp. Milorad Dodik iz reda srpskog naroda, dok su potpredsjednici Vlade (gospođa Jasna Brkić i gosp. Anton Kasipović) birani iz reda ostala dva konstitutivna naroda (http://www.vladars.net/sr-sp-Cyrl/Vlada/Pages/Splash.aspx). Ministri se takođe biraju iz 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. Iz reda ministara biraju se dva potpredsjednika Vlade iz različitih konstitutivnih naroda. Potpredsjednike bira Narodna skupština na prijedlog predsjednika Vlade (član 92. Ustava dopunjen Amandmanom LXXXIV).

Jedno od osnovnih obilježja parlamentarnog sistema vlasti jeste politička odgovornost Vlade pred parlamentom. Vlada Republike Srpske odgovara Narodnoj skupštini Republike Srpske, koja joj može izglasati nepovjerenje. Prijedlog može podnijeti najmanje 20 narodnih poslanika (član 94. Ustava). S druge strane, Vlada može postaviti pitanje svog povjerenja u Narodnoj skupštini[128]. Ukoliko Narodna skupština Republike Srpske 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 Republike Srpske predsjednik i članovi Vlade Republike Srpske mogu i sami podnijeti ostavke. Ostavku predsjednika Vlade može zatražiti i predsjednik Republike Srpske na inicijativu najmanje

[128] Vlada može postaviti pitanje svog povjerenja u Narodnoj skupštini ako smatra da nije u stanju da obezbjeđuje sprovođenje utvrđene politike i izvršenje akata Narodne skupštine ili da ne može preuzeti odgovornost za obavljanje svoje funkcije ako se ne donese zakon, drugi propis ili opšti akt, čije donošenje ona predlaže (čl. 65. Poslovnika Vlade Republike Srpske, "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 14/01 i 23/05).

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 Srpske ga može razriješiti (član 94. Ustava dopunjen Amandmanom XLI). Ostavka ili razrješenje predsjednika Vlade povlači ostavku cijele Vlade.

Predsjednik Vlade Republike Srpske može vršiti promjene u sastavu Vlade, na osnovu mišljenja predsjednika Republike i predsjednika Narodne skupštine, o čemu je dužan obavijestiti Skupštinu (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.

Prema Ustavu (član 90.), u nadležnost Vlade Republike Srpske spada 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 Narodnoj skupštini Republike Srpske 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 uredbe, odluke i druga akta za izvršavanje zakona.

U oblasti usmjeravanja i usklađivanja republičke uprave, Vlada Republike Srpske 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 ima ovlašćenje da poništava njihove akte koji nisu u saglasnosti sa zakonom ili propisom Vlade kao i da 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 Srpske i Narodne skupštine.

Zakonom o Vladi Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 3/97, 3/98, i 29/00) detaljnije se regulišu poslovi Vlade, sastav, prava i dužnosti članova Vlade, kao i akti koje Vlada donosi, dok su Poslovnikom Vlade Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 14/01, 23/05) razrađena pitanja organizacije Vlade, način njenog rada i njenih radnih tijela (odbora i komisija) i druga pitanja od značaja za rad Vlade. Tako je Poslovnikom Vlade (član 4.) predviđeno formiranje odbora i komisija kao stalnih radnih tijela Vlade. Vlada Republike Srpske ima Odbor za unutrašnju politiku, Odbor za privredu i finansije i Odbor za društvene djelatnosti čiji su članovi ministri određenih resora koji razmatraju zakonske i druge prijedloge propisa i materijale iz svojih resornih oblasti. Vlada može obrazovati i druga radna tijela.

Vlada donosi program rada kojim se utvrđuju osnovni zadaci Vlade i rokovi, a sastoji se od tematskog i zakonodavnog dijela. Poslovnikom su detaljno regulisane i sjednice Vlade, odnosno sazivanje, tok sjednice, odlučivanje na sjednici itd.

Određujući organizaciju Republike Srpske, Ustav Republike Srpske ne pominje upravu, nego kada utvrđuje položaj Vlade reguliše istovremeno i republičku upravu. Republičku upravu čine ministarstva i drugi republički organi uprave. Tu materiju pravno reguliše Zakon o ministarstvima i Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 16/02, sa kasnijim izmjenama i dopunama).

Zakonom o ministarstvima osnivaju se ministarstva, drugi republički organi uprave i republičke upravne organizacije, uređuje njihova organizacija, prava i obaveze ministara, rukovodioca republičkih uprava i upravnih organizacija i utvrđuje njihov djelokrug rada. U Republici Srpskoj, pomenutim zakonom je osnovano 16 ministarstava[129], pet republičkih uprava i preko dvadeset republičkih upravnih organizacija koje se osnivaju s ciljem obavljanja stručnih i sa njima povezanih upravnih poslova. Najčešći oblici upravnih organizacija su zavodi, direkcije, sekretarijati i agencije koje imaju svojstvo pravnog lica.

Radom ministarstva rukovodi ministar koji predstavlja ministarstvo i odgovoran je za svoj rad i rad ministarstva. Ministar ima pomoćnike ministra. Radom republičke uprave i upravne organizacije rukovodi direktor, sa položajem pomoćnika ministra, a imenuje ga i razrješava Vlada Republike Srpske u skladu sa zakonom. Ima jednog zamjenika i pomoćnike (član 65. i 66. Zakona o ministarstvima).

Zadaci republičke uprave okvirno su formulisani članom 97. Ustava Republike Srpske prema kojem ministarstva i drugi republički organi uprave provode zakone, druge propise i opšte akte Narodne skupštine, Vlade i akte predsjednika Republike; rješavaju u upravnim stvarima; vrše upravni nadzor i obavljaju druge upravne poslove utvrđene zakonom, dok su preciznije razrađeni Zakonom o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske. Pomenutim zakonom reguliše se i položaj i organizacija organa državne uprave, postavljanje i zapošljavanje, finansiranje organa uprave i njihov odnos prema drugim državnim organima i ostalim subjektima. Ustanovljena je i Agencija za državnu upravu koju osniva Vlada Republike Srpske i koja obezbjeđuje sprovođenje procesa zapošljavanja državnih službenika, pruža

[129] To su sledeća ministarstva: Ministarstvo privrede, energetike i razvoja, 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 koordinaciju, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica, Ministarstvo nauke i tehnologije i Ministarstvo za porodicu, omladinu i sport.

pomoć organima uprave u realizaciji njihove kadrovske politike i vrši druge poslove u skladu sa zakonom (član 5-8. Zakona).

4. TERITORIJALNA ORGANIZACIJA

Prema članu 100. Ustava Republike Srpske, teritorijalna organizacija Republike Srpske uređuje se zakonom. Iako Ustav proglašava lokalnu samoupravu jednim od temeljnih načela čitavog ustavnog poretka, on ne sadrži konzistentnu koncepciju lokalne samouprave. Sistem lokalne samouprave uređen je Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 101/04, sa kasnijim izmjenama i dopunama). Iako se lokalna samouprava ostvaruje u opštinama, Ustav u članu 102. daje 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).

Član 3. pomenutog zakona predviđa 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, kao i da predsjednik skupštine jedinice lokalne samouprave i načelnik jedinice lokalne samouprave ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda i Ostalih, osim ako jedan konstitutivni narod ima natpolovičnu većinu prema poslednjem popisu stanovništva.

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 63 opštine. U opštini se obavljaju poslovi od neposrednog interesa za građane i takvi poslovi predstavljaju izvorne poslove opštine. Ustav Republike Srpske u članu 102. sistemom pozitivne enumeracije utvrđuje nadležnosti opštine koje ona ostvaruje preko svojih organa u skladu sa zakonom. U pitanju su mnogobrojne nadležnosti opština u oblastima: urbanističkog planiranja i građenja, stambeno-komunalnih djelatnosti, kulture, socijalne zaštite, sporta i fizičke kulture, turizma, ugostiteljstva, zanatstva i trgovine i dr. Republika Srpska može zakonom povjeriti vršenje pojedinih svojih poslova opštini, pa su takvi poslovi preneseni poslovi (izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata Republike Srpske).

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.[130] Načelnika opštine biraju neposredno građani na opštim izborima na period od četiri godine (član 42. Zakona). Nadležnosti načelnika opštine regulisane su članom 43. Zakona o lokalnoj samoupravi. Načelnik opštine rukovodi opštinskom administrativnom službom i odgovoran je za njen rad.

Funkcioneri opštine u smislu Zakona o lokalnoj samoupravi su: načelnik opštine, zamjenik načelnika opštine, predsjednik i potpredsjednik skupštine 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.[131] Zakon o lokalnoj samoupravi u članu 55. predviđa da se grad može uspostaviti na području koje čini koherentnu geografsku, socijalnu, ekonomsku, istorijsku i teritorijalnu cjelinu sa odgovarajućim nivoom razvoja. U Republici Srpskoj, status gradova imaju Banja Luka i Istočno Sarajevo što je regulisano odgovarajućim zakonima.

5. SUDSKA VLAST

Prema Ustavu (član 121.) sudsku vlast u Republici Srpskoj vrše sudovi. Oni su samostalni i nezavisni od zakonodavne i izvršne vlasti i u svom radu postupaju nepristrasno, blagovremeno i efikasno. Osnovna funkcija sudova jeste da štite prava i slobode zajamčene ustavima Bosne i Hercegovine i Republike Srpske i obezbjeđuju ustavnost i zakonitost.

Ustav utvrđuje niz načela organizacije, funkcionisanja i rada sudova, dok je istoimena materija preciznije razrađena Zakonom o sudovima Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 111/04, sa kasnijim izmjenama i dopunama).

Načelo samostalnosti i nezavisnosti sudova podrazumijeva da su sudovi posebna vrsta državnih organa, organizaciono odvojeni od drugih državnih organa, kao i da su slobodni od svakog uticaja sa strane. Načelo stalnosti sudijske funkcije ogleda se u tome što se sudije biraju na neodređeno

---

[130] 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.

[131] Pomenutim amandmanima predviđeno je detaljno ustavno regulisanje lokalne samouprave u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

vrijeme. Jednom izabrane sudije su "nepokretne" i funkcija im može prestati samo ako nastupe neki od razloga predviđenih Ustavom. Načelo sudskog imuniteta omogućava zaštitu sudija u njihovom radu. Prema članu 126. Ustava Republike Srpske, niko ko učestvuje u suđenju ne može biti pozvan na odgovornost u krivičnom ili građanskon postupku za mišljenje izraženo prilikom donošenja sudske odluke. Ukoliko se protiv sudije pokrene postupak zbog krivičnog djela učinjenog u vršenju sudijske funkcije, ne može biti pritvoren bez odobrenja Visokog sudskog i tužilačkog savjeta. Načelo inkompatibilnosti podrazumijeva nespojivost sudijske funkcije sa drugim državnim ili javnim poslovima. Načelo javnosti suđenja je takođe jedno od osnovnih načela predviđenih članom 124. Ustava. Javnost se može isključiti samo u slučajevima predviđenim zakonom radi zaštite posebnih interesa Republike Srpske, čuvanja tajne, zaštite morala, interesa maloljetnika, privatnog života i drugih opštih interesa. Načelo zbornosti suđenja Ustav izražava odredbom po kojoj sud sudi u vijeću, s tim da se u pojedinim stvarima predviđenim zakonom javlja sudija pojedinac. Vijeće može biti sastavljeno samo od sudija ili od sudija i sudija porotnika što se reguliše posebnim zakonima (član 125. Ustava). Dakle, u našem pravosuđu pored profesionalnih sudija u suđenju mogu učestvovati i sudije porotnici.

Samostalnost, nezavisnost, stručnost, efikasnost i nepristrasnost sudstva i tužilačke funkcije 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 (član 121. Ustava i Amandman XCIV).

U Republici Srpskoj sudovi se organizuju kao redovni sudovi. 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, privrednim i drugim predmetima (član 26. Zakona o sudovima Republike Srpske). Okružni sudovi se osnivaju za područje dva ili više osnovnih sudova. Zakonom o sudovima Republike Srpske osnovano je pet okružnih sudova u Republici Srpskoj.[132] Okružni sud ima prvostepenu i drugostepenu nadležnost u krivičnopravnim, upravnopravnim i drugim oblastima utvrđenim članom 27. Zakona o sudovima Republike Srpske.

Vrhovni sud kao najviši sud u Republici Srpskoj obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona. Prema članu 28. Zakona o sudovima Republike Srpske, Vrhovni sud je nadležan 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 sa jednog na drugi sud, kada je to predviđeno

[132] U Banja Luci, Doboju, Bijeljini, Trebinju i Sokocu.

zakonom kao i da obavlja druge poslove u skladu sa zakonom. Posljednjim izmjenama Zakona iz 2008. godine Vrhovni sud Republike Srpske može zauzimati načelne stavove o pitanjima za koje ocjeni da su značajni za jedinstvenu primjenu zakona u Republici Srpskoj.

Zakon o sudovima Republike Srpske u članu 35. predviđa da se u sudovima mogu osnivati sudska odjeljenja radi odlučivanja u stvarima iz iste pravne oblasti, a u svim osnovnim sudovima osnivaju se prekršajna odjeljenja. Sudovi podnose godišnje izvještaje o svom radu Ministarstvu pravde koje ima određena ovlašćenja u odnosu na sudove i Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine. Zakon reguliše i finansiranje sudova i sudski budžet, kao i niz drugih pitanja.

6. USTAVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE

U želji da obaveže ne samo na poštovanje Ustava nego i zakona, Ustav Republike Srpske usvaja i načelo ustavnosti i načelo zakonitosti. Ustanovljen je Ustavni sud Republike Srpske kao samostalna ustavna institucija čiji je osnovni zadatak kontrola i zaštita ustavnosti i zakonitosti. Osnov cjelokupnog sistema zaštite ustavnosti i zakonitosti jeste odredba alineje 4. člana 5. Ustava Republike Srpske kojom je utvrđeno da se ustavno uređenje Republike Srpske, pored ostalog, temelji i na vladavini prava.

Odredbama Ustava utvrđena je nadležnost, sastav i izbor sudija Ustavnog suda, nespojivost funkcije sudije sa drugom javnom funkcijom, prestanak funkcije sudije i razrješenje od dužnosti kao i karakter i izvršenje odluka Ustavnog suda. Takođe, Ustav u članu 120. propisuje da se postupak pred Ustavnim sudom i druga pitanja njegove organizacije i rada uređuju zakonom. Dakle, preciznije normiranje predviđeno je Zakonom o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 54/05). Sud ima i Poslovnik o radu ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 29/05) kojim se reguliše procesni dio vođenja postupka i unutrašnja organizacija suda.

Amandmanima LXXXVIII na Ustav Republike Srpske predviđeno je da 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 i ne može uzastopno dva puta biti biran. Sud ima i dva potpredsjednika koji se takođe biraju na period od četiri godine iz reda drugih naroda u odnosu na predsjednika suda.

U skladu sa članom 117. Ustava Republike Srpske sudija Ustavnog suda ne može vršiti drugu javnu funkciju. Ne može biti narodni poslanik, odbornik, član političke stranke, obavljati političke ili upravne funkcije, niti

vršiti drugu službu ili dužnost koja bi mogla uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost. Sudije Ustavnog suda imaju imunitet kao i narodni poslanici. U slučaju korišćenja ili oduzimanja imuniteta odlučuje Ustavni sud Republike Srpske. Prema Ustavu Republike Srpske (član 118. Ustava dopunjen Amandmanom XLII) sudiji prestaje funkcija kada to sam zatraži, dok se razrješava dužnosti kada bude osuđen za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za obavljanje funkcije, ili trajno izgubi sposobnost da obavlja funkciju ili pak iz drugih razloga utvrđenih Ustavom i zakonom.

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 Amandmanom LXXXVIII). Ima sedam članova, po dva iz reda svakog konstitutivnog naroda i jedan član iz reda Ostalih. Članove Vijeća imenuje Ustavni sud i njihov mandat prestaje sa prestankom dužnosti sudije Ustavnog suda. Organizacija i način rada Vijeća za zaštitu vitalnog interesa uređuje se Poslovnikom o radu Ustavnog suda Republike Srpske. Vijećem predsjedava predsjedavajući Vijeća kojeg biraju članovi Vijeća iz svog sastava, tako da je u svakom novom predmetu odlučivanja predsjedavajući Vijeća iz drugog konstitutivnog naroda ili iz reda Ostalih (član 9. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske).

Nadležnost i ovlašćenja Ustavnog suda Republike Srpske 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 organe Republike Srpske o stanju i problemima u toj oblasti i daje im mišljenja i predloge za donošenje zakona i preduzimanje drugih mjera radi obezbjeđenja ustavnosti i zakonitosti i zaštite sloboda i prava građana, organizacija i zajednica (član 115. Ustava dopunjen Amandmanom XLII). Odlučujuće i normativne nadležnosti Ustavnog suda odnose se na odlučivanje o saglasnosti zakona, drugih propisa i opštih akata 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 sa odredbama Ustava o zaštiti vitalnog interesa konstitutivnih naroda kao i o saglasnosti programa, statuta i drugih opštih akata političkih organizacija sa Ustavom i zakonom. Sud riješava o sukobu nadležnosti između organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti kao i o sukobu nadležnosti između organa Republike, grada i opštine. Takođe odlučuje i o pitanjima imuniteta koja proističu iz zakona kojima se uređuje imunitet u Republici Srpskoj (član 115. Ustava dopunjen Amandmanom CIII).

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).

Ustav Republike Srpske i Zakon o Ustavnom sudu Republike Srpske prave razliku između davanja inicijative za pokretanje postupka i prava na pokretanje postupka. Dok inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti nekog akta može dati svako, postupak pred sudom mogu pokrenuti samo određeni organi: predsjednik Republike Srpske, Narodna skupština i Vlada Republike Srpske.[133] Postupak može pokrenuti i sam Ustavni sud, ako se pitanje ustavnosti i zakonitosti postavi u postupku pred sudom, dok ostali organi, organizacije i zajednice mogu pod uslovima utvrđenim zakonom. Tako Zakon o Ustavnom sudu u članu 4. predviđa da postupak mogu pokrenuti, pored navedenih, republički tužilac, ako se pitanje ustavnosti i zakonitosti postavi u radu tužilaštva; opština, grad, preduzeće, politička organizacija, odnosno udruženje građana i druga organizacija, ako je povrijeđeno neko njihovo pravo utvrđeno Ustavom ili zakonom i organ koji je po Ustavu i zakonu ovlašćen da obustavi izvršenje propisa i drugog opšteg akta zbog njegove nesaglasnosti sa Ustavom Republike Srpske.

Nakon podnošenja inicijative ili prijedloga za pokretanje postupka, sud pristupa radu. Prethodno se sprovodi prethodni postupak u kojem se utvrđuje da li postoje osnovne procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje. Ako su ispunjeni ti uslovi sud će sprovesti redovni postupak i po pravilu održati javnu raspravu. Sud odlučuje većinom glasova od ukupnog broja sudija. Jedino kada se radi o pitanjima zaštite vitalnih nacionalnih interesa odlučuje Vijeće za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda dvotrećinskom većinom (član 21. Zakona).

Ako Ustavni sud nakon sprovedenog postupka utvrdi da predmetni zakon nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske ili da drugi propis ili opšti akt nije u saglasnosti sa Ustavom ili zakonom, taj zakon, propis ili opšti akt prestaje da važi objavljivanjem odluke Ustavnog suda. Dakle, sud ne može donijeti odluku da protivustavan ili protivzakonit akt poništava ili ukida, nego odluku da takav akt prestaje da važi, tj. uklanja se iz pravnog poretka. Odluke se objavljuju u "Službenom glasniku Republike Srpske" i one su opšteobavezne i izvršne na teritoriji Republike Srpske (član 119. Ustava dopunjen Amandmanom LXIV). Izvršenje obezbjeđuje Vlada Republike Srpske jer se tek izvršenjem odluka Ustavnog suda uklanjaju neustavni i nezakoniti akti iz pravnog sistema.[134]

---

[133] Vladi, kao izvršnom organu, daje se pravo da može obustaviti od izvršenja propis, opšti ili pojedinačni akt ako smatra da je protivustavan ili protivzakonit, s tim da je dužna da o obustavljenom propisu odmah zatraži mišljenje, odnosno donošenje odluke Ustavnog suda.

[134] Krivičnim zakonodavstvom Republike Srpske propisano je krivično djelo neizvršavanja sudske odluke pod kojim se podrazumijeva i odluka Ustavnog suda. Zaprijećena 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).

7. USKLAĐIVANJE USTAVA REPUBLIKE SRPSKE SA USTAVOM BOSNE I HERCEGOVINE

Prema Ustavu Bosne i Hercegovine (član I tačka 2. Ustava) Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše na principu vladavine prava i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora. Sastoji se od dva entiteta: Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine (član I tačka 3).

Mirovnim sporazumom za Bosnu i Hercegovinu koji je postignut 21. novembra 1995. godine u Dejtonu (SAD), a potpisan 14. decembra iste godine u Parizu, potvrđen je i garantovan suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodnopravni kontinuitet Bosne i Hercegovine. Jedino Bosna i Hercegovina ima karakter države sa unutrašnjim i međunarodnim kapacitetom, dok su entiteti jedinice unutrašnjeg uređenja države.

Ustav Republike Srpske u članu 1. definiše Republiku Srpsku kao jedinstven i nedjeljiv ustavnopravni entitet. Republika Srpska samostalno obavlja svoje ustavotvorne, zakonodavne, izvršne i sudske funkcije. Ona je jedan od dva ravnopravna entiteta u Bosni i Hercegovini u kojem Srbi, Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi i manjinske grupe ravnopravno i bez diskriminacije učestvuju u vršenju vlasti. Prema članu 3. Ustava, Republici Srpskoj su date sve državne funkcije i nadležnosti osim onih koje su Ustavom Bosne i Hercegovine izričito prenesene na njene institucije.

Odredbom Ustava Bosne i Hercegovine (član III tačka 3b), prema kojoj su entiteti i sve niže jedinice dužni poštovati Ustav kojim se stavljaju van snage odredbe ustava i zakona entiteta, 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. 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. Tako je Ustavni sud Bosne i Hercegovine u četiri djelimične odluke donesene tokom 2000. godine odlučio o ustavnosti osporenih odredaba. 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 sa 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, usljed nedostatka političkog konsenzusa, Visoki predstavnik je donio Odluku o usvajanju Amandmana LXVI-XCII na Ustav Republike Srpske kojima je uvedeno načelo konstitutivnosti naroda a ne većinsko načelo. Tako je pomenutim amandmanima na Ustav Republike Srpske osnovano Vijeće naroda Republike Srpske čiji je zadatak zaštita vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini, te regulisana procedura i mehanizmi zaštite navedenog interesa. Obzirom na činjenicu da Vijeće naroda Republike Srpske nije izjednačeno u svojim ovlašćenjima sa Narodnom skupštinom, time Narodna skupština Republike Srpske nije postala dvodoma, za razliku od zakonodavnih tijela Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine. Amandmanima LXVI-XCII 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. Princip konstitutivnosti naroda primjenjen je i prilikom imenovanja sudija Ustavnog i Vrhovnog suda Republike Srpske.

Amandmanskim putem, vremenom su iz Ustava Republike Srpske brisane 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, u cilju usklađivanja sa Ustavom Bosne i Hercegovine Ustav Republike Srpske je mijenjan i dopunjavan sa 121 amandmanom.

Ustav Republike Srpske ne može sadržati 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.

8. PRENOS NADLEŽNOSTI REPUBLIKE SRPSKE NA INSTITUCIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Obzirom da je Ustavom Bosne i Hercegovine nadležnost Bosne i Hercegovine utvrđena sistemom pozitivne enumeracije, predviđeno je da sve ostale državne funkcije i ovlašćenja koja nisu izričito data institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima (član III tačka 3). Međutim, Ustav u članu III tačka 5a predviđa 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 Hercegovini i u stvarima koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine.

Tako je u periodu od 2003. do 2006. godine značajan dio nadležnosti prenijet sa entiteta na zajedničke institucije. U pitanju su obavještajno-bezbjednosni poslovi i službe, oblast odbrane i vojske kao i oblasti carina i indirektnog oporezivanja, što je uslovilo i osnivanje novih institucija Bosne i Hercegovine za obavljanje preuzetih nadležnosti (Ministarstvo odbrane, Obavještajno-bezbjednosna agencija, Uprava za indirektno oporezivanje itd.), a istovremeno su ukinute institucije Republike Srpske koje su obavljale poslove iz tih nadležnosti.

Međutim, Ustav Bosne i Hercegovine ne predviđa proceduru za prenos dodatnih nadležnosti na institucije Bosne i Hercegovine. Tako je Narodna skupština Republike Srpske, 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 Hercegovine[135] donosila odluke kojima je davala saglasnost za prenos nadležnosti na državni nivo ili je dala ovlašćenje Vladi Republike Srpske da reguliše pitanje prenosa nadležnosti. Nove nadležnosti su uspostavljane i nove institucije osnivane ne samo odlukama Narodne skupštine Republike Srpske nego i zakonima Parlamentarne skupštine, odnosno odlukama Savjeta ministara Bosne i Hercegovine donesenih na osnovu tih zakona, kao i aktima, odnosno odlukama Visokog predstavnika.

Tako je u okviru sistema poreske politike, saglasnošću Narodne skupštine Republike Srpske prenijeta nadležnost iz oblasti indirektnog oporezivanja na institucije Bosne i Hercegovine, 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”. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je usvajanjem odgovarajućeg zakona 2003. godine osnovala Upravu za indirektno oporezivanje.

U oblasti odbrane, ukinute su oružane snage entiteta. Narodna skupština Republike Srpske je 2005. godine donijela Odluku kojom prihvata da se nadležnosti iz oblasti odbrane Republike Srpske prenesu na institucije Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 82/05), kako bi se omogućilo sprovođenje procedure u vezi sa Zakonom o odbrani Bosne i Hercegovine i Zakona o službi u oružanim snagama Bosne i Hercegovine. Prije stupanja na snagu navedenih zakona Narodna skupština Republike Srpske usvojila je amandmane CXV-CXXI na Ustav Republike Srpske kojim su brisane odredbe koje su se odnosile na vojsku Republike Srpske,

---

[135]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.

kao i ovlašćenja predsjednika Republike Srpske u oblasti odbrane i sl. Narodna skupština je donijela Zakon o prestanku važenja Zakona o odbrani Republike Srpske i Zakon o prestanku važenja Zakona o vojsci Republike Srpske. Skupština je donijela Odluku kojom je ovlastila predsjednika Vlade Republike Srpske da u skladu sa članom III 5a Ustava Bosne i Hercegovine, potpiše Sporazum o prenosu nadležnosti iz oblasti odbrane na institucije Bosne i Hercegovine sa Vladom Federacije Bosne i Hercegovine.[136] Pomenuti Sporazum o prenosu nadležnosti iz oblasti odbrane potpisan je 30. decembra 2005. godine. Osnovano je Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine.

Istovremeno sa reformom odbrane sprovodila se i reforma obavještajno-bezbjednosnog sektora koja je imala za rezultat osnivanje Obavještajno-bezbjednosne agencije Bosne i Hercegovine, uz istovremeno ukidanje entitetskih službi bezbjednosti. Od dvije suprotstavljene obavještajno-bezbjednosne službe stvorena je državna obavještajna služba.

U oblasti pravosudnog sistema, donošenjem Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 25/04, 93/05 i 15/08) od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine osnovan je Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine (koji imenuje i razrješava sudije i tužioce, što je bilo u nadležnosti entitetskih parlamenata), dok su ukinuti do tada postojeći entitetski savjeti (Internet prezentacija Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine www.hipc.ba)

2005. godine potpisan je Sporazum o restrukturisanju policijskih struktura u Bosni i Hercegovini koji predstavlja osnov za reformu policije. Uspostavljena su tri principa: 1. budžet i zakonodavno regulisanje na državnom nivou, 2. političko nemješanje u rad policije i 3. stvaranje funkcionalnih lokalnih područja koja neće prelaziti entitetske linije razgraničenja. Narodna skupština Republike Srpske dala je saglasnost da zajedničko tijelo na nivou Bosne i Hercegovine pripremi plan sprovođenja policijske reforme i da se odluke donose konsenzusom. (Dmičić, 2007: 164).[137]

Tako je u cilju sprovođenja neophodnih reformi dolazilo do prenošenja nadležnosti sa entitetskih na državni nivo, što je rezultiralo i osnivanjem

---

[136] Amandmani CXV-CXXI na Ustav Republike Srpske, Zakon o prestanku važenja Zakona o odbrani RS i Zakon o prestanku važenja Zakona o vojsci RS kao i Odluka o davanju ovlašćenja objavljeni su u "Službenom glasniku Republike Srpske", br. 117/05 od 29.12.2005. godine.

[137] Prenošenje nadležnosti na institucije Bosne i Hercegovine je , između ostalog, izvršeno i u oblasti javnih nabavki donošenjem Zakona o javnim nabavkama, u oblasti sprečavanja pranja novca donošenjem odgovarajućeg zakona, što je sve praćeno osnivanjem novih institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Narodna skupština Republike Srpske je usvojila odgovarajuće zakone o prestanku važenja dotadašnjih zakona. U oblasti telekomunikacija, Zakonom o telekomunikacijama BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 71/02) koji je donio Visoki predstavnik, Republika Srpska je izgubila svoje nadležnosti u ovoj oblasti jer je cjelokupnu regulativu i nadležnost preuzela Regulatorna agencija za komunikacije na državnom nivou.

velikog broja organa i institucija Bosne i Hercegovine. Iako je do prenosa nadležnosti sa Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine na državni nivo dolazilo saglasnošću naših vlasti, ipak treba ukazati i na značajnu ulogu koju je imao Visoki predstavnik kao i Savjet za implementaciju mira, koji su od domaćih vlasti zahtijevali da sprovedu reformu u mnogim oblastima što je uslovilo prenošenje niza poslova na državni nivo i osnivanje mnogobrojnih institucija Bosne i Hercegovine. Smatramo da je promjene postojećih nadležnosti entiteta moguće vršiti isključivo promjenom Ustava, a ne odlukama Visokog predstavnika, parlamenta ili drugih organa.

9. ZAKLJUČAK

Bosna i Hercegovina je složena i specifična država koja se sastoji od dva entiteta: Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine. Jedino Bosna i Hercegovina ima karakter države sa unutrašnjim i međunarodnim kapacitetom, dok su entiteti jedinice unutrašnjeg uređenja države. Republika Srpska predstavlja ravnopravan entitet u Bosni i Hercegovini u kojem Srbi, Bošnjaci i Hrvati, kao konstitutivni narodi, Ostali i građani, ravnopravno i bez diskriminacije učestvuju u vršenju vlasti u Republici Srpskoj.

Princip konstitutivnosti Srba, Hrvata i Bošnjaka u Bosni i Hercegovini predstavlja temelj našeg društva. Provođenje pomenutog principa 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 amandmana o konstitutivnosti naroda primjenjene su i prilikom izbora potpredsjednika Republike Srpske, članova Vlade i imenovanja sudija Ustavnog i Vrhovnog suda Republike Srpske. Međutim, iako je princip ravnopravnosti sva tri naroda u Bosni i Hercegovini primjenjen u praksi, situacija se razlikuje u pojedinim strukturama vlasti.

U cilju uspješnog sprovođenja neophodnih reformi u Bosni i Hercegovini potrebno je uspostaviti bolju i kvalitetniju međuentitetsku saradnju, a sve u cilju povećanja efikasnosti institucija na nivou Bosne i Hercegovine i jačanja same države, jer samo jaka Bosna i Hercegovina podrazumijeva i jaku Republiku Srpsku .

LITERATURA

Amandmani CVI-CXIII na Ustav Republike Srpske. Preuzeto 17. septembra 2008. sa http:// www.narodnaskupstinars. net/lat/pas/amandmani_CVI_CXIII.htm

Amandmani CXV-CXXI. Preuzeto 17. septembra 2008. sa http:// www.narodnaskupstinars.net/lat/pas/amandmani_CXV_CXXI.htm

Amandmani LXVI-XCI. Preuzeto 17. septembra 2008. sa http:// www.narodnaskupstinars.net/lat/pas/amandmani_LXVII_XCI.htm

Dmičić, Mile (2007). Ustavnopravni aspekti prenosa nadležnosti, efekata prenosa i mogućnost njihovog povrata, Godišnjak Pravnog fakulteta u Banja Luci, Banja Luka, 164.

Kuzmanović, Rajko (2002). Ustavno pravo. Banja Luka: Pravni fakultet.

Kuzmanović, Rajko (1996-1997). Ustavne mogućnosti raspuštanja parlamenta, Godišnjak Pravnog fakulteta u Banja Luci, Banja Luka, 15.

Marković, Ratko (2001). Ustavno pravo. Beograd: "Službeni glasnik".

Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske. Internet prezentacija Narodne skupštine Republike Srpske, preuzeto 17. septembra 2008. sa http:// www.narodnaskupstinars. net/lat/pas/poslovnik.htm

Poslovnik Vlade Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 14/01 i 23/05)

Poslovnik Vijeća naroda Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 89/03 , 12/04 i 32/08)

Poslovnik Ustavnog suda Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 29/05)

Trnka, Kasim (2006). Ustavno pravo. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu.

Ustav Bosne i Hercegovine. Preuzeto 16. 09. 2008. sa htpp:// www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf

Ustav Republike Srpske. Preuzeto 17. septembra 2008. sa http:// www.narodnaskupstinars. net/lat/pas/ustav.htm

Zakon o Vladi Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 3/97, 3/98 i 29/00)

Zakon o ministarstvima ("Službeni glasnik Republike Srpske", br.70/02, sa kasnijim izmjenama i dopunama)

Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 16/02, sa kasnijim izmjenama i dopunama)

Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske", br.101/04, sa kasnijim izmjenama i dopunama)

Zakon o sudovima Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 111/04, sa kasnijim izmjenama i dopunama)

Zakon o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 54/05)

Zakon o tužilaštvima Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br.55/02, sa kasnijim izmjenama i dopunama)

LOKALNA SAMOUPRAVA

Muhamed I. Mujakić

Sažetak

Namjera autora ovog rada je da predstavi normativna rješenja i praktična iskustva lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Cilj autora je predstaviti zakonske aspekte i strukturu lokalne samouprave kako na nivou Bosne i Hercegovine, tako i na entitetskim nivoima u Bosni i Hercegovini, te na nivou Brčko distrikta. 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. Za razliku od državne uprave, za koju je karakterističan hijerarhijski odnos, podređenost nižih organa višim i centralizacija u djelovanju, primarna obilježja lokalne samouprave su autonomija i samostalnost, decentralizacija i demokratizacija. Iza djelovanja državne uprave pretežno stoji prinuda, a iza lokalne samouprave dobrovoljnost. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini različito je uređena, postoje zakoni na entitetskom ali ne i na državnom nivou.

Ključne riječi: lokalna samouprava, ustav, zakon, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, dekoncentracija i decentralizacija.

1. LOKALNA SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI – *DE LEGE LATA*

Za razumjevanje stanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini potrebno je imati u vidu da je Bosna i Hercegovina složena država, izrazito složene organizacione i funkcionalne strukture u kojoj postoje dva entiteta sa visokim stepenom samostalnosti i nadležnosti u vršenju funkcija državne vlasti. Centralni organi državne vlasti Bosne i Hercegovine imaju vrlo ograničen obim funkcija i nadležnosti. Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži nijednu izričitu odredbu o lokalnoj samoupravi. Samo se na jednom mjestu govori o teritorijalnoj organizaciji Bosne i Hercegovine i to u odredbi kojom se utvrđuju obaveza entiteta i svih njihovih administrativnih jedinica da su dužni pridržavati se ovog ustava i općih načela međunarodnoga javnog prava (član III 3 b) Ustava BiH).

Interesantno je da Ustav BiH ima ovakav ambivalentan odnos prema lokalnoj samoupravi, za razliku od većine danas važećih ustava u razvijenim i modernim državama u kojima se lokalna samouprava tretira kao pravo građana. Ustav ne sadrži ni jednu opću normu kojom bi se garantovalo pravo čovjeka na lokalnu samoupravu. S obzirom na prethodno možemo zaključiti da Ustav BiH ne reguliše lokalnu samoupravu. Međutim, s

obzirom da je BiH potpisala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 1994. godine, Povelja je postala sastavni dio pravnog sistema BiH, mada sva ustavna i zakonska rješenja u BiH još nisu u potpunosti usklađena sa Poveljom. Trenutno u Bosni i Hercegovini egzistiraju dva različita sistema lokalne samouprave, jer su entitetskim ustavima i zakonima uspostavljena različita i oprečna rješenja u brojnim pitanjima položaja, nadležnosti i funkcionisanja općina, gradova i drugih oblika lokalne samouprave. u Federaciji BiH ima ukupno 80 općina a u Republici Srpskoj 63.

2. LOKALNA SAMOUPRAVA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine prvobitno je predviđao samo općinu kao oblik ostvarivanja lokalne samouprave. Amandmanskim dopunama Ustava iz juna 1996. godine definisan je i drugi stepen/oblik lokalne samouprave – grad. Kasnije 1997. godine ustavno je posebno definisan položaj Sarajeva kao glavnog grada i položaj Grada Mostara. Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH ("Službene novine FBiH", br. 51/06 od 06. 09. 2006. godine) razrađena su rješenja o lokalnoj samoupravi sadržana u Evropskoj povelji i Ustavu Federacije BiH (Trnka K. "Ustavno pravo", Sarajevo 2006, str. 386.). Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine propisano je da se u općini ostvaruje lokalna samouprava (član VI 2 (1). Ustava Federacije BiH, neslužbeni prečišćeni tekst Ustava Federacije BiH).

U Federaciji nije prihvaćen model monotipske općine. Položaj i nadležnosti općina zavise od velikog broja faktora kao što su broj stanovnika, veličina teritorije, stepen razvijenosti, da li je u sastavu grada, od nacionalne strukture i brojnih drugih uslova. Granice, odnosno veličinu i broj općina utvrđuje Federacija zakonom. Pri tome se mora osigurati i konzultiranje lokalnog stanovništva (Trnka K. 2006, str. 386.). Lokalna samouprava u Federaciji BiH je organizirana i ostvaruje se u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je organi jedinica lokalne samouprave i građani, u skladu sa Ustavom, zakonima i statutom jedinice lokalne samouprave (član 3. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, "Službene novine F BiH", br. 51/06.). Općina je jedinica lokalne samouprave koja je na osnovu ispunjavanja propisanih kriterija uspostavljena zakonom. Grad je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Grad se, osim ustavom, uspostavlja federalnim zakonom na osnovu sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno odluke općinskog vijeća općine koja ispunjava propisane kriterije iz Zakona, 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

drugih uvjeta iz Zakona. Mjesna zajednica je pojam koji uključuje određenu teritorijalnu cjelinu, u kojoj građani, posredstvom vlastitih i zajedničkih resursa, zadovoljavaju najveći dio svojih životnih potreba i rješavaju svoje životne probleme. Mjesna zajednica uključuje i odgovarajuće institucije i mrežu institucija koje, u vezi sa stanovništvom, čine manje ili više čvrstu i trajnu vezu međusobnih odnosa, uzajamnosti i raznolikosti oblika života. Više mjesnih zajednica čini općinu. Federacija BiH administrativno je podijeljena na deset kantona, i to: Unsko-sanski, Posavski, Tuzlanski, Zeničko-dobojski, Bosansko-podrinjski, Srednjobosanski, Hercegovačko-neretvanski, Zapadnohercegovački, Kanton Sarajevo i Kanton br. 10. Kantoni pored administrativne uloge igraju značajnu političku ulogu između bošnjaka i hrvata u Federaciji BiH.

2.1. VLASTITE NADLEŽNOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U FEDERACIJI BIH

Pitanje nadležnosti, uz pitanje finansiranja jedinica lokalne samouprave, predstavlja ključno pitanje određenja pozicije jedinica lokalne samouprave. Vlastite, odnosno izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave u Federaciji BiH propisane su Zakonom, odnosno taksativno su nabrojane. One su:

- osiguranje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ustavom;
- donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave;
- donošenje programa i planova razvoja jedinice lokalne samouprave i stvaranje uvjeta za privredni razvoj i zapošljavanje;
- utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline;
- donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje;
- utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje;
- utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara;
- utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem;
- utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave;
- utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave i raspodjele sredstava ostvarenih na osnovu njihovog korištenja;
- upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture: vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada

otpadnih voda, prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada, održavanje javne čistoće, gradska groblja, lokalni putevi i mostovi, ulična rasvjeta, javna parkirališta, parkovi;
- organiziranje i unapređenje lokalnog javnog prijevoza;
- utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unapređenje mreže ustanova, te upravljanje i finansiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja;
- osnivanje, upravljanje, finansiranje i unapređenje ustanova osnovnog obrazovanja;
- osnivanje, upravljanje, unapređenje i finansiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta;
- ocjenjivanje rada ustanova i kvaliteta usluga u djelatnosti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i sporta, te osiguranje finansijskih sredstava za unapređenje njihovog rada i kvaliteta usluga u skladu sa potrebama stanovništva i mogućnostima jedinice lokalne samouprave;
- analiza stanja javnog reda i mira, sigurnosti ljudi i imovine, te predlaganje mjera prema nadležnim organima za ova pitanja;
- organiziranje, provođenje i odgovornost za mjere zaštite i spasavanja ljudi i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda i prirodnih katastrofa;
- uspostavljanje i vršenje inspekcijskog nadzora nad izvršavanjem propisa iz vlastitih nadležnosti jedinice lokalne samouprave;
- donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave;
- raspisivanje referenduma za područje jedinice lokalne samouprave;
- raspisivanje javnog zajma i odlučivanje o zaduženju jedinica lokalne samouprave;
- preduzimanje mjera za osiguranje higijene i zdravlja;
- osiguravanje uvjeta rada lokalnih radio i TV stanica u skladu sa zakonom;
- osiguravanje i vođenje evidencija o ličnim stanjima građana i biračkih spiskova;
- poslovi iz oblasti premjera i katastra zemljišta i evidencija o nekretninama;
- organiziranje efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama;
- uspostavljanje organizacije mjesne samouprave;
- zaštita životinja (član 8. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, “Službene novine FBiH”, br. 51/06.).

2.2. ORGANI JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE FEDERACIJE BiH

Organi jedinice lokalne samouprave u Federaciji BiH su vijeće i načelnik. U općini je općinsko vijeće, a u gradu je gradsko vijeće, odnosno, u općini je općinski načelnik, a u gradu gradonačelnik. Vijeće u okviru svojih nadležnosti:

- priprema i dvotrećinskom većinom glasova usvaja statut jedinice lokalne samouprave;
- usvaja budžet i izvještaj o izvršenju budžeta jedinice lokalne samouprave;
- donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe, te provedbene planove, uključujući zoniranje;
- donosi propise o porezima, taksama, naknadama i doprinosima jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom;
- donosi odluke o upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave;
- donosi odluke o zaduživanju;
- donosi programe uređenja građevinskog zemljišta;
- donosi plan korištenja javnih površina;
- donosi odluke o organizaciji mjesne samouprave i nazivima ulica, trgova i dijelova naseljenih mjesta;
- donosi odluke o udruživanju jedinica lokalne samouprave u savez i druge oblike organiziranja;
- donosi odluke o proglašenju praznika jedinice lokalne samouprave;
- donosi odluke o nagradama i priznanjima jedinica lokalne samouprave;
- bira i razrješava predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg vijeća;
- donosi odluke o raspisivanju referenduma;
- razmatra godišnje izvještaje o provođenju politike jedinice lokalne samouprave i aktivnostima načelnika/ce;
- osniva preduzeća i ustanove za obavljanje poslova od interesa za jedinicu lokalne samouprave;
- donosi poslovnik o svom radu;
- obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom (član 13. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, "Službene novine FBiH", br. 51/06.).

U lokalnoj samoupravi Federacije BiH postoji općinski načelnik kao glavni i jedini izvršni organ. Načelnik u okviru svoje nadležnosti:

- predstavlja i zastupa jedinicu lokalne samouprave;
- donosi akte iz svoje nadležnosti;

- izrađuje i vijeću na usvajanje podnosi nacrt i prijedlog budžeta, ekonomske planove, razvojne planove, investicione programe, prostorne i urbanističke planove i ostale planske i regulatorne dokumente koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem, uključujući zoniranje i korištenje javnog zemljišta;
- predlaže odluke i druge opće akte vijeću;
- provodi politiku jedinice lokalne samouprave u skladu sa odlukama vijeća, izvršava budžet jedinice lokalne samouprave i osigurava primjenu odluka i drugih akata vijeća;
- izvršava zakone i druge propise čije je izvršenje povjereno jedinici lokalne samouprave;
- utvrđuje organizaciju službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave;
- donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji službi jedinice lokalne samouprave;
- realizira saradnju jedinice lokalne samouprave s drugim općinama, gradovima, međunarodnim i drugim organizacijama u skladu sa odlukama i zaključcima vijeća i njegovih radnih tijela;
- podnosi izvještaj vijeću o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave i svojim aktivnostima.

Međusobni odnosi vijeća i načelnika zasnivaju se na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcioniranje jedinica lokalne samouprave. Načelnik je dužan redovno informirati vijeće o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave, odgovarati na zastupnička pitanja i inicijative, na način i u rokovima utvrđenim statutom.

2.3. FINANSIRANJE I IMOVINA JEDINICA LOKALNE SAMOUPAVE FEDERACIJE BiH

Problematiku financiranja lokalne samouprave, odnosno, izučavanje modela prikupljanja i trošenja sredstava kojima se podmiruju lokalni rashodi, treba smjestiti u širi kontekst decentralizacije funkcija države kao i općenito oblikovanja i preoblikovanja odnosa države i lokalne samouprave (Božidar Jelčić „Financiranje lokalne samouprave" u Zbornik radova Savjetovanja "Jedinice lokalne samouprave u poreznom sustavu Republike Hrvatske" str. 29. Osijek 1999. godina). Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH propisano je da jedinice lokalne samouprave imaju pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu i na odgovarajuće izvore finansiranja kojima slobodno raspolažu u okviru svojih ovlasti, kao i na sredstva za obavljanje delegiranih ili prenesenih poslova iz okvira prava i dužnosti viših tijela vlasti. (član 33. Zakona o principima lokalne

samouprave u Federaciji BiH, "Službene novine FBiH", br. 51/06.). Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na odgovarajuće sopstvene finansijske izvore kojima lokalni organi mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti u skladu sa zakonom. Jedan dio finansijskih izvora jedinica lokalne samouprave ostvarivat će se od lokalnih taksi i naknada čiju stopu jedinica lokalne samouprave utvrđuje u okviru zakona. Finansijska sredstva jedinica lokalne samouprave bit će srazmjerna njihovim nadležnostima koje su im dodijeljene zakonom. Svaki prijenos novih funkcija bit će praćen finansijskim sredstvima potrebnim za njihovo efikasno izvršavanje.

Imovinom u vlasništvu općine mora se upravljati u skladu sa zakonom i drugim propisima, te u interesu lokalnog stanovništva i s pažnjom dobrog domaćina. Postupak utvrđivanja i prijenosa vlasništva i rješavanje međusobnih potraživanja u vezi s prijenosom vlasništva, kao i druga imovinska potraživanja, uređuju se zakonom. Vijeće odlučuje o pribavljanju, korištenju, upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave.

Jedinicama lokalne samouprave pripadaju prihodi:

vlastiti prihodi:

- porezi za koje jedinice lokalne samouprave samostalno određuju stopu u skladu sa zakonom,
- lokalne takse i naknade čije iznose utvrđuje vijeće u skladu sa zakonom,
- kazne i kamate u skladu sa zakonom,
- prihod od upotrebe i prodaje imovine,
- prihod od preduzeća i drugih pravnih lica u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, kao i prihod od koncesija u skladu sa zakonskim propisima,
- darovi, nasljedstva, pomoći i donacije,
- prihodi od samodoprinosa,
- prihodi od budžetskih korisnika,
- drugi prihodi utvrđeni zakonom ili odlukom vijeća;

drugi prihodi:

- prihodi od dijeljenih poreza, definirani zakonom,
- transferi i grantovi od viših razina vlasti,
- dug u skladu sa zakonom (član 37. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, "Službene novine FBiH", br. 51/06).

Zaduživanje općina putem dizanja kredita kod komercijalnih banaka kao praksa bila je nepoznata u bivšoj Jugoslaviji, a za vrijeme važenja Zakona o osnovama lokalne samouprave u FBIH, zaduživanje je bilo ograničeno po dva osnova: da je nužno zbog otklanjanja poremećaja u novčanim tokovima, ili da se radi o zaduživanju zbog realizacije investicionih projekata. Zakon o lokalnoj samoupravi ne postavlja ovakva ograničenja što je, nema sumnje, rezultat brojnih preporuka stranih eksperata angažiranih na konsultacijama

prilikom reforme sustava lokalne samouprave u BIH (u tom smislu v. Jokay C. "Local Government in Bosnia and Herzegovina", u Kandeva E. "Stabilization of Local Governments", Budapest, 2001., str. 124-126.).

2.4. NEPOSREDNO UČESTVOVANJE GRAĐANA U ODLUČIVANJU U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE FEDERACIJE BiH

Građani neposredno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave putem referenduma, mjesnog zbora građana i drugih oblika neposrednog izjašnjavanja. Postupak i procedure neposrednog odlučivanja građana iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave uređuju se zakonom i statutom. Svoje prijedloge građani podnose putem građanske inicijative, udruženja građana, nevladinih organizacija, kao i na drugi način utvrđen statutom.

2.5. PRAKSA USTAVNOG SUDA FEDERACIJE BiH

S obzirom da je lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine garantovana Ustavom Federacije BiH, proizilazi da Ustavni sud FBIH treba da štiti/garantuje prava na lokalnu samoupravu. Kod nas još nije zaživjela praksa u punom kapacitetu, ali već postoji nekoliko interesantnih predmeta, odnosno presuda Ustavnog suda FBIH koje daju zaštitu na pravo lokalnoj samoupravi. S obzirom na njihove specifičnosti mi ćemo izložiti jedan primjer sudske prakse Ustavnog suda Federacije BiH u vezi zaštite prava lokalne samouprave u Federaciji BiH.

Predmet I

Pravo na lokalnu samoupravu općine (u pogledu imovine)
(Presuda broj: U-21/06 od 13. 02. 2007. godine)

1. Utvrđuje se da je Zakonom o državnoj imovini na Unsko-sanskom kantonu („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", broj 5/97) povrijeđeno pravo općine na lokalnu samoupravu.
2. U skladu s članom IV.C.12.b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i članom 37. stav 5. Poslovnika Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" broj 39/04), daje se, kao prelazno rješenje, mogućnost Skupštini Unsko-sanskog kantona da, u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove presude u „Službenim novinama Federacije BiH", usaglasi odredbe Zakona iz tačke 1. ove presude s članom 4. tačka 6. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi („Službeni list R BiH", broj 31/94), postupajući pri tome u skladu s članom 56. stav 2. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH", broj 49/06), do kada se ovaj zakon može primjenjivati.

3. LOKALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI SRPSKOJ

Ustav Republike Srpske u članu 5. kao jedan od elemenata na kojima se temelji ustavno uređenje, navodi i lokalnu samoupravu. U Republici Srpskoj općine više djeluju kao decentraliziran organ entitetske vlasti nego kao organ lokalne samouprave (Trnka K. 2006, str. 388.). Ustavom RS utvrđene su slijedeće izvorne nadležnosti prema kojima općina: 1. donosi program razvoja, urbanistički plan i budžet, 2. uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, 3. uređuje i obezbjeđuje korištenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora, 4. obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe općine i uređuje njihovu organizaciju i poslovanje (član 102. Ustava RS, neslužbeni prečišćeni tekst).

Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 101/04, 42/05 i 118/05) detaljnije se uređuje lokalna samouprava u ovom bosanskohercegovačkom entitetu. Lokalna samouprava u entitetu Republika Srpska, također se ostvaruje u općinama i gradovima, a izvršavaju je građani i organi jedinica lokalne samouprave (član 2. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske). Općina je osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave, koja se obrazuje za dio naseljenog mjesta, za jedno naseljeno mjesto ili više od jednog naseljenog mjesta. Za razliku od Federacije BiH, u RS je prihvaćen monotipski model općine, što znači da sve općine imaju iste nadležnosti i ovlaštenja, odnosno da je pravni status svih općina jednak bez obzira na veličinu, broj stanovništva, razina razvijenosti i druge posebnosti. Na ovaj način organizacija lokalne samouprave u RS je slična kao i u republikama bivše SFRJ (Dimitrijević P. i Jovičić B., Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi RS, Brčko 2005. godina, str. 3-4.). Grad se može uspostaviti zakonom na urbanom području koje čini koherentnu geografsku, socijalnu, ekonomsku, historijsku i teritorijalnu cjelinu sa odgovarajućim nivoom razvoja. Grad koji u svom sastavu nema više općina (dvije ili više), ima nadležnosti koje se dodjeljuju, odnosno odnose na općinu. Općine u sastavu grada imaju pravo da obavljaju sve nadležnosti općine koje zakonom ili statutom nisu dodijeljene gradu.

3.1. NADLEŽNOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRPSKOJ

Općina kao jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj ima svoje nadležnosti, a ostvaruje ih u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom. U Republici Srpskoj su Zakonom detaljnije definisane nadležnosti općine kao jedinice lokalne samouprave nego u Federaciji BiH. Općina u Republici Srpskoj ima samostalne i prenesene poslove.

Samostalne nadležnosti općina obuhvataju sljedeće:

na planu regulatornih radnji i upravljanja općinom:

- usvajanje programa razvoja općine,
- usvajanje razvojnih, prostornih, urbanističkih i provedbenih planova,
- donošenje budžeta i završnog računa budžeta,
- uređenje i obezbjeđenje korištenja građevinskog zemljišta i poslovnog prostora,
- organiziranje komunalne policije,
- poslove inspekcijskog nadzora, u skladu sa zakonom,
- upravljanje i raspolaganje imovinom općine,
- obrazovanje općinskih organa, organizacija i službi i uređenje njihove organizacije,
- vršenje katastarskih, geodetskih i imovinsko-pravnih poslova, u skladu sa zakonom,
- naplatu, kontrolu naplate i prinudnu naplatu izvornih prihoda općine,
- poslove pravnog zastupanja općine i
- obezbjeđivanje izvršavanja zakona i drugih propisa.

na planu pružanja usluga:

- obavljanje specifičnih funkcija u oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva i socijalne zaštite, civilne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite okoline,
- uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti: proizvodnja i isporuka vode, gasa, toplotne energije, javni prevoz putnika, održavanje čistoće, prečišćavanje i odvodnja otpadnih voda, održavanje groblja i pružanje pogrebnih usluga, održavanje ulica, saobraćajnica, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, odvođenje atmosferskih voda i drugih padavina i čišćenje javnih površina,
- osnivanje preduzeća, ustanova i drugih organizacija radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uređenje njihove organizacije i upravljanje i
- uređivanje i obezbjeđivanje izgradnje, održavanja i korištenja javnih objekata i komunalne infrastrukture za obavljanje funkcija općine (član 12. Zakona).

3.2. ORGANI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE (OPĆINE) U REPUBLICI SPRSKOJ

Organi jedinica lokalne samouprave (općine) u Republici Srpskoj su: skupština općine i načelnik općine. Skupština općine je organ odlučivanja i

kreiranja politike općine. Skupštinu općine čine općinski odbornici. Njene najvažnije nadležnosti su sljedeće:

- donosi statut općine,
- donosi odluke i druga opća akta i daje njihovo autentično tumačenje,
- donosi budžet i završni račun budžeta,
- donosi ekonomski plan, plan razvoja i investicione programe,
- donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe,
- donosi program uređenja građevinskog zemljišta,
- donosi provedbene planove,
- donosi odluke i druga opća akta o obavljanju funkcija iz oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva, socijalne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite okoline,
- donosi odluke o komunalnim taksama i drugim javnim prihodima, kada je ovlašćena zakonom,
- donosi odluke i druga opća akta u oblasti civilne zaštite u skladu sa zakonom i preduzima mjere za funkcionisanje civilne zaštite,
- donosi odluke o pribavljanju, upravljanju i raspolaganju imovinom općine,
- donosi odluku o određivanju naziva ulica, trgova i dijelova naseljenih mjesta,
- donosi odluku o proglašenju praznika općine,
- donosi odluku o upotrebi simbola općine,
- donosi odluku o članstvu općine u savezu općine i gradova i o udruživanju u druge saveze i organizacije,
- donosi plan korištenja javnih površina,
- donosi odluku o proglašenju počasnih građana i uređuje prava i obaveze iz te odluke,
- donosi odluku o nagradama i priznanjima,
- bira i razrješava predsjednika skupštine općine, potpredsjednika skupštine općine, zamjenika načelnika općine, sekretara skupštine općine i članove stalnih i povremenih radnih tijela skupštine općine,
- obrazuje stručnu službu za potrebe skupštine i njenih radnih tijela,
- odlučuje o zaduženju općine,
- usvaja poslovnik,
- razmatra godišnji izvještaj o radu načelnika općine i o istom zauzima svoj stav,
- odlučuje o pokretanju inicijative za opoziv načelnika općine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor načelnika općine,
- osniva preduzeća i ustanove komunalnih i drugih djelatnosti za obavljanje poslova od interesa za općinu i upravlja istim u skladu sa zakonom,

- raspisuje javni zajam i samodoprinos,
- raspisuje referendum,
- daje mišljenje o metodologiji za utvrđivanje naknade za vršenje povjerenih poslova,
- vrši i druge poslove utvrđene zakonom i statutom (član 30. Zakona).

Nadležnosti načelnika općine u Republici Srpskoj su sljedeće:
- predlaže statut općine,
- predlaže odluke i druga opća akta skupštini,
- izrađuje nacrt i podnosi skupštini na usvajanje godišnji budžet, godišnji bilans stanja, ekonomski plan, razvojni plan, investicioni program, prostorni i urbanistički plan i ostale planske i regulatorne dokumente koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem, uključujući i korištenje javnog zemljišta,
- obavještava skupštinu o svim pitanjima iz nadležnosti općine, njenih prava i obaveza,
- provodi lokalnu politiku u skladu sa odlukama skupštine, izvršava lokalni budžet i obezbjeđuje primjenu odluka i drugih akata skupštine,
- izvršava zakone i druge propise republike i grada čije je izvršenje povjereno općini,
- donosi odluku o osnivanju općinske administrativne službe,
- donosi pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta općinske administrativne službe,
- donosi plan civilne zaštite općine i obezbjeđuje njegovu realizaciju,
- realizuje saradnju općine sa drugim općinama, gradovima, međunarodnim i drugim organizacijama, u skladu sa odlukama i zaključcima skupštine općine i njenih odgovarajućih radnih tijela,
- daje saglasnost na statute i druga opća akta preduzeća i ustanova čiji je osnivač općina,
- podnosi izvještaj skupštini o svom radu i radu općinske administrativne službe,
- pokreće inicijativu da se do odluke nadležnog suda obustavi od izvršenja propis skupštine općine, opći ili pojedinačni akt, ako smatra da je suprotan Ustavu i zakonu,
- zaključuje ugovore u ime općine, u skladu sa aktima skupštine općine,
- rješava u drugom stepenu po žalbi na prvostepena rješenja općinske administrativne službe, ukoliko za rješavanje nisu nadležni republički organi,
- odgovoran je za zakonitost svih akata koje predlaže skupštini općine,

- donosi odluke o raspolaganju novčanim sredstvima na način utvrđen statutom i
- obavlja druge poslove utvrđene zakonom i statutom općine (član 43. Zakona).

3.3. FINANSIRANJE I IMOVINA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRPSKOJ

Sva pokretna i nepokretna imovina potrebna za izvršavanje obaveznih funkcija jedinica lokalne samouprave, dodjeljuje se jedinicama lokalne samouprave u vlasništvo, a nju između ostalog čine objekti komunalne infrastrukture, poslovni i drugi objekti javnih komunalnih preduzeća, čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, odnosno objekti koji su finansirani iz budžeta jedinice lokalne samouprave ili putem samodoprinosa građana, druga imovina koju je jedinica lokalne samouprave stekla kao pravni sljednik ustanova i institucija koje su prestale da postoje. Finansijski resursi jedinica lokalne samouprave su srazmjerni njihovim nadležnostima koje su im dodijeljene zakonom.

Prihodi lokalne samouprave uključuju:

Lokalne poreze:

- porez na nekretnine,
- porez na prihod od poljoprivrede i šumarstva,
- porez na dobit od igara na sreću i
- ostali lokalni porezi utvrđeni zakonom.

Lokalne takse:

- općinske administrativne takse,
- takse za komunalije i
- ostale lokalne takse utvrđene zakonom.

Lokalne naknade:

- naknadu za uređenje građevinskog zemljišta,
- naknade za korištenje prirodnih i drugih dobara od općeg interesa,
- naknada za prostorno i urbanističko planiranje i
- ostale lokalne naknade.

Prihode od imovine:

- prihodi od najma,
- prihodi od kamata,
- prihodi od prodaje imovine koja ne ugrožava javne funkcije i nadležnosti općine.

Prihode od samodoprinosa.

Prihode od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku, utvrđenih aktima općine.

Ostale zakonom utvrđene prihode (član 65. Zakona).

3.4. NEPOSREDNO UČESTVOVANJE GRAĐANA U ODLUČIVANJU U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRPSKOJ

U interesu lokalnog stanovništva, jedinice lokalne samouprave razvijaju odgovarajuće oblike direktnog učešća građana koji nisu izričito zabranjeni zakonom. Oblici neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi su: referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, šeme prijedloga, ″sati građana″ u skupštinama općine i drugi oblici koji nisu zabranjeni zakonom.

Građani neposredno učestvujući u lokalnoj samoupravi i odlučuju o:

- izgradnji komunalnih objekata, načinu obezbjeđivanja finansijskih sredstava za izgradnju tih objekata, kao i o načinu korištenja i upravljanja tim objektima,
- pokretanju inicijative za donošenje i izmjenu propisa i općih akata iz nadležnosti lokalne zajednice,
- upućivanju preporuka i prigovora na rad organa lokalne samouprave,
- pokretanju inicijative za izdvajanje i pripajanje naseljenih mjesta iz sastava općine,
- kao i o drugim pitanjima utvrđenim statutom lokalne zajednice.

4. LOKALNA SAMOUPRAVA U BRČKO DISTRIKTU

Uređenje Brčkog i okoline uređena je na poseban način unutar Bosne i Hercegovine. Arbitražna komisija za Brčko distrikt odlučila je da teritorija Brčkog ne pripada ni Republici Srpskoj a ni Federaciji BiH, već su Brčko uredili kao posebnu teritorijalnu i lokalnu administrativnu jedinicu-distrikt. Brčko distrikt Bosne i Hercegovine je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine (član 1. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine). Ovlasti Distrikta po pitanju lokalne samouprave proizilaze iz toga što je svaki od entiteta delegirao Vladi Distrikta sve svoje ovlasti u vezi s upravom koje su prethodno vršili dva entiteta i tri općinske vlasti na teritoriju predratne općine Brčko. Sve općinske uprave koje su na teritoriju Distrikta postojale na dan 8. 03. 2000. godine prestale su postojati od tog datuma. Brčko distrikt Bosne i Hercegovine je pravni sljednik dijela općine Brčko u Republici Srpskoj, kao i administrativnih aranžmana Brka i Ravne-Brčko u Federaciji BiH (član 77. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine).

Nadležnosti Brčko distrikta propisane su Statutom. One su date vrlo jasno i precizno tako da Brčko distrikt može funkcionisati u potpunosti. Brčko ima veoma širok spektar nadležnosti koje nemaju druge administrativne i ostale jedinice lokalne samouprave (općine ili grada u Bosni i Hercegovini). Nadležnosti Brčko distrikta su: privreda Distrikta;

financije Distrikta; javna imovina; javne usluge/infrastruktura; kultura; obrazovanje; zdravstvena zaštita; zaštita životnog okoliša; socijalna politika; pravosuđe i pravne usluge; policija; stambena pitanja; urbanizam i prostorno planiranje; ostale nadležnosti potrebne za funkcioniranje Distrikta kao jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave (član 8. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine).

5. SAVEZI OPĆINA I GRADOVA U BOSNI I HERCEGOVINI

5.1. HISTORIJA SAVEZA

Savez općina i gradova Republike Bosne i Hercegovine konstituisan je 1973. godine sa ciljem da unapređuje i razvija sistem lokalne samouprave i štiti interese lokalnih zajednica. Zajednica općina i gradova SR BiH je konstituisana 1973. godine, a na osnovu Amandmana XLII točka 9. na Ustav SR BiH 1989. godine uspostavljena je kao samoupravna institucija političkog sistema u BiH. U Zajednici su do izbijanja ratnih sukoba bile udružene sve općine sa područja BiH. Zajednica je konstituisana radi razvoja i unapređenja komunalnog sistema (sistema lokalne samouprave) međugradske i međunarodne saradnje i radi zaštite interesa koja su od zajedničkog interesa za općine i gradove (šire vidjeti web site: http://www.sogfbih.ba).

Kako lokalne demokracije predstavljaju krupno pitanje za prijem u evropske kulturne i privredne integracije, Zajednica je u proteklom desetogodišnjem periodu bila angažovana na međunarodnom priznanju, odnosno prijemu u članstvo Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope. Zajednica je predložila Predsjedništvu RBiH, a zatim zatražila od Vlade RBiH da se ratifikuje evropski dokument - Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi po kojoj se osigurava i garantuje lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Vlada RBiH ratifikovala je Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi oktobra 1994. godine (”Službeni list Republike Bosne i Hercegovine” br. 31/94 od 03. 11. 1994. godine), a u isto vrijeme novembra 1994. godine Zajednica općina i gradova RBiH je primljena u Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope - CLRAE sa položajem specijalnog gosta. Trenutno državno političko uređenje i teritorijalni koncept Bosne i Hercegovine sa njena dva entiteta zahtijevalo je konstituisanje dva entitetska saveza (Savez općina i gradova Federacije BiH i Savez općina i gradova Republike Srpske).

5.2. SAVEZ OPĆINA I GRADOVA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Sadašnji Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine konstituisan je na osnivačkoj skupštini 29. 05. 2002. godine kao pravni sljedbenik gore pomenutog Saveza. Tom prilikom je Savezu pristupilo 56 općina. Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine je samostalna organizacija dobrovoljno udruženih općina i gradova u Federaciji Bosne i Hercegovine koja ima za cilj razvoj lokalne samouprave, unapređenje rada i zaštitu interesa jedinica lokalne samouprave. Danas Savez broji 78 jedinica lokalne samouprave od 80 postojećih u Federaciji BiH.

S međunarodno-pravnog aspekta, 3 su ključna događaja trasirala nove perspektive Saveza i to:

- Ratifikacija Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, oktobar 1994. godine (vlada RBiH),
- Prijem zajednice općina i gradova BiH u Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE) u poziciji specijalnog gosta (novembar 1994. godine),
- Prijem Bosne i Hercegovine u Vijeće Evrope (april 2002. godine).

U okviru Saveza ostvaruju se slobodna razmjena iskustava i mišljenja, promocija zajedničkih interesa, učešće u konsultacijama za donošenje propisa, zaštita zajedničkih interesa, te saradnja sa nacionalnim međunarodnim asocijacjama. Misija Saveza je da promoviše demokratsku i efikasnu lokalnu vlast (u skladu sa principima Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi), putem:

- zastupanja zajedničkih interesa svojih članica na nivou Bosne i Hercegovine, Federacije BiH kao i na internacionalnon planu
- pružanja profesionalnih usluga članicama.
- stvaranja platforme za razmjenu znanja i informacija.

Po Zakonu o principima lokalne samouprave FBIH Savez na nivou Federacije ima pravo:

- djelovati kao zakonski zastupnik svojih članica pred vlastima u Federaciji BiH;
- pripremati prijedloge zakona i amandmane na prijedloge zakona u cilju poboljšanja zakona i propisa koji reguliraju rad jedinica lokalne samouprave;
- davati mišljenja i prijedloge u vezi s raspodjelom javnih prihoda u dijelu koji se odnosi na finansiranje jedinica lokalne samouprave;
- uspostavljati kontakte i saradnju sa sličnim organizacijama u zemlji i inozemstvu, te postati član međunarodnih asocijacija;

- obavljati druge funkcije u skladu sa statutom Saveza (član 51. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH "Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", br. 51/06.).

5.3. SAVEZ OPĆINA I GRADOVA REPUBLIKE SRPSKE

Savez općina i gradova Republike Srpske je osnovan 1998. godine u Brčkom i čine ga udružene općine zbog međusobne saradnje te zbog pružanja servisa svim članicama, razmjene iskustava, zajedničkog nastupa i djelovanja. Savez općina i gradova Republike Srpske je nacionalna asocijacija jedinica lokalne samouprave, koja zastupa njihove interese pred centralnim vlastima i predstavlja centar za pružanje usluga iz oblasti lokalne samouprave. Strategija Saveza se ogleda u kreiranju i obezbjeđivanju visokih poslovnih standarda u svim ključnim elementima organizacije (ciljevima, sredstvima, strukturi, kadrovima, informacijama) i vitalnim elementima upravljanja (planiranja, odlučivanja, organiziranja, koordiniranja, kontrolisanja) svih članica Saveza.

Djelatnost Saveza odvija se u svim oblastima života i rada od značaja za lokalne zajednice, a naročito da

- organizuje razmjenu iskustava i druge oblike međusobne saradnje članica naše asocijacije, utvrđuje i zauzima stavove o pitanjima od zajedničkog interesa, sarađuje sa organima i organizacijama koje se zalažu za iste ciljeve,
- organizuje rasprave o aktuelnim pitanjima zaštite, razvoja i unapređivanja lokalne samouprave,
- unapređuje i razvija aktivnost javnih službi u komunalno-stambenoj oblasti, urbanizmu, zdravstvu, socijalnoj zaštiti, obrazovanju, kulturi i zaštiti čovjekove okoline,
- utvrđuje program rada i preduzima mjere za njihovo ostvarivanje,
- predlaže izmjene ili donošenje propisa i mjera RS u oblasti lokalne samouprave,
- informiše o praksi u RS i inostranstvu u oblastima od značaja za lokalnu samoupravu,
- sarađuje sa međunarodnim i nacionalnim asocijacijama lokalnih vlasti i sa inostranim gradovima i općinama.
- Misija Saveza općina i gradova RS kao samostalne, nestranačke, nepolitičke asocijacije lokalnih vlasti usmjerena je na:
- afirmaciju principa i vrijednosti lokalne samouprave, zaštitu i razvoj lokalne samouprave na osnovu principa demokracije i decentralizacije vlasti,
- podsticanje, organiziranje i usaglašavnje međusobne saradnje jedinica lokalne samouprave,

- utvrđivanje zajedničkih stavova svojih članica i pokretanje inicijative pred nadležnim državnim organima putem uspostavljanja dijaloga između predstavnika lokalne i državne vlasti,
- ostvarivanje saradnje sa nacionalnim i međunarodnim asocijacijama lokalnih vlasti (šire vidjeti web site: http://www.alvrs.com).

Apsurdno je da na nivou Bosne i Hercegovine nemamo ujedinjen Savez općina i Gradova BiH što na neki način potvrđuje nedovoljnu saradnju među pojedinim općinama u Bosni i Hercegovini. Apsurdno je da imamo razna udruženja i asocijacije na državnoj razini a da ni nakon 13 godina poslije završetka rata u BiH ne postoji Savez općina i gradova BIH.

6. KRITIČKI OSVRT NA NORMATIVNA RJEŠENJA LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Ustav Bosne i Hercegovine, kako smo već naglasili, ne reguliše lokalnu samoupravu. Također, oblast i pitanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini nije regulisana, na nivou Bosne i Hercegovine ne postoji zakon o lokalnoj samoupravi.

Međutim, s obzirom da je Bosna i Hercegovina ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, te da je ona na taj način postala dio pravnog sistema BiH to ublažava, ako se tako može reći, nedostatke, odnosno pravne praznine i nepostojanje propisa o lokalnoj samoupravni na nivou BiH. Entiteti Bosne i Hercegovine, Federacija BiH i Republika Srpska imaju svoje zakone o lokalnoj samoupravi koji nisu usklađeni. Radi se o načelima Evropske povelje koja trebaju biti interpolirana u zakonodavstvo Bosne i Hercegovine. Dolazimo do zaključka da normativna rješenja u vezi sa lokalnom samoupravom nisu adekvatno usklađena, iako se radi o teritoriji i pravnom poretku jedne države. Dakle, praktična iskustva na terenu u vezi s lokalnom samoupravom nisu adekvatno normativno rješena.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske je usvojen 2004. godine (mada je i prije njega bilo odgovarajućih propisa iz ove oblasti). Ovaj entitetski zakon propisuje, na primjer, da se u organima općine i gradova, kao i u izboru njihovih funkcionera, mora osigurati proporcionalna zastupljenost pripadnika konstitutivnih naroda i iz reda ostalih prema posljednjem popisu stanovništva. Manje upućeni bi rekli "ovo je u redu jer se traži proporcionalna zastupljenost" i mislili bi da se odnosi na posljednji prijeratni popis stanovništva iz 1991. godine. Međutim, nigdje se ne propisuje u zakonu da je to popis iz 1991. godine već "posljednji popis", a koji političari iz manjeg bosanskohercegovačkog entiteta zagovaraju i uporno traže, a sve u cilju legalizacije situacije koja je proizvod etničkog

čišćenja stanovništva bošnjačke i hrvatske nacionalnosti iz ovog entiteta. Ovakva normativna rješenja impliciraju odraz političke volje onih političkih struktura koje upravo stoje iza etničkog čišćenja, genocida, i ratnih zločina u pojedinim gradovima u Bosni i Hercegovini (npr. Srebrenica, Prijedor i dr.), a o čemu svjedoče presude Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju – MKSJ/ICTY (Zelenović (IT-96-23/2) Foča, Vasiljević (IT-98-32) Višegrad, Todorović (IT-95-9/1) Bosanski Šamac, Talic (IT-99-36/1) Krajina, Tadić (IT-94-1) Prijedor, Stakić (IT-97-24) Prijedor, Simić (IT-95-9) Bosanski Šamac, Plavšić (IT-00-39 i 40/1), Obrenović (IT-02-60/2) Srebrenica, Momir Nikolić (IT-02-60/1) Srebrenica, Kunarac i drugi (IT-96-23 i 23/1) Foča, Krstić (IT-98-33) Srebrenica, Krnojelac (IT-97-25) Foča, Jelisić (IT-95-10) Brčko, Galić (IT-98-29), Erdemović (IT-96-22) Pilica Farm, Brđanin (IT-99-36) Krajina i dr., šire pogledati: http://www.icty.org te svakako i presuda Međunarodnog suda pravde – ICJ u predmetu Bosne i Hercegovine protiv Srbije i Crne Gore za kršenje Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, šire pogledati: http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf .

Međutim, Zakon o lokalnoj samoupravi RS je u odnosu na Zakon o principima o lokalnoj samoupravi FBiH mnogo detaljnije i preciznije definisao nadležnosti jedinica lokalne samouprave gdje se taksativno navode sve nadležnosti i podnadležnosti.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH je usvojen 2005. godine, a 2006. godine stupio na snagu, i do danas nije imao nikakvih izmjena i dopuna. Ovaj Zakon je vrlo pozitivno ocijenjen od stručnjaka Vijeća Evrope, čija su mišljenja pomogla sa usklađivanjem sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (Komentar Zakona o principima lokalne samouprave FBIH, Sarajevo, 2007. godina, str. 7). Zakon je donio niz pozitivnih promjena u odnosu na prava i odgovornosti jedinica lokalne samouprave, te izvore finansiranja. Njime je regulirano niz važnih pitanja, kao što je prijenos nadležnosti sa viših nivoa vlasti, odnos načelnika i općinskog vijeća, procedura usvajanja budžeta, status mjesnih zajednica, učešće građana u odlučivanju i dr. (Komentar Zakona o principima lokalne samouprave FBIH, Sarajevo, 2007. godina, str. 7). Usvajanjem ovog zakona, svi kantoni su morali uskladiti svoje propise sa ovim Zakonom, a jedinice lokalne samouprave su također dužne uskladiti svoje statute sa Zakonom.

Zakonom o lokalnoj samoupravi RS i dalje zadržava jednostepenu lokalnu samoupravu, ostavlja monotipski model općine kakav je bio i ranije uređen, ali međutim, umjesto dotadašnjeg „izvršnog odbora“ koji je do tada postojao i obavljao izvršnu vlast u jedinici lokalne samouprave, sada se uvodi funkcija načelnika općine kao osnovnog izvršnog organa sa veoma značajnim nadležnostima (P. Dimitrijević i B. Jovičić, Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi RS, Brčko 2005. godina, str. 4.). Zakon o lokalnoj samoupravi RS od usvajanja 2004. godine do danas imao je dvije izmjene i dopune (“Službeni glasnik RS” br. 42/05 i 118/05).

Nadalje, u Bosni i Hercegovini postoji veći broj nefunkcionalnih općina koje su osnovane više iz političkih i nacionalnih razloga nego iz razloga funkcionalnosti i zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva.

7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PRIJEDLOZI *DE LEGE FERENDA*

U ovom članku izložili smo, odnosno prestavili normativna rješenja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, odnosno u oba njena entiteta i Brčko distriktu. Također, dali smo pregled zakona i propisa koji uređuju ovu veoma važnu materiju. U radu smo prezentovali i ponudili nekoliko primjera zaštite prava na lokalnu samoupravu putem ustavnog suda (dva predmeta, odnosno presude Ustavnog suda Federacije BiH). Svjesni smo činjenice da kod nas još nema adekvatne zaštite prava i sudske prakse u vezi lokalne samouprave, te da je taj proces u začetku. Bosna i Hercegovina je kao potpisnica Evropske povelje o lokalnoj samoupravi prihvatila obavezu da pitanje lokalne samouprave regulira na nivou države putem ustava ili zakona na državnom nivou. Pošto ovu obavezu država Bosna i Hercegovina još uvijek nije izvršila, onda postoje dva različita sistema lokalne samouprave, što je neodrživo stanje s gledišta kako demokratskog uređenja države Bosne i Hercegovine, tako i s gledišta pristupanja države BiH Evropskoj uniji. U radu smo ponudili kritički osvrt, kako na normativna rješenja tako i na praktična iskustva lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Predstavili smo Saveze općina i gradova u entitetima BiH koji na neki način koordiniraju jedinice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Došli smo do zaključka da su rješenja pitanja lokalne samouprave u BiH veoma raznolika.

U pogledu *de lege ferenda* trebalo bi prije svega:

- cijeli sistem lokalne samouprave u BiH treba u potpunosti, a ne samo formalno-pravno (ustavom i zakonima) već i praktično uskladiti s Evropskom poveljom u svim njenim aspektima, činjenica jeste da je u BiH potpuno dijametralno uređen sistem lokalne samouprave i to treba mjenjati,
- lokalna samouprava mora biti bar spomenuta u Ustavu BiH,
- oba entitetska zakona o lokalnoj samoupravi u potpunosti harmonizirati sa Evropskom konvencijom o lokalnoj samoupravi, jer trenutno Zakon o lokalnoj samoupravi RS nije usklađen sa osnovnim principima ove konvencije, ali i sa drugim dokumentima i propisima Vijeća Evrope i Evropske unije, a u pogledu evropskih integracija Bosne i Hercegovine;
- težiti usvajanju okvirnog zakona o lokalnoj samoupravi na državnom nivou u Parlamentarnoj skupštini BiH;

- objediniti dva entitetska Saveza općina i gradova u državni Savez općina i gradova;
- nadalje općine u Federaciji BiH nisu monotipske a u RS su jesu monotipske, pa u tom kontekstu harmonizirati status općina u Bosni i Hercegovini,
- u Federaciji postoje vijeća (općine i grada) a u RS postoji skupština općine kao predstavnička tijela građana, odnosno kao organi jedinica lokalne samouprave, što također treba uskladiti, odnosno uvesti jedinstven predstavnički organ jedinica lokalne samouprave.

LITERATURA

Časopis za teoriju i praksu javne uprave Hrvatska javna uprava br. 1./2006, Zagreb 2006;
Dimitrijević P./Jovičić B., Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi RS, Brčko 2005;
Evropska povelja o lokalnoj samoupravi;
Horvat L. Neka pitanja finansiranja lokalne samouprave, Zakonotost br. 11-12/90 Zagreb 1990.;
Hrženjak J. Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj, Zagreb, 2004.;
GAP (Governance Accountability Project-Projekat upravne odgovornosti) http://www.bihgap.ba.
Grupa autora Komentar Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH, Savez općina i gradova FBIH, Sarajevo, 2007.;
Jelčić Božidar Financiranje lokalne samouprave u Zbornik radova Savjetovanja "Jedinice lokalne samouprave u poreznom sustavu Republike Hrvatske", Osijek 1999. godina;
Jokay C. Local Goverment in Bosnia and Herzegovina u Kandeva E. Stabilization of Local Goverments, Open Society Insittute, Budapest 2001.;
Lauc Z. Lokalna samouprava i načelo supsidijarnosti, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru br. XI, Mostar 1998. godina;
Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia (editor Koprić I.), Zagreb, 2003.;
Miličević N. et.al. Lokalna i regionalna samouprava u BiH, Sarajevo 2001.;
Miljko Z. Lokalna samouprava u BiH, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru br. XVIII, Mostar 2005. godina;
Musabegović N., Voćkić-Avdagić J. Lokalna samouprava-traganja i iskustva, Sarajevo 1999.;
Trnka K. Ustavno pravo, Sarajevo 2006.;
Trnka K. et.al. Ustav FBIH, Ustav RS i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi-komentar, Sarajevo 2004.;
Savez općina i gradova FBIH http://www.sogfbih.ba,
Savez općina i gradova RS http:// www.alvrs.com,
Sokol S.i Smerdel B.Ustavno pravo Zagreb 1998.;
Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine;
Statut Grada Sarajeva;
Statut Grada Mostara;
Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007.;
Pehar S. Lokalna samouprava i uprava u Federaciji BiH, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru br. XV, Mostar 2002. godina;
Procjena lokalne uprave u Bosni i Hercegovini i preporuke, USAID, Sarajevo, 2003. godina.
Pusić E. Lokalna samouprava, u Zakonitost br. 11-12, Zagreb, 1990. godina;
Šimović J. Finansiranje lokalne samouprave, Zakonotost br. 11-12/90 Zagreb 1990. godina;
Ustav BiH;
Ustav FBIH;
Ustav RS;
Zakon o principima lokalne samouprave FBIH, "Službene novine FBiH", br. 51/06;
Zakon o lokalnoj samoupravi RS, "Službeni glasnik RS", br. 101/04, 42/05 i 118/05;

IV BOSNA I HERCEGOVINA U MEĐUNARODNOM KONTEKSTU

BOSNA I HERCEGOVINA I PROCES EVROPSKIH INTEGRACIJA

Amela Čalo

Sažetak

Proces evropske integracije Bosne i Hercegovine u svojoj suštini je proces izgradnje bh institucija i osposobljavanje za provođenje vlastitih zadataka. U BiH postoji potpuni politički konsenzus da je članstvo u EU najveći mogući prioritet. Međutim, postoji li jasna vizija zajedničke budućnosti? Čini se kako je bh društvu jasno da je zajednička budućnost unutar evropskih integracija, ali nedostaje političke snage i odgovornosti za provođenje vizione strategije pozicioniranja BiH u EU. Put BiH ka EU je složen i trnovit proces, međutim, ako EU prepozna u BiH evropskog partnera, isti taj proces može biti puno lakši. Dosadašnje procese provedenih reformi označila je sporost. EU od BiH kao evropskog partnera traži stalan angažman, privrženost i odlučnost. Smisao evropskih integracija je u prevazilaženju podjele Evrope i doprinosu jedinstvu kontinenta u smislu demokratije, ljudskih prava i stabilnosti, kako političkoj tako i ekonomskoj. Proširena EU u ekonomskom smislu i jačanju konkurentnosti lakše odgovara izazovima globalizacije. Institucije Bosne i Hercegovine trebaju osnažiti kako bi se odredbe iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju što uspješnije provele, dogradnja ustava je prijeko potrebna za održivost države bez čega nema evropske perspektive Bosne i Hercegovine. Podrška pomoći koju BiH dobija od Evropske unije ide u pravcu ostvarenja ciljeva i provođenja potrebnih reformi.

Ključne riječi:

Institucije vlasti, proces evropskih integracija, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Pretpristupni fondovi EU, harmonizacija pravnog sistema.

1. BH INSTITUCIJE: DIREKCIJA ZA EVROPSKE INTEGRACIJE

Cilj borbe za identitetom Bosne i Hercegovine je funkcioniranje države kao održive, stabilne, demokratske, odgovorne i funkcionalne. U tom smislu u prvi plan dolaze bh institucije sa vlastitom strategijom i nadležnostima (obim poslova i zadataka iz djelokruga rada) koje će odgovoriti potrebi za hitnim reformama.

Izgradnja i jačanje institucija vlasti i civilnog društva od određujućeg su značaja za procese u BiH. Izgradnja pravne države i modernog društva

trebaju biti shvaćeni kao dvodimenzionalni procesi sa nosiocima autonomne vlasti i institucijama u interakciji sa evropskim okruženjem.

Međutim, bh institucije nemaju dovoljno kapaciteta za provođenje planirane dinamike reformskih aktivnosti, što ostavlja slab dojam i nepovjerenje o njihovoj snazi na vlastite građane[138]. Slabost bh institucija usporava dinamiku integracijskih procesa, a kao primjer navodimo kašnjenje prijema u Partnerstvo za mir ili potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU.

Suština i važnost demokratskih institucija kakve želimo vidjeti u BiH je preuzimanje uloge odgovornih partnera sposobnih za standardizaciju BiH u cilju članstva u EU. BiH nije na najbolji način uspjela iskoristiti protekli period za organizacionu i funkcionalnu pripremu vlastitih institucija, kako za preuzimanje ovlasti od međunarodne zajednice, tako i za ozbiljniju pripremu članstva u EU[139]. Unutarnje prilike pokazuju svu zamornu težinu političkih dogovora za uspostavu i funkcioniranje zajedničkih institucija na nivou države, nakon čega logično nedostaje energije za popunu kapaciteta koji će biti nosioci prave odgovornosti. Od BiH se očekuje da uskladi svoje zakonodavstvo sa *acquis*-om, da izgradi institucije, a to uključuje i uspostavljanje novih institucija. Važno je imati na umu da EU ne propisuje model, ali podrazumijeva postojanje osnova za dobro upravljanje.

Nažalost, puno energije troši se još uvijek na i oko zajedničke prošlosti, a malo se ulaže u viziju zajedničke budućnosti. Slijedom istog imamo hronično nezrelu političku elitu za donošenje odluka, imamo slabe bh institucije, koje kako stvari sada stoje neće biti u stanju preuzeti *acquis communautaire* u domaće zakonodavstvo sadašnjim načinom rada i organizacijom institucija, a toliko pominjana ustavna reforma ne odaje utisak presudnosti za funkcionalnu i održivu BiH[140]. Nakon postizanja mira trebala je da uslijedi faza izgradnje države sa evolucijom Ustava koja bi pružila nedostajući pravni okvir i efikasne javne institucije. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je početkom 2006. godine odbila paket predloženih ustavnih amandmana i nije bilo daljnjih pokušaja da se izmjeni Ustav. Kao što je poznato, postoji veliko neslaganje među političkim partijama o obimu buduće ustavne reforme[141]. Sadašnji ustav prepreka je Bosni i Hercegovini na putu članstva u EU, jer isti krši niz evropskih konvencija i odredbi.

> Jedan od funkcionera Evropskog parlamenta ističe da je u BiH još uvijek dosta neravnoteže i neriješenih pitanja. Prvobitno je Republika Srpska bila regija sa akutnim teškoćama zbog ekonomske i socijalne zaostalosti, sada je

---

[138] Bosna i Hercegovina, Strategija reforme javne uprave na: parco.gov.ba/?Id=70

[139] Dostić, Goran, Apsorpcija pretpristupnih fondova u BiH, ACIPS istraživanja na: www.acips.ba/documents/Apsorpcija%20pretpristupnih%20fondova%20u%20BiH.doc

[140] Radna grupa, Politička analiza, Aritmetika neodgovornosti (2005). Sarajevo

[141] Izvještaj sa stručnog skupa „Ustavne promjene i lokalna samouprava u BiH“, na www.hrc.unsa.ba/projekti/izvještaj%20stručni%20skup%2010%201-doc.

> taj položaj preuzela bošnjačko-hrvatska Federacija. Samo snažnija i jedinstvenija Federacija može "prisiliti" Republiku Srpsku da ojača zajedničku državu. (Swoboda, 2008: 3).

Institucije sposobne za preuzimanje obaveza iz članstva u EU trebaju biti stabilne, demokratske, trebaju obezbijediti vladavinu zakona, poštivanje ljudskih i manjinskih prava, obezbijediti funkcioniranje tržišne ekonomije, trebaju se boriti sa konkurencijom unutar EU. Ukupno političko okruženje i nedostatak konsenzusa o osnovnim ekonomskim politikama dovode do usporavanja reformi na svim nivoima vlasti. Pitanje koje se postavlja samo je koliko su bh institucije blizu ovih općih kriterija? Djelotvorna država zahtijeva odgovarajuće kapacitete javne uprave što osigurava građanima pružanje usluga, doprinosi kreiranju konkurentne ekonomije za privlačenje ulaganja. Jedan od prioriteta EU za Bosnu i Hercegovinu je izgradnja građanskog društva, što u našem primjeru znači demokraciju umjesto diskriminacije, ljudska i građanska prava umjesto etničkih pripadnosti. Ovi zahtjevi dio su kriterija iz Kopenhagena koji se traže za pristupanje u članstvo EU. Svakako, ključni su i aktivan privatni sektor dogradnja zakonskog okvira za usklađivanje sa pravilima jedinstvenog tržišta EU. Oblast pravosuđa i unutarnjih poslova suštinski su važni za EU i dio su predpristupnih zahtjeva za zemlje koje žele pristupiti Uniji.

Direkcija za evropske integracije je stalno tijelo Vijeća ministara BiH, čija je uloga regulirana Zakonom o Vijeću ministara, te Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH. U skladu s tim zakonima i drugim aktima, Direkcija za evropske integracije je glavno koordinaciono tijelo i vodeća institucija u sprovođenju aktivnosti u okviru procesa evropskih integracija. Saradnja Direkcije i bh institucija treba omogućiti daljnji razvoj kapaciteta i osposobljavanje bh institucija uz pomoć mehanizama horizontalne i vertikalne koordinacije u procesu integracije Bosne i Hercegovine u EU.

U političko-pravnom smislu, Direkcija rukovodi procesom evropskih integracija i organizaciona struktura njezinih sektora prati oblast planiranja, komunikacije i pregovaranja. Istovremeno, Direkcija je glavni operativni partner Evropske komisije u procesu stabilizacije i pridruživanja. Najvažnije nadležnosti i odgovornosti Direkcije su: koordiniranje poslova na usklađivanju pravnog sistema BiH sa *acquis communautaire*-om, provjera usklađenosti svih nacrta zakona i propisa koje Vijeću ministara dostavljaju ministarstva i upravne organizacije sa *acquis communautaire*, koordinacija provođenja odluka koje donose nadležni organi i institucije BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH u odnosu na sve aktivnosti potrebne za evropske integracije, učešće u aktivnostima ili izrada nacrta zakona, propisa i smjernica koji se odnose na izvršavanje poslova koje je BiH dužna poduzimati u procesu uključivanja u evropske integracije, djelovanje kao glavni operativni partner institucija EU u procesu stabilizacije i pridruživanja, uspostava funkcionalnog odnosa sa ministarstvima, upravnim

organizacijama i entitetskim vladama povodom pitanja koja se odnose na evropsku integracionu strategiju i politike, usklađivanje zakona i koordinacija pomoći. Unutar Direkcije kao organizaciona jedinica odgovorna za poslove usklađivanja pravnog sistema BiH djeluje Sektor za harmonizaciju pravnog sistema sa širokim djelokrugom aktivnosti[142].

2. PROCES INTEGRACIJE: FAZE

Odnosi Bosne i Hercegovine i EU počinju se razvijati međunarodnim priznanjem RBiH kao nezavisne i suverene države[143]. U procesima integracije naročit značaj dobija regionalni pristup 1997. godine. Vijeće ministara EU postavlja političke i ekonomske uslove za razvoj bilateralnih odnosa. Nakon toga, 1998. godinu obilježila je uspostava EU/BiH Konsultativne radne grupe za tehničku i stručnu pomoć u području administracije, regulatornog okvira i politike.

Proces stabilizacije i pridruživanja u 1999. godini nudi jasnu mogućnost integracije za BiH i druge četiri zemlje regiona u EU. Nakon toga, dolazi do usaglašavanja Pakta stabilnosti sa strateškim ciljem, stabilizacijom Jugoistočne Evrope putem približavanja zemalja regije evroatlanskim integracijama i jačanjem regionalne saradnje.

U 2000. godini objavljena je EU Mapa puta, sa 18 ključnih uslova koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti da bi se pristupilo izradi Studije izvodljivosti za otpočinjanje pregovora o Stabilizaciji i pridruživanju. U 2001. godini je uveden novi CARDS program posebno za zemlje u procesu stabilizacije i pridruživanja. Do kraja 2002. godine prema izvještaju Evropske komisije smjernice Mape puta o približavanju EU uglavnom su ispunjene. Slijedila je izrada Studije izvodljivosti kao uobičajene procedure za ispitivanje sposobnosti države za ugovorne odnose sa EU. Pitanja su se odnosila na privredni i politički sistem i ostale oblasti bitne za proces stabilizacije i pridruživanja. U Studiji izvodljivosti procjenjeni su kapaciteti BiH da provede Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Krajem 2003. godine, od strane Evropske komisije usvojen je prijedlog Izvještaja o spremnosti Bosne i Hercegovine za otpočinjanje pregovora sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, uz ocjenu da je potrebno ispuniti uslove u 16 prioritetnih oblasti kako bi BiH bila spremna za otpočinjanje pregovora o Sporazumu.

Početkom 2004. godine Evropska komisija je prezentirala svoje prvo Evropsko partnerstvo sa BiH. Cilj Partnerstva je priprema zemalja za širu integraciju sa EU. Evropsko partnerstvo za BiH prilagođeno je specifičnim

---

[142] Program informiranja javnosti o procesu evropskih integracija, Direkcija za evropske integracije, Vijeće ministara BiH na Program_informiranja_javnosti_546.doc

[143] Kalendar razvoja odnosa EU i BiH na: http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3287665,00.html

potrebama BiH. Komisija je to prvo partnerstvo upotpunila na osnovu njenih nalaza iz Izvještaja o napretku BiH za 2005. godinu i dalje. Članovi Evropskog parlamenta sa parlamentarcima Bosne i Hercegovine održali su redovni sastanak i uspostavili Ministarsku trojku EU/BiH sa zadatkom raspravljanja o ključnim političkim pitanjima. Krajem 2006. godine uslijedilo je pridruživanje BiH Partnerstvu za mir i Evroatlanskom vijeću, kao rezultat napretka u reformi odbrane.

Daljnje integriranje zemlje u EU zahtjevalo je u toj fazi opsežne pripreme sa kratkoročnim i srednjoročnim prioritetima i vremenskim rasporedom, te specifičnim mjerama koje je Komisija redovno pratila u vidu godišnjih Izvještaja o napretku i putem struktura u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja.

Položaj Bosne i Hercegovine bio je različit u odnosu na ostale države Zapadnog Balkana u smislu da su pregovori najsporije tekli. Konačno, početkom 2006. godine EU je otpočela pregovore sa Bosnom i Hercegovinom o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, prezentirajući se kao pouzdan partner. Pregovori su označili daljnji pritisak u smislu institucionalne reforme, stvaranja stabilnih državnih institucija sposobnih za donošenje odluka, posebno usvajanje i provedba standarda i vrijednosti EU u domaćem zakonodavstvu. Krajem 2007. godine parafiran je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Bosnom i Hercegovinom.

3. TRENUTNI POLOŽAJ BIH U OVOM PROCESU

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju valorizirane su dosadašnje aktivnosti Bosne i Hercegovine u procesima integracije, pregovori, reforme i standardi u Evropskom partnerstvu BiH sa EU – planiranje srednjoročnih prioriteta. Cilj EU bio je produbljivanje odnosa država u procesu stabilizacije i pridruživanja. Referiramo se na Samit Evropskog vijeća i Samit EU i država Zapadnog Balkana u Solunu 2003. godine, kada je državama u regionu ponuđeno Evropsko partnerstvo, inspirirano Pristupnim partnerstvom za države Centralne i Istočne Evrope.

Instrument je poslužio za definiranje prioriteta približavanja EU, ali i kao osnova za ocjenu napretka za svaku državu u regionu.

Kada je riječ o Bosni i Hercegovini razrađeni su obimni srednjoročni prioriteti, te plan zakonodavnih aktivnosti do 2007. godine. Što se tiče predpristupne financijske pomoći, višegodišnji indikativni planski dokument za 2007. – 2009. godinu (MIPD) usvojen je za BiH polovinom 2007. godine. Usklađivanje zakona na osnovu Evropskog partnerstva obavljalo se u skladu sa Odlukom o procedurama u procesu harmonizacije zakonodavstva BiH sa pravnom stečevinom EU. Postojeći institucionalni okvir čini i Odluka o formiranju radnih grupa za usklađivanje zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU.

Generalno, institucije vlasti BiH nisu bile sposobne prevladati unutarnje sukobe zbog etničke ili entitetske pripadnosti, što je dovodilo do čestih zastoja i kašnjenja u provođenju reformi. Ono što je sporno je dosadašnja brzina sprovođenja ovih aktivnosti. Izvjestan napredak postoji u prioritetnim oblastima iz Studije izvodljivosti, slijedom toga usvojeni su novi zakoni i osnovane institucije na nivou Bosne i Hercegovine poput Konkurencijskog vijeća, koje nude izvjesnu dozu optimizma. Reforma pravosuđa koja uključuje uspostavu i djelovanje Suda BiH, Ureda javnog tužioca, te Visoko sudsko i tužilačko vijeće je još jedan dobar primjer realiziranih reformskih prioriteta, uz provođenje fiskalne reforme i uvođenje PDV-a. Nije postignut nikakav napredak u pogledu kreiranja socijalnih politika prema evropskim standardima, u pogledu sektorskih politika, dok je malo napretka postignuto u smislu osiguranja stvarnog unutarnjeg tržišta BiH, kao ključnog prioriteta Evropskog partnerstva[144].

Ispunjavanje obaveza i nastavak reformi potrebni su radi napredovanja prema narednim fazama, naročito statusu kandidata. Plan Vijeća ministara je da Bosna i Hercegovina dobije status zemlje kandidata 2010. godine. Međutim, za to je potreban puno veći angažman svih institucija u zemlji, ali i napredak u koordinaciji između države i entiteta[145].

Politike EU za region Zapadnog Balkana usmjerene su na održiv ekonomski razvoj, na proširenje koristi od ekonomskog rasta, na ugrožene zajednice, na suzbijanje nezaposlenosti, socijalne isključenosti, diskriminacije, uz stalnu promociju socijalnog dijaloga.

Integracioni regionalni procesi su određujući za Bosnu i Hercegovinu i stvoreni su temelji za njihovo razumijevanje. Treba preuzimati evropske modele, treba sarađivati sa zajedničkim institucijama EU kako bi se moderniziralo bh društvo i uključilo u "jezgru" evropskih država. Potpisivanjem financijskih sporazuma između BiH i predstavnika Evropske Komisije omogućuje se korištenje predpristupnih fondova[146] namijenjenih zemljama potencijalnim kandidatima za prijem u EU[147]. Konkretno, riječ je o 50 miliona eura za financiranje 46 projekata u oblasti tranzicije i izgradnje institucija. Od strane Vijeća ministara BiH usvojen je Akcioni plan provedbe odredbi Privremenog sporazuma i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine sa EU.

---

[144] Komparativni prikaz nalaza i preporuka iz Izvještaja o napretku BiH iz 06', 07' i 08' na http://www.dei.gov.ba/ba/?ID=1029

[145] BiH do 2010. u statusu kandidata za članstvo u EU, na http://www.sarajevo-x.com/clanak/080708045 od 08.07.2008.godine

[146] ISPA-predpristupni instrument za prilagođavanje strukturne politike, PHARE-pomoć za reformu ekonomija u Poljskoj i Mađarskoj, SAPARD-predpristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj, CARDS-pomoć Zajednice za rekonstrukciju, razvoj i stabilnost na Balkanu, IPA-instrument za pretpristupnu pomoć

[147] Predstavljanje predpristupnih programa Evropske unije, Tomislav Belovari, (2006). Zagreb

4. SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU (SADRŽAJ, ULOGA I ZNAČAJ)

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju – SSP je nova, treća generacija evropskih sporazuma ponuđena isključivo zemljama Zapadnog Balkana, u sklopu Procesa stabilizacije i pridruživanja. Sporazum se potpisuje na neodređeno vrijeme s ciljem doprinosa ekonomskoj i političkoj stabilnosti BiH.

Države koje su postale članice petim proširenjem EU su potpisale Sporazume o pridruživanju tzv. Evropske sporazume. Osnovna razlika između dva spomenuta sporazuma je u sadržaju "evolutivne klauzule" u SSP-u i naglašavanju regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu. Bosna i Hercegovina zahvaljujući "evolutivnoj klauzuli" potvrđuje status zemlje potencijalnog kandidata.

Kada je riječ o regionalnoj saradnji, zemlja potpisnica se obavezuje da će potpisati bilateralne Sporazume sa zemljama u Procesu stabilizacije i pridruživanja i zemljama kandidatima.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je "mješovitog" karaktera, što znači da su za područja saradnje dijelom odgovorne zemlje članice, a dijelom EU. SSP na odgovarajući način uređuje odnose BiH sa EU u sva tri stuba Unije – Evropska zajednica, ekonomske politike, zajedničko tržište, zatim Zajednička vanjska i sigurnosna politika, te Unutarnji poslovi i pravosuđe.

Mješoviti karakter SSP-a za stupanje na snagu zahtijeva ratifikaciju u svim parlamentima zemalja članica, Evropskom parlamentu i Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Potpisivanjem SSP-a, stupa na snagu Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske Zajednice i Bosne i Hercegovine. Kao što je prethodno bilo riječi, cilj SSP je uspostavljanje bliskog i trajnog odnosa uz uzajamni interes ugovornih strana, međutim, neophodno je osigurati i razvoj trgovinskih veza jačanjem prethodno uspostavljenih odnosa. Stoga i jeste neophodno provesti, kroz primjenu Privremenog sporazuma, odredbe SSP-a o trgovini i trgovinskim pitanjima[148]. Evropska komisija podržava stupanje na snagu Privremenog sporazuma sa BiH putem kojeg se postepenim otvaranjem bh tržišta efektivno stvara zona slobodne trgovine i postepeno olakšava ekonomski i socijalni razvoj.

U smislu sadržaja Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju ima deset poglavlja i to: opća načela, politički dijalog, regionalna saradnja, slobodno kretanje roba, kretanje radnika, poslovni planovi, pružanje usluga, kapital, usklađivanje prava, provođenje pravila slobodnog tržišta, unutarnji poslovi i pravosuđe, oblici saradnje, financijska saradnja, institucionalne odredbe.

---

[148] Osnovni prikaz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Priređivač: Direkcija za evropske integracije BiH (2008). Sarajevo, Glava IV. Slobodno kretanje robe str. 12.

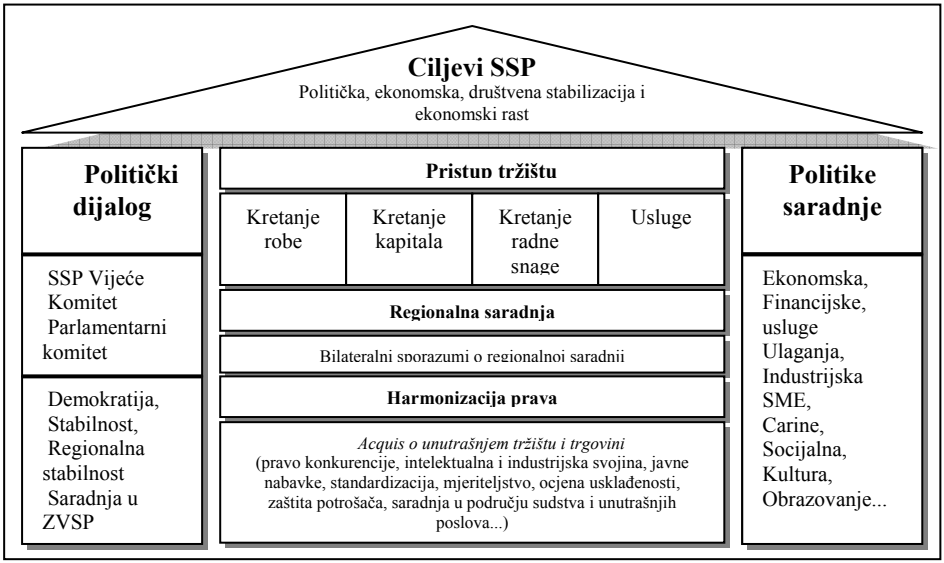
Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je dijelom i trgovinski sporazum, i u tom smislu su trgovinske odredbe važne za Bosnu i Hercegovinu u pogledu proizvoda na koje će BiH u periodu od šest godina davati carinske ustupke do potpune liberalizacije sa tržištem EU. Potpisivanjem SSP-a BiH otvara svoje tržište, smanjuje i ukida carine na dogovorene grupe proizvoda. Ukidanje carina u najkraćem vremenskom roku predviđeno je za sirovine iz EU za kojima postoji potreba u BiH. Najveći stepen zaštite zadržavaju određeni poljoprivredni proizvodi, neki sa zaštitom i nakon isteka prelaznog perioda od šest godina.

Potpisivanjem SSP-a Bosna i Hercegovina je stupila u prvi ugovorni odnos sa EU. Zadatak BiH je da provede dogovorene odredbe iz Sporazuma i da nastavi aktivnosti na ispunjavanju kriterija za punopravno članstvo. Nakon potpisivanja Sporazuma slijedi sticanje statusa zemlje kandidata za članstvo u EU.

Bosna i Hercegovina ima zadatak da pripremi plan provođenja SSP-a, koji će zajedno sa prioritetima iz Evropskog partnerstva u okviru Strategije integriranja BiH u EU činiti program integriranja BiH u EU. Vrijedi istaknuti kako se svaki SSP modelira prema individualnim potrebama države potpisnice, uvažavajući određene specifičnosti u pravnom i institucionalnom smislu. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predviđa osnivanje Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje na ministarskom nivou, Odbora za stabilizaciju i pridruživanje na nivou visokih zvaničnika, Pododbora za stabilizaciju i pridruživanje na tehničkom nivou, te Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje na nivou interparlamentarne saradnje.

Izuzetno je važna uloga Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u fazi potvrđivanja SSP. Implementacija je nastavak započetih i provođenje novih reformi koje najvećim dijelom provode parlamentarne komisije i to: Komisija za evropske integracije, te Komisija za vanjske poslove. Presudno je učešće Parlamentarne skupštine BiH u nadgledanju procesa ispunjenja obaveza BiH koje proizlaze iz SSP-a, a zatim i usklađivanje zakonodavstva.

Slika 1. Struktura Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju



Izvor: Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine 2005: 63.

5. PREDPRISTUPNI FONDOVI EU

Proces pridruživanja EU je podržan specijalnim fondovima Evropske unije. Raniji predpristupni instrumenti bili su: PHARE, CARDS, ISPA i SAPARD.

Program PHARE je bio usmjeren na tehničku pomoć za usklađivanje propisa u procesu ulaska u članstvo. CARDS je program tehničke pomoći Evropske unije za obnovu, institucionalni i zakonodavni razvoj, održiv ekonomski i socijalni razvoj i stabilizaciju sa osnovnom namjerom pomoći u izgradnji institucionalnog, zakonodavnog, privrednog i socijalnog sistema uz promociju regionalne saradnje po uzoru na Evropsku uniju. Uslovi za primanje sredstava iz ovog programa bili su da zemlja primalac pomoći poštuje demokratske principe, pravnu državu, prava manjina, te osnovne slobode i principe međunarodnog prava. Programom CARDS u periodu između 2000. i 2006. godine osigurano je 4,6 milijardi eura za region. ISPA i SAPARD su specijalizovani za one dijelove sistema država kandidata gdje treba najviše sredstava da se investira – to su najskuplji dijelovi tj. sektori kad se radi o procesu ulaska u članstvo EU. Investicije su tražene i u oblasti zaštite okoliša, transportne infrastrukture, zatim sektora poljoprivrede sa fondom SAPARD. U području obrazovanja i istraživačkog rada na raspolaganju su bili programi: TEMPUS, ERASMUS MUNDUS, nakon čega se nastavlja Sedmi okvirni program od 2007. – 2013. godine.

Za države članice EU postoje razni regionalni, poljoprivredni, razvojni fondovi, koji mogu da koriste i države članice direktno i regioni država članica. Od 2007. godine do 2013. godine Komisija je predvidjela novu seriju fondova za sadašnje i buduće zemlje kandidate koji će promovirati modernizaciju, reformu i usklađivanje sa *acquis*-em. Instrument predpristupne pomoći IPA će u cjelosti zamjeniti prethodne instrumente pomoći PHARE, CARDS, ISPA i SAPARD i na ovaj način IPA ujedinjuje predpristupnu podršku pod jedinstvenu pravnu osnovu. Glavni cilj IPA je pojednostaviti svu predpristupnu podršku u jedinstven okvir i za kandidate i za potencijalne države kandidate, olakšavajući tako prelazak iz jednog statusa u drugi.

Program IPA ima slijedeće komponente: podrška u tranziciji i institucionalnoj izgradnji, regionalna i prekogranična saradnja, koje su predviđene za zemlje potencijalne kandidate i zemlje kandidate, zatim komponenta regionalnog razvoja, razvoja ljudskih resursa i razvoja ruralnih područja što se odnosi samo na zemlje kandidate. Svi korisnici imaju pristup mjerama slične prirode sa prilagođenim zahtjevima u skladu sa njihovom političkom, ekonomskom i administrativnom situacijom. U slučaju zemalja kandidata, mjere koje se odnose na regionalni i razvoj ljudskih resursa i ruralnih područja biće dostupne pod komponentama koje su priprema za provođenje EU kohezione i poljoprivredne politike poslije ulaska u EU. Za to je neophodno da zemlja ima administrativne kapacitete i strukture za preuzimanje odgovornosti. U slučaju zemalja potencijalnih kandidata mjere ostaju u rukama Evropske komisije i provode se kroz prvu komponentu podrške tranziciji i institucionalnoj izgradnji.

Program IPA stavlja na raspolaganje 11.468 miliona eura za period 2007. – 2013. godina. Evropska komisija godišnje informira Evropski parlament i Vijeće o namjerama raspoređivanja godišnjeg budžeta. Napravljen je trogodišnji financijski okvir za svaku državu i komponentu. Jednom godišnje provodi se revizija financijske konstrukcije i priključuje se godišnjem paketu za proširenje koje Evropska komisija predstavlja Vijeću i Evropskom parlamentu.

Nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, Bosna i Hercegovina je stekla mogućnost da pod određenim uslovima koristi bespovratna sredstva – grantove iz predpristupnih fondova EU. Sredstva su namjenjena za podsticaj lokalnog, regionalnog i ruralnog razvoja, razvoja ljudskih potencijala, te dogradnju državnih institucija. Ugovorni odnosi između Evropske komisije i zemlje korisnice, u našem slučaju Bosne i Hercegovine uređuju se Okvirnim IPA Sporazumom potpisanim u februaru 2008. godine, kao i potpisanim Financijskim sporazumom između BiH i Evropske komisije o korištenju sredstava u okviru programa IPA 2007. od 31. jula 2008. godine.

Prijedlog Evropske komisije je novi predpristupni instrument IPA u iznosu od 440 miliona eura u naredne tri godine, te dodatni programi podrške poput Evropskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo ENPI u

okviru kojih se prati naročito kvalitet i konkurentnost projekta. Integrisani instrument pomoći odnosi se na zemlje kandidate i to Hrvatsku, Makedoniju i Tursku, te potencijalne kandidate Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Srbiju i Albaniju. Pravni osnov ovog predpristupnog instrumenta je IPA Okvirna direktiva broj 1085/06 i IPA Regulativa za Implementaciju broj 718/07.

Programi IPA za period 2007. – 2013. godina su: Jadranski program prekogranične saradnje, programi Hrvatska – BiH, Srbija – BiH, BiH – Crna Gora, Mediteranski transnacionalni program, te South – east European Space transnacionalni program.

Korisnici sredstava su subjekti na lokalnom i regionalnom nivou koji se uključuju u program prekogranične saradnje tzv. IPA Jadran 2007. - 2013. Program zahtjeva subjekte iz zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU i to: Hrvatska, BiH, Crna Gora, Albanija + Srbija na institucionalnoj osnovi u prelaznom periodu od 2 godine i obavezno učešće subjekata iz reda zemalja članica EU, i to Italije, Slovenije ili Grčke. Kada je riječ o Bosni i Hercegovini, geografski su prihvatljivi Hercegovina i 3 regije: Sjeverozapad, Centralna i Sarajevska regija kao pridružene 20 %.

Program IPA Jadran je podijeljen na četiri prioriteta: ekonomska, socijalna i institucionalna saradnja, prirodni i kulturni izvori i prevencija od rizika, pristup i mreže, i na kraju, tehnička asistencija.

Opći cilj prvog prioriteta je jačanje istraživanja i inovacija kao doprinos porastu konkurencije i razvoja jadranske zone putem ekonomske, socijalne i institucionalne saradnje poduzetnika, institucija, akademskih istraživačkih i obrazovnih institucija. Stvaranje novih i jačanje već postojećih mreža u oblasti radne, socijalne i zdravstvene politike. Promocija novih usluga za građane putem razmjene tehničkih ekspertiza, također i najbolje prakse među vladinim sektorom, javnim i lokalnim vlastima.

Drugi prioritet tiče se odnosa kvantitet – kvalitet u području koje je posebno bogato izvorima u prirodnom i kulturološkom smislu te u zaštiti okoliša. Drugi prioritet ima za cilj promociju, valorizaciju i zaštitu prirodnih i kulturoloških izvora putem upravljanja tehnološkim rizicima s ciljem maksimizacije korištenja izvora i poboljšanjem upravljanja. U tom smislu misli se na zaštitu morskog okoliša, obale, razvoj obnovljivih izvora energije i energetske štednje.

Treći prioritet ima za cilj jačanje i integraciju postojeće infrastrukturne mreže, promociju i razvoj transportnih usluga i komunikacije.

Četvrti prioritet ima opći cilj da garantira upravljanje, provođenje, monitoring, kontrolu i procjenu samog programa upravo iz razloga geografske razuđenosti odabrane zone, broja zemalja učesnika programa i broja autoriteta i organizama uključenih u upravljanje i kontrolu.

Učešće aplikanata kreće se od 10 – 15 %, a preostalih 85 % su sredstva iz grantova. Od svakog pojedinog projekta traži se da definira opće uslove, cilj, aktivnosti sa rezultatima, izvore, pretpostavke i troškove. Navedeni pokazatelji su važni iz razloga što se priznaju isključivo dokazivi elementi projekta. Aplikacija i projekt nakon objavljivanja javnog poziva sa

predviđenim kriterijima upućuju se Evropskoj komisiji putem Direkcije za evropske integracije.

Osim predpristupne pomoći, osigurana sredstva Zajednice, kada je riječ o Bosni i Hercegovini, upućuju se kao podrška uredima policijske misije EU, Visokog predstavnika odnosno Specijalnog predstavnika EU i EU Misije za monitoring.

6. EU U BIH: DELEGACIJA EVROPSKE KOMISIJE, SPECIJALNI PREDSTAVNIK EU, EUFOR, EUPM

Evropska komisija predstavlja Zajednicu/Uniju u pravnim odnosima sa državama članicama, odnosno u odnosima sa trećim državama. Generalno, Komisija učestvuje u oblikovanju i realizaciji komunitarne trgovinske politike, u međunarodnim trgovinskim pregovorima, u procesu kandidovanja i prijema novih članica EU. Komisija predstavlja EU u različitim međunarodnim organizacijama, Komisija angažira svoje službenike u zvanična predstavništva EU u trećim zemljama.

Delegacije Evropske komisije igraju važnu ulogu u provođenju zajedničke vanjske i sigurnosne politike putem redovnih političkih analiza i procjena sa ambasadama država članica. Kao takve, Delegacije Evropske komisije dio su strukture i služe interesima EU kao cjeline u 123 zemlje i u 5 sjedišta međunarodnih organizacija, uključujući UN, OSCE, WTO.

Delegacija Evropske komisije u BiH djeluje od sredine 1996. godine u provedbi suštinske vanjske podrške Bosni i Hercegovini. Delegacija Evropske komisije ima četiri glavne oblasti djelovanja: Diplomaciju čiji je šef Delegacije ambasador Komisije i koja učestvuje u pregovorima o SSP, provodi analizu i izvještavanje, Operacije provedbe projekata koje financira EU uz konsultacije sa državnim dužnosnicima, zatim Ugovori i financije koji osiguravaju provođenje projekata u skladu sa trenutnim financijskim propisima, te na kraju Administracija, kao logistička podrška za sve gore navedene odjele.

Tabela 1. Delegacija Evropske komisije u Bosni i Hercegovini, Šef delegacije

Administracija	**Politički / ekonomski odjel**
Ured u Banja Luci	**Odjel za odnose s javnošću**
Saradnja	**Ugovori, finansije i plaćanje**
Operacija 1 - Pravosuđe i unutarnji poslovi - Tim za reformu javne uprave - Tim za ekonomsku reformu	
Operacija 2 - Tim za ekonomski razvoj - Tim za socijalnu politiku	

Izvor: www.europa.ba

Od početka 2002. godine Evropska komisija je redovno izvještavala Vijeće i Evropski parlament o napretku Bosne i Hercegovine kroz redovne izvještaje opisujući odnose BiH i EU, analizirajući političke i ekonomske kriterije za članstvo, strategiju proširenja i glavne izazove. Evropska komisija upućuje svoje zaključke na osnovu tehničke analize u Izvještaju.

Radni dokument Izvještaja sadrži detaljnu analizu stanja zakonodavnih, izvršnih i sudskih institucija, stanje u oblasti građanskih i političkih prava, organizacije civilnog društva, ekonomskih i socijalnih prava, radnih prava, manjinskih prava, regionalnih pitanja i međunarodnih obaveza. U dijelu radnog dokumenta ističe se suštinski dio integracionih procesa koje čini regionalna saradnja, sa istovremenim proširenjem i modernizacijom Sporazuma o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi – CEFTA, što je osnov za dublju ekonomsku integraciju u Jugoistočnoj Evropi, a zatim i slobodno djelovanje tržišnih snaga. Ističu se dobri rezultati, ali i potreba za znatno više napretka u oblastima standardizacije i certifikacije, mjeriteljstva, nadzora tržišta, te provođenja prava intelektualnog vlasništva.

Kada je riječ o državama kandidatima i državama Zapadnog Balkana, Evropska komisija putem Opće uprave za proširenje pruža značajnu tehničku pomoć i razmjenu informacija - TAIEX u usklađivanju zakonodavstva, u oblasti približavanja, primjene i provođenja legislative EU. Državama korisnicama se osigurava baza podataka legislative EU sa ciljem olakšavanja procesa usklađivanja i monitoringa. Radi se o korisnom instrumentu i za Komisiju i za države korisnice. Komisija ima uvid u ostvareni progres u procesu usklađivanja propisa, institucijama BiH se omogućava jednostavan pristup legislativi Unije, pregled legislative EU klasificirane prema pregovaračkim ili screening poglavljima i sl.

Nastavit će se i sa provedbom Programa carinske i fiskalne pomoći CAFAO, što će ojačati odgovornost za te programe samih lokalnih administracija.

Evropska komisija podržava transparentnost, u tom smislu su izvještaji o *screening*-u, polazišta za poglavlja kojima se otvaraju pregovori, te pregovaračke pozicije EU-a javno dostupne putem web-a. Komisija podržava i dijalog civilnog društva, razmjenu u oblasti kulture, istraživanja i obrazovanja. Predstavništva Evropske komisije u zemljama članicama i delegacije u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima imaju opći cilj informiranja građana o politici proširenja. Evropska komisija je početkom 2008. godine usvojila Saopćenje ukupnog razvoja i odredila pravac koji treba slijediti u ispunjavanju Solunske agende o napredovanju zemalja Zapadnog Balkana ka EU.

Pored Delegacije Evropske komisije postoje i druge institucije koje su dio evropskog prisustva u BiH i to: Specijalni predstavnik EU, Snage EU – EUFOR, Policijska misija EU – EUPM. Specijalni predstavnik EU za BiH promovira političku koordinaciju EU u BiH, a ujedno je i Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH. Nadgleda cijeli niz aktivnosti u polju vladavine zakona, savjetuje Generalnog sekretara Vijeća EU i Visokog

predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, kao i Evropsku komisiju po potrebi. Ima i ovlasti da daje upute šefu Policijske misije EU – EUPM.

Krajem 2004. godine EU je otpočela vojnu mirovnu operaciju u BiH tako što je zamijenila NATO-vu SFOR Misiju sa EUFOR-om. Ključni ciljevi koji su postavljeni su: podrška Međunarodnom krivičnom sudu za ratne zločine počinjene na tlu bivše Jugoslavije - ICTY, zatim obezbjeđenje sigurnosnog okruženja za djelovanje policijskih snaga protiv organiziranog kriminala.

Policijska misija EU – EUPM osnovana je početkom 2003. godine kao zamjena za UN-ove međunarodne policijske snage IPTF. Cilj EUPM-a je formiranje održivih, profesionalnih, multietničnih policijskih snaga u BiH u skladu sa evropskim standardima i putem mentorstva, monitoringa i inspekcijskih aktivnosti. Ove obaveze dio su procesa stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji, borba protiv organiziranog kriminala i policijske reforme.

Monitoring misija EU – EUPM prikuplja informacije i analizira aktivnosti doprinoseći politici EU prema Zapadnom Balkanu. Osnovne aktivnosti su monitoring političkog razvoja, unaprijeđenje sigurnosti uz monitoring granice i u krajnjem izgradnja povjerenja.

7. ZAKLJUČAK

Punopravno članstvo u EU i članstvo u evroatlanskim integracijama jedan je od najvažnijih ciljeva vanjske politike Bosne i Hercegovine. Postavljeni cilj potvrdili su Vijeće ministara BiH svojom Odlukom o pokretanju inicijative za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji te Parlamentarna skupština BiH Rezolucijom o evropskim integracijama i Paktu stabilnosti za Jugoistočnu Evropu.

Veliki je značaj u tom smislu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji ima primarni cilj da omogući formalno pridruživanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji u određenom tranzicijskom periodu od šest godina tokom kojeg će Bosna i Hercegovina postepeno prilagođavati svoje zakonodavstvo sa standardima i pravilima unutarnjeg tržišta EU. Isto je olakšano uvođenjem institucionalnog okvira za politički dijalog, stvaranjem zone slobodne trgovine, uspostavom regulacionog okvira za kretanje radnika, poslovnim nastanjivanjem, pružanjem usluga i kretanjem kapitala, ugovornim formaliziranjem financijske i tehničke pomoći.

Reforme i prilagođavanja standardima EU zahtijevaju puni angažman državnih i entitetskih institucija, nevladinog sektora i društva u cjelini. Primjer je i uspostava institucionalne strukture za praćenje sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju: Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, Odbor za stabilizaciju i pridruživanje te Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje.

Pozitivno je postojanje perspektive za integraciju BiH u EU i postojanje potencijala za ekonomski rast i institucionalni okvir. Perspektive nema bez ključnih institucionalnih i ekonomskih reformi uz održavanje monetarne stabilnosti. Ograničavajući faktor i dalje ostaje složen političko pravni sistem, slabe institucije centralne vlasti, složen okvir fiskalnog upravljanja, brojan administrativni aparat sa velikim udjelom u državnoj potrošnji što iznosi oko 50 % bruto društvenog proizvoda u 2008. godini prema saopćenju Centralne banke Bosne i Hercegovine.

Ono što zabrinjava jeste činjenica da angažman institucija BiH u razvoju vlastitih kapaciteta za upravljanje sredstvima putem fondova EU je još uvijek relativno slab. Bosna i Hercegovina bi se trebala voditi ciljevima Evropske unije kada je riječ o evropskim fondovima, odnosno težiti ka promociji sveukupnog razvoja, razvoju i obavljanju poslova koji vode jačanju ekonomske i socijalne kohezije, smanjenju razlika među regionima, smanjenju zaostalosti i ujednačavanju urbanih i ruralnih oblasti. Upravljanje sistemom financijske pomoći EU i izgradnja korisničkih kapaciteta je složen proces koji traži profesionalni angažman administratvog kadra o čemu treba ozbiljno promišljati u narednom periodu.

LITERATURA

Crastolla (2008). Programma di cooperazione transfrontaliera IPA ADRIATICO 2007/2013, www.crastolla.com

Direkcija za evropske integracije BiH (2005). Priručnik za usklađivanje propisa BiH sa propisima EU. Sarajevo.

Direkcija za evropske integracije BiH (2008). Osnovni prikaz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Sarajevo.

Dostić, Goran. Apsorpcija pretpristupnih fondova u BiH, Acips istraživanja, www.acips.ba

EVROPSKI PARLAMENT (2006). Zajednički prijedlog rezolucije o izgledima za budućnost BiH. Dokument sa sjednice od 13.02.2006.

Izvještaj sa stručnog skupa. (2006) Ustavne promjene i lokalna samouprava u BiH, www.hrc.unsa.ba

KOMISIJA EVROPSKIH ZAJEDNICA (2006). BiH – Izvještaj o napretku za 2006. godinu. Brisel COM (2006) 649.

KOMISIJA EVROPSKIH ZAJEDNICA (2007). Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2007. Brisel COM (2007) 663.

KOMISIJA EVROPSKE ZAJEDNICE (2005). O principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa BiH. Brisel CUM (2005) 555.

KOMISIJA EVROPSKIH ZAJEDNICA (2006). Strategija proširenja i glavni izazovi 2006. – 2007. Brisel COM (2006) 649.

KOMISIJA EVROPSKIH ZAJEDNICA (2007). Strategija proširenja i ključni izazovi 2007. – 2008. COM (2007) 663.

KOMISIJA EVROPSKE ZAJEDNICE (2006). Zapadni Balkan na putu ka EU: jačanje stabilnosti i unapređenje prosperiteta. Brisel COM (2006) 27.

Misita, Nevenko (2007). Osnovi prava Evropske unije. Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

Radna grupa – Politička analiza 01/05 (2005). Aritmetika neodgovornosti. Sarajevo.

Swoboda, Hannes (2008). Zapadni Balkan između irskog "ne" i slovenskog predsjedavanja, IFIMES – Međunarodni institut za bliskoistočne i balkanske studije Ljubljana, Slovenija, 29. 07. 2008.

Vukadinović, Radovan (2006). Pravo Evropske unije. Četvrto izmjenjeno i dopunjeno izdanje. Banja Luka/Kragujevac, 2006.

www.europa.ba

www.dei.gov.ba

www.ads.gov.ba

www.oscebih.org

www.dw.de

BIOGRAFIJE AUTORA I UREDNIKA

Damir Banović, dipl. pravnik, pohađa postdiplomski studij na Katedri za državno i međunarodno javno pravo, asistent na Pravnom fakultetu u Sarajevu na predmetu Filozofija prava; koordinator civilnog obrazovanja u Sarajevskom otvorenom centru; urednik pravnog kutka u biltenu Ljekarske komore Kantona Sarajevo pod nazivom Doktor; Izabrane publikacije i članci: „Prava i slobode LGBTTIQ osoba u BiH – Analiza relevantnih pravnih akata“, koautorstvo sa Svetlanom Đurković, Udruženje Q, Sarajevo, 2006; „Eigenverantwortung übernehmen? – Wahlen und Regierungsbildung in Bosnien und Herzegowina“ u naučnom časopisu: Südosteuropa-Mitteilungen, No. 2/2007 i: Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa Bremen 85-Oktober 2007; „Neki aspekti utjecaja politike na pravo“, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 2008. Jedan je od urednika ove publikacije.

Biljana Bogdanić, završila je osnovnu i srednju školu u Teslići. Osnovni studij Komunikologije završila je 2004. godine. Magistrirala je 2007. godine na Komunikološkom fakultetu u Banjaluci. Autorica je više naučnih radova objavljenih u periodici, a 2007. godine objavila je knjigu „Traktat o političkoj viziji“. Svoj višegodišnji interes za istraživanje komunikoloških i politoloških fenomena ispoljava i kroz učešće u projektima, kao i u pripremi doktorata o ulozi medija u profilisanju javnog mnjenja.

Katarina Crnjanski-Vlajčić diplomirala je 2004. na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, smijer Međunarodni odnosi. S obzirom na akademska i profesionalna interesovanja u oblasti zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina nakon završenog Fakulteta počinje raditi u Evropskom centru za prava manjina u Beogradu, a od 2005. godine prelazi da radi u Centru za istraživanje etniciteta, Beograd. 2007. godine u Sarajevu upisuje Religijske poslijediplomske studije pri Centru za interdisciplinarne postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu. Trenutno zaposlena organizaciji Save the Children UK u Sarajevu. Radovi: „Slovaci u Vojvodini“. u Položaj nacionalnih manjina u Srbiji, zborniku radova, Centar za istraživanje etniciteta: Beograd; „Metodološke i emprijske hipoteze za ustavnoljavanje manjinskih samouprava.“ u Bašić, Goran (ur.): „Iskušenja demokratije u multietničkom društvu“, Centar za istraživanje etniciteta: Beograd; „Lokalna demokratije i multikulturalizam“. Izveštaj o rezultatima istraživanja na projektu Sprovođenje prava nacionalnih manjina na lokalnom nivou. Centar za istraživanje etniciteta: Beograd; „Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji“. Friedrich Ebert Stiftung: Beograd.

Amela Čalo, diplomirala na Pravnom fakultetu Univerziteta u Bihaću. Upisala je poslijediplomski studij na Univerzitetu u Sarajevu u suradnji sa Univerzitetom u Bologni, Centar za Interdisciplinarne postdiplomske studije «Europske studije» aprila 2003. Magistrirala je na Univerzitetu u Sarajevu 26. 09. 2005. i stekla je zvanje: magistra europskih studija. Doktorsku disertaciju pod naslovom „Izazov procesa globalizacije i erozija nacionalnog suvereniteta“ uspješno je odbranila 04. 11. 2008. na Pravnom fakultetu Univerziteta u Bihaću. Aktivno je sudjelovala na međunarodnim seminarima Vijeća Evrope i Glasgow School of Law, i drugih evropskih univerziteta i instituta. Objavila je slijedeće radove: "Beyond the

enlargement, The wider Europe and the new neighbourhood", X International Summer School, september 2004. Cervia, Italy; "Pitanja ograničenja suvereniteta nacionalnih država za račun Evropske Unije", Ljudska prava br. 1-2. god. 7 Sarajevo 2006; "Položaj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini prema predloženim zakonskim rješenjima", Pregled br. 1-2. 2006. Sarajevo.

Amer Džihana pohađa doktorski studij na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu. Na istom fakultetu stekao je zvanje magistra žurnalističkih nauka, a trenutno radi kao analitičar i voditelj istraživačkog programa u Mediacentru Sarajevo. Objavio je nekolicinu članaka o digitalizaciji televizije, Zakonu o slobodi pristupa informacijama i javnoj radio-televiziji. Područja istraživanja su: javni RTV servisi, mediji i konflikt, produkcija informativnih programa, odnos medijskih politika i javnog života.

Saša Gavrić, studirao je od 2003. do 2007. Političke i upravne nauke na Univerzitetu u Konstanzu/Njemačka. 2005. počinje da radi u Goethe-Institutu, zvaničnom njemačkom kulturnom centru u Sarajevu, i kao slobodni novinar za njemačke print-medije. 2007. sa grupom ljudi osniva Sarajevski otvoreni centar, gdje je od 2008. izvršni direktor. Na jesen 2008. se upisuje na postdiplomski studij iz Međunarodnih odnosa i diplomatije na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu. U raznima publikacija u Njemačkoj objavio je nekoliko radova o političkom sistemu BiH i školskom sistemu Crne Gore. Urednik je zbornika „Uvod u političke sisteme Evrope“, koji će biti objavljen tokom 2009. u BiH, te zbornika „Einführung in das politisch Systeme Bosnien und Herzegowinas“, planiran za jesen 2009. u izdanju izdavačke kuće VS Verlag für Sozialwissenschaften/Njemačka. Jedan je od inicijatora i urednik ove publikacije.

Sanja Golijanin 2003. godine diplomirala na Pravnom fakultetu Univerziteta u Istočnom Sarajevu. 2008. godine završila akademske diplomske master studije, Javnopravni modul, pod-modul Upravno pravo, na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Trenutno zaposlena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Istočnom Sarajevu u zvanju asistenta-saradnika na predmetima Upravno pravo i Uvod u pravo. Objavljeni radovi: Golijanin, Sanja: “Načelo obaveznosti sudskih presuda donesenih u upravnom sporu”, Zbornik Pravnog fakulteta Univerziteta u Istočnom Sarajevu, broj 3, 2008; Specifičnosti pravne regulacije upravnog spora prema novom Zakonu o upravnim sporovima Republike Srpske, časopis Pravni život, Beograd, 2006.

Thorsten Gromes, dr. phil., diplomirani politikolog, saradnik Instituta za istraživanje mira u Frankfurtu (HSFK/PRIF), težišta rada: mirovni procesi, demokratizacija, etnički konflikti, Jugoistočna Evropa. Izabrane publikacije: The Prospect of European Integration and Conflict Transformation in Bosnia and Herzegovina. U: Journal of European Integration, upravo izlazi. Dampening the dangers of democratisation. Lessons from Bosnia and Herzegovina. U: Journal of Intervention and Statebuilding, 3. godište, 1/2009, upravo izlazi. Demokratisierung nach Bürgerkriegen. Das Beispiel Bosnien und Herzegowina, Frankfurt am Main und New York 2007. Der Souverän vor der Souveränität? Die Wahlen in Bosnien und Herzegowina im Oktober 2006. U: Südosteuropa, 54. godište, 4/2006, str. 508-539.

Vanja Ibrahimbegović, diplomirala je žurnalistiku na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Sarajevu. Magistrirala je Ljudska prava i demokratiju u jugoistočnoj Evropi (zajednički studijski program Univerziteta u Sarajevu i Univerziteta u Bolonji); tema magistarske teze: „Consociational Democracy: the path toward substantial democracy after ethnic conflict in the countries of western Balkan? Bosnia and Macedonia". Radila je kao reporterka u informativnom programu BHRT-a dvije godine. Dvije i po godine radila je u ACIPS-u (Asocijacija alumni centra za interdisciplinarne postdiplomske studije), kao voditeljica odjela za implementaciju i PR. Također, bila je glavna i odgovorna urednica magazina „Novi pogledi". Trenutno radi za Handicap International u BiH, kao koordinatorica za istraživanja javnih politika i zagovaranje socijalnog uključivanja. Autorica je članaka i publikacija koji su se bavili temama kao što su: demokratija, politički sistem BiH, izbori, Sud za ratne zločine u BiH. Objavljivala je članke u magazinu „Novi pogledi", te on line magazinu „Puls demokratije". Ko-autorica je dokumetarnog filma o osnovnom obrazovanju u BiH. Živi i radi u Sarajevu.

Zvonimir Jukić, osnovnu školu je završio u Neumu, gimnaziju u Metkoviću, a pravo u Mostaru. Trenutno je polaznik postdiplomskog studija na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu. Od 1996. godine angažiran je u brojnim nevladanim organizacijama za zaštitu ljudskih prava i promicanje dijaloga. Osnivač je novinarskoga udruženja BH. novinari, član mostarskoga regionalnog odbora MF Bosna, a dvije je godine proveo kao član Vijeća za tisak BiH. Objavljivao je radove u časopisu "Status" 2002. i 2004.

Nermin Keranović, osnovnu i srednju školu završio u Cazinu. 2008. godine diplomirao na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu gdje je izvjesno vrijeme radio kao demonstrator pri katedri za državno i međunarodno pravo kod doc. dr Ive Tomića. U toku studija razvio poseban interes za međunarodno i međunarodno humanitarno pravo. Studij je okončao nagradom Univerziteta Sarajevo akademik Edhem Čamo za naučno-istraživački rad a pravničku karijeru počeo kao pripravnik u Odjelu za podršku u Tužiteljstvu BiH, Ureda Registara BiH na predmetima ratnih zločina. Stipendista Fondacije Konrad Adenauer u BiH.

Christina Catherine Krause, diplomirala je sa zvanjem Magistra Artium na predmetu Politikologija na Univerzitetu u Kielu/Njemačka. Od 2000. do 2005. radila je u kancelariji UNHCR-a u Berlinu, kao istraživač za UNHCR-ov član njemačke Nezavisne imigracione komisije (Süssmuth-Kommission) i bila je uključena u izradu UNHCR-ovog izvještaja o novom Imigracionom zakonu. 2004. stekla je akademsko zvanje Doktora filozofije Univerziteta u Kielu, na temu: *"Neue Zuwanderungspolitik? Entwicklungen in der 14. Legislaturperiode in Deutschland"* (Nova imigraciona politika? Razvoj u 14. legislativnom periodu u Njemačkoj). Od 2005-2008. bila je direktorica bosansko-hercegovačkog predstavništva Fondacije Konrad Adenauer, gdje je sa lokalnim partnerima radila na projektima u polju demokatizacije, EU-integracije I pomirenja. Jedan je od urednika ove publikacije.

Lejla Lilić, završila je osnovnu i srednju školu u Bihaću. Diplomirala je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu 2005. Poslijediplomski studij na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Mostaru na Katedri državnopravnih znanosti upisuje 2006. i trenutno je u izradi magistarskog rada. Godine 2007. završava Akademiju za političko usavršavanje (Academy for Political Excellence - podržano od strane

Vijeća Evrope i Fonda otvoreno društvo Bosne i Hercegovine). Zaposlena u pravnom odjelu Agencije za zastupanje i zaštitu autorskih prava „Sine Qua Non“ Sarajevo, u sklopu kojeg učestvuje u mnogobrojnim aktivnostima na promicanju vrijednosti intelektualnog vlasništva. Uvrštena na listu eksperata za 2008. za međunarodno pravo Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika BiH.

Tatjana Ljubić, diplomirala je novinarstvo na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu i završava magistarski program Religijske studije pri Centru za interdisciplinarne postdiplomske studije (CIPS) u Sarajevu. Živi u Sarajevu i radi kao koordinatorica za projekte i odnose s javnošću u nevladinoj organizaciji ACIPS. Na Media plan Institutu u Sarajevu specijalizirala je televizijsko novinarstvo i autorica je nekoliko dokumentarnih filmova, od kojih posljednji tematizira osnovno obrazovanje u Bosni i Hercegovini i problematizira razlike u udžbenicima unutar grupe nacionalnih predmeta. Bavila se medijskim analizama, a trenutačno je angažirana na nekoliko istraživačkih projekata pri CIPS-u i ACIPS-u. 2008. radila je na projektu monitoringa predizbornih kampanja u Bosni i Hercegovini koji je implementirao ACIPS.

Davor Marko, diplomirao na studijama novinarstva u Beogradu (Srbija), magistrirao na programu Demokratija i ljudska prava u Sarajevu (BiH) i Bolonji (Italija). Posljednjih pet godina živi i radi u Sarajevu kao novinar, medijski analitičar i istraživač, koordinator projekata. Zaposlen je u Centru za interdisciplinarne postdiplomske studije, Univerziteta u Sarajevu, kao akademski tutor. U okviru istraživačkih aktivnosti sarajevskog Media Plan Instituta učestvovao je u desetinama istraživanja i medijskih analiza, te se specijalizirao za medijsko izvještavanje o različitostima. Član je uređivačkog kolegija akademskog magazina «Novi pogledi» koji izdaje ACIPS, radio je kao novinar/saradnik nekoliko značajnih medija iz BiH i regiona. Autor je knjige „Zar na Zapadu postoji drugi Bog?“ koja se bavi stereotipima i predrasudama prema islamu u medijima. Urednik je vodiča za novinare „PROMIcanje medijske odgovornosti u multikulturanim društvima“, u izdanju Media plan instituta.

Goran Marković, diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 2001, prosječnom ocjenom 9,32 u toku studija. Postdiplomske studije upisao je novembra 2001. godine, na smjeru „Ustavno pravo i politički sistem“. Magistrirao je novembra 2005. godine, odbranom magistarske teze pod naslovom „Participativna demokratija u razvijenim građanskim društvima. Ideje i iskustva“. Na istom fakultetu trenutno priprema odbranu disertacije pod naslovom „Federalizam u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine“. Objavio je monografiju „Perspektive participativne demokratije“ (Lijevi internacionalni forum, Stokholm, 2007) i osamnaest stručnih i naučnih radova, te učestvovao na desetak domaćih i međunarodnih naučnih i stručnih skupova. Zaposlen je kao viši asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Istočnom Sarajevu, na predmetima Ustavno pravo i Uvod u pravo. Jedan je od urednika časopisa „Novi Plamen“.

Muhamed I. Mujakić, diplomirao je pravo na Pravnom fakultetu u Sarajevu i marketing na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu. Kao student prava bio je stipendista Fondacije Konrad Adenauer. Završio je Školu za političke studije Vijeća Evrope u Strazburu. Nakon diplomiranja radio je u Uredu registrara Suda BiH, kao asistent na Fakultetu za javnu upravu u Sarajevu, a trenutno radi u Službi za poslove sa

strancima. Jedan je od osnivača strukovnog Udruženja Mladih pravnika u BiH i predsjednik istog. Trenutno očekuje odbranu magistarskog rada iz oblasti prava lokalne samouprave na Pravnom fakultetu u Zenici. Bio je uključen u implementaciju više projekata kao projekt menadžer ili član projektnog tima. Član je više odbora, komisija i drugih tijela organa vlasti i nevladinog sektora. Objavio je preko 20 stručnih radova u stručnim i naučnim časopisma kao što su Pravna misao, Pregled, ZIPS, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Banja Luci, i dr.

Enis Omerović, završio je Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu 2005. 2006. magistrirao je iz Međunarodnog krivičnog prava na University of Glasgow, School of Law/Škotska. Godine 2007. zapošljava se kao pripravnik u Uredu za zakonodavstvo Vlade Tuzlanskog kantona, te kao asistent na Međunarodnom javnom pravu na Pravnom fakultetu u Tuzli. 2008. zapošljava se kao viši stručni saradnik na Institutu za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava Univerziteta u Sarajevu. Od oktobra 2008. radi i kao viši asistent na Katedri za državno i međunarodno javno pravo na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici. Objavio je više stručnih i naučnih radova iz oblasti terorizma, ljudskih prava, genocida, rada i djelovanja međunarodnih sudskih instanci, u recentnim časopisima u Bosni i Hercegovini. Također je učestvovao na više međunarodnih stručnih konferencija. Trenutno radi na pripremi prijedloga doktorske teze iz oblasti Međunarodnog javnog prava.

Zlatiborka Popov-Momčinović, diplomirala je sociologiju na Filozofskom fakultetu u Novom Sadu. Od 2004. angažovana je kao asistentkinja na Filozofskom fakultetu Istočno Sarajevo, gde je magistrirala sa temom Politička kultura u periodu tranzicije. Bavi se istraživanjima u oblasti sociologije politike i sociologije religije, a među objavljenim radovima su Civilno društvo u periodu tranzicije- između „civilnosti“ i „necivilnosti“, Radovi Filozofskog fakulteta, Br. 9, str. 391- 405; Religious education in Bosnia and Herzegovina (2006) in: Kuburić, Z. and Moe, C. (eds.) Religion and Pluralism in Education, Kotor Network & Ceir, Novi Sad, p. 73-106 (sa Anne Mette Ofstadt); The Serbian Orthodox Church's Images of Religious Others (2008), in: Christian Moe (ed.) Images of Religious Others. CEIR and Kotor Network: Novi Sad, p.125-147. Objavila je u koautorstvu i knjigu Religijska tolerancija u Bosni i Hercegovini (koautor dr Dragoljub Krneta).

Maja Sahadžić, diplomirala je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Bihaću te je magistrirala na Katedri za državno i međunarodno javno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici. Studirala je i na Utica College of Syracuse University u Sjedinjenim Američkim Državama na odsjeku Krim pravda te Međunarodno javno pravo i Ljudska prava. Bila je zaposlena kao asistentica na Utica College of Syracuse University. Trenutno je zaposlena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici kao asistentica na Katedri za krivično pravo i Katedri za državno i međunarodno javno pravo, tehnički sekretar je na Katedri za krivično pravo i ECTS koordinator za Pravni fakultet Univerziteta u Zenici. Do sada je objavila radove „Early Warning Challenges and Opportunities in European Union Diplomacy“, „Preventivna diplomacija u međunarodnom pravu“, „Pojam, priroda i karakteristike komunitarnog prava“, „Pozitivni i negativni aspekti globalizacije u odnosu na identitet pojedinca i/li države“ i tri prikaza.

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. Zaposlena je u Direkciji za evropske integracije, u Sektoru za koordinaciju EU programa pomoći. Bavi se istraživačkim radom u području političkog razvoja i pitanja legitimiteta suvremenih političkih sistema.

Nedžad Smailagić, diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu (Dekanova nagrada, Rektorova nagrada za naučno-istraživački rad studenata). Na stručnim usavršavanjima, između ostalih, boravio na Max-Planck Institutu za strano i međunarodno krivično pravo (Freiburg, SR Njemačka) i Institutu za krivičnopravne studije (Siracusa, Italija). Oblasti interesa: međunarodno pravo; međunarodno, evropsko i komparativno krivično pravo.

Enida Turkušić, diplomirala je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu 2004. godine, a 2007. godine položila je pravosudni ispit pred komisijom Ministarstva pravde Federacije Bosne i Hercegovine. Od aprila do oktobra 2004. godine radila je kao pripravnica u Komisiji za ljudska prava pri Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, a nakon toga, u periodu od oktobra 2004. do jula 2005. godine kao pravnik-asistent. Od jula do novembra 2005. godine radila je kao pravnica u istoj instituciji. Na Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine radi od novembra 2005. godine kao stručna saradnica. U aprilu 2007. godine upućena je, od strane Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, na stručno usavršavanje na Evropski sud za ljudska prava u Strasbourgu na period od šest mjeseci (do novembra 2007. godine). Oblasti prava koje posebno istražuje na svom radnom mjestu su ljudska prava, ustavno pravo i međunarodno javno pravo.

Amila Ždralović, diplomirala je na Filozofskom fakultetu u Sarajevu (Odsjek filozofija i sociologija), a magistrirala na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu (Odsjek sociologija) na temu „Konstrukcija i dekonstrukcija roda unutar sociokulturnih obrazaca savremenog društva“. Između ostalog, objavila je: “Komunakacijske vještine” (koautorica) u “Razvoj osoblja, komunikacija, finansiranje i demokratija u školi”, Pedagoški zavod u Tuzli i CES – program, 2005, “Vodić za obuku trenera” (koautorica), Pedagoški zavod Tuzla i Ces-program, 2005. i “Simboličko nasilje” u Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 2008. Radi kao viša asistentica na Pravnom fakultetu u Sarajevu.

O PARTNERIMA PROJEKTA

Sarajevski otvoreni centar je nevladina organizacija čiji je cilj podsticanje, vođenje, razvijanje i organizovanje raznolikih oblika okupljanja i zajedničkog rada stručnjaka/inja, naučnika/ica i umjetnika/ca kroz seminare, okrugle stolove, debate, konferencije, radionice, studijske programe i druge aktivnosti u različitim poljima društvenih nauka, kulture i umjetnosti, te osposobljavanje istraživača/ica u različitim poljima društvenog života radi zasnivanja i vođenja istraživačkih i graditeljskih projekata. Uža polja rada su: interreligijsko obrazovanje, civilno obrazovanje i kultura.
Saznajte više na www.soc.ba

Fonadacija Konrad Adenauer je njemačka politička fondacija čiji osnovni ciljevi djelovanja su: 1. funkcionalne političke stranke u parlamentarnoj demokratiji, 2. integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, 3. savladavanje prošlosti i pomirenje. Ove ciljeve fondacija realizuje kroz organizovanje seminara, okruglih stolova, konferencija, savjetovanja, političkih dijalog-programa, stručnih i političkih razgovora, te posjeta zemljama u regiji, Njemačkoj i evropskim institucijama u saradnji sa domaćim i međunarodnim partnerima.
Saznajte više na www.kas.de/sarajevo

Švajcarska agencija za razvoj i saradnju je međunarodna agencija za saradnju Švajcarske Konfederacije u okviru Federalnog ministarstva/odjela za inostrane odnose. Djelujući sa ostalim federalnim uredima, odgovorna je za sveokupnu koordinaciju razvojih aktivnosti i saradnju u Istočnoj Evropi, kao i pitanja pružanja humanitrane pomoći. Agencija preduzima direktne aktivnosti, podržava programe multilateralnih organizacija, finansijski pomaže programe pokrenute od strane Švajcarske i međunarodnih organizacija za pomoć u slijedećim oblastima: bilateralna i multilateralna razvojna saradnja, humanitarna pomoć i saradnja u Istočnoj Evropi.
Saznajte više na www.sdc-seco.ba