



Konrad
Adenauer
Stiftung

Predstavništvo u Bosni i Hercegovini

PROCES ODLUČIVANJA U PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BOSNE I HERCEGOVINE

- stanje - komparativna rješenja - prijedlozi -

Sarajevo, maj 2009. godine

UREDNIK:
Ivana Marić

AUTORI:
Kasim Trnka, Miodrag Simović, Zvonko Miljko,
Zlatan Begić, Jasmina Bajramović-Rizvanović,
Amra Jašarbegović, Ivana Marić, Maja Sahadžić,
Merima Talović

LEKTOR:
Fadila Gušo

TEHNIČKO UREĐENJE I DTP:
Lorko Kalaš

ŠTAMPA:
MAG Plus, Sarajevo

TIRAŽ:
1000 kom

IZADAVAČ:
Fondacija Konrad Adenauer e.V.
Predstavništvo u Bosni i Hercegovini
Prušćakova 23, 71000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina
Tel. +387 (0)33 215 240
Fax +387 (0)33 215 239
kas@kasbih.com
www.kas.de/sarajevo

Sarajevo, 2009.

Sva prava su pridržana

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

342.537.5:342.536(497.6)

PROCES odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini
Bosne i Hercegovine : stanje, komparativna
rješenja, prijedlozi / [autori Kasim Trnka ... [et
al.] ; urednik Ivana Marić]. - Sarajevo :
Fondacija "Konrad Adenauer", e.V. Predstavništvo u
Bosni i Hercegovini, 2009. - 144 str. : graf.
prikazi ; 25 cm

Bibliografske i druge bilješke uz tekst

ISBN 978-9958-9963-0-6
I. Trnka, Kasim
COBISS.BH-ID 17347334

Autori

1. Prof. dr Kasim Trnka,
rukovodilac projekta; profesor na Fakultetu za Javnu upravu u Sarajevu
2. Prof. dr Zvonko Miljko,
izvanredni profesor na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Mostaru
3. Prof. dr Miodrag Simović,
sudac Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
4. Mr Jasmina Bajramović-Rizvanović,
viša asistentica
5. Mr Amra Jašarbegović,
viša asistentica na Pravnom fakultetu Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru
6. Zlatan Begić,
asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Tuzli
7. Maja Sahadžić,
asistentica na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici
8. Merima Talović,
asistentica na Fakultetu za javnu upravu u Sarajevu
9. Ivana Marić,
stručna suradnica Fondacije Konrad Adenauer u Sarajevu

SADRŽAJ

I. UVOD	7
II. USTAVNO-TEORIJSKA I KOMPARATIVNA RJEŠENJA PARLAMENTARNOG ODLUČIVANJA	9
1. PLURALISTIČKO DRUŠTVO I PREDSTAVNIČKA DEMOKRACIJA.. .. .	11
2. STRUKTURA PREDSTAVNIČKIH TIJELA.	15
III. MODELI PARLAMENTARNOG ODLUČIVANJA - POSEBNO U SLOŽENIM DRŽAVAMA .. .	19
1. ODLUČIVANJE U PARLAMENTU SAVEZNE REPUBLIKE NJEMAČKE.	19
1.1. <i>Bundestag</i>	21
1.2. <i>Bundesrat</i>	25
1.3. <i>Proces odlučivanja u zakonodavnom postupku</i> .. .	25
1.3.1. Zakoni za koje je potrebna saglasnost Bundesrata .. .	26
1.3.2. Zakoni na koje Bundesrat ima pravo staviti prigovor .. .	27
1.4. <i>Proces odlučivanja u revizionom postupku</i> .. .	29
2. ODLUČIVANJE U SAVEZNOJ SKUPŠTINI ŠVICARSKO-KONFEDERACIJE .. .	29
3. ODLUČIVANJE U PARLAMENTU KRALJEVINE BELGIJE .. .	32
4. ODLUČIVANJE U KONGRESU SAD.. .	36
IV. USTAVNO I POSLOVNIČKO POZICIONIRANJE PROCESA ODLUČIVANJA U PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BIH .. .	39
1. USTAVNI POLOŽAJ I STRUKTURA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE .. .	39
2. NADLEŽNOSTI PARLAMENTARNE SKUPŠTINE.	41
3. PROCES ODLUČIVANJA.	43
V. ZAŠTITA VITALNOG NACIONALNOG INTERESA KONSTITUTIVNIH NARODA U DOMU NARODA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE .. .	47
1. POSTOJANJE VITALNOG INTERESA .. .	49
2. POJAM VITALNOG INTERESA KONSTITUTIVNOG NARODA .. .	51
3. ODLUKE O VITALNOM INTERESU USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE .. .	55
3.1. <i>Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U 2/04 od 28. maja 2004.</i> .. .	55
3.1.1. Postojanje vitalnog interesa bošnjačkog naroda .. .	55
3.1.2. Destruktivnost vitalnog interesa .. .	57
3.2. <i>Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U 8/04 od 25. juna 2004.</i> .. .	60
3.2.1. Postojanje vitalnog interesa hrvatskog naroda .. .	60
3.2.2. Destrukcija vitalnog interesa .. .	61
3.2.3. Pitanje jezika .. .	61
3.2.4. Pitanje jednakog prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka .. .	62
3.3. <i>Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U 10/05 od 22. jula 2005.</i> .. .	63
3.3.1. Postojanje vitalnog interesa hrvatskog naroda .. .	63
3.3.2. Destrukcija vitalnog interesa .. .	64
3.3.3. Pitanje jezika u kontekstu slobode izražavanja iz člana 10 Evropske konvencije .. .	64
3.3.4. Pitanje položaja i zastupljenosti hrvatskog jezika, kulture i tradicijske baštine u odnosu na druga dva konstitutivna naroda po Predlogu zakona, imajući u vidu zabranu diskriminacije iz člana 14 Evropske konvencije .. .	66
3.3.5. Pitanje učestvovanja hrvatskog naroda u Odboru Sistema, kao i provođenje programskih načela iz čl. 26 i 27 predloženog zakona.. .	69
3.4. <i>Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U 7/06 od 31. marta 2006.</i> .. .	70

3.4.1. Postojanje vitalnog interesa bošnjačkog naroda u odnosu na tačku I. Izjave	70
3.4.2. Postojanje vitalnog interesa bošnjačkog naroda u odnosu na tačku II. Izjave	70
3.4.3. Postojanje vitalnog interesa bošnjačkog naroda u odnosu na tačku III. Izjave	71
3.4.4. Postojanje vitalnog interesa bošnjačkog naroda u odnosu na tačku IV. Izjave	71
4. Umjesto zaključka	74
 VI. EVALUACIJA PROCESA ODLUČIVANJA U PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BiH - 1996 – 2007. GODINE.	77
1. SJEDNICE I DNEVNI REDOVI DOMOVA.	79
2. KVORUM PRISUTNIH	81
3. ZAKONI USVOJENI U PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI	82
4. AKTIVNOSTI POJEDINIH OVLAŠTENIH PREDLAGAČA ZA DONOŠENJE ZAKONA	83
5. ULOGA INSTITUCIJA IZVRŠNE VLASTI U ZAKONODAVNOM POSTUPKU.	84
6. SADRŽAJ USVOJENIH ZAKONA	86
7. ZAKONI KOJI NISU USVOJENI U PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI..	88
8. ZAŠTITA VITALNIH NACIONALNIH INTERESA U POSTUPKU ODLUČIVANJA U PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI	91
9. INTERVENCIJE VISOKOG PREDSTAVNIKA U DOMENU ZAKONODAVNE NADLEŽNOSTI PARLAMENTARNE SKUPŠTINE	94
10. OCJENA PODATAKA O CJELOKUPNOJ ZAKONODAVNOJ AKTIVNOSTI	98
 VII. NASTOJANJA NA USAVRŠAVANJU PROCESA ODLUČIVANJA	101
1. OCJENE I STAVOVI MEĐUNARODNE ZAJEDNICE O PROCESU PARLAMENTARNOG ODLUČIVANJA	101
1.1. VIJEĆE SIGURNOSTI OUN	101
1.2. VIJEĆE EVROPE	102
1.3. EVROPSKA KOMISIJA	103
1.4. VIJEĆE ZA IMPLEMENTACIJU MIRA (PIC)	104
1.5. VENECIJANSKA KOMISIJA	111
2. INTERVENCIJA VISOKOG PREDSTAVNIKA OD 19. 10. 2007. GODINE.	113
2.1. <i>Izmjene i dopune Poslovnika o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine</i>	115
2.2. <i>Izmjene i dopune Poslovnika o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine</i>	123
2.3. <i>Zakoni usvojeni od strane Parlamentarne skupštine, nakon što ih je na privremenoj osnovi nametnuo Visoki predstavnik.</i>	125
 VIII. ZAKLJUČNE OCJENE.	141

I. UVOD

Ključna tačka sporenja domaćih političkih snaga o prijeko potrebnim ustavnim promjenama upravo je pitanje uspostavljanja demokratskog i dovoljno efikasnog procesa parlamentarnog odlučivanja koje će imati funkciju bržeg razvoja zemlje i njenog uključivanja u evro-atlantske integracije. Pažnja je, s razlogom, fokusirana na pitanja tzv. entitetskog glasanja, postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda, koja su regulisana Ustavom BiH i poslovnicima oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Zbog toga se čini korisnim da se kritički valorizuju dosadašnja jedanaestogodišnja iskustva funkcionisanja dejtonskih rješenja. Istraživanje je utoliko potrebnije što se o ovim složenim i politički osjetljivim pitanjima raspravlja na osnovu impresija, nerijetko i na osnovu zadatih političkih stavova, a bez dovoljno validne argumentacije i iskustvene evidencije. Serija prikupljenih i analiziranih podataka od uspostavljanja Parlamentarne skupštine pruža mogućnost da se procijene stabilniji procesi i tendencije.

Empirijski podaci treba da utemelje ocjene o aktivizmu domaćih političkih snaga u najvišem predstavničkom tijelu i njihovom odgovoru na domaće i međunarodne izazove pred kojima se zemlja nalazila. Posebnu pažnju zaslužuje analiza tendencija u djelovanju međunarodne zajednice, posebno Ureda Visokog predstavnika, u situacijama kada parlamentarci nisu mogli ili su opstruirali donošenje određenih reformskih zakona. Rezultati istraživanja pružaju povod za razmatranje korelacija između specifičnih rješenja u procesu parlamentarnog odlučivanja i intervencija međunarodne zajednice u tom procesu. Istraživanje pruža podlogu za predstojeće rasprave o ustavnim promjenama i o procesu transformacije uloge međunarodne zajednice u okviru približavanja Bosne i Hercegovine evro-atlantskim integracijama.

Ocjena rezultata funkcionisanja Parlamentarne skupštine i mogući prijedlozi za unapređivanje procesa parlamentarnog odlučivanja moraju voditi računa, osim o specifičnostima ustavnog uređenja zemlje, i o teorijskim i komparativnim rješenjima, posebno u složenim državama. Istraživanje se osvrće i vodi računa o stavovima i ocjenama relevantnih međunarodnih faktora (EU, Vijeća Evrope, Vijeća za implementaciju mira i dr.) o stanju, problemima i sugestijama u pogledu usavršavanja procesa parlamentarnog odlučivanja. Značajna su saznanja i iz neuspjelog paketa ustavnih promjena iz aprila 2006. godine.

Rezultati istraživanja pružaju osnovu da se u zaključnim razmatranjima ponude argumenti i za prijedloge za unapređivanje postojećih ustavnih i poslovnčkih rješenja procesa parlamentarnog odlučivanja.

Ovim su opredijeljeni kako koncept istraživanja, tako i sistematika izlaganja njegovih rezultata.

Kritički sud naučne, političke i šire javnosti o rezultatima istraživanja treba da doprinese dubljem i potpunijem sagledavanju ove delikatne problematike.

II. USTAVNO-TEORIJSKA I KOMPARATIVNA RJEŠENJA PARLAMENTARNOG ODLUČIVANJA¹

Parlamentarna je demokracija obilježila posljednja dva stoljeća političkog života suvremenih demokracija svijeta. Težnja da se parlament, kao predstavničko i zakonodavno tijelo naroda stavi u središte političkog života i odlučivanja nije napuštena sve do danas, mada se ističe i realnost ustavne i političke zbilje koja ukazuje na poremećaj ravnoteže u korist izvršne vlasti. Ipak, uspijeva se u očuvanju temeljne ideje na kojoj parlamentarizam izrasta, a odnosi se na ustavnu vladavinu i ograničenje političke vlasti. Tako se taj sustav uvijek iznova potvrđuje kao svrhovita institucionalna pretpostavka političke demokracije.

U još širem političko-sociološkom pristupu, za svaku političku zajednicu je od posebnog značenja tko i kako donosi političke odluke. Politički proces kao bitan element političkog sustava je nezamisliv bez procesa političkog odlučivanja. Sam politički sustav, među inim, može se odrediti i kao podsustav globalnog društvenog sustava odgovornog upravo za kreiranje kolektivno obvezujućih odluka.

Tako je i pojam političkog odlučivanja kao jedan od najvažnijih političkih procesa uopće, u društvene nauke i uvela politologija ili politička nauka. Pod njim se podrazumijevaju i sociološki, politološki i proceduralni (pravni) uvjeti i pretpostavke za donošenje općih obvezujućih odluka.

Pravni pristup definiranju odlučivanja kao formalna kategorija ne isključuje ovaj širi kontekst (sociološko-politološki, pa i psihološki), koji uz ostalo determinira proces političkog odlučivanja.

Za pravo, naročito ustavno pravo, od bitnog je interesa poznavati aktere odlučivanja i inicijative koje pokreću proces i institucionalne uvjete za odlučivanje i u odlučivanju.

¹ Autorski prilog: **prof. dr sc. Zvonko Miljko**, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru

Kako je ustavno pravo ponajviše „političko pravo“, ili „pravo za politiku“, ustavni poredak uvijek uključuje svoje dvije komponente, normativnu i zbiljsku, a pojam ustava se primarno odnosi na pravno-normativni aspekt, dok se pojam političkog (sustava) odnosi na empirijsko-zbiljski aspekt.

Sam ustav sadrži obično samo nekoliko načela o parlamentarnoj proceduri, svodeći ta načela na propisivanje vrste većine kojom se donosi odluka, prava zakonodavne inicijative i određivanje uloge predsjednika i odbora odnosno komisija. Suvremeni ustavi obuhvaćaju i znatno više proceduralnih novina, a to se posebice odnosi na pluralističke i složene političke zajednice.

Predmet njihovog šireg i preciznog uređivanja jesu poslovници; te težnja da ljudi ovladaju „načelima prema kojima se vode sastanci u demokratskom društvu“, seže do daleke 1876. godine kada je general Henry Robert objavio tzv. „Robertova pravila“, knjigu koja je izvorno naslovljena „Džepni priručnik s pravilima za skupštine koje raspravljaju“². Još ranije 1796. godine Thomas Jefferson je i kao poznavatelj europske ustavnosti, a u skladu s vlastitim uvjerenjem da bi „eksperimenti s vlašću morali biti utemeljeni na načelima poštenja a ne pukoj sili“, odlučio napisati priručnik parlamentarnog prava koji bi se koristio u radu Senata. Otad do danas parlamentarno je pravo sastavni dio demokratske geneze prava (J. Habermas) i antiteza pukoj samovolji i sili u višestoljetnom velikom usponu konstitucionalizma i vladavine prava. Tako uz poredbene parlamentarne procedure, svaka država može govoriti o svom vlastitom parlamentarnom pravu³.

Proces političkog odlučivanja u svoj svojoj složenosti i različitosti modela uvjetovanih karakterom pojedinih političkih zajednica, posebna obilježja pokazuje u onim državama uz koje se vezuju pojmovi kao što su multinacionalne, multikulturalne, pluralne, pa i segmentirane, podijeljene. U ovim slučajevima otvaraju se brojna složena pitanja, počevši od karaktera demokracije, (neminovnosti) federalizma, raspodjele nadležnosti, strukture parlamenta, što se sve u konačnici reflektira i na načine odlučivanja. Dok jedni gotovo stavljaju znak jednakosti između federalizma i demokracije, drugi govore o očitij povezanosti federalizma i antidemokracije. Neprikosnoveno načelo većinske demokracije „jedan čovjek-jedan glas“, u određenim situacijama se povlači izjednačavajući određene skupine odnosno kolektivitete.

U Westminsterском modelu demokracije koji se temeljio na većinskoj odluci, i načelo većine je shvaćano „kao jednu od onih jednostavnih ideja koje se smjesta prihvaćaju“.

Međutim, ako su se teoretičari demokracije i slagali u tome da većinski princip priznaju kao temeljni, njihovo stajalište u pogledu njegove koncepcije i važnosti uveliko se razlikovalo.

Za neke je on bio samo glavno sredstvo, te da odluka većine ne smije prisiljavati manjinu, nego je navoditi da se svrsta uz gledište većine, ne zbog straha nego iz uvjerenja.

2 Alice Sturgis, *Parlamentarna procedura*, Zagreb 2000., str. 17.

3 Usp. Arsen Bačić, *Parlamentarno pravo*, Split 2004., str.9.

Još u antičko doba željelo se većini pribjegavati samo u krajnjem slučaju, budući da je svatko imao pravo prethodno izraziti svoje mišljenje o onome za što vjeruje da je korisno za zajednicu.

Ovo su samo ilustracije o objektivnim teškoćama vezanim za način donošenja odluka, i problem većine i manjine i u puno jedinstvenijim zajednicama.

Za one složene politička znanost je ukazivala da posvuda poštovano načelo za jednakošću svih građana, može kriti zamke ako se primjenjuje u društvu u kojem postoje skupne razlike, a samim tim potencijalno povlaštene i deprivirane skupine. Naime, to liberalno načelo krije opasnost da se jednakost shvati kao istost i da se u pluralnom društvu forsira homogenost građanstva, što u danim okolnostima može značiti nametanje vrijednosti većinske skupine ostalima, a sve u ime opće volje i općeg dobra.

Kako i u ovim složenim zajednicama treba svakodnevno donositi odluke, to se u njima traži dodatni napor da se usklade svi relevantni segmenti ustavnog i političkog poretka, i pretvarajući „nužnost zajedničkog života u vrlinu“⁴, složenim odgovorima na složenu zbilju pomire krajnosti i omogućće djelotvoran sustav.

1. PLURALISTIČKO DRUŠTVO I PREDSTAVNIČKA DEMOKRACIJA

Pluralistička društva traže korektive većinskom modelu demokracije izraženom u načelu „jedan čovjek-jedan glas“ i primjeni načela većine u odlučivanju. Konflikti u političkoj areni su svakodnevica i predstavljaju posebnu vrstu društvenih i političkih odnosa koji prije svega nastaju zbog neuskладivosti interesa.

Upravo pluralistički ustrojene zajednice razlikuju se od ostalih po tome što sukobe institucionaliziraju. One ih podređuju zajednički usvojenim pravilima, i time stvaraju mogućnost da postanu sastavni dio funkcioniranja zajednice, pa čak i njezin stabilizacijski faktor.

Sukob se može riješiti pobjedom, gdje poražena strana priznaje prvenstvo interesa pobjednika i time sebe ukida kao politički subjekt. Kako se to rijetko dešava u suvremenom političkom životu, pribjegava se kompromisu i konsenzusu. Kompromis je načelno moguć ako se nađe nepristrani sudac, kojega priznaju obje strane, ili ako obje strane pregovorima dođu do zadovoljavajućeg rješenja. Kompromis je moguć ako postoji međusobno uvažavanje sukobljenih strana, približna ravnoteža moći, te priznavanje unaprijed

⁴ J. S. Mill, Izabrani spisi, Zagreb 1988., str.

određene procedure za rješavanje sukoba, ili državno zajamčena ravnopravnost subjekata neovisno o njihovoj moći.

Oni sukobi koji su vezani uz interese podobne za poopćavanje mogu, međutim, dovesti do konsenzusa. Kompromis znači pristanak na načelo donošenja pravila zajedničkog života, odnosno na djelovanje vlasti u zajednici koja je na taj način legitimirana.

Tradicionalna liberalna teorija demokracije polazi od središnje općeprihvaćene točke gledišta u opisu predstavničke demokracije anglosaksonskog podrijetla, od njihova određivanja kao *responsible government*, kao vlade koja donosi odluke i istodobno odgovara za njih. Zagovornici pluralističkog koncepta polaze od toga da je spoznaja vlastite koristi sastavni dio „ljudske prirode“ (pluralizam). Iz toga proizlazi da homogenost razmišljanja i htijenja ne može postati ciljem svih politika. Monopolizacija političkog procesa od strane samo jedne društvene skupine je nemoguća, a pluralistički koncept dodatno pretpostavlja i uravnoteženost snaga, što isključuje funkcionalizaciju političkog djelovanja u korist samo jedne društvene snage. U tom kontekstu se danas naglašava sveprisutna uloga političkih stranaka, koji je svojim razvojnim procesom doveo do gledišta o izjednačavanju stranačke i narodne volje i shvaćanju plebiscitarne stranačke države kao „surogata izravne demokracije u modernim državama“.

Različite teorije o demokraciji (elitne, ekonomske, kritičke, socijalističke), kao i mnogobrojne podjele demokracije (proceduralna (formalna)-stvarna; posredna-neposredna, većinska-konsocijacijska)⁵; samo podcrtavaju svu složenost i vidove ovog naizgled svima razumljivog i pristupačnog pojma o vladavini naroda.

Stalno se pokušavaju iznova odrediti normativne pretpostavke demokracije, gdje se forma kao bitan element prava (i demokracija kao procedura) ne suprotstavlja sadržaju, nego mu služi.

Pri tome se uvijek polazi od stupnja složenosti politički relevantne zbilje: svrha kako individualnog tako i kolektivnog djelovanja više nije unaprijed određena. Nalazimo se u načelno otvorenom, izrazito složenom svijetu, gdje politika često mora sebi stalno iznova postavljati temelje i kriterije odlučivanja.

Proceduralni pristup usredotočuje se na to kako se donose odluke, a sadržajni pristup bavi se onim što vlast radi. Teorija proceduralne demokracije propisuje da neka skupina treba uraditi ono što većina sudionika želi.

Ovo načelo se naziva vladavina većine. Međutim, ako se sudionici podijele oko više od dvije opcije i nijedna ne dobije običnu većinu, to se načelo opet pretvara u vladavinu pluralizma, kad skupina treba učiniti ono što želi najviše sudionika.

U većinskom modelu cijeni se sudjelovanje ljudi; u pluralističkom modelu cijeni se sudjelovanje ljudi u skupinama.

⁵ Dieter Nohlen (ur.), *Politološki riječnik, država i politika*, Panliber 2001., str. 14.

Pedesetih godina prošlog stoljeća pojavilo se alternativno tumačenje demokracije, skrojeno prema ograničenom znanju i sudjelovanju stvarnog biračkog tijela. Ona se temeljila na pluralizmu, na ideji da se moderno društvo sastoji od bezbrojnih skupina ljudi koji imaju zajedničke gospodarske, vjerske, etničke ili kulturne interese. Pluralistički model demokracije tumači vladavinu naroda kao vladavinu ljudi koji djeluju u sklopu konkurentnih interesnih skupina.

Na ovaj način se i u SAD danas gleda na demokraciju, pri čemu se sve više većinski model stavlja nasuprot pluralističkom; i prednost daje ovom drugom. Objašnjava se kako u većinskoj demokraciji djelovanje vlasti kontroliraju najširi slojevi javnosti, a ne interesne skupine. Građanstvo mora biti upućeno u vlast i spremno sudjelovati u izbornom procesu. Većinska demokracija oslanja se na izborne mehanizme koji koristi snaga većine za donošenje odluka. Odluka na izborima i centralizirana struktura vlasti dva su mehanizma koji pomažu vladavinu većine⁶.

Pluralizam građana općenito ne zahtijeva puno znanja. On zahtijeva specijalizirano znanje samo od skupine građana, a posebno od njihovih vođa.

Za razliku od većinske demokracije, pluralistička demokracija pokušava ograničiti djelovanje većine tako da se mogu čuti i interesi skupine. Ona se oslanja na jake interesne skupine i decentraliziranu strukturu vlasti-mehanizme koji se suprotstavljaju s vladavinom većine i time štite interese manjina. Može se čak reći da pluralizam omogućuje manjinama da vladaju.

Najsloženiji i najspecifičniji oblik pojavljuje se u onim političkim zajednicama, koje se kroz formu federalizma prezentiraju kao zajednice zajednica, i gdje se izdvajaju posebne (mega) skupine tipa nacija, koje te države i pretvaraju u multinacionalne države.

Tu se ovi problemi multipliciraju, jer treba uskladiti federalne strukture, federalne jedinice, građansko i nacionalno, raspodjelu nadležnosti, strukturu organa sa konkretnim načinima kreiranja odluka.

Tu se javljaju tvrdnje kako je teško postići i održati stabilnu demokratsku vlast u pluralnom društvu.

Homogenost društva i politički konsenzus bili bi uvjet za stabilnu demokraciju i činitelji koji do nje dokazano vode. I, obrnuto, drži se da su duboke podjele društva i politička razmimoilaženja unutar pluralnih društava razlogom nestabilnosti i slomova u demokracijama.

Šezdesetih godina prošlog stoljeća počeo se zagovarati jedan osobit oblik demokracije-konsocijacijska demokracija-koja upravo treba modificirati gornju tvrdnju. Možda i jest teško, ali nije nemoguće postići i održati stabilnu demokratsku vlast u pluralnom društvu. U konsocijacijskoj demokraciji, sklonost ka suradnji vođa različitih segmenata populacije umanjuje utjecaj centrifugalnih tendencija prirođenih pluralnim društvima. Upravo je ta suradnja među elitama osnovna značajka kojom se odlikuje konsocijacijska demokracija.

⁶ Usp. Janda K.-J. M. Berry – J. Goldman, *The Challenge of Democracy*, Boston 1992., p. 33.

Ovdje se pluralno društvo određuje kao društvo podijeljeno „rascjepima na osnovi segmentiranja“. Ovo se javlja tamo gdje ih u stopu prate političke podjele, a najbolje su vidljive kroz linije objektivnog podvajanja društva, i to posebno značajnim u svakom društvu. Takvi rascjepi mogu biti religijske, etničke, ideološke, jezične, kulturne naravi.

Zbog toga konsocijacijska demokracija predstavlja tip predstavničke vlade u zemljama koje presjecaju te podjele i u kojoj, za razliku od većinskog sustava, dolazi do institucionalizacije podjele vlasti između predstavnika postojećih interesa.⁷

Konsocijacijska demokracija uključuje elemente kao što su federalizam, podjela vlasti, dvodomni parlament, izvanredne kvalificirane većine kod donošenja nekih specifičnih odluka, paritet i razmjernost predstavništva, sve do manjinskog veta kao ultimativnog oružja kojim manjine štite svoje vitalne interese.

I dok u homogenim društvima većinski model može funkcionirati, u heterogenim društvima on može postati opasan po samu demokraciju, jer bi permanentno isključivanje manjina iz procesa donošenja političkih odluka, moglo destabilizirati čitav politički sustav i time dovesti u opasnost i same interese većine.

Konsocijacijsku demokraciju najkraće se može definirati pomoću njezinih primarnih načela tzv. velike koalicije i autonomije segmenata; i sekundarnih načela razmjernosti i manjinskog veta.

Velika koalicija podrazumijeva suradnju među elitama političkih vođa svih značajnih segmenata određenog pluralnog društva.

Pretpostavke za dobro funkcioniranje konsocijacijske demokracije su odsutnost nadmoćnog većinskog segmenta u državi i velikih društvenih, političkih i ekonomskih nejednakosti segmenta, mala populacija u cjelini, ugroženost države izvana, lojalnost prema cjelovitosti države i tradicija konsenzusa.

U slučajevima isticanja mogućih alternativa za takva društva:

- njihova podjela u smislu raspada ili
- nastojanje asimilacije nekog segmenta ili nekih segmenata i preobrazba na taj način podijeljenog društva u nepodijeljeno;
- prihvaćanje podijeljenog društva i uspostava konsocijacijske demokracije izgleda nema alternative⁸.

Čak i kada se uključe ozbiljni teorijski prigovori ovom modelu (od kojih je najjači onaj koji mu oponira tvrdnjom da nema demokracije bez oporbe),

⁷ Usp. Dieter Nohlen, nav. dj., str. 163. govori i Konkordacijskoj demokraciji i A. Lijphard, Demokracija u pluralnom društvu, Zagreb, 1992.

⁸ Usp. Mirjana Kasapović, Bosna i Hercegovina podijeljeno društvo i nestabilna država, Zagreb 2005.

ona je jedan od onih mogućih složenih odgovora na složenu zbilju i pretvaranja nužnosti u vrlinu.

2. STRUKTURA PREDSTAVNIČKIH TIJELA

Parlamentarizam označava jedan od temeljnih oblika predstavničke demokracije, koji se razlikuju prema opredjeljenju institucija parlamenta, vlade i državnog poglavara. U parlamentarizmu je to parlament koji se danas izabire na općim izborima, sastavlja i nadzire vladu, te ima zakonodavnu ulogu.

Prema strukturi predstavnička tijela mogu biti jednodomna, dvodomna, a sasvim su izuzetni slučajevi da parlament bude sastavljen od više domova.

Na strukturu parlamenta dosta su utjecali povijesni razlozi, pa je na pitanje treba li unutar parlamenta postojati jedna skupština ili ih treba biti više, odgovor zavisio od konkretnih povijesnih prilika.

U teoriji se smatra da je jednodomni parlament više u suglasnosti sa načelom narodnog suvereniteta, a kroz praksu pojedine zemlje napuštaju dvodomnu strukturu parlamenta, a jednodomni parlament sve su više prihvaćale i zemlje koje su stekle neovisnost.

Pa ipak jedan broj unitarnih država povijesno zadržava dvodomnost, bilo da se radi o drugom domu tzv. aristokratskog tipa čiji se članovi uopće ne biraju kao u Velikoj Britaniji, ili se radi o drugom domu tzv. demokratskog tipa čiji se članovi biraju kao u Francuskoj i Italiji. Ovdje je riječ o političkom bikameralizmu, uz kojeg još postoji i oblik socijalno-ekonomskog bikameralizma.

Uz ova dva oblika svakako najveću pažnju pobuđuje treći oblik, a to je federalni bikameralizam.

Federalizam zbog svog dualizma traži parlament u kojem će jedan dom predstavljati sve građane (jedinstvo) i drugi dom koji će predstavljati federalne jedinice (posebnost).

U samom pojmu, prirodi i svojstvima federacije, bitni element predstavlja i osiguravanje predstavništva u saveznom parlamentu federalnih jedinica kao takvih, i ono predstavlja odlučujući kriterij za razlikovanje između federacije i unitarno uređene države. Federalizam nalaže da u federalnom parlamentu, pored pojedinaca, budu predstavljeni i kolektiviteti, kakvi su federalne jedinice.

Biračko tijelo nije samo skup jednakopravnih birača, građana nositelja jednakog biračkog prava, nego i kao skup građana međusobno različitih u zavisnosti od pripadnosti različitim teritorijalnim jedinicama, društvenim slojevima, i slično.

Smisao federalnog bikameralizma jeste održavanje federalne vlasti u granicama njene ustavne nadležnosti, i na taj način garantiranja ustavne autonomije federalnih jedinica.

Uz načelo supremacije saveza, bitna načela federalizma su i načelo autonomije federalnih jedinica i načelo participacije, odnosno njihovo sudjelovanje u vlasti savezne države. Federalne jedinice kao članovi federalne države, ne vrše samo poslove svoje nadležnosti, svako za sebe, nego i sudjeluju kao takve u vršenju onih poslova koji su rezervirani za federalnu državu. To njihovo sudjelovanje očituje se u drugom federalnom domu. To je najpoznatiji oblik učešća federalnih jedinica kao takvih u obavljanju nadležnosti federacije.

S druge strane, građani su nezavisno od unutarnje podjele na federalne jedinice, jednako predstavljeni u donjem domu federalnog parlamenta i taj dom predstavlja stanovništvo federacije kao nedjeljivo biračko tijelo.

Iako se broj država u svijetu popeo do blizu dvije stotine, broj federalnih država se kreće oko magične brojke dvadeset. U svakoj od njih različito se odgovara na pitanje trebaju li federalne jedinice imati jednak broj predstavnika u gornjem domu bez obzira na svoju veličinu (što bi bilo u prirodi federalizma i jednakosti federalnih jedinica); ili se u manjoj ili većoj mjeri odstupa od pariteta i pri utvrđivanju broja predstavnika pojedinih federalnih jedinica vodi računa o broju njihovih stanovnika. Tako rješenje sa nejednakim brojem predstavnika u gornjem domu saveznog parlamenta primjenjuju Njemačka, Austrija, Kanada i Indija.

Različito je riješeno i pitanje načina na koje se u federacijama obrazuje gornji dom, bilo da ih imenuje generalni guverner kao u Kanadi; imenuju vlade federalnih jedinica kao u Njemačkoj; ili da se članovi gornjeg doma određuju od strane parlamenta federalnih jedinica (Austrija, Indija, Venecuela); ili pak na kraju primjenjuje četvrto rješenje koje se sastoji u izboru ovih članova od strane samih birača, slično kao i kad su u pitanju izbori za prvi dom. Ovaj sustav je primijenjen u SAD, Australiji, Brazilu, Meksiku, Argentini. Ovdje birači svake federalne jedinice ponaosob neposredno, sami biraju predstavnike u gornji dom saveznog parlamenta, te se stavlja prigovor kako su samim tim oni prije njihovi predstavnici nego predstavnici federalnih jedinica⁹.

Uz ovo pitanje se veže i pitanje karaktera njihova mandata (imperativni, vezani ili slobodni mandat), smatrajući ovo prvo karakterističnijim za ranije konfederalne tvorevine. Razlikuje se i pitanje karaktera gornjeg doma saveznog parlamenta, u smislu da li on ima svojstva senata ili vijeća. Svojstva vijeća imaju oni domovi čije članove određuju vlade federalnih jedinica; ako ovi, uz osnovu dobijenih instrukcija istupaju kao delegacija svoje jedinice i glasaju en bloc i najzad, ako ih njihova vlada, kao njihov mandatar, može opozvati i zamijeniti drugima.

Jedno od osnovnih pitanja dvodomnosti je način rada dvodomnog parlamenta. Postoje tri mogućnosti. Prva, po kojoj se nadležnosti parlamenta vrše

⁹ Usp. Miodrag Jovičić, *Suvremeni parlamentarizam*, Beograd 1973. str. 101.

oba doma ravnopravno i ona znači punu suglasnost domova u pogledu akata koje ravnopravno donose. Nijedan od domova nema preimućstvo u odlučivanju. To je apsolutna dvodomnost, koja znači egalitarni bikameralizam.

Druga mogućnost je da neka pitanja iz nadležnosti parlamenta budu konačno odlučena od strane samo jednog doma, pri čemu suglasnost drugog doma uopće nije potrebna, tj. drugi dom za odlučivanje o tom pitanju uopće nije nadležan.

Treća mogućnost je kada se pojedina pitanja iz nadležnosti parlamenta konačno odlučuju na zajedničkoj sjednici dva doma. U takvim slučajevima dva se doma spajaju u jedan na zajedničkoj sjednici, i skupština tada odlučuje kao jednodomna institucija.

Zajedničko, kao i samostalno odlučivanje, predstavlja povredu načelne ravnopravnosti domova, i primjer su neegalitarnog bikameralizma (posebice ako se ima u vidu često nejednak broj članova dva doma).

Osnovni problem kod dvodomnog odlučivanja je kako postupiti u slučajevima kada nema suglasnosti između domova, kako rješavati taj spor o nesuglasnosti domova. Prednost se najčešće daje donjem domu. Drugi dom ima pravo suspenzivnog veta u odnosu na odluke, prije svega na zakone, izglasane u prvom domu. Povreda ravnopravnosti domova je i već rečena situacija gdje se poslije nepostignute suglasnosti domova odluka donosi na zajedničkoj sjednici oba doma, jer prvi dom po pravilu uvijek ima više članova.

Kada je riječ o federalnim državama, na ovom pitanju se polaže test primjene federalnog načela. Tvrdi se da se ne bi moglo govoriti o sudjelovanju federalnih jedinica u vlasti federalne države, ako bi uloga drugog doma bila svedena na davanje savjeta ili na pravo suspenzivnog veta, jer bi se na taj način odluke mogle donositi i mimo njegove volje, a na osnovu volje samo prvog doma.

Međutim, odavno je zapažen trend ne samo prevlasti izvršne vlasti kao odlike suvremenog parlamentarizma, nego i sve većeg slabljenja uloge federalnih jedinica.

To se ogleda i u ponašanju gornjeg doma saveznog parlamenta kao organa federacije kao cjeline (sastavni dio strukture federalnih organa), ili pak zajedničkog organa federalnih jedinica kao dijelova federacije. Zavisno od stupnja primjene federalnog načela u datoj federaciji, gornji dom će biti više jedno ili drugo.

Paritet, način biranja članova gornjeg doma, i najzad ovlašćenja i način odlučivanja, determiniraju svaki federalni aranžman, stavljajući više naglasak na snagu i ulogu saveza ili dijelova. Teoretski se paritet, ravnopravnost federalnih jedinica i domova saveznog parlamenta uzima kao veći stupanj primjene federalnog načela.

Zbog svega toga je zakonodavna procedura puno složenija u dvodomnom parlamentu u kojem se mora razraditi način usklađivanja dviju zasebnih odluka parlamentarnih domova.

Do kolektivne odluke parlamenta dolazi se glasanjem zastupnika. Procedure određuju da se odluka može donijeti: relativnom većinom nazočnih zastupnika, apsolutnom većinom svih članova neovisno o tome jesu li oni glasovali ili nisu, ili kvalificiranom većinom od 3/5, 2/3 ili $\frac{3}{4}$ zastupnika. Procedure određuju i na koji se način glasanje odvija (usmeno, dizanjem ruku, prozivkom, tajnim glasanjem i sl.), čime se može utjecati na javnost i ponašanje zastupnika pri glasanju, pa i mogućnost „trgovine“.

Svaka zemlja ima svoju tradiciju i svoj sustav primjeren odnosima političkih snaga u društvu.

III. MODELI PARLAMENTARNOG ODLUČIVANJA - POSEBNO U SLOŽENIM DRŽAVAMA

1. ODLUČIVANJE U PARLAMENTU SAVEZNE REPUBLIKE NJEMAČKE¹⁰

Ustavno pravo SR Njemačke je najvećim dijelom kodificirano u Ustavu, tj. Grundgesetzu¹¹ iz 1949. godine, koji podjednako obavezuje kako saveznu državu, tako i njenih 16 zemalja. I savezna država (Bundesstaat) i savezne zemlje (Bundesländer) uživaju kvalitet državnosti. Ova dvostruka državnost se ogleda u činjenici da i savezne zemlje raspolažu sopstvenim kompetencijama u zakonodavstvu, upravi i sudstvu. Također ih karakteriše i ustavna autonomija, koja je, doduše, ograničena principom određenog stepena homogenosti sa saveznim Ustavom. Shodno tome, ustavno uređenje zemalja mora odgovarati načelima republikanske, demokratske i socijalne pravne države.¹²

Snažno i neposredno sudjelovanje federalnih jedinica u procesu odlučivanja na nivou savezne države utemeljeno je kooperativnim federalizmom¹³, koji predstavlja osnovni i Ustavom utvrđen princip organizacije vlasti.

Osnovna strukturna načela na kojima se zasniva njemačka državnost određuje član 20. Grundgesetza. Ta načela su:

10 Autorski prilog: **mr Jasmina Bajramović-Rizvanović**, viša asistentica

11 U našoj pravnoj literaturi se Grundgesetz prevodi kao Osnovni zakon ili Temeljni zakon. Tekst Grundgesetza dostupan je na: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>.

12 Član 28. stav 1. Grundgesetza (u daljem tekstu: GG).

13 Federalističko uređenje reformisano je 2006. godine. O tome opširnije: Heinrich Wilms, Staatsrecht I, Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 2007, str. 293-312; ili Jasmina Bajramović, Osnovne značajke reforme federalnog poretka u Njemačkoj, Pravna misao broj 11-12, Sarajevo, 2006, str. 72-78.

- Demokratsko uređenje
- Republikanski oblik
- Pravna država
- Savezna država i
- Socijalna država.¹⁴

Osim vertikalne podjele vlasti između savezne države i saveznih zemalja, vrlo bitna je klasična horizontalna podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Zakonodavna vlast u SR Njemačkoj prvenstveno pripada Bundestagu (Savezno vijeće). Osim Bundestaga, važnu ulogu ima i Bundesrat (Vijeće zemalja) koji, shodno članu 50. Grundgesetza, uživa pravo sudjelovanja u zakonodavstvu savezne države (tzv. Mitwirkungsrechte).

Kada se govori o zakonodavnoj vlasti savezne države, nužno je razmotriti raspodjelu nadležnosti između savezne države i zemalja. Prema članu 30. Grundgesetza, zakonodavne nadležnosti počivaju na principu presumpcije u korist nadležnosti saveznih zemalja. Ustavom su saveznoj državi dodijeljene sljedeće nadležnosti:

- *Isključivo zakonodavstvo* (čl. 71, 73. GG; tu se ubrajaju, primjera radi, vanjski poslovi, odbrana, državljanstvo, carine, zračni saobraćaj, industrijska svojina itd.)
- *Konkurirajuće zakonodavstvo* (čl. 72, 74. GG; građansko pravo, krivično pravo, pravo privrede, boravak stranaca, status izbjeglica, ratne odštete i reparacije itd.)¹⁵
- *Načelno zakonodavstvo* (član 91.a stav 2, 109, stav 3. GG; izgradnja visokih škola, poboljšavanje regionalne privredne i agrarne strukture, zaštita obale, te opšti principi budžetskog prava za raspolaganje budžetom.)¹⁶

Osim Ustavom predviđenih nadležnosti, postoje i nepisane nadležnosti savezne države koje su opšte priznate. To su *nadležnost prema prirodi stvari* (npr., glavni grad savezne države, zastava, grb i himna), *nadležnost stvarne*

14 Detaljnije: Edin Šarčević, Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke, Uvod u njemačko državno pravo, Kult B, biblioteka Posebna izdanja, Sarajevo, 2005, str. 113-168; Od strukturnih načela nužno je razlikovati državne ciljeve iz člana 20.a Grundgesetza, koji obavezuju državu da, preuzimajući odgovornost za buduće generacije, štiti prirodne osnove života i životinje.

15 Konkurirajuća nadležnost prema Grundgesetzu ne znači da savezna država i zemlje ravnopravno konkuriraju, već da zemlje raspolažu zakonodavnom nadležnošću sve dok savezna država putem zakona ne iskoristi sopstvenu zakonodavnu nadležnost (član 72. stav 1. GG). Nakon reforme federalističkog sistema uvedena je i *konkurentna nadležnost sa pravom odstupanja* koja podrazumijeva mogućnost zemalja da u pojedinim oblastima konkurentne nadležnosti donose odstupajuće propise od saveznih.

16 Do revizije Ustava 2006. godine Grundgesetz je poznavao i *okvirno zakonodavstvo*, koje je reformom federalističkog sistema ukinuto.

međuvovisnosti (postoji uvijek onda kada materija koja je izričito dodijeljena saveznoj državi ne može biti regulisana a da se istodobno ne reguliše materija koja nije izričito dodijeljena saveznoj državi¹⁷) i *aneks-nadležnost* (npr., nadležnost savezne države za reguliranje željezničkog saobraćaja pretpostavlja i aneks-nadležnost za uspostavljanje željezničke policije).

Iako vrijedi velikodušno načelo presumpcije nadležnosti u korist saveznih zemalja, iz navedenog je očigledno da se većina nadležnosti nalazi u rukama savezne države. Zemljama preostaju obrazovanje, kultura, policija u užem smislu, pravo građenja i sl.

Nosioci izvršne vlasti u SR Njemačkoj su predsjednik savezne države (Bundespräsident), savezni kancelar i savezni ministri koji čine Saveznu vladu, te Savezna uprava.

Savezni ustavni sud (Bundesverfassungsgericht) je čuvar njemačkog Ustava i kao takav ima dvostruku ulogu. S jedne strane, predstavlja nezavisni ustavni organ, a sa druge je dio sudske savezne vlasti na polju ustavnog i međunarodnog prava. Osim Saveznog ustavnog suda, nosioci judikative su i Savezni sud, Savezni radni sud, Savezni financijski sud, Savezni upravni sud, Savezni socijalni sud, Savezni patentni sud, te Savezni vojni sudovi (Truppendienstgericht).

1.1. Bundestag

Njemački Bundestag je parlament SR Njemačke sa sjedištem u Berlinu. On je, ujedno, jedini savezni ustavni organ koji je neposredno legitimiran izborom građana. Izbornim zakonom definirani broj članova, tj. poslanika u Bundestagu je 598.¹⁸ Članovi Bundestaga organiziraju se u frakcije ili grupe, te na taj način uživaju poseban proceduralni i organizatorni status. Bundestagom predsjedava predsjednik Bundestaga.

Osnovne funkcije njemačkog Bundestaga su sljedeće:

- *Zakonodavna funkcija*: Bundestag donosi zakone i mijenja Grundgesetz. Ova funkcija obuhvata i sklapanje međunarodnih ugovora sa državama ili međunarodnim organizacijama, kao i donošenje saveznog budžeta. U najvećem broju slučajeva za izvršavanje ove funkcije potrebno je i učešće Bundesrata. Bundestag, također, za svaki svoj legislativni period usvaja Poslovnik o radu.¹⁹
- *Kreirajuća funkcija*: Apsolutnom većinom Bundestag bira saveznog kancelara. Također, učestvuje i u izboru saveznog predsjednika, saveznih sudaca i drugih važnih saveznih organa.

17 Prema Odluci Saveznog ustavnog suda - BverfGE 3, 407, 421 – Baugesetzbuch; 98, 265, 299 – Schwangerschaftsberatung.

18 Stvarni broj članova Bundestaga je najčešće, zbog dodatnih kompenzacionih mandata, veći. Aktuelni Bundestag broji 612 poslanika.

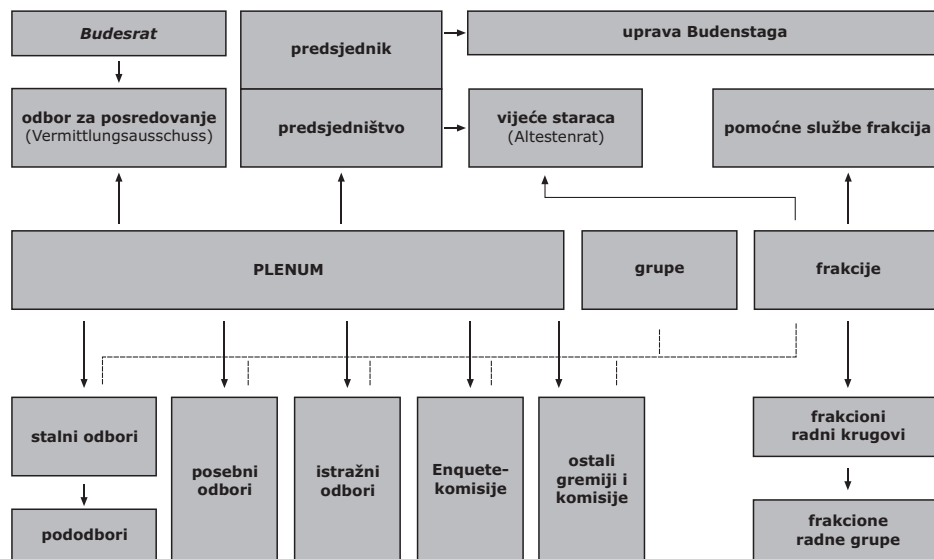
19 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags (u daljem tekstu: GOBT), tekst dostupan na: http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/go_btg/index.html.

– *Funkcija parlamentarne kontrole*: Bundestag nadzire rad savezne vlade i egzekutive, kao i saveznu vojsku.

– *Javna funkcija*: Zadatak Bundestaga je da izražava želje naroda, te da narod informiše o svom radu.

Sljedeća ilustracija prikazuje strukturu Bundestaga, kao i relacije između njegovih pojedinih organa i gremija.

Slika 1: Struktura Bundestaga²⁰



Plenum kao skup svih poslanika u Bundestagu predstavlja centralni organ, koji načelno sve odluke donosi samostalno.²¹

Predsjedništvo obuhvata predsjednika (izabran direktno „iz sredine Bundestaga“) i njegove zamjenike i odgovorno je za vođenje sastanaka plenuma. Predsjednik ima ulogu vanjskog zastupnika Bundestaga²².

Sa stranačko-političkog aspekta Bundestag je podijeljen u frakcije. Pod frakcijom se podrazumijeva ujedinjenje od minimalno 5% poslanika jedne stranke u parlamentu.²³ Prema pravilu, svaki poslanik izborom u Bundestag na osnovu svoje stranačke pripadnosti postaje članom jedne od frakcija. Njihova dominirajuća uloga praćena specifičnim ovlastima (upravno-koordinirano)

²⁰ Slika preuzeta iz: Wolfgang Rohr, Staatsrecht mit Grundzügen des Europarechts, Ein Basisbuch, Carl Heymanns Verlag, Köln, 2001, str. 322.

²¹ Alfred Katz, Staatsrecht, C.F. Müller, Heidelberg, 2005, str. 179.

²² Član 5. Poslovnika o radu Bundestaga; Katz, str. 179.

²³ Član 10. Poslovnika o radu Bundestaga (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags, dostupan na: http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/go_btg/index.html).

nirajući zadaci) je definirana u Poslovniku o radu Bundestaga. Posebno je značajna činjenica da je članstvo u frakciji, između ostalog, i preduslov za izbor u jedan od odbora (Ausschuss).²⁴

Osim frakcija, Poslovníkom o radu Bundestaga definisane su i grupe čija prava odobrava plenum prilikom priznavanja njihovog statusa (grupe) u Bundestagu.

Vijeće staraca (Ältestenrat) se sastoji od predsjedništva i 23 člana koje imenuje frakcija, a koji su zajedno odgovorni za vođenje parlamentarnih poslova²⁵.

Bundestag je trenutno tematski podijeljen u 23 stalna stručna odbora (Fachausschuss), obično po jedan za svaki stručni resor, čiji sastav proporcionalno odgovara sastavu plenuma. Ovi odbori su pomoćni organi parlamenta sa osnovnom funkcijom stručnog razjašnjavanja i pripremanja odluka koje donosi Bundestag. Iako im je uloga u osnovi samo savjetnička, njihov stvarni značaj u praktičnom radu parlamenta je izuzetno velik i u dosta slučajeva presudan pri donošenju odluka.

Načelno se razlikuju stalni (sa tekućim zadacima tematskih priprema plenumskih odluka), posebni (bave se specijalnim temama kao, npr., svojevremeno njemačkim ujedinjenjem), te istražni odbori (istražuju posebne slučajeve povezane sa generalnim zadacima Bundestaga).

Osim navedenih organa, posebnu ulogu imaju još i Enquete-komisije²⁶ (pripremaju odluke o kompleksnim i značajnim temama kao, npr., zaštita okoline), kao i Odbor za posredovanje²⁷ čija je uloga da bude posrednik između Bundestaga i Bundesrata.²⁸

Način rada u Bundestagu je obilježen sa nekoliko principa:

- *Javnost* plenuma (član 42. stav I GG), ali ne i odbora (član 69. Poslovnika o radu Bundestaga),
- *Neposrednost*: neposredno donošenje odluka moguće je samo u plenumu a osnovna funkcija odbora je samo njihova priprema (izuzetak je Odbor za poslove Evropske unije, član 45. GG),
- *Usmenost*: odluke se predlažu, obrazlažu i donose usmenim putem,

Većina: za donošenje odluke u Bundestagu potrebna je većina datih glasova ako Ustavom nije drugačije određeno (član 42. stav 2. GG). Pri tome Ustav

24 O statusu i načinu rada frakcija u Bundestagu više: Oliver Homann, Die Zusammenarbeit der Fraktionen im Deutschen Bundestag, Geschichte und Gegenwart, Wissenschaftlicher Verlag Berlin, 2005.

25 Član 6. Poslovnika o radu Bundestaga; Rohr, str. 322.

26 Član 56. Poslovnika o radu Bundestaga.

27 O Odboru za posredovanje više u odjeljku 2.2. Proces odlučivanja u zakonodavnom postupku.

28 Rohr, str. 323.

ne poznaje „suzdržanost“ pri glasanju.²⁹ Takvo ponašanje se smatra neglasanjem. Dalje, u postupku odlučivanja moraju se razlikovati različiti pojmovi potrebne „većine“:

- *većina datih glasova* (u većini slučajeva),
- *većina od dvije trećine predanih glasova* (npr., u slučaju utvrđivanja slučaja odbrane),
- *većina zakonskog broja članova Bundestaga* (naziva se još i kancelarskom većinom i broji 300 glasova, potrebna je, naprimjer, pri izboru saveznog kancelara),
- *većina od 2/3 zakonskog broja članova Bundestaga* (potrebna pri reviziji Grundgesetza).

Za većinsko odlučivanje potreban je kvorum prisutnih. Sam Grundgesetz to pitanje ne reguliše, ali Poslovnik o radu Bundestaga u članu 45. traži da prisustvuje najmanje polovina članova Bundestaga da bi se donijele odluke. Pri tome treba imati u vidu da je utvrđivanje kvoruma moguće samo na zahtjev 5% poslanika ili na zahtjev jedne od frakcija. Nije rijetkost da se odluke donesu i bez kvoruma prisutnih. Štaviše, to se ne smatra povredom načela reprezentativne demokratije, jer se najveći dio rada na odlukama odvija u odborima. Ako već prije donošenja odluke u plenumu postoji širok konsenzus o datoj stvari, onda nije nužno prisustvo svih poslanika.³⁰

U pogledu načina donošenja odluka u okviru Bundestaga razlikuju se 3 postupka:

- *izborni postupak* (npr., izbor saveznog kancelara prema članu 63. GG ili izbor predsjednika savezne države prema članu 40. GG),
- *postupak donošenja odluke / zaključka* (Beschluss je osnovni oblik djelovanja Bundestaga. Svi zakoni, kao i pravila o Poslovniku o radu se donose u formi odluke),
- *ostalo odlučivanje* (npr., odlučivanje o povjerenju kancelaru prema članu 68. GG, ili utvrđivanje slučaja odbrane prema članu 115.a GG).

Prema načelu diskontinuiteta, Bundestag ne uživa vječni status. Završetkom legislativnog perioda Bundestag završava svoj rad, pa se sve inicijative i projekti smatraju završenim nezavisno od toga u kojem stadiju se nalaze. Biranjem novog Bundestaga nezavršene političke inicijative se ponovno podnose, jer svako novo legislativno razdoblje karakteriše različit odnos političkih snaga. Jedini izuzetak su peticije građana pošto njihovi zahtjevi nisu ovisni o legislativnom periodu i o odnosu političkih snaga.

²⁹ Izuzetak postoji prema Poslovniku rada Bundestaga (u članu 51. stav II) u slučaju tzv. Hamelsprung-glasanja do kojeg dolazi kada postoji nesigurnost o rezultatu glasanja, ili kada se sumnja u kvorum prisutnih.

³⁰ Heinrich Wilms, Staatsrecht I, str. 182-183.

1.2. Bundesrat

Bundesrat je, osim Bundestaga, zakonodavni organ putem kojeg zemlje učestvuju u zakonodavstvu i upravi savezne države, kao i u poslovima Evropske unije. Svaka od 16 zemalja delegira prema broju stanovnika određeni broj delegata iz svoje vlade.³¹ Na taj način se uzimaju u obzir interesi zemalja pri stvaranju političke volje na saveznom nivou. S obzirom na to da Bundesrat izražava interese saveznih zemalja, delegati su pri glasanju vezani uputama svojih zemaljskih vlada.³² Drugim riječima, već prije zasjedanja Bundesrata svaka zemaljska vlada mora odlučiti o jedinstvenoj poziciji koju će zauzeti prilikom glasanja.

Način rada Bundesrata uređen je njegovim Poslovníkom o radu.³³

Iako Bundesrat ima odlučujući udio u saveznom zakonodavstvu, ne smatra se organom koji je prema položaju ravnopravan Bundestagu. Njegova osobenost je legislativni i egzekutivni³⁴ karakter, koji doprinosi tijesnoj povezanosti između donošenja i izvršavanja zakona.³⁵

1.3. Proces odlučivanja u zakonodavnom postupku

Postupak donošenja zakona karakterišu 3 faze: faza zakonodavne inicijative, faza donošenja odluke i objavljivanje i stupanje na snagu zakona.

Pravo predlaganja zakona, prema članu 76. GG, imaju Savezna vlada³⁶, Bundestag i Bundesrat. Prijedlog zakona Savezne vlade se prvo dostavlja Bundesratu, koji u roku od 6 sedmica može, a ne mora, da se izjasni o njemu. Nakon proteka roka dostavlja se Bundestagu na razmatranje.

Ako Bundesrat donosi prijedlog zakona, onda je dužan da ga putem Savezne vlade dostavi Bundestagu. Bundestag je obavezan da razmatra prijedlog i donese odluku u primjerenom roku.

Poslije faze zakonodavne inicijative slijedi glavna faza, tj. odlučivanje Bundestaga i Bundesrata. Bundestag je obavezan da svaku pravno valjanu inicijativu razmotri i o njoj odluči. Prijedlog zakona se najčešće razmatra u 3 čitanja. U fazi prvog čitanja svoje stavove iznose frakcije u Bundestagu.

31 Bundesrat trenutno broji 69 delegata. Svaka zemlja je predstavljena sa najmanje 3 (npr., Bremen ili Hamburg), a najviše 6 delegata (npr., Bayern ili Nordrhein-Westfalen).

32 Izuzetak je predviđen samo pri glasanju u Odboru za posredovanje ili u Zajedničkom odboru. U tom slučaju delegati nisu vezani nikakvim uputstvima.

33 Geschäftsordnung des Bundesrates (GOBR), tekst dostupan: http://www.bundesrat.de/nn_9718/SharedDocs/Gesetzestexte/go__br,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/go_br.pdf.

34 Egzekutivni karakter se ogleda u činjenici da je za donošenje nekih uredbi Savezne vlade potrebna saglasnost Bundesrata (član 80. stav 2. GG).

35 Više o odnosu Bundestaga i Bundesrata: Diekmann Marc, Das Verhältnis des Bundesrates zu Bundestag und Bundesregierung im Spannungsfeld von Demokratie- und Bundesstaatsprinzip, Lang, Frankfurt am Main, 2007, str. 130.

36 Praksa je pokazala da oko 2/3 zakona predlaže Savezna vlada.

Nakon toga se prijedlog dostavlja odgovarajućem stručnom odboru, gdje se o njemu raspravlja. U fazi drugog čitanja izražava se politička volja, te poslanici imaju pravo da iznose svoje prijedloge o izmjenama i dopunama date inicijative. Nakon trećeg čitanja dolazi do konačnog glasanja o prijedlogu. Ako je ostvarena potrebna većina, onda Bundestag svoju odluku dostavlja Bundesratu i tada, zapravo, započinje proces sudjelovanja zemalja u saveznom zakonodavstvu.

Učešće Bundesrata u prvom redu ovisi o tome da li se radi o zakonu za koji je potrebna saglasnost Bundesrata, ili o zakonu na koji Bundesrat ima pravo prigovora u odgovarajućem roku. Sve do revizije njemačkog Ustava 2006. godine saglasnost Bundesrata je bila potrebna za otprilike 60% saveznih zakona. Cilj reforme je bio da se olakša i ubrza procedura donošenja zakona i smanji uloga Bundesrata kao veto-organa zbog čega je ovaj procenat smanjen na 35-40%.

1.3.1. Zakoni za koje je potrebna saglasnost Bundesrata

Saglasnost Bundesrata je potrebna kod zakona kod kojih to Grundgesetz, zbog njihovog sadržaja, eksplicitno naređuje. Naročito se saglasnost Bundesrata traži:

- Pri izmjeni Grundgesetza (član 79. stav 2. GG);
- Ako savezne zemlje izvršavaju savezni zakon kao vlastitu nadležnost, te uređuju ustrojstvo upravnih službi i upravni postupak (član 84. stav 1. GG);
- Ako se donose zakoni o porezima čiji prihod u cijelosti ili djelimično ide u korist zemalja ili komuna (član 105. stav 3. GG) itd.

U slučaju da Bundesrat nije saglasan sa zakonom, onda se poziva *Odbor za posredovanje* (Vermittlungsausschuss).³⁷ Ovaj odbor se sastoji od 16 članova Bundesrata (po jedan predstavnik svake zemlje) i 16 poslanika Bundestaga (prema odnosu političkih snaga). Članovi Odbora, uključujući predstavnike iz Bundesrata, nisu vezani nikakvim uputstvima. Odbor ima zadatak da izradi kompromisno rješenje na koje će pristati kako Bundesrat, tako i Bundestag. Sjednice Odbora nisu javne a odluke se donose većinom.

Postupak posredovanja može rezultirati na 4 načina:

³⁷ Odbor može pozvati Bundestag, Bundesrat ili Savezna vlada. Rad Odbora za posredovanje uređen je Poslovníkom o radu Odbora za posredovanje iz 1951. godine (Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, dostupan na: http://www.bundesrat.de/cln_051/nn_8962/DE/br-dbt/va/go/go.html); Drugi zajednički organ Bundestaga i Bundesrata, osim Odbora za posredovanje, jeste Zajednički odbor (Gemeinsamer Ausschuss). Ovaj odbor preuzima prava Bundestaga i Bundesrata u slučaju stanja odbrane ako ovi organi nisu u mogućnosti da se sastanu.

- Odbor može preporučiti da se odluka o zakonu usvojena u Bundestagu izmijeni, tj. da se odredbe sa kojima Bundesrat nije saglasan izmijenjene, dopune ili izostave;
- Usvajanje zakona i od Bundesrata;
- Odbor može preporučiti Bundestagu da povuče usvojeni zakon, jer Bundesrat u potpunosti odbija taj zakon;
- Postupak se završava bez ikakvog kompromisnog prijedloga.

Odbor za posredovanje može davati prijedloge za rješavanje konflikta između Bundestaga i Bundesrata, ali ne može sam donositi zakone, jer nije nikakav „natparlament“. Za predložena kompromisna rješenja potrebna je saglasnost Bundestaga i Bundesrata.³⁸

1.3.2. Zakoni na koje Bundesrat ima pravo staviti prigovor

Ukoliko za određeni zakon nije potrebna saglasnost Bundesrata, on ima pravo u roku od 2 sedmice staviti prigovor na donošenje takvog zakona (član 77. stav 3. GG). Prigovor djeluje kao odlažući veto. Tada se zakon vraća u Bundestag. U slučaju da prigovor bude nadglasan većinom glasova u Bundestagu, zakon se smatra usvojenim. Pri tome valja naglasiti da u slučaju kada je prigovor u Bundesratu usvojen „najmanje sa dvotrećinskom većinom glasova, onda je za njegovo odbacivanje u Bundestagu potrebna dvotrećinska većina, najmanje većine članova Saveznog vijeća“.³⁹ Ako se prigovor Bundesrata ne nadglasa u Bundestagu, zakon se smatra konačno propalim.

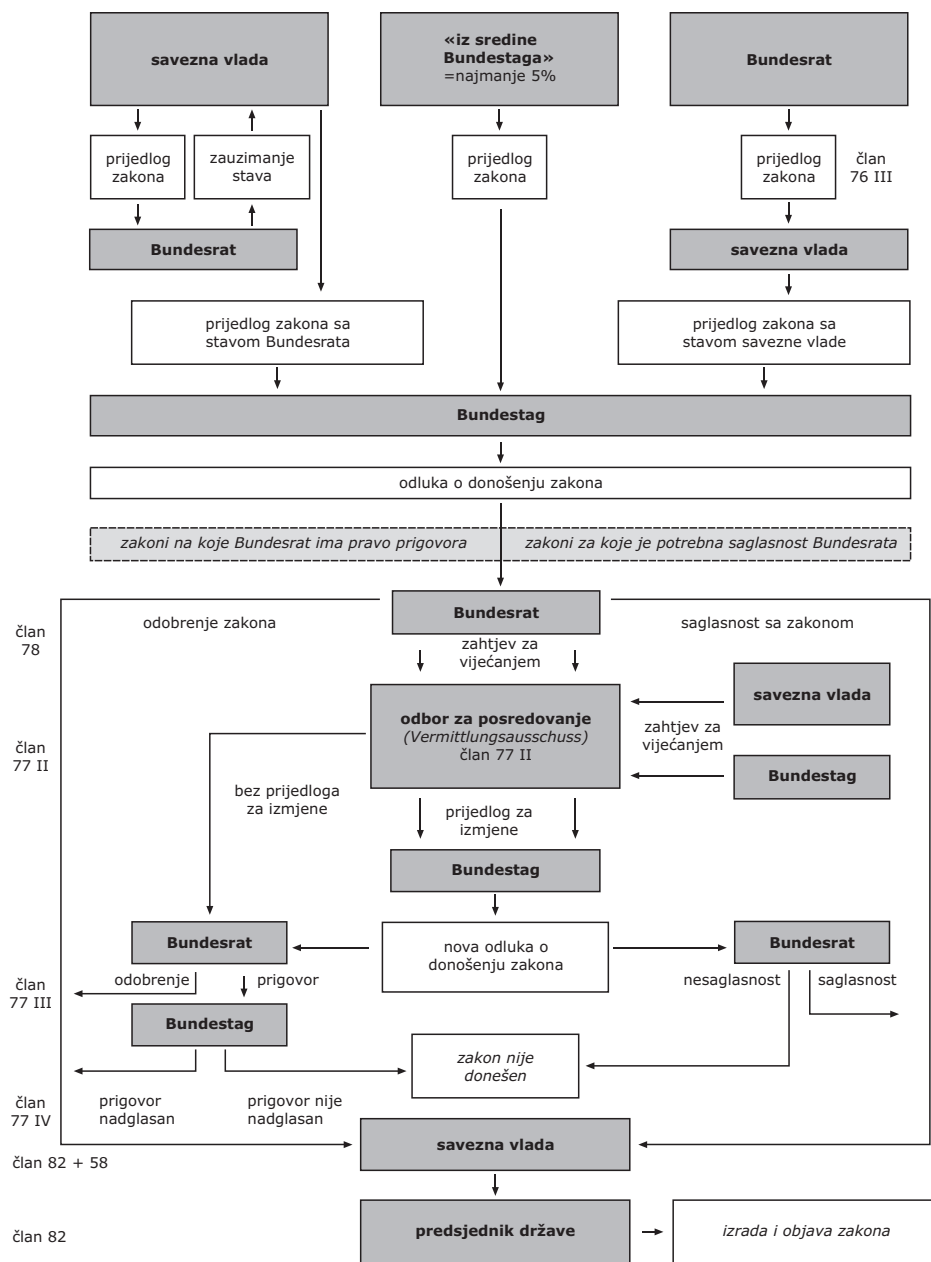
Treća i ujedno završna faza donošenja zakona je faza izrade i objave zakona. Savezni predsjednik potpisuje doneseni zakon nakon što je utvrdio da je proveden Ustavom utvrđeni postupak.⁴⁰ Uz to je, shodno članu 58. GG, potreban i supotpis saveznog kancelara ili nadležnog saveznog ministra. Nakon toga se objavljuje u Službenom listu savezne države (član 82. stav 1. GG).

38 http://www.bundesrat.de/cln_051/nn_8962/DE/br-dbt/va/va.html.

39 Član 77. stav 4. GG, prevod Šarčević, str. 213.

40 Osim Ustavom utvrđenog prava saveznog predsjednika da ispita formalnu valjanost usvojenog zakona, u stručnoj teoriji se postavlja pitanje da li isto pravo predsjednik ima i u pogledu materijalne valjanosti (da li je zakon u saglasnosti sa Ustavom, sa federalnom podjelom naleznosti i Ustavom zagantovanih ljudskih prava). U dosadašnjoj praksi su predsjednici odbijali izradu i potpisivanje zakona samo onda ako se radilo o očiglednom kršenju Ustava.

Slika 2: Šematski prikaz zakonodavne procedure⁴¹



Bez obzira na to da li se radi o zakonu za koji je potrebna saglasnost Bundesrata ili se radi o zakonu na koji Bundesrat ima pravo prigovora, Grundgesetz uvijek predviđa mogućnost pomirenja različitih stavova dvaju

41 Slika preuzeta iz Rohr, str. 329.

zakonodavnih organa. Cilj posredovanja je sprečavanje politike opstrukcije donošenja odluka kako od Bundestaga, tako i od interesa saveznih zemalja artikuliranih u Bundesratu. Trajne uzajamne blokade od zakonodavnih organa u zakonodavnim namjerama su time od Grundgesetza nepoželjne.⁴²

1.4. Proces odlučivanja u revizionom postupku

Član 79. GG određuje posebne uslove za promjenu Ustava kako u formalnom, tako i u materijalnom smislu.

Formalni uslovi

U pogledu procedure promjene Ustava, za nju je nužna, shodno članu 79. stav 2, kvalifikovana većina, tj. dvije trećine zakonskog broja poslanika, kao i dvije trećine članova Bundesrata. Osim toga, „Ustav može biti promijenjen samo na osnovi zakona kojim se izričito mijenja ili dopunjuje doslovni tekst Ustava“.⁴³

Materijalni uslovi

U materijalnom pogledu revizija Ustava je nedopustiva ukoliko bi se narušili podjela države na savezne zemlje, učestvovanje zemalja u zakonodavnom procesu ili načela koja su regulisana u čl. 1. (zaštita ljudskog dostojanstva, važenje ljudskih prava, vezanost državnih vlasti osnovnim pravima) i 20. (ustavna načela, pravo na otpor) Ustava.⁴⁴

2. ODLUČIVANJE U SAVEZNOJ SKUPŠTINI ŠVICARSKJE KONFEDERACIJE⁴⁵

U članku 1. švicarskog Ustava navode se „narodi dvadeset tri suverena kantona Švicarske, ujedinjeni ovim savezom“, nabrajajući poimenično svaki, članak završava riječima da oni „obrazuju, uzeti zajedno, Švicarsku Konfederaciju“.

Dalje, u Ustavu se kaže kako su „kantoni suvereni ukoliko njihova suverenost nije ograničena saveznim ustavom; kao takvi, oni vrše sva prava koja nisu prenijeta na saveznu vlast“.

42 Diekmann, str. 122-123.

43 Član 79. stav 1, prevod Šarčević, str. 213.

44 Član 79. stav 3. GG.

45 Autorski prilog: **prof. dr sc. Zvonko Miljko**, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru

U Ustavu je raspodjela nadležnosti i izvršena na taj način što se u njemu navode nadležnosti savezne vlasti uz navedenu utvrđenu pretpostavku nadležnosti u korist kantona.

Nadležnosti saveza i kantona su toliko složene i prepletene da je preciznu ustavnu raspodjelu nadležnosti nemoguće izvesti. Pojedini autori u Švicarskoj ukazuju da se to ne bi moglo uraditi bez ozbiljnog oštećenja dva bitna obilježja švicarskog federalizma: prava suradnje kantona u saveznim poslovima i autonomije kantona.

Kooperativni federalizam, koji u pojedinim etapama razvitka svakog konkretnog federativnog sustava dolazi više ili manje do izražaja, uključuje u značajnijoj mjeri, osim isključivih nadležnosti federacije i federalnih jedinica, i zajedničku ili mješovitu nadležnost. U ovom pogledu moglo bi se naći dosta sličnosti sa rješenjima koja predviđa Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

Švicarski kantoni, između ostalog, sami određuju način izbora poslanika u Kantonalno vijeće Savezne skupštine i sami utvrđuju svoju teritorijalnu organizaciju i podjelu na općine i oblasti. Pitanja unutarnje sigurnosti, policije, školstva, zdravstva, socijalnog staranja, ekološke politike, odnosa države i crkve i zaštite manjina i mnoga druga su u autonomnoj nadležnosti kantona, što ne isključuje mogućnost suradnje sa savezom u pojedinim aspektima njihovog reguliranja. Kada bi „jednakost prava bila najviši cilj švicarske politike, da je najvažnije u svim kantonima stvoriti jednake uvjete života, da u svakom kantonu policajci moraju da nose istu uniformu, da je standard jedinstvenog jezika njemački – Švicarska više ne bi postojala“, ističe Thomas Fleiner.

Ono što djelomično objašnjava uspješnost švicarskog modela jest upravo istaknuto povijesno iskustvo u kojem je ključ uspjeha sadržan u ustavnom i zbiljskom odnosu saveza i kantona. Osjećanje kantonalne pripadnosti u najvećem broju slučajeva jači je od osjećanja specifičnih međunarodnih prilika. Kantoni, koji su bili i ostali glavni politički čimbenici stvaranja federalne strukture zajednice, formirali su se nekoliko stoljeća prije nego su obrazovali švicarsku federaciju, egzistirajući kao zasebni političko-teritorijalni entiteti. Ovu činjenicu ne umanjuje ni spoznaja da ni švicarska federacija nije mimoišla u svom razvitku „nužnu zakonomjernost“ federalizma, koja se ispoljava u procesu jačanja centralizma. To je dalo povoda i samim švicarskim autorima (J. F. Aubert) da tvrde kako su „kantoni danas samo sjenka onoga što su bili 1874“.

Ovo je jedna od temeljnih i najznačajnijih razlika između Bosne i Hercegovine i Švicarske. Poznato je kako su utvrđene granice između kantona i entiteta u Bosni i Hercegovini u nedavnoj prošlosti, poslije višestoljetnog postojanja Bosne i Hercegovine kao posebnosti u okvirima različitih državnopravnih cjelina.

U slučaju Švicarske se kaže kako je proces konstitucionalizacije saveza afirmirao i drugog političkog činioca zajednice-građanina-pojedinca sa njegovim neotuđivim osnovnim pravima. Saveznim ustavom od 1848. godine jednakost kantona postala je ograničena jednakošću građana.

Švicarska država je tako stvorena iz švicarske političke zajednice, koja joj pruža osnove, legitimnost i integritet.

Ustrojstvo savezne vlasti u Švicarskoj danas je uređeno Ustavom iz 2000. godine (čl. 143-187) gotovo potpuno jednako kao što je to bilo prema prethodnom Ustavu iz 1874. godine.

Savezna skupština je prema Ustavu, uzimajući u obzir prava građana i kantona, najviše tijelo vlasti u federaciji. Ona je sastavljena od dva doma: Nacionalnog vijeća koje je predstavnički dom svih građana i Vijeća kantona koji je drugi (gornji) dom putem kojeg kantoni sudjeluju u obavljanju savezne zakonodavne vlasti.

Ustavom je određeno da Savezna skupština odlučuje o svim pitanjima iz djelokruga federacije (iako se Švicarska ustavno naziva Konfederacija, ona je stvarno federacija), koja nisu izričito stavljena u djelokrug nekog drugog saveznog tijela, a posebice nabraja neke važnije njezine ovlasti kao što su: donošenje saveznih zakona, odluka, proračuna, potvrda međunarodnih ugovora, raspolaganje vojskom, proglašenje rata i mira, izbor Saveznog vijeća i saveznog suda, nadzor nad upravom i federalnim pravosuđem, rješava sukobe djelokruga između federalnih tijela.

Međutim, ustavni položaj kolegijalnog šefa države, koji ima funkciju vlade a nije politički odgovoran skupštini, te stvarno upravlja svim poslovima savezne državne vlasti, čini osebujan sustav vlasti koji se ne temelji na diobi vlasti, ali iako ima neke elemente, nije niti sistem skupštinske vlade. Većina govori o tzv. direktorijalnom sustavu, koji je s funkcionalnog aspekta najbliži predsjedničkom sustavu u SAD.

Sve to, kao i u drugim državama, nalazi odraza i u načinu odlučivanja saveznog parlamenta.

Uz sve složenosti, ipak, svaki pojedini primjer (u ovim slučajevima federalnih država) pokazuje i svoje specifičnosti.

Tako se može reći da, u načelu, Savezna skupština Švicarske može poslove iz svojeg djelokruga obavljati samo uz potpunu suglasnost oba doma, Nacionalnog vijeća i Vijeća kantona, koji o njima odlučuju na odvojenim sjednicama, pri čemu se, da bi neka odluka bila prihvaćena ili zakon izglasan, traži u svakom domu, uz kvorum od jedne polovice svih članova, apsolutna većina nazočnih zastupnika.

U Švicarskoj, međutim, ne postoji posebna ustavna odredba o rješavanju sukoba domova. Ukoliko pak do takvog sukoba dođe, o tekstu u pitanju se naizmjenično raspravlja u dva doma sve dok se oni ne suglase na istom tekstu, odnosno dok ne postane očigledno da se ne mogu suglasiti.

U slučaju izbora savezne egzekutive, gdje se savezno vijeće bira na zajedničkoj sjednici dva doma, ravnopravnost domova se gubi, jer Nacionalno vijeće ima nekoliko puta više članova od Vijeća kantona.

3. ODLUČIVANJE U PARLAMENTU KRALJEVINE BELGIJE⁴⁶

Belgija je naročito interesantna za uspoređivanje, jer ima slične elemente složenosti vezane za nacionalno, teritorijalno, federalno, demokratsko određenje, opet kroz prizmu načina donošenja odluka na saveznoj razini.

Belgija predstavlja drugu veliku iznimku u burnoj nacionalnoj povijesti Europe. Ona je, uz Švicarsku, često isticana kao primjer postojanja stabilne višestoljetne zajednice. I dok je Švicarska imala višestoljetni proces uspješnog federaliziranja, koji je potvrđen pretvaranjem konfederacije (1291) u federaciju (1848), Belgija je tek na kraju ovog stoljeća, posljednjom u nizu ustavnih reformi, 1993. godine postala federacijom.

Od stjecanja neovisnosti i donošenja prvog ustava 1831. godine Belgija će skoro stoljeće i pol biti određena kao ustavna monarhija i unitarna decentralizirana država. Tek u drugoj polovici ovog stoljeća Belgija započinje reforme koje će je pretvoriti iz „kvazi-federacije“ u „pravu federaciju“. Reforma države započela je tek 1970. godine i u četiri sukcesivne konstitucionalne revizije (1970-1980-1988-1993). Belgija je predstavljala „tipičan primjer sporog ali neizbježnog preobražaja unitarne države u federativnu strukturu, pri čemu je srž procesa činila institucionalizacija kulturno raznolikih dijelova“.

Povijesno naslijeđena, jedna od najstarijih „kulturnih granica“ Europe dijeli i danas Belgiju na dva dijela: na sjeverni dio koji je naseljen u osnovi flamanskim stanovništvom (nizozemsko govorno područje) i južni u kojem živi frankofonsko stanovništvo. Međuutjecaj ovih činitelja doveo je do dvaju različitih i međusobno konkurirajućih zahtjeva u pogledu restrukturiranja belgijske države od kojih su oba uključivala federalistički projekt. Prvi zahtjev, koji je više povezan s gospodarskim i socijalnim preokupacijama, imao je cilj stvaranje federativne države zasnovane na postojanju triju regija – Flamanske, Valonske i regije Bruxelles, koje bi bile teritorijalne cjeline sa zavidnom autonomijom.

Cilj drugog zahtjeva je bilo priznavanje specifičnosti triju etno-kulturnih zajednica, zasnovanih na lingvističkim pripadnostima. Flamanci, iako se pozivaju na nizozemsku kulturu, ipak se od nje razlikuju a, s druge strane, Valonci imaju duboke veze s francuskom kulturom, ali i oni unutar nje pokazuju svoj poseban identitet.

Što se tiče najmalobrojnijeg germanofonog pučanstva, ono je, iako se osjećalo potpuno sposobnim da se integrira u jednu valonsku regiju, smatralo da je koncept personaliziranih zajednica prikladan da mu osigura željenu autonomiju u realizaciji politike vezane za njegovu kulturnu specifičnost.

Iako je vladala predodžba da je regionalistički projekt više odgovarao zahtjevima Valonaca, a da je na zajednicama zasnovani projekt više odgovarao zahtjevima Flamanaca, ovi posljednji su i samu koncepciju zajedni-

⁴⁶ Autorski prilog: **Maja Sahadžić**, asistentica na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici

ca „uvijek vidjeli tako da je ona sama po sebi sposobna jamčiti postupno priznavanje kulturnog identiteta nacionalnog karaktera. Njihov zahtjev se, dakle, uvijek odnosio na definiranje jednog flamanskog teritorija na osnovi 'lingvističke' granice, koja je za njih u sve većoj mjeri bila nešto što se asocira s 'nacionalnom' granicom". Na kraju će Belgija biti transformirana u federativnu državu konstituiranu na osnovi kompromisa ova dva velika projekta, regionalnog (teritorijalnog) i onog na osnovi zajednica (personalnog).

Svaki federalizam, volens-nolens, uključuje u sebe teritorijalnu komponentu, te je u tom pogledu dijeleći (dezintegrirajući) i opresivan, posebice ako je riječ o unitarnoj državi koja prelazi u federativnu. Multinacionalnost još više doprinosi složenosti ovog fenomena. Ublažavanje ovog aspekta federalizma tzv. personalnim (ateritorijalnim) federalizmom je najveći doprinos Belgije bogatoj svjetskoj ideji i praksi federalizma. Ona je po tome originalna i to je nešto što Belgijanci imaju da „pokažu” ostalim zemljama koje imaju slične probleme.

Ovi aspekti nastanka belgijske federacije, uz naznačenu kombinaciju teritorijalnosti i personalnosti, mogu u velikoj mjeri biti od interesa za bosansko-hercegovačko iskustvo i praksu federaliziranja.

U svezi s tim još se jedan moment javlja u usporedbi Bosne i Hercegovine i Belgije kao vrlo bitan. On se odnosi na pitanje broja federalnih jedinica u federaciji. Federacije koje imaju samo dvije, odnosno tri federalne jedinice teorijski se smatraju da nemaju mnogo izgleda za uspješno i dugotrajno funkcioniranje. Isticalo se da u njima nema onoga često neophodnog trećeg čimbenika, jer savezni organi u kojima su zastupljene samo dvije federalne jedinice to očigledno nisu. Samim tim smatralo se da ravnoteža u takvim federacijama počiva na vrlo nesigurnim osnovama.

Međutim, u slučaju Belgije samorazumljivim se moglo činiti da je najbolji put transformacije unitarne države u federativnu jednostavno bio u preobražaju postojećih devet pokrajina u kantone švicarskog tipa, čime bi se izbjegle slabosti dvo (tro)člane federacije. Takvo rješenje, međutim, „začudo nikada nije imalo realne izgleda”. Političku podjelu zemlje duž jezičke granice između stanovništva koje govori nizozemski i onog koje govori francuski već prije konačne ustavne revizije većina političara je smatrala neizbježnom.

Transformacija unitarne belgijske države u federativnu dovela je do dubokog restrukturiranja triju tradicionalnih razina političke vlasti (raniji koncept tzv. tri kruga, *troi cercles*): država, provincije i općine.

Na komunalnoj razini odgovornosti i kompetencije nisu bitno promijenjene. Došlo je do tzv. operacije fuzije komuna, kojom su tako stvorene cjeline većeg opsega s namjerom da se osigura skladnije političko upravljanje djelokrugom odgovornosti koje su im pripadale. Glede razine provincija, kojih je bilo 9 (od kojih je jedna bila dvojezična), danas postoji 10 jednojezičnih provincija koje raspolažu i izvršnom vlašću.

Današnja federacija se definira kao „savezna država koja se sastoji od zajednica i regija”. Belgija ima tri zajednice: francusku zajednicu, flamansku

zajednicu i zajednicu njemačkog govornog izričaja. Belgija se sastoji od tri regije: Valonske regije, Flamanske regije i Bruxellske regije. Belgija, također, ima i četiri jezične regije: regiju francuskog jezičnog izričaja, regiju nizozemskog jezičnog izričaja, dvojezičnu regiju Bruxelles-prijestolnica i regiju njemačkog jezičnog izričaja.

Ustavom iz 1993. godine izvršena je raspodjela nadležnosti, i na zakonodavnom i na izvršnom planu, između savezne države, zajednica i regija. Ovo je jedna od bitnih odlika svakog federalizma, a u Belgiji je obilježena time što je pretpostavka nadležnosti u korist savezne države. Federalna država, organizirana na osnovi dvodomnog parlamenta, kao daljnje odlike federalizma, i Vlade, zadužena je za domenu u kojoj ona ima isključivu nadležnost (npr: jedinstven monetarni i porezni sustav, sudstvo, obrana, javni red), bilo nadležnost koja je ograničena autonomijom koja je priznata novim regionalnim i komunalnim instancama. Ovom ustroju središnje vlasti svakako treba istaknuti ulogu Kralja sa značajnim ovlastima u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti i posebice kao jednog od značajnijih kohezivnih elemenata belgijske države.

Federalnu zakonodavnu vlast u Belgiji izvršavaju zajednički Kralj, Zastupnički dom i Senat. Članovi oba doma zastupaju cijeli narod, a ne samo one koji su ih izabrali. Ovo je značajna posebnost belgijskog federalizma, koja odstupa od klasične dvodomne strukture saveznog parlamenta.

Članove Zastupničkog doma biraju izravno građani koji su navršili 18 godina, jednakim i općim biračkim pravom. Zastupnički dom ima 150 članova. Senat se sastoji od 71 senatora od kojih je 25 senatora (sukladno članku 61. Ustava izravnim izborima kao i Zastupnički dom) izabrano od Nizozemskog izbornog kolegija (Flamanci); 15 senatora od Francuskog izbornog kolegija (Valonci); 10 senatora imenuje se iz reda Flamanske zajednice, tj. Flamanskog vijeća, i 10 senatora imenuje od strane i iz reda Vijeća Francuske zajednice. Jedan senator imenovan je od strane i iz reda Njemačke govorne zajednice. Šest senatora imenuju se od senatora Nizozemskog izbornog kolegija i Flamanskog vijeća, a 4 od Francuskog izbornog kolegija i Vijeća Francuske zajednice. Kraljeva djeca ili, u slučaju da nema djece, belgijski potomci grane kraljevske obitelji pozvane da vlada su po pravu senatori kada navrš 18 godina. Tek kad navrš 21 godinu, imaju pravo sjediti u Senatu i glasovati, međutim, ne uzimaju se u obzir pri određivanju kvoruma. Ovaj specifičan miks nacionalne i jezične raznolikosti Belgije, i monarhijskih (aristokratskih) elemenata Senata, čini ga posebnim i specifičnim u odnosu na sve današnje parlamente.

Ustavom je propisana (članak 68) i tzv. grupna ravnoteža, prema kojoj se sveukupni broj senatora posebno dijeli u okviru svake jezične skupine na osnovu izborne brojke iz lista koje se dobiju u trenutku izbora senatora iz članka 67. (1) (1,2) prema sistemu proporcionalne zastupljenosti određene zakonom.

Ustav Belgije propisuje i većinu, odnosno kvorum potreban za odlučivanje u domovima. Svaka odluka se donosi apsolutnom većinom glasova, osim odluka utvrđenih odredbama domova glede izbora i predstavljanja. Ako su glasovi podijeljeni, prijedlog dan na diskusiju se odbija. Nijedan od dva

doma ne može donijeti odluku dok većina njegovih članova nije prisutna na zasjedanju (članak 53).

Posebnost predstavlja postupak tzv. alarmnog zvona iz članka 54. Ustava, čiji je prvobitni cilj zaštita manjine francuskih govornika u federalnom zakonodavstvu. S izuzetkom proračuna i zakona koji zahtijevaju posebnu većinu, opravdani prijedlog, koji su potpisale najmanje tri četvrtine članova jedne jezične skupine, predložen nakon uvoda izvješća, a prije završnog glasanja na javnom zasjedanju, može proglasiti da je priroda zakona ili prijedloga takva da bi mogla ozbiljno ugroziti odnose među općinama.

U takvom slučaju se obustavlja parlamentarni postupak, a prijedlog se upućuje na Vijeće ministara, koje u roku od 30 dana daje svoje obrazložene preporuke o prijedlogu i poziva navedeni dom da iznese svoje mišljenje o tjim preporukama ili o nacrtu zakona ili o prijedlogu koji je bio prerađen. Članovi jezične skupine mogu upotrijebiti ovaj postupak samo jedanput, i to u vezi sa istim zakonom ili prijedlogom.

U Odlomku III. Ustava koji se odnosi na federalno zakonodavstvo dosta detaljno su regulirana pitanja: nadležnosti između Kralja i Zastupničkog doma, zakonodavne inicijative, usvajanja nacrtu zakona, nadalje, ovlasti oba doma, te posebno nacrti zakona Zastupničkog doma i Senata i prihvaćanje novih amandmana. Ustav, također, regulira i pitanje hitnih prijedloga zakona.

Ustav u članku 77, određujući ovlasti oba doma, taksativno nabroja zakone za koje su u jednakoj mjeri nadležna oba doma. Zakon koji je prihvaćen apsolutnom većinom, a odnosi se na promjene granica četiri jezične regije može predložiti druge zakone za koje su Zastupnički dom i Senat jednako nadležni.

Nacrti zakona Zastupničkog doma koji se ne odnose na zakone koji su taksativno pobrojani u Ustavu (i to oni koji se odnose na nadležnosti podijeljene između Kralja i Zastupničkog doma i zakoni koji su u ovlasti oba doma) upućuju se Senatu. Senat može, na zahtjev najmanje 15 članova, da razmatra ove zakone. Ovaj zahtjev mora biti podnesen u roku od 15 dana nakon što je nacrt primljen. U roku ne dužem od 60 dana Senat može:

- odlučiti protiv izmjene i dopune nacrtu zakona;
- prihvatiti prijedlog zakona koji slijedi nakon izmjene i dopune.

U slučaju da Senat ne donese odluku u zadanom vremenskom roku ili u slučaju da obavijesti Zastupnički dom o svojoj odluci da ne želi izmijeniti ni dopuniti prijedlog zakona, Zastupnički dom taj prijedlog upućuje Kralju.

Ako je prijedlog zakona izmijenjen i dopunjen, Senat ga prosljeđuje Zastupničkom domu, koji onda donosi konačnu odluku i nacrt zakona se ili usvaja ili se oni amandmani koje je donio Senat djelomično prihvaćaju ili potpuno odbacuju.

I Senat ima pravo inicijative i usvajanja zakona u ovoj sferi zakonodavstva (zakoni koji nisu navedeni u čl. 74. i 77. Ustava) i isto tako nacrt upućuje

Zastupničkom domu. U roku od 60 dana Dom mora donijeti konačnu odluku, usvajajući ili odbijajući nacrt zakona. Ako Dom izmijeni ili dopuni nacrt zakona, on se vraća u Senat, koji mora razmotriti amandmane (u skladu sa člankom 79. Ustava).

U slučaju da se Dom ne usuglasi u propisanom vremenskom roku, sastaje se parlamentarno savjetodavno povjerenstvo, koje će odrediti vremensko ograničenje u okviru kojeg Dom mora donijeti odluku. Ako se povjerenstvo ne usuglasi, Dom mora donijeti odluku u roku od 60 dana.

Ovo se povjerenstvo sastoji od jednakog broja članova Zastupničkog doma i Senata, sređuje probleme koji se mogu pojaviti između dva doma i može, uz obostrani pristanak, produžiti vrijeme razmatranja (ustavom propisane rokove) zakona na bilo koji rok.

Podjelom zakona u tri kruga, (1) između Kralja i Zastupničkog doma, (2) zakone u ovlasti oba doma i (3) ostale zakone vidljiva je premoć Zastupničkog doma.

4. ODLUČIVANJE U KONGRESU SAD⁴⁷

Američku ustavnu povijest i zbilju bitno određuju federalizam, prezidencijalizam i dioba vlasti. To je sistem u kojem egzekutiva ne odgovara parlamentu.

Američki ustav u članku I. paragraf 1. daje jednostavne, a opet duboke upute: „Sve zakonodavne ovlasti ovdje dodijeljene povjerit će se Kongresu Sjedinjenih Država, koji će činiti Senat i Zastupnički dom.“

Iz ovih je riječi izrastao sustav praktičnog stvaranja zakona, koji je nastojao uskladiti različite regionalne, gospodarske i ideološke interese u jedan sustav koji će biti pošten prema svima.

Povijesni veliki kompromis federalista i antifederalista, izražen u ustavnom oblikovanju prve suvremene federacije u svijetu, strukturirao je zakonodavno tijelo (Kongres) od dva doma: Zastupničkog doma, kao općepredstavničkog u koji države članice biraju zastupnike razmjerno svojem broju stanovnika, i Senata u koji svaka država šalje po dva senatora. Najvećom vrlinom ovog zakonodavnog sustava smatra se upravo činjenica da nijedan prijedlog ne može postati zakon bez razmatranja i odobrenja obaju domova Kongresa. Nemajući nikakva ovlaštenja u pogledu imenovanja i smjenjivanja egzekutive, oba doma Kongresa SAD su u potpunosti izjednačena i u pogledu svojih ustavotvornih i zakonodavnih ovlaštenja. Naime, oba doma imaju potpuno iste ovlasti u oblasti zakonodavne inicijative i izglasavanja zakona.

⁴⁷ Autorski prilog: **prof. dr sc. Kasim Trnka**, profesor Ustavnog prava na Fakultetu za Javnu upravu u Sarajevu

Nijedan zakonski prijedlog ne može postati zakon dokle god ga u istovjetnom tekstu ne usvoje oba doma. Jedino kad su u pitanju fiskalni zakoni, pojavljuje se razlika između Zastupničkog doma i Senata, i to u korist prvog. Ustavom SAD (članak I.7) svi prijedlozi zakona o ubiranju prihoda moraju polaziti od Zastupničkog doma s tim da Senat može predlagati ili sudjelovati svojim amandmanima, kao i kod drugih prijedloga zakona.

Kad je riječ o izmjenama ustava, i tu oba doma imaju ravnopravan položaj koji se ogleda u zahtjevu postavljenom u članku V. Ustava da je za usvajanje ustavnih amandmana potrebna dvotrećinska većina u oba doma Kongresa.

Ova izjednačenost u pogledu osnovnih, ustavotvornih i zakonodavnih ovlaštenja dva doma to nisu u nekim drugim ovlastima u kojima se pojavljuju izvjesne razlike, i to u korist Senata. To se odnosi na sudjelovanje Senata u sklapanju međunarodnih ugovora (za ugovor koji namjerava da zaključi predsjednik mora da dobije mišljenje i pristanak Senata). Davanjem ovih ovlaštenja Senatu u kojem sjede predstavnici federalnih jedinica htjelo se osigurati njihovo sudjelovanje u vođenju vanjske politike. Drugo ovlaštenje koje Senatu daje izvjesnu prednost u odnosu na Zastupnički dom odnosi se na davanje predsjedniku mišljenja i pristanka za imenovanje izvjesnih najviših saveznih funkcionera od Senata. I, najzad, Senat može imati ulogu organa koji po pokretanju postupka impeachmenta od Zastupničkog doma sudi predsjedniku, državnim sekretarima, sucima Vrhovnog suda i ostalim najvišim funkcionerima SAD.

Za razliku od SAD, gdje je primijenjen predsjednički sustav, u zemljama s parlamentarnim sustavom uočava se da donji dom uživa nesumnjivu prevagu u odnosu na gornji, i to kako zbog svojih ovlaštenja izričito mu danih ustavom, tako i zbog općeg mjesta u sustavu.

Donji dom saveznog parlamenta bira i smjenjuje saveznu vladu, koja mu je i odgovorna, a zbog jednakosti zakonodavne i izvršne vlasti u parlamentarnim sustavima, egzekutiva može raspustiti jedan (donji) ili oba njegova doma.

Na ovaj način jednakost domova, koja je normirana ustavima federalnih država, biva u praksi poremećena time što se većina zakonskih prijedloga podnosi prvo donjem domu, kao i time što je ovaj dom znatno aktivniji u raspravljanju o njima.

Međutim, SAD su primjer za koji se tvrdi da je postignuta ravnopravnost domova (uz navedene blage prednosti Senata) bila postignuta i bez federalizma, zahvaljujući, prije svega, posebnostima američkog predsjedničkog sustava. Ta činjenica pretvara Senat u pravi „gornji dom“.

S druge strane, u slučaju eventualnog sukoba domova, u parlamentarnim sustavima on se rješava u dugoj i kompliciranoj proceduri, gdje je krajnja prevaga dana donjem domu.

U SAD Ustavom nije predviđeno kako će se rješavati eventualni sukob dva doma stoga što je prvi kongres predvidio obrazovanje posebnog Committee

of Conference, koji sačinjavaju po tri predstavnika svakog od domova, i to, prema pravilu, predsjednik odbora koji je raspravljao o zakonskom prijedlogu i po dva najutjecajnija člana obje stranke u odboru. Ukoliko članovi odbora ne mogu da se suglase o jednom rješenju, ili njihov kompromisni prijedlog jedan ili oba doma ne prihvate, zakonski prijedlog se smatra odbačenim.

Imajući u vidu, po pravilu, sličan stranački sustav u oba doma i čvrstu stranačku disciplinu, slučajevi sukoba dva doma rijetko se i dešavaju.

Sve to ponovno ukazuje na značaj stranačkog sustava u svakoj zemlji od kojeg primarno ovisi i svaki sustav vlade.

IV. USTAVNO I POSLOVNIČKO POZICIONIRANJE PROCESA ODLUČIVANJA U PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BIH⁴⁸

1. USTAVNI POLOŽAJ I STRUKTURA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE

U strukturi državne vlasti Bosne i Hercegovine Parlamentarna skupština BiH je predstavničko tijelo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti. Svojim ustavnim položajem, strukturom i nadležnostima Parlamentarna skupština odražava karakter Bosne i Hercegovine kao složene društvene i državne zajednice. Ustavna rješenja o ovoj državnoj instituciji, kao i brojna druga rješenja, uvažavaju neke demokratske standarde (politički pluralizam, neposredni izbor poslanika u Predstavničkom domu), ali 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 (Daytonski sporazum).

Parlamentarna skupština svojom strukturom i načinom odlučivanja izražava principe narodne suverenosti, ravnopravnosti tri konstitutivna naroda i složenu državnu strukturu, odnosno činjenicu da se BiH sastoji od dva entiteta. Skupština je dvodomna i čine je: Dom naroda i Predstavnički dom. Za razliku od uobičajenih rješenja u složenim državama prema kojima su u gornjem domu ravnopravno predstavljene federalne jedinice, u drugom domu Parlamentarne skupštine predstavljeni su konstitutivni narodi. Nekonzistentnost ovog rješenja je povećana i načinom izbora ovog Doma, kao i procesom odlučivanja u njemu. Naime, Ustav BiH nije osigurao predstavljanje nacio-

48 Autorski prilog: **prof. dr sc. Kasim Trnka**, profesor Ustavnog prava na Fakultetu za Javnu upravu u Sarajevu

nalnih interesa ni svih pripadnika konstitutivnih naroda, a interesi pripadnika nacionalnih manjina, tzv. ostalih, potpuno su zanemareni.

Dom naroda ima ukupno 15 delegata. Pet delegata Bošnjaka u ovaj Dom biraju delegati Bošnjaci u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH. Isto tako, pet delegata Hrvata biraju delegati Hrvati u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH. Pet delegata Srba bira Narodna skupština RS. Ovakvim načinom izbora, odnosno vezanjem nacionalnog predstavljanja za entitetsku pripadnost, bitno je okrnjeno predstavljanje interesa ukupnog nacionalnog korpusa svakog od konstitutivnih naroda. Tako, u Parlamentarnoj skupštini BiH nisu predstavljeni nacionalni interesi Srba koji žive u Federaciji BiH, niti Bošnjaka i Hrvata koji žive, odnosno koji su se registrovali da glasaju u Republici Srpskoj. Ako se ima u vidu nacionalna struktura u BiH prema popisu stanovništva iz 1991. godine, proizlazi da gotovo jedna trećina biračkog tijela u BiH ne može da bira svoje predstavnike u ovaj Dom parlamenta. Time se grubo narušava princip opšteg i jednakog prava glasa koji je zajamčen najznačajnijim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima koji su, po sili Ustava BiH, sastavni dio našeg pravnog sistema. Proizlazi da su ova rješenja nesaglasna sa temeljnim ustavnim načelima o ljudskim pravima. Svaka država koja potpiše ili pristupi međunarodnim konvencijama obavezuje se da će svoj pravni poredak usaglasiti sa preuzetim obavezama. Zbog toga će se ova očigledna nekonzistentnost u samom Ustavu BiH morati otklanjati u postupku revizije Ustava.

Principi na kojima se temelji ustavno uređenje BiH, koji su navedeni u preambuli Ustava, podrazumijevaju zastupljenost interesa svih građana, konstitutivnih naroda, ali i pripadnika ostalih naroda kojih nije mali broj. Radi se, takođe, i o poštivanju preuzetih međunarodnih obaveza o pravima čovjeka. To potvrđuje da postoji nekonzistentnost između Ustavom prihvaćenih principa i njihove operacionalizacije.

U Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH predstavljeni su interesi građana. Kao i u ostalim demokratskim zemljama, u ovom, donjem domu parlamenta dolazi do izražaja politička konfiguracija na području cijele zemlje. Ovaj dom odražava spektar političkih ciljeva, programa i interesa političkih snaga u zemlji koje su verifikovane rezultatima neposrednih izbora. Ustav BiH, međutim, izbor poslanika i u ovaj dom veže za entitetsku pripadnost. Dvije trećine poslanika (28) biraju građani Federacije i jednu trećinu (14) građani Republike Srpske. Time je onemogućeno integralno predstavljanje građanskih interesa svih državljana BiH.

Ovakvom strukturom i načinom odlučivanja u ovoj centralnoj instituciji ustavnog i političkog sistema prenatlaženi su posebni (entitetski i nacionalni) interesi na štetu zajedničkih i opštih interesa. Analogna tome je i struktura političkih stranaka u kojoj dominiraju stranke sa nacionalnom orijentacijom i njihovim rijetkim i skromnim djelovanjem izvan "matičnog" entiteta. Većina analitičara i relevantnih međunarodnih institucija upozorava na to, ukazujući na snažna centrifugalna djelovanja koja otežavaju usaglašavanje različitih interesa i dolaženja do odluka od interesa za sve građane.

Broj poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini u velikoj je disproportiji prema veličini zemlje, broju stanovnika i prema drugim relevantnim faktorima koji opredjeljuju brojnost predstavničkog tijela. Nema primjera u

svijetu za uspostavljanje ovakve disproporcije. Malobrojnost predstavničkog tijela onemogućuje uspostavljanje adekvatne reprezentacije političke strukture zemlje i otežava uspostavljanje demokratskog procesa odlučivanja i organizacije parlamenta. Ovi su razlozi, nesumnjivo, bili odlučujući da se u neuspjelim prijedlozima ustavnih promjena iz aprila 2006. godine postigne saglasnost o udvostručavanju broja parlamentaraca. Disproporcija je očigledna i neprihvatljiva i u broju mjesta u državnom i entitetskim parlamentima. Tako, Parlament Federacije broji 156 članova (Predstavnički dom 98 i Dom naroda 58), a zakonodavna vlast u Republici Srpskoj 112 članova (Narodna skupština 83 i Vijeće naroda 28).

Ustav BiH se ubraja u rijetke ustave koji nisu propisali dužinu trajanja mandata poslanika u Parlamentarnoj skupštini BiH. To je prepušteno, u prelaznom periodu, Pravilima i propisima Privremene izborne komisije, a nakon toga Izbornom zakonu. Na parlamentarnim izborima održanim 1996, 1998. i 2000. godine poslanici i delegati birani su na mandat od dvije godine. Izborni zakon propisuje mandat od četiri godine koji se primjenjuje od izbora 2002. godine.

2. NADLEŽNOSTI PARLAMENTARNE SKUPŠTINE

U okviru Ustavom BiH utvrđenih nadležnosti institucija BiH, Parlamentarna skupština ima tradicionalna ovlaštenja i položaj predstavničkog tijela. Parlamentarna skupština ima sljedeća ovlaštenja i nadležnosti:

a) Ustavotvorna nadležnost - Parlamentarna skupština može mijenjati Ustav BiH ukoliko predložene izmjene budu usvojene u istovjetnom tekstu u oba doma s tim da u Predstavničkom domu za izmjene glasa najmanje dvije trećine poslanika (član X Ustava BiH).

b) Zakonodavna nadležnost - Parlamentarna skupština donosi zakone koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva BiH ili za vršenje funkcija Skupštine u skladu sa Ustavom (član IV tačka 4.a). Organizacija vlasti u BiH se zasniva na principu podjele vlasti. Nije uobičajeno u ovakvim sistemima da predstavničko tijelo, prema izričitoj ustavnoj odredbi, donosi zakone radi izvršavanja odluka najvišeg organa izvršne vlasti. U gotovo svim sistemima šef države direktno ili indirektno ima i u velikom broju slučajeva ostvaruje zakonodavnu inicijativu i utiče na program i sadržaj rada parlamenta. Ipak, parlament nije obavezan da donosi zakone, ukoliko sam tako ne odluči, da bi provodio odluke šefa države.

Najveći dio aktivnosti Parlamentarne skupštine ostvaruje se donošenjem zakona. Ustav BiH ne sadrži detaljnije odredbe o toku zakonodavnog postupka. Propisuje samo kvorum prisutnih i kvorum za odlučivanje

i sam tok odlučivanja, a ostala pitanja, kao što su ovlaštene predlagači, radna tijela i slično, prepušta poslovničkom uređivanju.

Poslovnice domova je propisano ko su ovlaštene predlagači pokretanja postupka za donošenje zakona. To su: svaki poslanik, odnosno delegat, komisija doma i zajednička komisija oba doma, jedan dom drugom domu, te Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara iz okvira svoje nadležnosti. Prijedlog zakona se najprije dostavlja Ustavnoj komisiji koja ocjenjuje njegovu usaglašenost sa Ustavom i pravnim sistemom. Nakon toga, u prvoj fazi zakonodavnog postupka, prijedlog razmatra odgovarajuća komisija doma. Bude li podržan u komisijama, prijedlog se uvrštava u dnevni red i o njemu se, u prvom čitanju, raspravlja na sjednici doma. Tom prilikom se raspravlja o neophodnosti donošenja i o principima na kojima se zakon temelji.

U drugom čitanju na sjednici domova razmatraju se amandmani na prijedlog zakona, a zatim se glasa o svakom amandmanu i, na kraju, o zakonu u cjelini.

c) Budžetska nadležnost - Parlamentarna skupština BiH usvaja budžet i završni račun. Time ona bitno utiče na definisanje i vođenje ekonomske i ukupne socijalne i razvojne politike, na položaj institucija BiH, kao i na izvršavanje međunarodnih obaveza BiH.

d) Učešće u vođenju vanjske politike - Prema Ustavu BiH, Predsjedništvo BiH vodi vanjsku politiku zemlje. Međutim, Parlamentarna skupština daje saglasnost na zaključivanje međunarodnih ugovora. Bez te saglasnosti Predsjedništvo ne može ratifikovati međunarodni ugovor, niti on može stupiti na snagu. Na taj način, kao i zauzimanjem stavova o najvažnijim pitanjima međunarodnih odnosa Parlamentarna skupština vrši uticaj na ukupnu međunarodnu politiku zemlje.

e) Nadzor nad radom Vijeća ministara i organa državne uprave - Vijeće ministara kao izvršni organ politički je odgovorno za provođenje odluka svih institucija BiH. Vijeće je obavezno da o tome podnosi izvještaj Parlamentarnoj skupštini najmanje jedanput godišnje. Takav izvještaj uključuje i izvještaj o rashodima Bosne i Hercegovine. Parlamentarna skupština može zahtijevati da se ovi izvještaji podnose i za kraće periode (član V tačka 4.a)). Predstavnički dom Parlamentarne skupštine odobrava imenovanje predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara. U slučaju da je nezadovoljna radom Vijeća ministara, Parlamentarna skupština mu može izglasati nepovjerenje. U tom slučaju Vijeće ministara je dužno da podnese ostavku. Iz ovih ustavnih rješenja proizlazi da Parlamentarna skupština ima snažan uticaj i kontrolu nad radom Vijeća ministara, ministarstava i drugih organa državne uprave. Obrnuto, Vijeće ministara, budući da je kao i u drugim sistemima najčešći predlagač zakona, bitno utiče na rad Parlamentarne skupštine.

f) Ostale nadležnosti - Parlamentarna skupština ima i druge nadležnosti koje proizlaze iz Ustava i njenog ustavnog položaja. Ona može utvrđiva-

ti politiku, donositi propise i pratiti njihovo izvršavanje ne samo u pitanjima koja su izričito navedena kao nadležnosti institucija BiH (član III tačka 1) nego i u pitanjima koja se tiču dodatnih nadležnosti institucija BiH (član III tačka 5). Osim toga, domovi donose poslovnike o svom radu, biraju predsjedavajućeg i dopredsjedavajuće, biraju članove svojih odbora, komisija i drugih radnih tijela, odlučuju o imunitetu poslanika, odnosno delegata i vrše i druge nadležnosti u skladu sa Ustavom i svojim poslovnikom.

3. PROCES ODLUČIVANJA

Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH ubraja se u red najkomplikovanijih parlamentarnih postupaka. To je posljedica nastojanja, najprije, da se osigura zastupljenost interesa građana, zatim, ravnopravnost entiteta i ravnopravnost i zaštita nacionalnih interesa sva tri konstitutivna naroda. Poslovničkim propisivanjem kvoruma prisutnih i kvoruma glasača, uloge predsjedavajućih, zamjenika predsjedavajućih i kolegija, te zakazivanjem i vođenjem sjednica otvorene su široke mogućnosti opstrukcija, blokada i bojkota, što se u praksi često dešavalo. Zato je Visoki predstavnik tek oktobra 2007. godine preduzeo inicijativu za izmjenu poslovnika domova sa ciljem da se, u okviru ustavnih rješenja, suze mogućnosti takvih ponašanja. Predložene izmjene prihvatila su oba doma Parlamentarne skupštine. O tome će biti više riječi u poglavlju V Nastojanja na usavršavanju procesa odlučivanja.

Ustavom je uspostavljena puna ravnopravnost domova. Zakoni i druge najvažnije odluke usvojeni su tek ako su u istovjetnom tekstu prihvaćeni u oba doma.

Nestandardna rješenja su primijenjena već pri propisivanju kvoruma prisutnih. Tako, da bi Dom naroda uopšte mogao održati sjednicu, potrebno je da od 15 delegata prisustvuje najmanje 9, ali među njima mora biti najmanje tri Hrvata, tri Srбина i tri Bošnjaka. U Predstavničkom domu, prema Ustavu, ne traži se kvalifikovani kvorum. Dovoljno je da sjednicama ovog doma prisustvuje natpolovična većina poslanika (najmanje 22 od ukupno 42 poslanika).

U procesu odlučivanja primijenjena su tri različita sistema glasanja:

1. *Odlučivanje prostom većinom*, koje je u parlamentima demokratskih država opšte pravilo, u domovima Parlamentarne skupštine je rijetki izuzetak. Tako se odlučivanje prostom većinom primjenjuje u svakom domu prilikom izbora predsjedavajućeg i dvojice dopredsjedavajućih od kojih će jedan biti Srbin, drugi Hrvat i treći Bošnjak. Oni se međusobno smjenjuju svakih osam mjeseci na mjestu predsjedavajućeg, odnosno dopredsjedavajućih, ali tako da predsjedavajući jednog i drugog doma ne budu istovremeno iz istog kon-

stitutivnog naroda. Prostim većinom se usvajaju poslovници oba doma. Na to upućuju preambule oba poslovnika u kojima se kao pravni osnov navodi član IV. 3.b) Ustava BiH, što znači da su usvojeni prostom većinom. Međutim, tim poslovnicima je propisano (član 183. Poslovnika Predstavničkog doma i član 180. Poslovnika Doma naroda) da se izmjene i dopune usvajaju u skladu sa članom IV.3.d), što znači kvalifikovanom većinom koja uključuje entitetsko glasanje. To je očigledno suprotno sa prethodnom izričitom ustavnom odredbom prema kojoj se poslovници oba doma usvajaju prostom većinom.

Poslovnici oba doma predviđaju mogućnost usvajanja rezolucija, preporuka, odluka, zaključaka i drugih akata, ali su neprecizne odredbe o načinu njihovog usvajanja. Tako je u identičnoj odredbi oba poslovnika propisano: "Glasanje o aktima iz stava (1) ovog člana obavlja se u skladu sa utvrđenim načinom odlučivanja u Domu, osim ako Ustavom BiH, ovim poslovnikom ili zakonom nije drugačije regulisano" (član 150. Poslovnika Predstavničkog i član 143. Poslovnika Doma naroda). Pošto ne postoje posebne odredbe o usvajanju ovih akata, realno je da se u praksi pojave različite interpretacije o načinu glasanja. Konsekventno tumačenje moglo bi biti da se ovakvi akti koji nemaju obavezujuću pravnu snagu, niti sankcije za njihovo neprimjenjivanje usvajaju prostom većinom prisutnih koji glasaju. U suprotnom bi trebalo primijeniti preostale mehanizme odlučivanja.

2. *Odlučivanje kvalifikovanom većinom koje uključuje entitetsko glasanje* je postavljeno kao redovan oblik odlučivanja u oba doma. Da bi odluka bila usvojena, neophodno je da za nju glasa većina prisutnih, ali u toj većini mora biti najmanje jedna trećina glasova iz svakog entiteta. Ako se to ne postigne, predsjednik i dva dopredsjednika doma će nastojati da otklone razlike i usklade stanovišta. Dužni su da to učine u roku od tri dana. Ako u tome ne uspiju, ponovo se glasa na sjednici doma. Odluka je usvojena ako za nju glasa većina prisutnih, ali ovoga puta se zahtijeva da među onima koji su glasali protiv ne budu dvije trećine poslanika, odnosno delegata iz svakog entiteta (član IV tačka 3.d)).

3. *Odlučivanje o pitanjima od vitalnog nacionalnog interesa* je postupak koji se primjenjuje u Domu naroda kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata smatra da se radi o pitanju koje zadire u ravnopravnost konstitutivnih naroda i da predloženo rješenje ugrožava vitalni nacionalni interes. Ustavom BiH, a ni poslovnikom Doma naroda, nisu bliže definisana pitanja od vitalnog nacionalnog interesa. Svakoj nacionalnoj delegaciji u Domu naroda je prepušteno da procijeni da li se radi o takvom kvalitetu pitanja o kojem se odlučuje. Ovaj mehanizam odlučivanja pruža apsolutnu zaštitu nacionalnih interesa i ravnopravnosti, ali, načelno, može dovesti i do zastoja i blokade u odlučivanju o pitanjima značajnim za sve građane i sve narode.

Ako prigovor vitalnog nacionalnog interesa koji je stavila jedna nacionalna delegacija podrži većina delegata iz ostale dvije nacionalne delegacije, predložena odluka se odbija. Međutim, ako jedna ili druga delegacija ospori da se radi o ugrožavanju vitalnog nacionalnog interesa, pristupa se postupku usaglašavanja stavova. Predsjedavajući Doma saziva komisiju koja se sastoji od po jednog delegata iz svake nacionalne delegacije. Komisija je dužna da u roku od pet dana pokuša usaglasiti stavove. Ako u tome ne uspije,

predmet se dostavlja Ustavnom sudu BiH da u hitnom postupku preispita "proceduralnu ispravnost slučaja". Odluka Ustavnog suda je konačna (član IV tač. 3.e) i f)). Ukoliko Ustavni sud utvrdi da je povrijeđen vitalni nacionalni interes, osporeni zakon se vraća predlagaču koji u ponovljenom prijedlogu mora ponuditi drukčije rješenje koje neće ugrožavati vitalni nacionalni interes. Ako, međutim, Ustavni sud utvrdi da predloženi zakon ne ugrožava vitalni nacionalni interes, zakon se usvaja po principu kvalifikovanog odlučivanja.

Osim na sjednicama domova, značajne parlamentarne aktivnosti se odvijaju u stalnim i povremenim komisijama domova, u kolegijima i proširenim kolegijima svakog doma, u Zajedničkom kolegiju oba doma, te putem aktivnosti predsjedavajućih, odnosno zamjenika predsjedavajućih domova. Ove aktivnosti su usmjerene na pripremu sjednica domova, na praćenje realizacije odluka domova i na nadzor nad institucijama izvršne i upravne vlasti u skladu sa Ustavom, zakonima i poslovnicima.

Generalno, struktura i način odlučivanja ovih tijela uspostavljeni su tako da je osigurana puna ravnopravnost konstitutivnih naroda, odgovarajuća zastupljenost entiteta (2/3 iz Federacije BiH i 1/3 iz RS), te u komisijama proporcionalna stranačka zastupljenost prema sastavu domova. Ustavna i, posebno, poslovnička rješenja o kvorumu prisutnih i kvorumu glasača, o sazivanju sjednica i odlučivanju u ovim tijelima ostavljala su široku mogućnost za opstrukcije, blokade i bojkote. To se u 12-godišnjoj praksi često dešavalo. Zbog toga je, oktobra 2007. godine, uslijedila inicijativa Visokog predstavnika, koju su prihvatili domovi Parlamentarne skupštine, za izmjene poslovnika kako bi se, u okviru mogućnosti koje dopušta Ustav BiH, otklonile prepreke za efikasno funkcionisanje domova i radnih tijela. O tome će biti više riječi u poglavlju V Nastojanja na usavršavanju procesa odlučivanja.

V. ZAŠTITA VITALNOG NACIONALNOG INTERESA KONSTITUTIVNIH NARODA U DOMU NARODA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE⁴⁹

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine⁵⁰ usvaja sve zakonodavne odluke nakon što ih odobre oba doma (član IV/3 c) Ustava Bosne i Hercegovine). Prema članu IV/3 d) Ustava Bosne i Hercegovine, "sve odluke u oba doma donose se većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju. [...] Ukoliko većina ne uključuje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta, predsjedavajući i njegovi zamjenici će, radeći kao komisija, nastojati da u roku od tri dana od glasanja postignu saglasnost. Ukoliko ta nastojanja ne uspiju, odluke će se donijeti većinom onih koji su prisutni i glasaju, pod uslovom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine ili više delegata ili članova izabranih iz svakog entiteta".

Shodno članu IV/3 e) Ustava Bosne i Hercegovine, "predložena odluka Parlamentarne skupštine može da bude proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz reda bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata". Proglašenje jedne odluke destruktivnom može da se uradi tako što će se većina delegata iz kluba jednog naroda (najmanje tri delegata) pozvati na član IV/3 e) Ustava Bosne i Hercegovine. Posljedica toga jeste strožiji kriterijum glasanja u poređenju sa onim iz člana IV/3 c), tj. "za donošenje takve odluke biće potrebna saglasnost Doma naroda, koju je izglasala većina bošnjačkih, većina hrvatskih i većina srpskih delegata koji su prisutni i glasaju". Na ovaj način omogućen je nastavak parlamentarne procedure uprkos prigovoru destruktivnosti po vitalni interes jednog konstitutivnog naroda, ali prema većim demokratskim zahtjevima, jer pojam parlamentarne "većine" dobija drugu dimenziju. Ukoliko Dom naroda ne uspije da postigne zahtijevanu većinu, zakon ne može da prođe parlamentarnu proceduru u Domu naroda, jer nema njegovo povjerenje.

49 Autorski prilog: **prof. dr sc. Miordag Simović**, sudac Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

50 U daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština.

Ako ne dođe do glasanja, jer "većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata stavi primjedbu na pozivanje na tačku e), predsjedavajući Doma naroda će odmah sazvati Zajedničku komisiju koja se sastoji od tri delegata, od kojih je svaki izabran iz redova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata, u cilju razrješenja tog pitanja. Ukoliko to Komisija ne uspije u roku od pet dana, predmet se upućuje Ustavnom sudu koji će po hitnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja"⁵¹. To znači da se, stavljanjem prigovora za pozivanje na član IV/3 e) Ustava Bosne i Hercegovine, obustavlja prethodno navedena procedura glasanja i Dom naroda postupa u skladu sa članom IV/3 f) Ustava Bosne i Hercegovine.

Iz citiranih odredaba jasno proizlazi da je sam postupak zaštite vitalnih interesa jednog naroda od destruktivnih parlamentarnih rješenja jasno i decidirano propisan citiranim odredbama i da taj postupak mora da se poštuje. Uloga Ustavnog suda treba da bude meritorno kontrolisanje poštovanja citiranog postupka, što je pretpostavka za dopustivost samog slučaja. S druge strane, iz citiranih odredaba jasno proizlazi da ove vrste sporova proizlaze iz situacije u kojoj predstavnici konstitutivnih naroda ne mogu da se sporazumno dogovore da li postoji ili ne postoji destruktivnost jedne odluke po vitalni interes određenog naroda. Ovo ima za posljedicu da se o tom pitanju blokira rad Parlamentarne skupštine, jer predložena odluka ne može da dobije povjerenje većine delegata određenog naroda. U vezi s tim, uloga Ustavnog suda bi trebala da se sastoji u tome da, kao najviši sud države i zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine (član VI/3 Ustava Bosne i Hercegovine), doprinese svojom meritornom odlukom da se deblokira rad Parlamentarne skupštine, koja sama nije u stanju da prevaziđe problem. Ovaj postupak je hitne prirode, jer je intervencija Ustavnog suda potrebna u što kraćem roku kako bi zakonodavni organ mogao da nastavi da obavlja svoju ulogu. Donošenje meritornog stava u pogledu postojanja ili nepostojanja destruktivnosti po vitalni interes jednog naroda, je veoma važno u situacijama kada je državi potreban zakon da bi regulisala određeno područje, a vijećanje i glasanje o tom zakonu je blokirano stavljanjem prigovora destruktivnosti po vitalni interes naroda. To znači da Ustavni sud preventivno djeluje na ustavnost akata koji su u parlamentarnoj proceduri u smislu eliminisanja destruktivnosti po vitalni interes jednog ili više konstitutivnih naroda.

Sem toga, ova uloga Ustavnog suda pokazuje sličnost sa nadležnosti Ustavnog suda iz člana VI/3 a) Ustava Bosne i Hercegovine. Član VI/3 a) Ustava Bosne i Hercegovine omogućava ispitivanje ustavnosti zakona i drugih opštih akata dok su oni na snazi, dok nadležnost Ustavnog suda iz člana IV/3 f) Ustava Bosne i Hercegovine ima preventivnu funkciju. Ona omogućava da Ustavni sud donese meritorno mišljenje povodom pitanja o kom Parlamentarna skupština nije mogla da se složi – kako bi mogla da se nastavi zakonodavna procedura u skladu sa mišljenjem Ustavnog suda. To znači da Ustavni sud preventivno djeluje na ustavnost akata koji su u parlamentarnoj proceduri. U vezi s tim, Ustavni sud je čuvar Ustava Bosne i Hercegovine, a njegove odluke iz svih nadležnosti, samim tim i one iz člana IV/3 f) Ustava Bosne i Hercegovine, su konačne i obavezujuće (član VI/4). Ovakva nad-

51 Vidjeti i čl. 161 i 162 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koji je usvojen na 53. sjednici Doma, održanoj 31. januara 2006. godine.

ležnost Ustavnog suda nije novina u ustavnopravnim sistemima. Francuski Ustavni savjet (*Conseil Constitutionnel*) ima istu nadležnost prema Ustavu iz 1958. godine. Njegova uloga iz ove nadležnosti je preventivna, a njegove odluke su konačne i obavezujuće za sva tijela. Postupak je, takođe, hitne prirode i treba da se okonča, u principu, u roku od mjesec dana.

Iz svega navedenog proizlazi da je Ustavni sud nadležan da meritorno ispita dva pitanja: (a) postojanje vitalnog interesa jednog ili više konstitutivnih naroda i (b) destruktivnost po vitalni interes jednog ili više konstitutivnih naroda.

Odluka koja proizlazi iz postupka u vezi sa članom IV/3 f) Ustava Bosne i Hercegovine nema za cilj da razrađuje i ocjenjuje ustavnost zakonskih rješenja koja su podloga samog postupka pred Ustavnim sudom. Ova odluka ima za cilj da dā konačni odgovor na pitanje koje ni Dom naroda, a ni oformljena Komisija toga Doma nisu mogli da daju, a to je pitanje postojanja destruktivnosti po vitalni interes jednog ili više naroda.

Institut zaštite vitalnih interesa jednog naroda je veoma važan u državama u kojima postoje multietničke, multijezičke, multireligijske zajednice ili zajednice koje su tipične po svojim razlikama. S druge strane, svako pozivanje na destruktivnost vitalnog interesa ima za posljedicu pojačan kriterijum za donošenje opštih akata (član IV/3 e)) ili, u krajnjem slučaju, postupak pred Ustavnim sudom (IV/3 f)). Posljedica toga su prekidi parlamentarnih procedura, koje mogu da proizvedu negativne posljedice za rad zakonodavnog tijela i samim tim za funkcionisanje države. Iz toga razloga, zahtjevi iz člana IV/3 f) Ustava Bosne i Hercegovine moraju da budu obrazloženi, izražavajući ozbiljne kontroverze u mišljenju ili sumnje u povredu ovog ustavnopravnog instituta, popraćene izražajem ubjeđenja. S obzirom na to da se radi o zahtjevu jednog zakonodavnog tijela, kao političkog organa, za njegovu dopustivost dovoljan je objektivni interes da se razriješi spor. Drugim riječima, podnosilac ne mora da izražava subjektivni interes za samo razrješenje spora, što je karakteristično za individualne apelacije. U vezi s tim, Ustavni sud nije vezan za sam zahtjev, jer opšti javni interes prevladava nad samim zahtjevom.

1. POSTOJANJE VITALNOG INTERESA

Potrebno je, prije svega, da se definiše pojam "vitalnog interesa" u smislu člana IV/3 f) Ustava Bosne i Hercegovine, s obzirom na to da sam Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži definiciju ili pobliže određenje ovog ustavnopravnog pojma. Pojam vitalnog interesa⁵² jednog konstitutivnog naroda je

52 "Interes" je dalekosežna usmjerenost volje, pažnje i djelatnosti pojedinca ili člana neke grupe ka određenom cilju, čije je postizanje važno za pojedinca, odnosno člana neke grupe. U zadovoljavanju interesa iskazuje se određeno zadovoljavanje nekih potreba materijalne ili

funkcionalna kategorija i potrebno je da mu se pristupi s te tačke gledišta. Ipak, Ustavni sud je, u skladu sa prvom rečenicom člana VI/3 Ustava Bosne i Hercegovine, zaštitnik Ustava i njime je ograničen u pogledu funkcionalnog tumačenja. U vezi s tim, prilikom razmatranja svakog konkretnog slučaja, Ustavni sud se, u zadatim ustavnim okvirima, rukovodi vrijednostima i principima koji su od suštinske važnosti za slobodno i demokratsko društvo koje otjelovljuje, između ostalog, poštovanje inherentnog dostojanstva čovjeka, ugađanje velikoj raznolikosti vjerovanja, poštovanje kulturnog identiteta i identiteta grupa, i vjera u društvene i političke institucije koje unapređuju učestvovanje pojedinaca i grupa u društvu. S druge strane, zaštita vitalnog interesa ne smije da ugrozi implementaciju teorije državne funkcionalnosti, koja je usko povezana sa neutralnim i suštinskim shvatanjem pojma državljanstva, kao kriterijuma pripadnosti "naciji". Drugim riječima, zaštita vitalnog interesa konstitutivnih naroda ne smije da vodi umanjenu zaštite prava Ostalih i prava manjinskih grupa (etničkih, vjerskih, socijalnih i dr.) i nepotrebnju dezintegraciju građanskog društva, kao neophodne kategorije moderne državnosti.

Polazeći od odredaba člana I/2 Ustava Bosne i Hercegovine, koji utvrđuje da je Bosna i Hercegovina demokratska država, tj. "da demokratski organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva" (alineja 3 Preambule) vidi se ustavna predanost, koja je pravno obavezujuća za sve javne organe i koja ne može da se izoluje od ostalih elemenata Ustava, posebno od etničkih struktura i da stoga mora da bude interpretirana uz pozivanje na strukturu Ustava kao cjeline, što pomaže definisanju pojma vitalnog interesa svakog konstitutivnog naroda.

U zadnjoj alineji Preambule Ustava Bosne i Hercegovine, Bošnjaci, Hrvati i Srbi su definisani kao "konstitutivni narodi (u zajednici sa Ostalim) i građani Bosne i Hercegovine". Ustavni sud je, u svojoj Trećoj djelimičnoj odluci U 5/98⁵³ zaključio da "kako god neodređen bio jezik Preambule Ustava BiH zbog ovog nedostatka definicije statusa Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda, ona jasno označava sve njih kao konstitutivne narode, tj. kao narode". Ustavni sud je, nadalje, zaključio da "gledano u vezi sa članom I Ustava, tekst Ustava BiH stoga jasno razlikuje konstitutivne narode od nacionalnih manjina, sa namjerom afirmacije kontinuiteta Bosne i Hercegovine kao demokratske multinacionalne države⁵⁴. U vezi s tim, zaključuje se da pojam konstitutivnosti naroda nije apstraktan pojam, već da on inkorporiše određene principe bez kojih jedno društvo sa ustavno zaštićenim razlikama ne bi moglo efektivno da funkcioniše. Shodno tome, pojam "konstitutivnosti" direktno utiče na pojam "vitalnog interesa".

Ustavni sud je već jasno ukazao da je "efektivno učestvovanje konstitutivnih

duhovne vrste. U pravnoj nauci često se javlja pojam "opšti interes", koji je nedovoljno jasno određen ili se pod njim skriva interes države, odnosno državne ideologije. Pored toga pojma, javljaju se izrazi "posebni" ili "pojedinačni interesi", koji najčešće imaju ekonomsko ili pravno značenje i važenje. Svaki poseban ili pojedinačan interes može biti legitiman ako ne vrijeđa opšti interes ili interes drugih subjekata (Tadić, dr Ljubomir: Politikološki leksikon, Beograd, 1996, str. 78 i 79).

53 Odluka od 30. juna i 1. jula 2000. godine, objavljenja u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 23/00, stav 52.

54 Ibid, stav 53.

naroda u državnim organima" element inherentan pojmu vitalnosti interesa jednog konstitutivnog naroda⁵⁵. Sem ustavnog elementa "efektivnog učestvovanja konstitutivnih naroda u državnim organima", Ustavni sud se u više navrata u svojoj jurisprudenciji upuštao u razmatranje problema grupnih prava konstitutivnih naroda. Tako je naglasio da "mogućnost jednakog korišćenja bosanskog, hrvatskog i srpskog jezika ne samo pred institucijama BiH, već takođe i na nivou entiteta i svih njihovih administrativnih jedinica, pri zakonodavnim, izvršnim i sudskim vlastima kao i u javnom životu" jedno od grupnih prava, zaštićeno je, *inter alia*, članom II/4 u vezi sa čl. I/4, II/3m) i II/5 Ustava Bosne i Hercegovine, kao i Evropskom poveljom za regionalne jezike i jezike manjina⁵⁶. Ustavni sud je, nadalje zaključio⁵⁷ da "druge vjeroispovijesti i crkve, pored Pravoslavne crkve, poput katoličke vjere ili islama, su oduvijek činili sastavni dio multireligijskog života u Bosni i Hercegovini u smislu pluralizma koji Evropska konvencija i Ustav BiH zahtijevaju kao neophodnu pretpostavku za demokratsko društvo". Iz ovih primjera je vidljivo da su daljnji elementi konstitutivnih naroda usko povezani sa ustavnopravnim i međunarodnopravnim mehanizmima zaštite individualnih i grupnih prava.

2. POJAM VITALNOG INTERESA KONSTITUTIVNOG NARODA

Entitetski ustavi - Ustav Republike Srpske (Amandman LXXVII) i Ustav Federacije (Amandman XXXVII), za razliku od Ustava Bosne i Hercegovine, skoro na identičan način definišu vitalne nacionalne interese konstitutivnih naroda. Utvrđeni principi su ustavnopravno obavezujući i na njima se moraju zasnivati institucionalna struktura i funkcionisanje ukupnog društva i države Bosne i Hercegovine i njenih entiteta. Konstitutivnost svih naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine data je u kontekstu svih drugih vrijednosti i principa, a posebno ustavnog načela o garantovanju i zaštiti ljudskih prava i sloboda u skladu sa međunarodnim standardima. U pogledu Ustava Bosne i Hercegovine konstitutivnost naroda utvrđuje se kao princip i norma samo u preambuli, ali su konsekvence ovog ustavnog principa razvijene i u drugim ustavnim odredbama među kojima su najvažnije:

- zabrana diskriminacije po bilo kom svojstvu, statusu ili osnovu kao što su pol, rasa, boja, jezik, vjerska, politička i druga uvjerenja, nacionalno i socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje i drugi statusi;

55 Vidi odluku Ustavnog suda, broj U 5/98 od 30. juna i 1. jula 2000. godine, objavljenu u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 23/00, posebno st. 52, 55 i 68.

56 Vidi odluku Ustavnog suda, broj U 5/98 od 18. i 19. avgusta 2000. godine, objavljenu u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 36/00, tačka 34.

57 Ibid., tačka 44.

- obaveza svih organa i institucija u Bosni i Hercegovini, uključujući i entitete, da obezbijede najviši nivo ustavom i međunarodnim aktima priznatih i zajamčenih ljudska prava i osnovnih sloboda;
- ustavne garancije široke liste individualnih i kolektivnih sloboda i prava, uključujući i ona koja proizlaze iz nacionalne, vjerske i političke pripadnosti kao što su: sloboda misli, savjesti i vjeroispovjesti; sloboda izražavanja mirnog okupljanja i udruživanja; pravo na imovinu i obrazovanje; pravo na slobodu kretanja i prebivališta;
- prava izbjeglica i raseljenih lica na povratak i imovinu;
- obaveza primjene demokratskih principa u izgradnji i funkcionisanju svih organa i institucija vlasti;
- dužnost entiteta da osiguraju pravnu sigurnost i punu zaštitu lica na svojoj teritoriji;
- nadređenost Ustava Bosne i Hercegovine ustavima entiteta i svim drugim propisima u zemlji;
- obaveza entiteta da svoje ustave usaglase sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

U vezi sa činjenicom da Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži definiciju "vitalnog interesa", Ustavni sud je ranije odbijao da definiše ili da detaljno navede elemente koji čine vitalne interese konstitutivnih naroda. S druge strane, Ustavni sud je naveo nekoliko faktora koji oblikuju razumijevanje navedenog pojma: odluka Ustavnog suda u predmetu U 4/02, tačka 31 i dalje. Prvo, pojam "vitalnog interesa" je funkcionalna kategorija: ne može se posmatrati odvojeno od pojma konstitutivnosti konstitutivnih naroda čije vitalne interese štiti član IV/3e) i f) Ustava Bosne i Hercegovine. U zadnjoj alineji Preambule Ustava Bosne i Hercegovine, Bošnjaci, Hrvati i Srbi su definisani kao "konstitutivni narodi (u zajednici sa Ostalim), i građani Bosne i Hercegovine". Ustavni sud je, u svojoj Trećoj djelimičnoj odluci broj U 5/98⁵⁸ zaključio da "kako god neodređen bio jezik Preambule Ustava BiH zbog ovog nedostatka definicije statusa Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda, ona jasno označava sve njih kao konstitutivne narode, tj. kao narode". Ustavni sud je, dalje, zaključio da "gledano u vezi sa članom I Ustava, tekst Ustava BiH stoga jasno razlikuje konstitutivne narode od nacionalnih manjina, sa namjerom afirmacije kontinuiteta Bosne i Hercegovine kao demokratske multinacionalne države"⁵⁹.

Drugo, pojam konstitutivnosti naroda nije apstraktan pojam, već on inkorporira određene principe bez kojih jedno društvo, sa ustavno zaštićenim razlikama, ne bi moglo efikasno funkcionisati⁶⁰. Shodno tome, postoji veća

58 Odluka od 7. januara 2000. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 23/00, stav 52.

59 Ibid., tačka 53.

60 Odluka Ustavnog suda, broj U 2/04, tačka 33.

vjerovatnoća da će predložena odluka Parlamentarne skupštine koja utiče na sposobnost države da funkcioniše na efikasan način, prilikom zaštite takvih razlika, imati veći utjecaj na vitalni interes konstitutivnog naroda nego druge predložene odluke.

Treće, značenje "vitalnog interesa" je djelimično oblikovano članom I/2 Ustava Bosne i Hercegovine, koji naglašava da je Bosna i Hercegovina demokratska država, odnosno "da demokratski organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva" (alineja 3 Preambule). S tim u vezi, interes konstitutivnih naroda da u punom kapacitetu učestvuju u sistemu vlasti i aktivnostima javnih organa vlasti se može posmatrati kao vitalni interes. Ustav Bosne i Hercegovine sadrži o ovome odredbe u kojima se traži da funkcioneri koji se biraju na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine "u pravilu, odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine" (član IX/3). S jedne strane, ovo znači da, u principu, državni organi treba da reprezentativno odražavaju poboljšanu koegzistenciju svih naroda u Bosni i Hercegovini, uključujući nacionalne manjine i Ostale. S druge strane, "efikasno učestvovanje konstitutivnih naroda u organima vlasti", ako nastaje izvan ustavnih okvira, nikad se ne smije provoditi ili nametati na račun efikasnog funkcionisanja države i njenih organa vlasti. S tim u vezi, Ustavni sud obrazlaže da "nijedna odredba Ustava ne dozvoljava zaključak da se navedena specijalna prava za predstavljanje i učestvovanje konstitutivnih naroda u institucijama Bosne i Hercegovine mogu, takođe, primijeniti i na ostale institucije ili procedure. Naprotiv, u onoj mjeri u kojoj navedena specijalna prava mogu da povrijede odredbe o zabrani diskriminacije, (...) ona su legitimna isključivo na osnovu njihovog ustavnog ranga, te ih stoga treba usko tumačiti. Naročito, ne može se zaključiti da Ustav Bosne i Hercegovine pruža opšti institucionalni model koji bi se mogao prenijeti na nivo entiteta ili da etnički definisane institucionalne strukture na nivou entiteta ne treba da ispunjavaju obavezujući standard zabrane diskriminacije u skladu sa članom II/4 Ustava Bosne i Hercegovine i ustavnim principom kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda"⁶¹. Shodno navedenom, ispravan zaključak koji treba da slijedi je da su etnički definisane institucionalne strukture jedini način za postizanje kompromisa između biranja sistema institucija na osnovu kolektivnog predstavljanja konstitutivnih naroda, s jedne strane, i biranja sistema institucija na osnovu izbornih rezultata glasanja građana pojedinaca, s druge strane. Ustav Bosne i Hercegovine, takođe, nameće kvota sistem za određivanje sastava Doma naroda (član IV/1), imenovanje predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg domova Parlamentarne skupštine (IV/3b)), sastav Predsjedništva Bosne i Hercegovine (član V) i prvi sastav Upravnog odbora Centralne banke Bosne i Hercegovine (član VII stav 1 tačka 2). Pored sistema zasnovanog na kvotama, član IV/1b) Ustava Bosne i Hercegovine utvrđuje način donošenja odluka u Domu naroda pri čemu se zahtijeva minimalan broj delegata svakog konstitutivnog naroda. Na kraju, član IV/3e) i f) i član V/2d) Ustava Bosne i Hercegovine uvode princip zaštite vitalnih interesa konstitutivnih naroda kao dodatni mehanizam ustavne zaštite.

Šta znače ovi mehanizmi protumačio je Ustavni sud u svojoj citiranoj odluci broj U 5/98, u kojoj je naglasio da "opštepriznat princip, koji proizilazi iz li-

61 Vidi Ustavni sud, Treća djelimična odluka, tačka 68.

ste međunarodnih instrumenata iz Aneksa I Ustava BiH, jeste da vlada mora predstavljati čitav narod sa teritorije bez bilo kakvih razlika, time zabranjujući, posebno članom 15 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina koja je inkorporirana u Ustav Bosne i Hercegovine preko Aneksa I - više ili manje potpunu blokadu svog efektivnog učestvovanja u procesu donošenja odluka. Budući da je efektivno učestvovanje etničkih grupa važan element demokratskih institucionalnih struktura u multinacionalnoj državi, demokratsko donošenje odluka bi bilo preobraženo u etničku dominaciju jedne ili više grupa ako bi im n.pr. bila dodijeljena apsolutna i/ili neograničena moć veta, time omogućavajući brojnoj manjini predstavljenoj u vladinim institucijama da zauvijek nameće svoju volju većini⁶². Prema navedenom, Ustavni sud zaključuje da efektivno učestvovanje konstitutivnih naroda u procesu donošenja političkih odluka, u smislu sprečavanja apsolutne dominacije jedne grupe nad drugom, predstavlja vitalni interes svakog konstitutivnog naroda.

Četvrto, vitalni interesi konstitutivnih naroda uključuju zaštitu raznih prava i sloboda koji pružaju značajnu pomoć u obezbjeđivanju da konstitutivni narodi mogu iznijeti svoje interese u okviru kolektivne jednakosti i učestvovanja u funkcionisanju države. Pored toga što je to ustavno pravo⁶³, sloboda korišćenja svog jezika u učestvovanju i pristupu obrazovanju, informacijama i idejama na tom jeziku spada u vitalne interese⁶⁴. Isto se odnosi na slobodu na multikulturalni religijski život⁶⁵.

Rezimirajući navedeno i bez daljeg upuštanja u taksativno nabrojanje elemenata vitalnog interesa jednog naroda, pojam vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda je funkcionalna kategorija i potrebno mu je pristupiti s te tačke gledišta. Ustavni sud je, u skladu sa članom VI/3 stav 1 Ustava Bosne i Hercegovine, zaštitnik Ustava i njime je ograničen u pogledu funkcionalnog tumačenja. U vezi s tim, pri razmatranju svakog konkretnog slučaja, Ustavni sud se, u zadatim ustavnim okvirima, rukovodi vrijednostima i principima koji su od suštinske važnosti za slobodno i demokratsko društvo koje otjelovljuje, između ostalog, poštovanje inherentnog dostojanstva čovjeka, ugađanje velikoj raznolikosti vjerovanja, poštovanje kulturnog identiteta i identiteta grupa i vjera u društvene i političke institucije koje unapređuju učestvovanje pojedinaca i grupa u društvu. S druge strane, zaštita vitalnog interesa ne smije da ugrozi funkcionalnost države koja je usko povezana sa neutralnim i suštinskim shvatanjem pojma državljanstva, kao kriterijuma pripadnosti "naciji". Drugim riječima, zaštita vitalnog interesa ne smije da vodi nepotrebnoj dezintegraciji građanskog društva, kao neophodnog elementa moderne državnosti.

62 Ibid, tačka 55.

63 Vidi član II/4 Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa čl. I/4, II/3m) i II/5 Ustava Bosne i Hercegovine, Evropsku povelju za regionalne jezike i jezike manjina i Četvrtu djelimičnu odluku Ustavnog suda broj U 5/98 od 18. i 19. avgusta 2000. godine, objavljenu u "Službenom glasniku BiH" br. 36/00, tačka 34.

64 Vidi Odluku Ustavnog suda U 8/04, tač. 38-41.

65 Ibid, tačka 34; Četvrta djelimična odluka broj U 5/98 od 18. i 19. avgusta 2000. godine, tačka 44.

3. ODLUKE O VITALNOM INTERESU USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE

U dosadašnjoj praksi Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u nekoliko slučajeva rješavao sporove u slučaju "blokade" Doma naroda Parlamentarne skupštine. Radi se o slučajevima protivljenja većine bošnjačkih, srpskih ili hrvatskih delegata i osporavanja neke predložene odluke Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine zbog štetnosti po vitalne interese jednog od konstitutivnih naroda. Ovo ovlašćenje Ustavnog suda, po mnogo čemu, predstavlja atipičan vid aktiviteta ustavnosudske instance, jer se praktično na ovaj način uspostavlja specifičan odnos između ustavnosudske i zakonodavne vlasti.

3.1. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U 2/04 od 28. maja 2004.⁶⁶

3.1.1. Postojanje vitalnog interesa bošnjačkog naroda

Izjava Bošnjačkog kluba poslanika u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim licima u Bosni i Hercegovini sadrži tri decidirana razloga zbog kojih delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda smatraju da je Prijedlog destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda: održava posljedice etničkog čišćenja u BiH; derogira čitav set imovinskih zakona koji su od vitalnog interesa za provođenje Aneksa 7 Opšteg okvirnog mirovnog sporazuma u Bosni i Hercegovini i neprovediv je, jer pretpostavlja djelovanje institucija druge države.

U Prigovoru Kluba delegata srpskog naroda je navedeno da izmjene i dopune citiranog zakona ne doprinose održavanju etničkog čišćenja, te da "nijedan narod u BiH ne posjeduje ekskluzivitet isključive žrtve ratnih događanja". Dalje se navodi da zaštita ljudskih prava jedne grupe ne može da se ostvari na račun uskraćivanja prava druge društvene grupe.

Da bi razriješio ovo pitanje, Ustavni sud je pošao od odredbe člana II/5 Ustava Bosne i Hercegovine koji propisuje da "sve izbjeglice i raseljena lica imaju pravo da se slobodno vrate u svoje domove. Navedena lica imaju pravo, u skladu sa Aneksom 7 Opšteg okvirnog sporazuma, da im se vrati imovina koje su bili lišeni za vrijeme neprijateljstava od 1991. godine i da dobiju kompenzaciju za svu takvu imovinu koja ne može da im bude vraćena. Sve obaveze ili izjave u vezi sa takvom imovinom, koje su date pod prisilom, ništavne su". Ova ustavna odredba ukazuje da Aneks 7 ne služi sa-

⁶⁶ Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim licima u Bosni i Hercegovini

mo u svrhu interpretacije Ustava Bosne i Hercegovine⁶⁷, nego i kao njegova daljnja ustavnopravna razrada, a posebno prava na povratak iz člana II/5 Ustava Bosne i Hercegovine⁶⁸.

Iako član II/5 Ustava Bosne i Hercegovine i Aneks 7, u principu, ukazuju na posebna individualna prava za sve izbjeglice i raseljena lica, ova prava imaju značajnu kolektivnu dimenziju u smislu "manjinskog" prava na povratak konstitutivnih naroda. Tako, član I/1 Aneksa 7 ukazuje da je "što raniji povratak izbjeglica i raseljenih lica važan cilj rješavanja sukoba u Bosni i Hercegovini". Član I/2 Aneksa 7 obavezuje sve vlasti u Bosni i Hercegovini da "omoguće bezbjedan povratak, bez rizika od [...] diskriminacije, naročito zbog njihovog etničkog porijekla, vjeroispovijesti". Član I/3 b) Aneksa 7 zahtijeva da strane spriječe ili suzbiju "bilo kakvo pismeno ili usmeno poticanje, preko medija ili na drugi način, na etničku ili vjersku netrpeljivost ili mržnju" u mjestima manjinskog povratka. Član II/1 Aneksa 7 obavezuje strane da stvore "na svojim teritorijama političke, privredne i socijalne uslove pogodne za dobrovoljni povratak i skladnu reintegraciju izbjeglica i raseljenih lica, bez davanja prednosti nekoj određenoj grupi".

Navedene odredbe Aneksa 7, korišćenjem riječi "etničko porijeklo, vjeroispovijest, etnička ili vjerska netrpeljivost ili mržnja, davanje prednosti nekoj određenoj grupi" jasno ukazuju na kolektivnu dimenziju povratka, koja je vezana za grupno pravo svakog konstitutivnog naroda da se vrati u predratne domove, koje su morali da napuste, *inter alia*, zbog svoje etničke pripadnosti. Drugim riječima, Aneks 7 predviđa mjere u cilju suzbijanja efekata etničkog čišćenja i njegovog diskriminatornog efekta u Bosni i Hercegovini⁶⁹ i ima prvenstven zadatak da neutrališe posljedice masovnog pomjeranja pripadnika konstitutivnih naroda i drugih posljedica ratnih sukoba. Ustavni sud je donio sličan zaključak u svojoj odluci broj U 15/99⁷⁰, u kojoj se navodi: "Jedan od osnovnih ciljeva Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i Ustava Bosne i Hercegovine, koji predstavlja Aneks 4 na ovaj sporazum, je borba za uklanjanje etničkog čišćenja koje se dešavalo tokom ratnog perioda i koje je i uzrokovalo da mnoga lica, koja pripadaju etničkim manjinama u raznim područjima Bosne i Hercegovine, napuste svoje domove i odu da žive drugdje, bilo u inostranstvo ili u druge dijelove Bosne i Hercegovine. Jedan važan cilj, koji se odražava u članu II/5 Ustava, između ostalog, je povratak izbjeglica i raseljenih lica mjestima iz kojih potiču i svojim domovima".

Vidljivo je da je povratak izbjeglica i raseljenih lica individualno pravo, ali njegovo ostvarenje u velikoj mjeri utiče na ostvarenje multietničkog društva koje je postojalo prije rata, bez ikakvih teritorijalnih podjela sa etničkim predznakom. Stoga, multietničko društvo ne može da zaživi bez prisustva,

67 Uporedi Prvu djelimičnu odluku Ustavnog suda u predmetu U 5/98, objavljenu u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 11/00, posebno stav 15.

68 Vidi Treću djelimičnu odluku Ustavnog suda u predmetu broj U 5/98 od 30. juna i 1. jula 2000. godine, objavljenu u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 36/00, posebno stav 18.

69 Vidi Treću djelimičnu odluku Ustavnog suda, broj U 5/98, *ibid*, stav 90 i dalje; stav 137 i dalje.

70 Odluka od 15. i 16. decembra 2000. godine, objavljena u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 13/01, str. 7.

između ostalog, svih konstitutivnih naroda na cijeloj državnoj teritoriji. *In conclusio*, Ustavni sud naglašava da je povratak izbjeglica i raseljenih lica usko povezan sa interesima svih konstitutivnih naroda i da predstavlja element inherentan pojmu vitalnog interesa.

Prijedlog zakona predviđa da "lica koja su vršila zamjenu imovine u periodu predviđenom imovinskim zakonima, a podnijele su zahtjev za povrat svoje zamijenjene imovine, stiču pravo na povrat imovine nakon što dokažu da su zamjenu izvršila pod prinudom i kad drugoj ugovornoj strani stave na raspolaganje njenu zamijenjenu imovinu". Osnovna karakteristika ovog Prijedloga zakona jeste da se tiče ugovora o zamjeni imovine. Ovi ugovori su sklapani, u principu, između pripadnika različitih konstitutivnih naroda u cilju preseljavanja na teritoriju gdje ne bi predstavljali "manjinu". Shodno tome, regulisanje ove materije direktno utiče na povratak svih naroda, a u konkretnom slučaju bošnjačkog naroda i efektivnog ostvarenja njihovog kolektivnog prava. U vezi s tim, Ustavni sud zaključuje da se osporeni Prijedlog zakona tiče vitalnog interesa bošnjačkog naroda.

3.1.2. Destruktivnost vitalnog interesa

Za Ustavni sud ostaje još pitanje da ispita da li osporavni Prijedlog ima destruktivan utjecaj na vitalni interes bošnjačkog naroda. Prijedlog predviđa da "lica koja su vršila zamjenu imovine u periodu predviđenom imovinskim zakonima, a podnijele su zahtjev za povrat svoje zamijenjene imovine, stiču pravo na povrat imovine nakon što dokažu da su zamjenu izvršile pod prinudom i kad drugoj ugovornoj strani stave na raspolaganje njenu zamijenjenu imovinu". Ustavni sud primjećuje da se povrat imovine lica, koja su vršila zamjenu imovine u periodu predviđenom imovinskim zakonima, uslovljava: a) dokazivanjem "da su zamjenu izvršila pod prinudom" i b) "stavljanjem na raspolaganje njenu [druge strane ugovora o zamjeni] zamijenjenu imovinu". Shodno tome, osporavni Prijedlog zakona na dva načina uslovljava povratak i time se miješa u vitalni interes svih konstitutivnih naroda. Za Ustavni sud ostaje još da ispita da li su "dokazivanje prinude" i stavljanje na raspolaganje tuđe imovine uslovi destruktivne prirode po vitalni interes.

U osporavanom Prijedlogu zakona reguliše se povrat imovine za koju je sklopljen pravni posao zamjene. Ustavni sud, prije svega, naglašava da za pravne poslove, generalno, postoji presumpcija valjanosti pravnog posla, što proizlazi iz ustavnopravnog principa pravne sigurnosti (Član I/2 Ustava Bosne i Hercegovine). Shodno tome, ugovori o zamjeni imovine, kao takvi, ne mogu da se ukidaju *ex lege*. Osporavani Prijedlog zakona to i ne predviđa. On omogućava, s jedne strane, povratniku da formalno podnese zahtjev za povrat zamijenjene imovine, ali ga, s druge strane, efektivno uslovljava automatskim dokazivanjem postojanja prinude i stavljanjem na raspolaganje zamijenjene imovinu. To znači i da pravni posao zamjene ostaje na snazi, ako povratnik ne ispuni ova dva uslova. Ustavni sud naglašava da je povrat imovine, u principu, bezuslovan, jer ovaj aspekt posljedica ratnih sukoba u Bosni i Hercegovini, samo na taj način može globalno da se riješi. Iz toga razloga je Komisija za raseljena lica i izbjeglice Aneksa 7, svojim

konačnim, obavezujućim i izvršnim odlukama (član 12(2) i (7) Aneksa 7), utvrđivala imovinsko stanje od 1. aprila 1992. godine i vršila povrat imovinskih prava.

Ipak, član XII/3 Aneksa 7 predviđa da "pri određivanju zakonitog vlasnika imovine Komisija neće priznati kao valjanu bilo koju ilegalnu transakciju imovinom, uključujući svaki prenos koji je načinjen pod prinudom u zamjenu za dozvolu izlaska ili isprave ili koji je na drugi način povezan s etničkim čišćenjem".

Dovodeći u vezu prethodne konstatacije, Ustavni sud primjećuje, s jedne strane, da je valjana transakcija imovine u Bosni i Hercegovini, u relevantno vrijeme na koje ukazuju imovinski zakoni, pod uslovom da je u skladu sa Aneksom 7. Imajući u vidu sukob principa presumpcije valjanosti pravnog posla i povratka izbjeglica i raseljenih lica (tj. uzimajući u obzir uslove pod kojima su sklapani ovi ugovori), Aneks 7 je ovu, na izgled, problematičnu situaciju razriješio entitetskim zakonima, *inter alia*, o izvršenju odluka Komisije za imovinske zahtjeve izbjeglica i raseljenih lica⁷¹. Ovi zakoni, u članu 13 stav 2, predviđaju da "ako je prenos prava izvršen u periodu između 1. aprila 1992. i 14. decembra 1995. godine, a njegovu pravovaljanost osporava tužena strana, teret dokazivanja biće na strani koja tvrdi da je stekla prava na nekretninama koje su predmet prenosa, da dokaže da je prenos izvršen dobrovoljno i u skladu sa zakonom". Shodno tome, jasno je da se ugovori ostavljaju na snazi ako tužena strana dokaže da je ugovor sklopljen dobrovoljno.

Ovakvo razrješenje suprotnosti interesa između strana koje traže povrat imovine, s jedne strane, i proglašavanje ugovora o zamjeni imovine valjanim, s druge strane, nalazi se na tragu jurisprudencije Ustavnog suda iz njegove odluke broj U 15/99⁷², u kojoj je zaključeno da je "cilj eliminisanja efekata i tragova etničkog čišćenja [...] od takvog osnovnog značaja da u nekim slučajevima utiče na valjanost pravnih transakcija koje bi, inače, zadovoljavale pretpostavke civilnog prava". Sem toga, Ustavni sud je zaključio da su pripadnici etničkih manjina sklapali "ugovore o zamjeni pod uticajem svog ranjivog položaja kao pripadnika etničke manjine"⁷³.

Sem toga, Dom za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu je u više navrata u svojim predmetima⁷⁴ našao da je stavljanje tereta dokazivanja na korisnika "sporne imovine" opravdano u smislu člana 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Dom je zaključio da stavljanje tereta dokazivanja pretpostavlja "da su zamjene u toku rata bile zaključene pod prinudom". Dalje je prihvatio da "postoji opšta pretpostavka o nedostatku dobrovoljnosti i slobode izbora u pogledu pravnih poslova zaključenih u toku kritičnog perioda. Međutim, ova pretpostavka može da se

71 Vidi dio odluke "Relevantni propisi".

72 Odluka od 15. decembra 2000. godine, "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 13/01, str. 6.

73 Ibid, str. 7.

74 Samardžić, CH/02/9130 od 10. januara 2003. godine, tačka 51 i dalje; Borota, CH/01/7257, od 7. februara 2003. godine, tačka 61 i dalje.

opovrgne, te se i dalje zahtijeva pristup da se prinuda utvrđuje od slučaja do slučaja. Baš zbog toga što postoji pretpostavka o prinudi i što nema otказа svih ugovora *ex lege*, potreban je sudski postupak”.

Ustavni sud smatra da bi se ovim izmjenama i dopunama Zakona uvela pometnja u primjeni imovinskih zakona i stvorile paralelne i kontradiktorne odredbe. i to posebno u odnosu na odluku Ustavnog suda u predmetu U 15/99.

Na kraju, Ustavni sud smatra da je prigovor Kluba delegata srpskog naroda, da zaštita ljudskih prava jedne grupe ne može da se ostvaruje na račun uskraćivanja prava druge društvene grupe – u konkretnom slučaju neosnovan. Ustavni sud potvrđuje da prava i interesi pojedinaca i grupa u određenim situacijama mogu da se suprotstave jedni drugima. U takvim situacijama, Ustavni sud ima izvjesnu slobodu procjene u pogledu nalaženja razumnog rješenja u granicama ustanovljenim Ustavom Bosne i Hercegovine. To rješenje ne smije da predstavlja disproportionalo uvažavanje prava jedne grupe na račun druge zaštićene grupe, što ovdje nije slučaj.

Iz svega navedenog, Ustavni sud smatra da je bezuslovno dokazivanje prinude destruktivno po vitalni interes bošnjačkog naroda.

U pogledu rješavanja pitanja destruktivnosti drugog uslova, Ustavni sud je poslao od materijala koji su mu dostavljeni. Iz neautorizovanog transkripta 18. sjednice Doma naroda, održane 26. februara 2004. godine i iz obrazloženja Prijedloga zakona, može da se zaključi da je predlagač imao za cilj da zaštiti “srpske izbjeglice” (uglavnom iz Hrvatske), koje su vršile zamjenu imovine s izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine. Naime, u 3 stavu obrazloženja navodi se da “lica iz Hrvatske, koja su zamijenila imovinu s licima iz Bosne i Hercegovine, gube imovinu u Bosni i Hercegovini koju su dobila zamjenom, a imovinu koju su mijenjali u Hrvatskoj ne mogu da vrate uglavnom zato što su se lica, s kojima su imovinu mijenjali, uknjižili kao vlasnici njihove imovine i nemaju nikakvu obavezu da izvrše povrat imovine”.

U vezi s tim, jasno je da bi povratak, *inter alia*, bošnjačkih izbjeglica bio uslovljen stavljanjem na raspolaganje imovine u Hrvatskoj. Time bi ova odredba imala za cilj da reguliše pitanja zamjene imovine sa drugom državom, što može da bude regulisano samo međudržavnim ugovorom. Samim tim, doveo bi se u pitanje povrat bošnjačkog konstitutivnog naroda i realokacija njihove imovine koja je bila predmet ugovora o zamjeni, što je u suprotnosti sa vitalnim interesom ovog konstitutivnog naroda u pogledu njegovog povratka u prijeratne domove pa je, samim tim, destruktivan po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda.

Ustavni sud je, na kraju, zaključio da je Izjava Bošnjačkog kluba poslanika u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim licima u Bosni i Hercegovini, data u skladu sa procedurom propisanom Ustavom Bosne i Hercegovine. Utvrđuje se da je Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim licima u Bosni i Hercegovini destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda. Po-

stupak donošenja Zakona o o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim licima u Bosni i Hercegovini treba da se provede prema proceduri iz člana IV/3 e) Ustava Bosne i Hercegovine.

3.2. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U 8/04 od 25. juna 2004.⁷⁵

3.2.1. Postojanje vitalnog interesa hrvatskog naroda

Shodno odredbi člana 1 Okvirnog zakona, "Okvirnim zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, utvrđuju se principi organizovanja visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, odgovornost obrazovnih vlasti u ovoj oblasti, ustanovljavaju organi za provođenje zakona i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, te utvrđuje način obezbjeđenja kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja". Član 18 Okvirnog zakona, inter alia,, reguliše pitanje upotrebe službenog jezika u visokoškolskim ustanovama, dok Glava III reguliše pitanje odgovornosti i načina donošenja odluka vlasti.

Izjava Kluba delegata hrvatskog naroda se u prvoj tački odnosi na pitanje upotrebe službenih jezika konstitutivnih naroda u oblasti visokog obrazovanja, u drugoj tački na pitanje podjele ustavnih nadležnosti kantona i Federacije za odlučivanje o pojedinim pitanjima i, konačno, u trećoj tački na pitanje jednakog prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka na nivou Federacije. Iako je Izjava data u tri tačke, Ustavni sud primjećuje da se, u suštini i tačka dva i tačka tri Izjave odnose na isto pitanje jednakog prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka.

Kako je Ustavni sud već naglasio, "mogućnost jednakog korišćenja bosanskog, hrvatskog i srpskog jezika ne samo pred institucijama Bosne i Hercegovine, već takođe i na nivou entiteta i svih njihovih administrativnih jedinica, pri zakonodavnim, izvršnim i sudskim vlastima kao i u javnom životu", jedno je od zaštićenih grupnih prava. Potrebno je naglasiti da, u širem smislu, u službeni upotrebu određenog jezika, svakako, spada i obrazovanje na tom jeziku. Takođe, efektivno učestvovanje konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka, u smislu sprečavanja apsolutne dominacije jedne grupe nad drugom, predstavlja vitalni interes svakog konstitutivnog naroda.

Za razliku od Ustava Bosne i Hercegovine, entitetski ustavi ova dva pitanja eksplicitno navode, pa tako Ustav Republike Srpske (Amandman LXXVII), kao i Ustav Federacije (Amandman XXXVII), na identičan način definišu vitalne nacionalne interese konstitutivnih naroda, tako da, inter alia, navode "jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka; obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno naslijeđe".

Ustavni sud zaključuje da Okvirni zakon i Izjava Kluba delegata hrvatskog naroda pokreću pitanja inherentna pojmu vitalnog interesa svih konstitutivnih naroda, a u konkretnom slučaju hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini. Za Ustavni sud ostalo je još da ispita da li je Okvirni zakon destruktivan po vitalni interes hrvatskog naroda.

⁷⁵ Prijedlog okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini

3.2.2. Destrukcija vitalnog interesa

Izjava Kluba delegata hrvatskog naroda o destruktivnosti po vitalni interes hrvatskog naroda odnosi na odredbe Okvirnog zakona kojima se uređuje upotreba službenog jezika i proces usvajanja statuta visokoškolskih ustanova, kao i podjelu nadležnosti između kantona i Federacije i s tim u vezi proces donošenja odluka na nivou Federacije, te se u obrazloženju Izjave navode pojedine sporne odredbe ovog zakona, i to član 35 i čl. 43 do 55.

3.2.3. Pitanje jezika

U članu 18 Okvirnog zakona je propisano da visokoškolske ustanove, u skladu sa odredbama ovog zakona, imaju pravo da, inter alia, odrede kao službeni jezik, ili službene jezike, jedan ili više jezika konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine. Ovom odredbom je, dakle, data mogućnost za određivanje sva tri, ali i samo jednog ili dva službena jezika konstitutivnih naroda, kao službenog jezika na određenoj visokoškolskoj ustanovi, ukoliko se dobi je saglasnost na statut sa takvom odredbom.

Saglasnost na statut visokoškolskih ustanova, koji sadrži i odredbe o službenom jeziku, daje, u smislu člana 35 Okvirnog zakona, nadležno entitetsko tijelo. Iako Okvirni zakon u članu 3 pravi određenu distinkciju u pogledu definicije ovog tijela kada je riječ o Republici Srpskoj i Federaciji, jasno je iz obrazloženja zakona da se u oba slučaja radi o entitetskim ministarstvima. S obzirom na to da ministarstvima rukovode ministri, koji samostalno donose odluke na osnovu ustava i zakona, jasno je da je odredba da ovo tijelo "djeluje na osnovu konsenzusa" neprovediva. Slijedi, dakle, da isključivo od ocjene i stava resornog ministra zavisi davanje saglasnosti na statut pojedine visokoškolske ustanove.

Shodno članu 49 stav 3 Okvirnog zakona, sve postojeće visokoškolske ustanove u Bosni i Hercegovini će se, u trenutku stupanja na snagu ovog zakona, smatrati akreditiranim i moraće da se prijave za reviziju akreditacije u roku od četiri godine od datuma stupanja na snagu ovoga zakona. U smislu člana 3 Okvirnog zakona, akreditacija "znači formalna odluka, na osnovu definisanih kriterijuma, koju su donijele vlasti nadležne za visoko obrazovanje, da visokoškolska ustanova ispunjava opšteprihvaćene standarde kvaliteta i da kvalifikacija koju dodjeljuje nosiocu (u skladu sa važećim zakonom) daje određena prava, tj. pristup narednoj fazi obrazovanja, određenom zanimanju, korišćenje znanja", dok licenciranje "znači čin dodjele dozvole za pružanje usluga visokog obrazovanja u skladu sa odredbama ovog zakona". Međutim, u tom postupku revizije, kao i u slučaju formiranja novih visokoškolskih ustanova, u smislu člana 35 Okvirnog zakona, nadležna entitetska ministarstva su odgovorna za donošenje odluke o licenciranju i akreditiranju na osnovu posebnih kriterijuma i preporuke Odbora CIPOK-a. Članom 45 Okvirnog zakona je propisano da Odbor CIPOK-a imenuje Savjet ministara, a sastoji se od devet članova, imenovanih na osnovu jednake zastupljenosti sva tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini. Način rada i odlučivanja Odbora CIPOK-a reguliše se statutom koji stupa na snagu kada dobije saglasnost Savjeta ministara na osnovu mišljenja državnog ministarstva.

Dakle, shodno ovoj proceduri odluku o akreditaciji pojedine visokoškolske ustanove donosi resorni entitetski ministar, na osnovu posebnih kriterijuma i preporuke (koja nije obavezujuća) tijela u kom jesu jednako zastupljeni predstavnici sva tri konstitutivna naroda, ali čiji će način odlučivanja biti naknadno propisan statutom. To svakako ostavlja mogućnost preglasavanja predstavnika jednog konstitutivnog naroda u ovom tijelu, jer zakon ne propisuje donošenje odluka konsenzusom.

Shodno navedenom, proizlazi da u Okvirnom zakonu nije bezuslovno određeno da će opredjeljenje (u smislu člana 18) o upotrebi službenog jezika na pojedinoj visokoškolskoj ustanovi u statutu te ustanove biti prihvaćeno, jer saglasnost na statut daje resorni entitetski ministar. Ovo bi značilo da su osnovani navodi iz tačke jedan Izjave Kluba delegata hrvatskog naroda, kako Okvirni zakon ne sadrži jasno određenu, neupitnu i nedvosmislenu jemtvenu odredbu da će Hrvati, kao i druga dva ravnopravna i konstitutivna naroda, imati visokoškolsku ustanovu na svom službenom jeziku. Međutim, Ustavni sud smatra da ovakav pristup pitanju službene upotrebe jezika, koji bi za posljedicu imao to da je na pojedinim visokoškolskim ustanovama službeni jezik samo jedan ili dva službena jezika konstitutivnih naroda, može da predstavlja redukovanje prava na jednaku i ravnopravnu upotrebu službenih jezika sva tri konstitutivna naroda. U multinacionalnoj državi, kakva je Bosna i Hercegovina, legitiman cilj u demokratskom društvu nije kako asimilacija, tako ni segregacija u pitanju jezika. Kako je Ustavni sud već naglasio u svojoj odluci U 5/98, "Zakonodavstvo BiH mora da uzme u obzir efektivnu mogućnost jednakog korišćenja bosanskog, hrvatskog i srpskog jezika [...] i u javnom životu. Najviši standardi čl. 8–13 Evropske povelje za regionalne jezike i jezike manjina bi trebali da služe kao smjernica za spomenuta tri jezika. Niži standardi, spomenuti u Evropskoj povelji, bi mogli, uzimajući u obzir odgovarajuće uslove, da budu dovoljni samo za ostale jezike".

In conclusio, Ustavni sud nalazi da je način na koji je Okvirnim zakonom, u čl. 13, 18 i 35, propisana mogućnost upotrebe samo jednog ili dva službena jezika konstitutivnih naroda u visokoškolskim ustanovama i s tim u vezi proces donošenja statuta visokoškolske ustanove, destruktivan po vitalni interes konstitutivnih naroda, u konkretnom slučaju hrvatskog naroda, jer ne obezbjeđuje mogućnost jednakog korišćenja službenih jezika sva tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini. Konačno, Ustavni sud naglašava da bi bilo koje zakonsko rješenje, koje bi bilo u suprotnosti sa principom jednakopravnosti svih jezika konstitutivnih naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, predstavljalo grubo kršenje ovog principa i moglo bi da pokrene pitanje destruktivnosti nacionalnog interesa bilo kog od konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine.

3.2.4. Pitanje jednakog prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka

Ustavni sud podsjeća da se Izjava Kluba delegata hrvatskog naroda u tačkama dva i tri odnosi na pitanje poštovanja podjele nadležnosti između

kantona i Federacije za donošenje odluka o pojedinim pitanjima, odnosno na mogućnost preglasavanja predstavnika hrvatskog naroda prilikom odlučivanja na nivou Federacije.

Shodno članu III/4 Ustava Federacije, u nadležnosti kantona je utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i obezbjeđivanje obrazovanja. Izjava Kluba delegata hrvatskog naroda ide za tim da Okvirni zakon "otima" ovu nadležnost kantonima i prenosi je na nivo Federacije, što je, s obzirom na mogućnost preglasavanja kod odlučivanja na nivou Federacije destruktivno po vitalni interes hrvatskog naroda. Međutim, u članu 56 stav 2 Okvirnog zakona propisano je da će se odredbe ovog zakona, koje traže dodjelu ovlaštenja za određenu funkciju u visokom obrazovanju u entitetima, primjenjivati od trenutka kad budu stvoreni pravni uslovi za te dodjele. Shodno tome, Okvirni zakon ne prejudicira, Ustavom Federacije utvrđenu, nadležnost za odlučivanje o pitanjima visokog obrazovanja. Pored toga Ustavom Federacije su jasno utvrđeni mehanizmi zaštite vitalnih interesa sva tri konstitutivna naroda, prilikom odlučivanja na nivou Federacije o pitanjima koja potpadaju pod pojam vitalnih interesa (Amandmani XXXVIII–XL). Ustavni sud podsjeća da, s druge strane, "efektivno učestvovanje konstitutivnih naroda u vlasti", ako se prevazilazi ustavni okvir, nikada ne smije da se provodi ili nameće na štetu efektivnog funkcionisanja države i njenih organa.

In conclusio, Ustavni sud ne nalazi da Okvirni zakon, u pogledu pitanja koja pokreće Izjava Kluba delegata hrvatskog naroda u tačkama dva i tri, sadrži odredbe koje su destruktivne za vitalni interes bilo kog konstitutivnog naroda, u konkretnom slučaju hrvatskog naroda.

Ustavni sud naglašava da ova odluka, proizašla iz postupka provedenog po članu IV/3 f) Ustava Bosne i Hercegovine, nema za cilj da ocjenjuje ustavnost zakonskih rješenja, koja su podloga samog postupka pred Ustavnim sudom. Ova odluka ima za cilj davanje konačnog odgovora na pitanje koje ni Dom naroda, a ni oformljena Zajednička komisija toga Doma nisu mogli da daju, a to je pitanje postojanja destruktivnosti Okvirnog zakona po vitalni interes jednog ili više naroda. U skladu sa ovom odlukom, Dom naroda je obavezan da nastavi i okonča svoj blokirani postupak izjašnjavanja o Okvirnom zakonu, po proceduri predviđenoj u članu IV/3 e) Ustava Bosne i Hercegovine.

3.3. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U 10/05 od 22. jula 2005.⁷⁶

3.3.1. Postojanje vitalnog interesa hrvatskog naroda

Ustavni sud zaključuje da predloženi zakon i Izjava Kluba poslanika hrvatskog naroda pokreću legitimna pitanja koja se odnose na uticaj predloženog zakona na vitalni interes hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini, s obzirom

⁷⁶ Predlog zakona o Javnom radio-televizijskom sistemu Bosne i Hercegovine

na to da predloženi Zakon upravo reguliše i pitanja upotrebe zvaničnih jezika konstitutivnih naroda, kao i zastupljenosti tradicije i kulturne baštine u programima javnih RTV servisa, kao i kontrolu provođenja programskih načela javnih RTV servisa od Odbora Sistema, dok Izjava Kluba poslanika hrvatskog naroda prigovara da se takvim rješenjima hrvatski narod diskriminiše u odnosu na druga dva konstitutivna naroda, te da mu se narušavaju prava na slobodu izražavanja iz člana 10 Evropske konvencije. Za Ustavni sud je bilo ostalo još da ispita je li predlog zakona destruktivan po vitalni interes hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini.

3.3.2. Destrukcija vitalnog interesa

Izjava Kluba poslanika hrvatskog naroda o destruktivnosti po vitalni interes hrvatskog naroda posebno iznosi sljedeća suštinska pitanja: a) predloženim zakonskim rješenjima krše se prava na slobodu izražavanja hrvatskog naroda, jer ne mogu imati jedan radio-televizijski kanal na svom jeziku, b) predloženim zakonskim rješenjima hrvatski narod je diskriminisan u upotrebi svog jezika na programima javnih radio-televizijskih emitera, te u zastupljenosti kulture i tradicijske baštine na programima javnih radio-televizijskih emitera u odnosu na druga dva konstitutivna naroda i c) predloženim zakonskim rješenjima ne daju se garancije da će se provoditi programska načela definisana Zakonom, na što upućuje predloženi sastav Odbora Sistema. Moguće je da postojeća *de facto* rješenja koja se tiču sistema javnih servisa u Bosni i Hercegovini i entitetima, kao i Predlog zakona, rezultiraju neustavnom diskriminacijom konstitutivnih naroda ako bi Predlog zakona bio usvojen i implementiran na način da se ne obezbijedi uklanjanje *de facto* oblika diskriminacije. Ako bi to bio slučaj, onda bi mogao da se pokrene postupak da se ustavna prava provedu na uobičajen način. Međutim, Ustavni sud nije nadležan da utvrđuje ustavnost postojećih i mogućih rješenja u kontekstu zahtjeva iz člana IV/3f) Ustava Bosne i Hercegovine.

Prilikom ocjene navedenih argumenata, član IV/3 Ustava Bosne i Hercegovine niti obavezuje, niti daje ovlašćenje Ustavnom sudu da odluči bi li predloženi zakon, ukoliko se usvoji, povrijedio ustavna prava ili bi li bio neustavan po nekom drugom osnovu. Isključivi zadatak Ustavnog suda je da odluči je li predloženi zakon destruktivan po vitalni interes hrvatskog naroda u pogledu (a) upotrebe hrvatskog jezika, (b) predstavljanja tradicije i kulturne baštine hrvatskog naroda u programima i (c) kontrole donošenja odluka u vezi sa implementacijom programskih principa.

3.3.3. Pitanje jezika u kontekstu slobode izražavanja iz člana 10 Evropske konvencije

Na osnovu navedenog, prava konstitutivnih naroda na jezik mogu da predstavljaju vitalne interese. Član 10 Evropske konvencije naglašava važnost izražavanja i jezika kao sredstva izražavanja.

Evropski sud za ljudska prava u svojim presudama daje ogroman značaj pravu na slobodu izražavanja iz člana 10 Evropske konvencije. Na primjer, u predmetu *Handyside*⁷⁷ Evropski sud je zauzeo stav da sloboda izražavanja predstavlja "jedan od osnovnih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih uslova za napredak...". Osim toga, Evropski sud je naglasio da je obaveza štampe, odnosno štampanih medija i audio-vizuelnih medija da prenose informacije i ideje značajne za javni interes i da javnost ima pravo da bude upoznata s njima⁷⁸, jer inače štampa ne bi bila u mogućnosti da "igra ključnu ulogu javnog psa čuvara"⁷⁹.

S obzirom na to da se u konkretnom slučaju radi o Predlogu zakona za koji podnosilac zahtjeva tvrdi da je destruktivan po vitalni interes hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini, jer se njime ne garantuje sloboda izražavanja na hrvatskom jeziku, čime se navodno krše kolektivna i pojedinačna prava hrvatskog naroda na slobodu izražavanja iz člana 10 Evropske konvencije, Ustavni sud se pozvao na praksu Evropskog suda za ljudska prava prilikom rješavanja slučajeva gdje se kao apelanti pojavljuju radio i televizijske kompanije.

U slučaju *Informationsverein Lentia*⁸⁰ pet apelacija za dobijanje dozvola za emitovanje (jedna za televiziju, četiri za radio) su odbijene jer je austrijska kompanija za emitovanje imala monopol za javno emitovanje. Austrijska vlada se pozvala na treću rečenicu člana 10 stav 1 Evropske konvencije, ili alternativno na ograničenja iz člana 10 stav 2, tvrdeći da je monopol omogućio državi da reguliše tehničke aspekte audio-vizuelnih djelatnosti, kao i da utvrdi njihovo mjesto i ulogu u modernom društvu. Evropski sud za ljudska prava je utvrdio povredu člana 10 Evropske konvencije u ovom slučaju, navodeći da je država "konačni garant" pluralizma, te da se monopol nad javnim emitovanjem ne može da opravda. Osim toga, Evropski sud je naglasio da država mora voditi računa da u regulisanju javnog emitovanja ne povrijedi pravo lica da dobije informaciju. U predmetu *Autronic AG*⁸¹ švajcarska vlada je odbila dozvolu navedenoj kompaniji, specijalizovanoj za rad sa kućnim električnim aparatima, da prima programe sa sovjetskog satelita, te je stoga utvrđena povreda prava iz člana 10 Evropske konvencije.

Iz navedene prakse Evropskog suda može da se zaključi kako javne monopole u audio-vizuelnim medijima Evropski sud smatra suprotnim članu 10 Evropske konvencije prvenstveno zato što ne mogu da obezbijede više različitih izvora informacija i pluralizam gledišta. Međutim, u konkretnom slučaju ne radi se o pluralizmu gledišta, već o upotrebi jezika. Predloženi zakon ne isključuje bilo koji jezik konstitutivnih naroda, niti favorizuje jezik jednog konstitutivnog naroda u odnosu na druge, već upravo u članu 26 st. 4 i 5 garantuje jednakost sva tri zvanična jezika konstitutivnih naroda. Predloženi zakon ne sadrži odredbe koje bi očigledno (*prima facie*) ili nužno ukazivale da hrvatski jezik neće biti ravnopravno zastupljen u odnosu na druga dva zvanična jezika konstitutivnih naroda, a član 26 st. 4 i 5 garantuje jednaku

77 Vidi Evropski sud, presuda od 7. decembra 1976. godine, serija A-24.

78 Vidi Evropski sud, *Jersild*, presuda od 23. septembra 1994. godine, serija A-298.

79 Vidi Evropski sud, *The Observer and Guardian*, presuda od 26. novembra 1991. godine, serija A, broj 216, stav 59.

80 Vidi Evropski sud, presuda od 24. novembra 1993. godine, serija A-276.

81 Vidi Evropski sud, presuda od 22. maja 1990. godine, serija A-178.

zastupljenost hrvatskog jezika. Ovim se pravi razlika između predmetnih odredbi i odredbi Okvirnog zakona o visokom obrazovanju za koji je Ustavni sud utvrdio da je destruktivan po vitalni interes hrvatskog naroda (i drugih konstitutivnih naroda) u Bosni i Hercegovini u Odluci broj U 8/04 od 25. juna 2004. godine, tačka 49.

Ustavni sud, takođe, odbacuje pozivanje Kluba delegata hrvatskog naroda na prava koja Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina garantuje nacionalnim manjinama. Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina obavezuje države-stranke da obezbijede osnivanje najmanje jedne radio-stanice i jednog televizijskog kanala na regionalnim ili jezicima manjina. Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina garantuje specijalna prava nacionalnim manjinama. Klub delegata hrvatskog naroda smatra da bi hrvatski narod, kao konstitutivni narod u BiH, trebalo da ima prava barem u onom obimu u kojem se ona garantuju navedenom Poveljom. Da bi se moglo pozivati na ostvarivanje navedenih prava, određena grupa ljudi mora biti definisana kao nacionalna manjina u pozitivnim propisima određene države. Hrvatski narod nije nacionalna manjina u Bosni i Hercegovini, već konstitutivan narod kao što je to navedeno u zadnjoj alineji Preambule Ustava Bosne i Hercegovine. Shodno tome, on se ne može pozivati na specijalna prava koja pripadaju isključivo nacionalnim manjinama. Cilj Evropske povelja za regionalne jezike i jezike manjina je da zaštiti grupe koje, zbog svog statusa nacionalne manjine, nemaju efikasnu zaštitu svojih prava na jezik kojima dominiraju jezici većinskih grupa. Prava konstitutivnih naroda na jezik uživaju široku zaštitu prema Ustavu Bosne i Hercegovine i relevantnim propisima. Ustavni princip kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda zahtijeva jednak tretman javnih vlasti i javnih servisa u Bosni i Hercegovini i entitetima prema konstitutivnim narodima. Ovo se primjenjuje i na njihova prava da koriste svoje sopstvene jezike i da ispoljavaju svoje kulturne tradicije. Kao što je navedeno, član 26 st. 4 i 5 predloženog zakona štiti prava hrvatskog naroda na jezik. Imajući u vidu navedeno, nema potrebe da se ovim pravima obezbijedi dodatna zaštita tako što će se obezbijediti posebni radio i televizijski servisi na hrvatskom jeziku da bi se tako unaprijedili hrvatski jezik i tradicija. Shodno tome, Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina ne može biti osnova da se zahtijeva da je predloženi Zakon destruktivan po vitalni interes hrvatskog naroda.

Shodno navedenom, Ustavni sud smatra da predloženi Zakon nije destruktivan po vitalni interes hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini u pogledu upotrebe hrvatskog jezika.

3.3.4. Pitanje položaja i zastupljenosti hrvatskog jezika, kulture i tradicijske baštine u odnosu na druga dva konstitutivna naroda po Predlogu zakona, imajući u vidu zabranu diskriminacije iz člana 14 Evropske konvencije

Zbog navedenih razloga, Ustavni sud smatra da za određenu odluku koju predloži Parlamentarna skupština koja je diskriminirajuća u odnosu na jedan konstitutivni narod postoji velika vjerovatnoća da bude destruktivna po vitalne interese jednog naroda. Konstitutivni značaj principa kolektivne

jednakosti istaknut je u Trećoj djelimičnoj odluci Ustavnog suda u predmetu U 5/98 od 1. jula 2000. godine⁸². Navedeni princip je dodatno naglašen članom 14 Evropske konvencije, koji glasi: "Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status."

Ustavni sud je ukazao na principe pomoću kojih se ispituje kada neki zakon pokazuje "Diskriminacionu namjeru ili efekt" u svojoj Trećoj djelimičnoj odluci u predmetu U 5/98 III tačka 79. Ustavni sud smatra da se navedeni principi mogu primjenjivati i u konkretnom slučaju, te ih stoga ponavlja:

a) Zakon diskriminira prima facie, tj. eksplicitnim terminima, korišćenjem kriterijuma kao što su jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom ili bilo koji drugi status za klasifikaciju kategorijā ljudi koje se onda, po toj osnovi, drugačije tretiraju. Međutim, ako bi svaka razlika po toj osnovi bila zabranjena, to bi vodilo očigledno apsurdnim rezultatima. Postoje situacije i problemi koji, zbog razlika koje su im inherentne, zahtijevaju različita pravna rješenja; štaviše, neke pravne nejednakosti su nekad neophodne da se isprave faktičke nejednakosti. Stoga, Evropski sud za ljudska prava je razradio standard za tumačenje prema kojem je princip jednakog tretmana prekršen ako razlikovanje nema utemeljenog obrazloženja. Postojanje takvog obrazloženja mora biti procijenjeno u vezi sa ciljem i efektima mjere koja se razmatra. Stoga, razlika u tretmanu prilikom ostvarivanja prava ne smije samo težiti legitimnom cilju u pogledu principa koji inače prevladavaju u demokratskim društvima. Odredba o nediskriminaciji se, takođe, krši i kada je jasno ustanovljeno da ne postoji razumno srazmjeran odnos između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići. Princip proporcionalnosti, stoga, pretpostavlja četiri koraka u razmatranju: postoji li opravdan javni cilj, mogu li upotrijebljena sredstva postići legitiman cilj, jesu li sredstva neophodna, tj. imaju li najmanju težinu za postizanje cilja i, konačno, jesu li nametnuta opterećenja srazmjerna u poređenju sa važnošću cilja;

b) Zakon je diskriminirajući kada je, iako prima facie neutralan, provodan na diskriminacioni način;

c) Zakon je diskriminirajući, iako je prima facie neutralan i primjenjivan u skladu sa svojim pretpostavkama, kada je donesen s ciljem diskriminiranja, što proizilazi iz istorijskog tumačenja zakona, izjava zakonodavaca, disparatnog uticaja zakona ili drugih posrednih dokaza o namjeri;

d) Diskriminacija postoji ako efekte prethodne de jure diskriminacije podržavaju odgovarajući javni organi na svim državnim nivoima, ne samo svojim djelovanjem već i nedjelovanjem.

82 Vidi mutatis mutandis Treću djelimičnu odluku Ustavnog suda broj U 5/98 III od 1. jula 2000. godine.

Prvo postavljeno pitanje je jesu li predložena rješenja u Predlogu zakona diskriminirajuća u odnosu na hrvatski narod u Bosni i Hercegovini u pogledu njihovog jezika, kulture i tradicijske baštine u odnosu na druga dva konstitutivna naroda. Ako je to slučaj, Predlog zakona bi bio destruktivan po vitalne nacionalne interese hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini. Jesu li predložene odredbe u Predlogu zakona *prima facie* diskriminirajuće zbog korišćenja kriterijuma kao što su jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom ili bilo koji drugi status za klasifikaciju kategorijā ljudi koje se onda, po toj osnovi, drugačije tretiraju? Za Ustavni sud je, bez ikakve sumnje, jasno da predloženi zakon ne daje bilo kakvog osnova da bi se moglo zaključiti da će Hrvati biti diskriminirani u odnosu na druga dva naroda u pogledu zastupljenosti hrvatskog jezika, kulture i tradicijske baštine na programima javnih radio-televizijskih servisa. Naime, odredbe člana 26 st. 4 i 5 predloženog zakona jasno propisuju da će u programima javnih RTV servisa ravnopravno biti zastupljeni zvanični jezici sva tri konstitutivna naroda i dva pisma, te njihova kultura i tradicijska baština. Kao što je navedeno, zbog toga postoji velika razlika između ovog predmeta i Odluke broj U 8/04 od 25. juna 2004. godine, gdje relevantne odredbe navedenog zakona izričito navode mogućnost upotrebe samo jednog ili dva zvanična jezika kao zvaničnog jezika ili jezika u visokoškolskim ustanovama. Ništa na prvi pogled, u ovom slučaju, ne govori da je predloženi zakon suštinski diskriminirajući ili da će biti primijenjen na diskriminirajući način. Naprotiv, indikacije govore upravo suprotno.

Ustavni sud napominje da se kao argumenti da je predloženi zakon destruktivan po vitalne interese hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini ne mogu da koriste tvrdnje da su postojeće televizijske stanice Federacije BiH i Republike Srpske navodno *de facto* televizijske stanice na bosanskom i srpskom jeziku i da zadovoljavaju potrebe samo bošnjačkog i srpskog naroda. Ustavni sud ne prihvata taj argument. Ustavni sud smatra da se programska načela i standardi definisani u čl. 26 i 27 (posebno naglašavajući ravnopravnu zastupljenost sva tri jezika, dva pisma, kao i kulture i tradicijske baštine konstitutivnih naroda u emitovanju programa) predloženog zakona moraju primjenjivati na sve radio-televizijske emitere na svim nivoima (državnom, entitetskom, kantonalnom, opštinskom). Ako se pravilno implementira, predloženi zakon bi trebalo da obezbijedi da svi RTV servisi budu više otvoreni za jezik, kulturu i tradicije sva tri konstitutivna naroda. Stoga, Ustavni sud ne smatra predloženi zakon destruktivnim po vitalne interese hrvatskog naroda čak i ako je u ovom trenutku ispravno reći da ostali kanali u državnoj svojini navodno preferiraju nacionalne programe druga dva konstitutivna naroda (za što Ustavnom sudu nije podnesen nikakav dokaz).

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da nema osnova za zaključak da se predloženim zakonom pripadnici hrvatskog naroda diskriminišu u odnosu na druga dva konstitutivna naroda, te stoga predloženi Zakon nije destruktivan po vitalne interese hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini u odnosu na diskriminaciju zastupljenosti njihovog jezika, kulture i tradicijske baštine u programima javnih RTV servisa.

3.3.5 Pitanje učestvovanja hrvatskog naroda u Odboru Sistema, kao i provođenje programskih načela iz čl. 26 i 27 predloženog zakona

Ustavni sud je u svojoj ranijoj praksi jasno ukazao da je "efektivno učestvovanje konstitutivnih naroda u državnim organima" element inherentan pojmu vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda⁸³. Međutim, isto tako, Ustavni sud je i zauzeo stav da "efektivno učestvovanje konstitutivnih naroda u vlasti, ako se prevazilazi ustavni okvir, nikad se ne smije provoditi ili nametati na štetu efektivnog funkcionisanja države i njenih organa"⁸⁴. Takođe, u svojoj praksi Ustavni sud je donosio i odluke kojima je konstatovao da je narušen ustavni princip konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine u slučaju kada jednom konstitutivnom narodu nije bilo garantovano učestvovanje u predstavničkom tijelu, koje je bilo garantovano za druga dva konstitutivna naroda⁸⁵.

U konkretnom slučaju, Ustavni sud je mišljenja da se Odbor Sistema ne može smatrati "državnim organom" na isti način na koji se smatraju Parlamentarna skupština, vlada, ministarstva i slično. Odbor Sistema ne bi primjenjivao zakonodavnu niti izvršnu vlast države, ali bi bio odgovoran za primjenu principa i zakonodavnih pravila koje donose drugi organi. Takođe, za Odbor Sistema se ne može reći niti da predstavlja predstavničko tijelo, koje je ovlašćeno da donosi pravno obavezujuće akte iz svoje nadležnosti, kao što je, na primjer, bio slučaj kada se odlučivalo o ustavnosti izbora za konstituiranje Gradskog vijeća Grada Sarajeva. Zato se dolazi do zaključka da nije bilo neophodno u Zakonu normirati sastav Odbora Sistema u pogledu zastupljenosti konstitutivnih naroda i Ostalih. U pogledu nadležnosti Odbora Sistema, naročito u pogledu programskih principa koji se odnose na nacionalni, vitalni interes svih konstitutivnih naroda i primjenu ovih principa u praksi, Ustavni sud smatra da bi bilo veoma poželjno i možda ustavno neophodno za sve konstitutivne narode i Ostale da budu na odgovarajući način zastupljeni u Odboru. Ovo bi pomoglo da se obezbijedi donošenje odluka Odbora na način koji bi obezbijedio primjenu ovih principa i da se smanji rizik od naknadnih izazova u vezi sa ustavnošću sastava Odbora i njegovih odluka. Međutim, odredbe predloženog zakona ne sprečavaju članove Odbora Sistema (i odbore sastavnih elemenata u javnom sistemu emitovanja Bosne i Hercegovine) da budu izabrani na način na koji će se zadovoljiti ovaj cilj. Shodno tome, nema osnova da se tvrdi kako je, u konkretnom slučaju, predloženi zakon destruktivan po vitalne interese hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini, zato što u njemu nije propisano da u Odbor Sistema moraju da budu izabrani predstavnici svih konstitutivnih naroda i Ostalih.

83 Vidi mutatis mutandis Odluku Ustavnog suda broj U 8/04 od 25. juna 2004. godine.

84 Vidi Odluku Ustavnog suda, broj U 4/05 od 22. aprila 2005. godine, objavljenu u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 32/05.

85 Ugovor između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske o saradnji na području prava stradalnika rata u Bosni i Hercegovini koji su bili pripadnici Hrvatskog vijeća odbrane i članova njihovih porodica

3.4 Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U 7/06 od 31. marta 2006.

3.4.1. Postojanje vitalnog interesa bošnjačkog naroda u odnosu na tačku I. Izjave

Ugovor u članu 4 stav 1 propisuje da će stradalnici rata iz «razdoblja odbrane suvereniteta država ugovornica», koji su bili pripadnici HVO-a i koji su državljani Republike Hrvatske, a koji su u Republici Hrvatskoj ostvarili pravo na invalidsku penziju saglasno njenim propisima, ostvariti pravo na invalidninu i prema propisima Bosne i Hercegovine. Dalje, član 5 Ugovora propisuje obavezu Bosne i Hercegovine da "potvrdi status osobe utvrđen pravnosnažnim rješenjem Republike Hrvatske" tako što će tim osobama priznati pravo prema svojim pravnim propisima. Dakle, Ugovor predviđa automatizam u priznavanju statusa i prava osoba koje su u pitanju u Bosni i Hercegovini, uz dodatnu obavezu Bosne i Hercegovine da o priznavanju statusa dostavi Republici Hrvatskoj pravnosnažna rješenja (član 5 stav 2). Izjavom se navodi da je ovakvo nametanje automatskog priznanja statusa i prava destruktivno po vitalni interes bošnjačkog naroda, osobito imajući u vidu da se u Ugovoru govori o "žrtvama rata iz razdoblja odbrane suvereniteta država".

U sezi navoda iz tačke I. Izjave, Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju ne postavlja pitanje nametanja dodatnih obaveza Bosni i Hercegovini međudržavnim ugovorom, već se Ugovor tiče pomoći državljanima Bosne i Hercegovine, koji imaju državljanstvo i druge države, u konkretnom slučaju Republike Hrvatske. Naime, analizirajući odredbe Ugovora, Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju radi o priznavanju prava u Republici Hrvatskoj onima kojima je takvo pravo već ranije priznato u Bosni i Hercegovini. Samo oni državljani Bosne i Hercegovine koji već imaju priznato pravo na invalidninu prema propisima Bosne i Hercegovine, mogu ostvariti pravo na invalidsku penziju u Republici Hrvatskoj, pod uslovom da su bili pripadnici HVO-a ili članovi njihovih porodica ako su državljani Republike Hrvatske. Samo tim osobama i pod navedenim uslovima Republika Hrvatska će priznati pravo na invalidsku penziju i isplaćivati razliku između tako utvrđene penzije i ranije utvrđene invalidnine koju ostvaruju u Bosni i Hercegovini.

U vezi navedenog, a imajući u vidu pojam vitalnog nacionalnog interesa, Ustavni sud smatra da su neutemeljeni navodi iz tačke I. Izjave, te da nema ništa što ukazuje da se članom 4, članom 5 stav 1, te posljedično članom 8 i članom 14 stav 2 Ugovora postavlja pitanje koje bi bilo od vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda, a u konkretnom slučaju bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini.

3.4.2. Postojanje vitalnog interesa bošnjačkog naroda u odnosu na tačku II. Izjave

Tačkom II. Izjave navodi se da bi davanje saglasnosti na ratifikaciju Ugovora u odnosu na član 1 stav 1 tačka 11 Ugovora, kojim se definiše razdoblje

stradanja, bilo destruktivno po vitalni interes bošnjačkog naroda. Ustavni sud zapaža da je nepobitno da je ovo razdoblje na isti način definisano u članu 2 Zakona o pravima branilaca, kako se to utemeljeno navodi i u Prigovoru. Stoga, Ustavni sud ne može prihvatiti navode iz tačke II. Izjave da se ovako definisanim razdobljem proširuje obaveza Bosne i Hercegovine, budući da Ugovor na ovaj način ne nameće ništa što nadležna tijela u Bosni i Hercegovini već nisu sama definisala.

U vezi navedenog, a imajući u vidu pojam vitalnog nacionalnog interesa, kako je to navedeno u tač. 33-39 ove odluke, Ustavni sud smatra da su neutemeljeni navodi iz tačke II. Izjave, te da nema ništa što ukazuje da se definisanim razdobljem stradanja u članu 1 stav 1 tačka 11 Ugovora postavlja pitanje koje bi bilo od vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda, a u konkretnom slučaju bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini.

3.4.3. Postojanje vitalnog interesa bošnjačkog naroda u odnosu na tačku III. Izjave

Tačkom III. Izjave se navodi da će nepostojanje bilateralnog ugovora o dvojnomo državljanstvu između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske onemogućiti upotrebu prava koja Ugovor reguliše. U vezi ovih navoda, Ustavni sud smatra da je utemeljen Prigovor u dijelu u kojem se navodi da nedostatak bilateralnog sporazuma o dvojnomo državljanstvu između Bosne i Hercegovine nije zapreka za izvršenje ovog ugovora. Ovo osobito zato što je, kako pravilno Prigovor ukazuje, rok za sklapanje takvog sporazuma 2012. godina, a Zakon o pravima branilaca Federacije je odredbom člana 62 stav 3 već predvidio obavezu sklapanja međudržavnog ugovora u području boračko-invalidske zaštite, dakle, i prije stupanja bilateralnog ugovora o dvojnomo državljanstvu na snagu.

Na temelju izloženog, a imajući u vidu pojam vitalnog nacionalnog interesa, kako je to navedeno u tač. 33-39 ove odluke, Ustavni sud smatra da su neutemeljeni navodi iz tačke III. Izjave, te da nema ništa što ukazuje da se nepostojanjem bilateralnog ugovora o dvojnomo državljanstvu između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine postavlja pitanje koje bi bilo od vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda, a u konkretnom slučaju bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini.

3.4.4. Postojanje vitalnog interesa bošnjačkog naroda u odnosu na tačku IV. Izjave

Tačkom IV. Izjave se navodi da se Ugovor odnosi samo na državljane Republike Hrvatske koji su bili pripadnici HVO-a, a Zakon o pravima branilaca u članu 65 govori o pomoći određenim kategorijama boračkih populacija, a ne o pomoći dijelovima Oružanih snaga, čiji je jedan dio HVO. Stoga se, kako se u ovoj tački Izjave navodi, diskriminiraju državljani Republike Hrvatske

koji su bili pripadnici drugih dijelova Oružanih snaga zbog čega Bosna i Hercegovina ne bi smjela ratificirati ugovor kojim diskriminira svoje državljane.

Prigovorom se ukazuje da je neutemeljen ovaj prigovor diskriminacije, osobito imajući u vidu odredbe člana 62 stav 3 Zakona o pravima branilaca. Prigovorom se, takođe, ukazuje da su pripadnici HVO-a bili iz sva tri konstitutivna naroda i pripadnici iz reda "ostalih".

Ustavni sud je ukazao na načela pomoću kojih se ispituje kada neki zakon pokazuje "diskriminacijsku namjeru ili efekt" u svojoj Trećoj djelomičnoj odluci u predmetu broj U 5/98 III_točka 79. Načela koja su definisana u navedenoj odluci, a koja se moraju primijeniti prigodom odlučivanja postoji li "diskriminacijska namjera ili efekt" su:

a) Zakon diskriminira prima facie, tj. eksplicitnim terminima, upotrebom kriterija kao što su jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom ili bilo koji drugi status za klasifikaciju kategorijā ljudi koje se onda, prema toj osnovi, drugačije tretiraju. Međutim, ako bi svaka razlika prema toj osnovi bila zabranjena, to bi vodilo očigledno apsurdnim rezultatima. Postoje situacije i problemi koji, zbog razlika koje su im inherentne, zahtijevaju različita pravna rješenja; štaviše, neke pravne nejednakosti su nekad neophodne da se isprave faktičke nejednakosti. Stoga, Evropski sud za ljudska prava je razradio standard za tumačenje prema kojem je načelo jednakog tretmana prekršeno ako razlikovanje nema utemeljenog obrazloženja. Postojanje takvog obrazloženja mora biti procijenjeno u vezi cilja i efekata mjere koja se razmatra. Stoga, razlika u tretmanu prigodom ostvarivanja prava ne smije samo težiti legitimnom cilju u vezi načela koja inače prevladavaju u demokratskim društvima. Odredba o nediskriminaciji se, takođe, krši i kada je jasno ustanovljeno da ne postoji razumno srazmjeran odnos između upotrebljenih sredstava i cilja koji se želi postići. Načelo proporcionalnosti, stoga, pretpostavlja četiri koraka u razmatranju: postoji li opravdan javni cilj, mogu li upotrebljena sredstva postići legitiman cilj, jesu li sredstva neophodna, tj. imaju li najmanju težinu za postizanje cilja i, konačno, jesu li nametnuta opterećenja srazmjerna u usporedbi sa važnošću cilja;

b) Zakon je diskriminirajući kada je, iako prima facie neutralan, provodećen na diskriminacijski način;

c) Zakon je diskriminirajući, iako je prima facie neutralan i primjenjivan saglasno svojim pretpostavkama, kada je donesen u svrhu diskriminisanja, što proizilazi iz istoriskog tumačenja zakona, izjava zakonodavaca, disparatnog uticaja zakona ili drugih posrednih dokaza o namjeri;

d) Diskriminacija postoji ako efekte prethodne de iure diskriminacije podržavaju odgovarajuća javna tijela na svim državnim nivoima, ne samo svojim djelovanjem već i nedjelovanjem.

Prije svega, Ustavni sud ukazuje da nije nadležan utvrđivati ustavnost postojećih i mogućih rješenja Ugovora u kontekstu zahtjeva iz člana IV/ 3.(f)

Ustava Bosne i Hercegovine. Prigodom ocjene navedenih argumenata član IV/3 Ustava Bosne i Hercegovine niti obavezuje, niti daje ovlaštenja Ustavnom sudu da odluči o tomu bi li predloženi Ugovor, ukoliko se donese odluka o davanju saglasnosti za ratifikaciju, rezultirao diskriminacijom i tako povrijedio ustavna prava ili bi bio neustavan prema nekoj drugoj osnovi. Ako bi to bio slučaj, onda bi se mogao pokrenuti postupak da se ustavna prava provedu na uobičajeni način. Međutim, Ustavni sud nije nadležan utvrđivati ustavnost postojećih i mogućih rješenja u kontekstu zahtjeva iz člana IV/3. (f) Ustava Bosne i Hercegovine⁸⁶. Cilj ove odluke je davanje konačnog odgovora na pitanje koje ni Dom naroda, a ni oformljena Zajednička komisija toga Doma nisu mogli dati, a to je u prvom redu pitanje postojanja vitalnog interesa jednog ili više konstitutivnih naroda, a potom, ukoliko se to utvrdi, pitanje postojanja destruktivnosti tog vitalnog interesa.

Da bi se utvrdilo je li pitanje navedeno u tački IV. Izjave pitanje vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda u Bosni i Hercegovini u konkretnom slučaju, prvo treba ispitati je li odredba Ugovora o tomu da su "osobe" na koje se ugovor odnosi državljani Republike Hrvatske, koji su bili pripadnici HVO-a i članovi njihovih porodica, diskriminirajuća u odnosu na ostale državljane Republike Hrvatske u Bosni i Hercegovini koji su bili pripadnici drugih dijelova Oružanih snaga u pogledu ostvarivanja pomoći Republike Hrvatske koja je predmet ovog ugovora. Ako bi to bio slučaj, to bi moglo biti pitanje vitalnog interesa jednog ili više konstitutivnih naroda, nakon čega bi se moglo utvrđivati bi li donošenje odluke o davanju saglasnosti za ratifikaciju člana 1 stav 1 tač. 7 i 8 Ugovora bilo destruktivno po vitalne nacionalne interese jednog ili više konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini. Postavlja se, dakle, pitanje: je li ovakva definicija iz Ugovora prima facie diskriminirajuća zbog određivanja pripadnosti državljana Republike Hrvatske određenom dijelu Oružanih snaga?

Ustavni sud ukazuje da se članom 62 stav 3 Zakona o pravima branilaca propisuje da "isplata naknada prema propisima iz područja braniteljsko-invalidske zaštite za korisnike iz reda HVO-a, a koji su se primjenjivali do dana stupanja na snagu ovog zakona, prestaje istodobno s primjenom Ugovora o uređivanju međusobnih odnosa u ostvarivanju prava stradalnika rata u Bosni i Hercegovini koji su bili pripadnici HVO-a i članova njihovih porodica", koji će zaključiti Bosna i Hercegovina i Republika Hrvatska. Federacija BiH je, dakle, svojim propisom regulisala da će se Ugovorom sa Republikom Hrvatskom riješiti pravo pripadnika HVO-a i članova njihovih porodica u vezi boračko-invalidske zaštite, pa slijedi da Ugovor prigodom definisanja ko ima pravo na naknadu u članu 1 stav 1 tač. 7 i 8 slijedi zakonski propis Federacije BiH.

U vezi navedenog, Ustavni sud ukazuje da nije važno to što se Ugovor odnosi na one pripadnike HVO-a i članove njihovih porodica koji su ujedno i državljani Republike Hrvatske. Naime, kako je već rečeno, u konkretnom slučaju radi se o međudržavnom ugovoru između dviju jednakopravnih suverenih država koji se odnosi na pomoć koju jedna država, Republika Hrvatska, želi pružiti drugoj državi, Bosni i Hercegovini, prigodom rješavanja vrlo delikatnih i značajnih pitanja invalidskih prava žrtava rata. Prigodom zaključivanja takvih ugovora države ugovornice uživaju široko polje slobod-

86 Vidi već citiranu Odluku Ustavnog suda broj U 10/05.

ne procjene, pa iako ugovori moraju biti saglasni važećoj pravnoj regulativi svake države ugovornice, ne može se propisom jedne države nametati obaveza drugoj državi. Međudržavnim ugovorom države ugovornice mogu biti obavezane u obimu i na način koje međusobno dogovore, saglasno svojim propisima. U tom smislu, Republika Hrvatska je odredila da pomoć koju svojom suverenom voljom želi dati pojedincima u Bosni i Hercegovini, a posredno i boračko-invalidskim fondovima, može biti raspoređena pripadnicima HVO-a i članovima njihovih porodica, koji su ujedno i njeni državljani. U vezi toga, Ustavni sud je već ukazao da se sredstva prema članu 65 Zakona o pravima branilac mogu upotrebiti "prema želji davaoca sredstava". Dovodeći u vezu ovaj član sa ranije navedenom obavezom iz člana 62 stav 3 Zakona o pravima branilaca o rješavanju boračko-invalidske zaštite pripadnika HVO-a putem međudržavnog ugovora, a saglasno širokom polju procjene koju države uživaju u zaključivanju međudržavnih ugovora o pružanju pomoći, Ustavni sud ne nalazi ništa što bi ukazalo da Ugovor ima "diskriminirajući efekt ili namjeru".

Na temelju navedenog, a imajući u vidu pojam vitalnog nacionalnog interesa, kako je to navedeno u tač. 33-39 ove odluke, Ustavni sud smatra da su neutemeljeni navodi iz tačke IV. Izjave, te da nema ništa što ukazuje da se članom 1 stav 1 tač. 7 i 8 Ugovora postavlja pitanje koje bi bilo od vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda, a u konkretnom slučaju bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini.

Saglasno ovoj odluci, Dom naroda je obavezan nastaviti i okončati svoj blokirani postupak izjašnjavanja o davanju saglasnosti na Ugovor, prema proceduri predviđenoj u članu IV/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine.

4. UMJESTO ZAKLJUČKA

Pojam vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda je funkcionalna kategorija i potrebno mu je pristupiti s te tačke gledišta. Ipak, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je, u skladu sa članom VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine, zaštitnik Ustava i njime je ograničen u pogledu funkcionalnog tumačenja. U vezi toga, pri razmatranju svakog konkretnog slučaja, Ustavni sud se, u zadatim ustavnim okvirima, rukovodi vrijednostima i principima koje su od suštinske važnosti za slobodno i demokratsko društvo koje otjelovljuje, između ostalog, poštovanje dostojanstva čovjeka, raznolikost vjerovanja, kulturnog identiteta i identiteta grupa i rad društvenih i političkih institucija koje unapređuju učešće pojedinaca i grupa u društvu. Istovremeno, zaštita vitalnog interesa ne smije ugroziti implementaciju teorije državne funkcionalnosti, koja je usko povezana sa neutralnim i suštinskim shvaćanjem pojma državljanstva, kao kriterijuma pripadnosti "naciji". Drugim riječima, zaštita vitalnog interesa ne smije voditi nepotrebnoj dezintegraciji građanskog društva, kao nužne kategorije moderne državnosti.

Analiza ustavnopravnih rješenja i zakonodavnog i poslovnčkog regulisanja postupka pred vijećem, odnosno savjetom za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnih naroda i Ostalih u okviru ustavnih sudova oba entiteta treba da doprinese uspostavljanju simetričnih, konzistentnih i potpunih rješenja i ujednačavanje ustavnosudske prakse u oba entiteta. Prvenstveno je to potrebno sa stanovišta decidanog određenja o tome šta sve spada u vitalni nacionalni interes, koji se akti ocjenjuju, do kojih nivoa se štiti vitalni interes i u kojoj fazi parlamentarnog odlučivanja, te proširenja mogućih podnosioca zahtjeva (jedinice lokalne samouprave, organi i institucije javne vlasti) i uspostavljanja primjerenijih rokova za rad ustavnih sudova u postupku zaštite vitalnih interesa. Posebno je neophodno otkloniti uopštenost, nedefinisanost, neodređenost i široku ustavnu formulaciju vitalnih nacionalnih interesa, procedure u vezi njihovog ostvarivanja i mogućnosti pokretanja postupka njihove zaštite.

Vitalni nacionalni interes se ne iscrpljuje uvijek na isti način i kao fenomen ne daje uvijek iste rezultate. Zato nije dovoljno samo, s vremena na vrijeme, redefinisati sadržaj sintagme vitalni nacionalni interes, nego preispitati i sam metod naučnog, stručnog i političkog tretiranja i prezentovanja nacionalnog interesa. Postoji potreba da se fenomen vitalnog nacionalnog interesa i kao teorijsko i praktičko pitanje i u našim uslovima šire i dublje sagledava ne samo sa političkog i pravnog stanovišta, već i u kontekstu socijalne strukture i dinamike društva.

Kod definisanja nacionalnog interesa neophodno je imati u vidu njegovu izmjenjivost i punu korespodenciju sa djelatnostima i akterima koji ga određuju, legalizuju i legitimišu kao način ispoljavanja i zadovoljavanja nacionalnih sadržaja, ciljeva i potreba. Karakter nacionalnog interesa pokazuje da on nije nešto što se jednom zauvijek definiše, zbog čega ni u naukama o društvu (sociologija, politikologija, istori(orafi)ja, pravo, etnologija) nema saglasnosti o tome šta je nacionalni, a posebno vitalni nacionalni interes, odnosno o njegovoj definiciji. To što nema jedinstvenog ili usaglašenog mišljenja o tome šta je to vitalni nacionalni interes, pa ni nesporne spoznaje koji sve elementi ulaze u sastav definicije ove sintagme, posljedica je i činjenice da unutar svake od naprijed pomenutih nauka i naučnih disciplina postoji više škola, orijentacija i pravaca mišljenja, pa se definicija "nacionalnog interesa" onda daje u zavisnosti od teorijskog stanovišta sa kojeg polazi autor koji određuje značenje sintagme nacionalni interes i realnog životnog sadržaja koji se podrazumijeva pod njim. Zato, u osnovi, i postoji više relevantnih i legalnih odgovora na pitanje šta je to nacionalni interes kao takav, ali i pluralitet stavova o tome šta je konkretni interes jednog naroda.

VI. EVALUACIJA PROCESA ODLUČIVANJA U PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BIH - 1996 - 2007. GODINE⁸⁷

Iza nas je više od 11 godina funkcionisanja Parlamentarne skupštine BiH. Kroz pet saziva Skupštine, zavisno od rezultata izbora, mijenjala se stranačka struktura. Kao i u ostalim tranzicijskim zemljama, i za Bosnu i Hercegovinu je karakteristična brojnost parlamentarnih političkih stranaka. Tako je u prvom sazivu (1996 - 1998. godina) u Skupštini participiralo 11 stranaka koje su nastupale samostalno ili u koaliciji sa drugim strankama. U drugom mandatu (1998 - 2000. godina) participiralo je 14, u trećem (2000 - 2002. godina) čak 17 stranaka, u četvrtom, prvom četverogodišnjem mandatu (2002 - 2006) 16 stranaka i u tekućem mandatu (2006 - 2010. godina) 14 stranaka. U Domu naroda uvijek participira srazmjerno manji broj stranaka ne samo zbog manjeg broja mandata nego i zbog činjenice da se radi o delegiranju iz nacionalno homogenih dijelova entitetskih parlamenata u kojim dominiraju vodeće političke stranke.

Ovi podaci govore da u zemlji još nije došlo do trajnije stabilizacije političke scene. Tome u prilog ide i relativno nizak izborni prag od 3% osvojenih glasova. Kada se dugoročnije budu stabilizirale određene političke opcije, biće realno da se uvede viši prohibicioni prag. U ovako diferenciranom političkom spektru u svakom sazivu je bilo mnogo teškoća oko uspostavljanja vladajuće koalicije i koherentne izvršne vlasti. U svim sazivima, osim perioda 2000 - 2002. godine, okosnicu vladajuće koalicije činile su nacionalne stranke koje su pretendovale da izražavaju dominantne nacionalne interese tri konstitutivna naroda. Koalicija uspostavljena 2000. godine pod nazivom "Alijansa za promjenu" 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,

87 Autorski prilog: **prof. dr sc. Kasim Trnka**, profesor na Fakultetu za javnu upravu Sarajevo

Prikupljanje, analiza i obrada podataka: **Merima Talović**, asistentica na Fakultetu za javnu upravu u Sarajevu i **Ivana Marić**, stručna suradnica Fondacije Konrad Adenauer u Sarajevu

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.

Na mirovna rješenja i kasnije odnose u BiH uticali su i brojni eksterni faktori, počevši od preplitanja interesa velikih svjetskih sila i ostalih subjekata međunarodne zajednice, interesa i uticaja susjednih zemalja do, u posljednje vrijeme, snažnije otvorenih procesa približavanja BiH evro-atlantskim integracijama. U takvim okolnostima Mirovnim sporazumom za BiH instalirani su raznovrsni oblici institucionalnog i funkcionalnog učešća međunarodne zajednice u ustavnom sistemu i društvenim odnosima. Paralelno sa stabilizacijom političkih prilika smanjuju se obim i intenzitet intervencije međunarodne zajednice. Tako se prvobitno robusno prisustvo međunarodnih vojnih i policijskih snaga svelo na njihovo gotovo simbolično prisustvo. Dominantnu ulogu OSCE-a u izbornom procesu preuzeli su domaći organi vlasti. Prestalo je učešće međunarodnih predstavnika u Upravnom odboru Centralne banke BiH, u Domu za ljudska prava, u Ustavnom sudu Federacije BiH, u provođenju Aneksa 7. Mirovnog sporazuma i nizu drugih pozicija. Zadržana je, ipak, značajna intervencija Ureda Visokog predstavnika, koja je u jednom periodu i povećavana. Sve ove okolnosti, a posebno ulogu Visokog predstavnika, treba imati u vidu u evaluaciji dosadašnjeg funkcionisanja i učinka procesa odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH.

Ovo istraživanje se nije moglo baviti svim navedenim aspektima i uticajima na proces parlamentarnog odlučivanja, ali se oni moraju imati u vidu. Polazeći od rezultata teorijske i komparativne analize, te analize ustavnog i poslovnčkog pozicioniranja, empirijsku podlogu ovog istraživanja predstavljaju dostupni podaci iz zapisnika sjednica parlamentarnih domova. Nažalost, paralelno sa procesom uspostavljanja i funkcionisanja Parlamentarne skupštine, prilagođavao se i modernizovao način evidentiranja relevantnih činjenica. Zbog toga su podaci često nepotpuni i neuporedivi, što bitno utiče na njihovu upotrebljivost i kvalitet interpretacije. Ipak, obuhvat cjelokupnog dosadašnjeg dvanaestogodišnjeg djelovanja domova Parlamentarne skupštine pruža mogućnost da se zaključi o karakteru ključnih obilježja i, posebno, tendencija u odvijanju procesa odlučivanja.

Prikupljeni podaci se odnose na:

1. broj sjednica oba doma
2. kvorum prisutnih i kvorum glasača
3. tačke prihvaćenog dnevnog reda

4. usvojene zakone

5. zakone koji nisu usvojeni, jer nisu dobili potrebnu entitetsku većinu prilikom glasanja

6. zakone i druge odluke koje je nametnuo Visoki predstavnik

7. zakone koje je usvojila Parlamentarna skupština nakon što ih je nametnuo Visoki predstavnik

Ovi podaci su analizirani prema izbornim periodima i prema godinama, zatim, prema mandatima pojedinih visokih predstavnika, posebno period prije tzv. bonških ovlaštenja i nakon njih. To je omogućilo veoma pouzdane kvantitativne analize. Ukazano je i na bitne kvalitativne aspekte putem analize sadržaja usvojenih i neusvojenih zakona sa stanovišta doprinosa ekonomskom, socijalnom i ukupnom razvoju BiH, posebno ispunjavanju uslova za članstvo u Evropskoj uniji i NATO-u. Domašaj kvalitativne analize je znatno manji, jer se mora uzimati u obzir mnogo više faktora nego što je predmetom ovog istraživanja obuhvaćeno.

1. SJEDNICE I DNEVNI REDOVI DOMOVA

Podaci o broju sjednica i broju tačaka dnevnog reda prikazani na tabeli, iako samo kvantitativni, ukazuju na osnovnu tendenciju aktivizma parlamentarnih domova. Prema izbornim periodima, opšta je tendencija povećavanja broja sjednica i broja tačaka dnevnog reda. Unutar izbornih ciklusa najveći aktivizam se bilježi u prvoj postizbornoj godini, nakon čega nastupa stagnacija, pa i pad broja sjednica. Prvi poslijeratni izbori održani su 14. septembra 1996. godine⁸⁸, a konstituirajuće sjednice oba doma održane su tek 3. januara 1997. godine.⁸⁹ U toj prvoj godini održano je svega po 5 sjednica

88 Drugi parlamentarni i predsjednički izbori održani su 12. i 13. 9. 1998. godine; treći su održani 11. 11. 2000. godine; četvrti 5. 10. 2002. godine i peti 1. 10. 2006. godine.

89 Prve dvije sjednice (3. januara i 30. aprila 1997. godine) bile su isključivo posvećene konstituisanju domova i izboru Vijeća ministara da bi tek na trećoj sjednici, održanoj 20. juna iste godine, na zahtjev međunarodne zajednice bio usvojen tzv. set zakona "za brzi početak" koji je uključivao sljedeće zakone:

- Zakon o Centralnoj banci Bosne i Hercegovine
- Zakon o vanjskom dugu
- Zakon o vanjskotrgovinskoj politici
- Zakon o carinskoj politici Bosne i Hercegovine
- Zakon o carinskoj tarifi Bosne i Hercegovine
- Zakon o izvršenju Proračuna Bosne i Hercegovine za 1997. godinu
- Zakon o Proračunu Bosne i Hercegovine za 1997. godinu
- Zakon o imunitetu.

svakog doma sa skromnih prosječno po 7 tačaka dnevnog reda. U prvom izbornom periodu sjednice su održavane, prosječno, svaka dva mjeseca i deset dana. Nasuprot tome, najveći broj sjednica zabilježen je u 2003. godini, kada je održano 27 sjednica, svaka, u prosjeku, sa po 11 tačaka dnevnog reda. Najviše tačaka dnevnog reda u Predstavničkom domu razmatrano je 2005. godine, kada je na 22 sjednice razmatrano čak 427 tačaka ili, u prosjeku, više od 19 tačaka po sjednici.⁹⁰

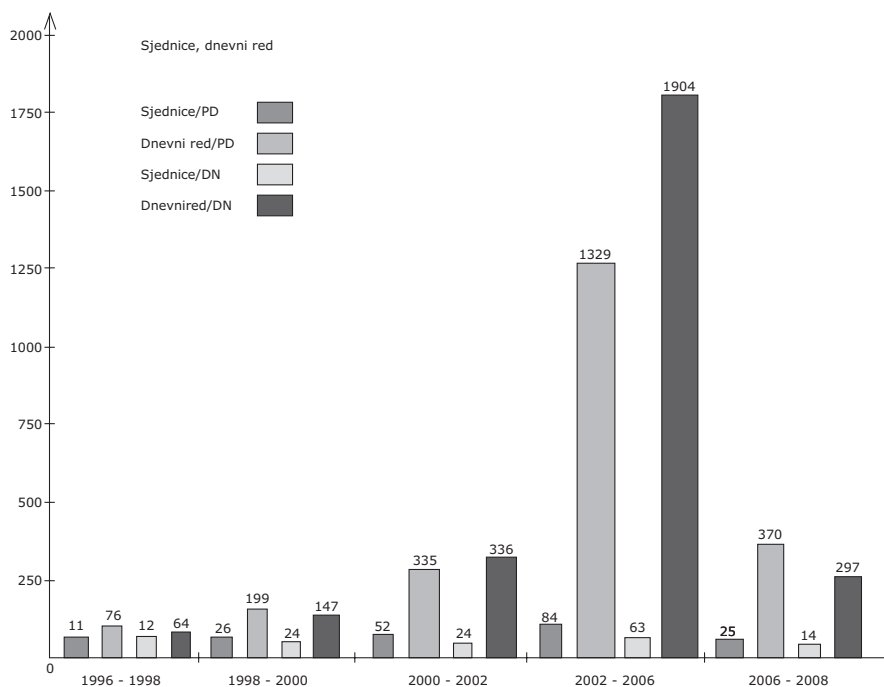
Identične su tendencije u aktivizmu kod oba doma s tim što Dom naroda ima nešto manje sjednica i manje tačaka dnevnog reda, budući da ovaj dom svoje sjednice održava nakon razmatranja istih pitanja na Predstavničkom domu i odlučuje, uglavnom, o onim aktima koji su prihvaćeni u Predstavničkom domu.

Tabela 1: Sjednice i dnevni redovi Parlamentarne skupštine BiH po sazivima 1996 –2008.

Godina	PREDSTAVNIČKI DOM		DOM NARODA	
	Sjednice	Dnevni red	Sjednice	Dnevni red
1996 – 1998.	11	76	12	64
1998 – 2000.	26	199	24	147
2000 – 2002.	32	335	24	336
2002 – 2006.	84	1.329	63	1.904
2006 – 2008.	25	370	14	297

⁹⁰ Sve ove podatke treba uzeti kao indikativne, jer se često posebne sjednice zakazuju iz procesnih razloga, a nije rijetka praksa da se jedna sjednica održava u više nastavaka. Isto tako, neujednačen je pristup definisanju tačaka dnevnog reda, pa se često pod jednom tačkom navodi veliki broj podtačaka (najčešće pri davanju saglasnosti za ratifikaciju međunarodnih ugovora ili pri razmatranju revizorskih izvještaja za pojedine institucije), a u drugim slučajevima jednom tačkom se definiše jedno pitanje.

Šematski prikaz sjednica i dnevnih redova Parlamentarne skupštine BiH po sazivima 1996 – 2008.



2. KVORUM PRISUTNIH

Na osnovu baze podataka koja je bila na raspolaganju može se zaključivati o kvorumu prisutnih na sjednicama domova samo za održane sjednice. O broju sjednica koje se nisu mogle održati zbog nedostatka kvoruma nema evidencije, tako da se o tome ne može precizno zaključivati. Druga je situacija sa kvorumom glasača, o čemu će kasnije biti riječi. Na održanim sjednicama Predstavničkog doma najviše poteškoća sa kvorumom prisutnih bilo je tokom izborne 2000. godine, kada je od 42 poslanika sjednicama prisustvovalo prosječno 30 poslanika. U prethodnoj, 1999. godini taj je prosjek samo neznatno bio veći i iznosio je 33 poslanika. Suprotno, najveća posjećenost zabilježena je 2007. godine, kada je sjednicama prosječno prisustvovalo 40 poslanika.

3. ZAKONI USVOJENI U PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI

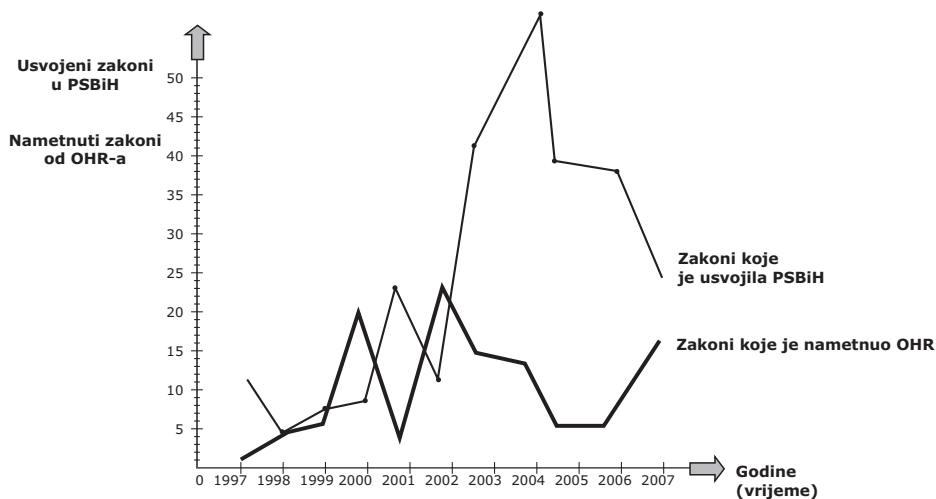
Uloga Parlamentarne skupštine BiH prvenstveno se ogleda u zakonodavnom uređivanju društveno-ekonomskog i političkog sistema, kao i drugih pitanja značajnih za život građana, privrednih i drugih subjekata. Već kvantitativni pokazatelji o broju usvojenih zakona prikazani u tabeli⁹¹ indikativni su za ocjenu učinka ove ključne institucije sistema. U posmatranom periodu od 11 godina usvojen je ukupno 391 zakon, od kojih je Visoki predstavnik nametnuo, a Parlamentarna skupština naknadno usvojila 112 zakona. Proizlazi da je u „normalnoj“ parlamentarnoj proceduri usvojeno ukupno 279 zakona. Gledano po godinama, najmanje zakona u takvoj proceduri usvojeno je u izbornoj 1998. godini (ukupno 4 zakona), sljedeće, 1999. godine usvojeno je 7 zakona, a tokom 2004. usvojeno je najviše zakona (73), a zatim prethodne 2003, kada je usvojeno 40 zakona. Gledano prema izbornim periodima, u prvom i drugom izbornom periodu (1996-1998. i 1998-2000) prosječno je godišnje usvajano po 7,5 zakona, a u mandatu 2000-2002. godine godišnje je usvajano po 17,5, te u četverogodišnjem mandatu (2002-2006) godišnje je prosječno usvajano po 47 zakona. O zakonima koje je nametao Visoki predstavnik kasnije će biti više riječi.

Tabela 2: Zakoni koji su usvojeni u PSBiH i zakoni koje je nametnuo Visoki predstavnik

Godina	Zakoni koje je usvojila PSBiH	Zakoni koje je nametnuo OHR	UKUPNO
1997.	11	1	12
1998.	4	4	8
1999.	7	5	12
2000.	8	20	28
2001.	23	4	27
2002.	12	24	36
2003.	40	14	54
2004.	73	13	86
2005.	39	6	45
2006.	37	6	43
2007.	25	15	40
UKUPNO	279	112	391

⁹¹ Kao relevantni uzeti su podaci o usvojenim i nametnutim zakonima kako su objavljeni u "Službenom glasniku BiH". Prema podacima navedenim na web-stranici: www.parlamentbih.ba, usvojeni zakoni navedeni su prema datumu usvajanja u domovima Parlamentarne skupštine BiH. Pošto od usvajanja do službenog objavljivanja prolazi izvjestan period vremena, realno je da se po pojedinim godinama pokaže razlika u broju usvojenih zakona.

Šematski prikaz zakona koji su usvojeni u PSBiH i zakona koje je nametnuo Visoki predstavnik



Zakoni koji su usvojeni u PSBiH i koji je nametnuo VP

4. AKTIVNOSTI POJEDINIH OVLAŠTENIH PREDLAGAČA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Prema podacima do kojih se moglo doći,⁹² gotovo polovicu zakonskih prijedloga o kojima je odlučivala Parlamentarna skupština dostavljalo je Vijeće ministara (od ukupno 408 zakona Vijeće ministara je predložilo 203 ili 49,7%, pri čemu treba imati 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. Predsjedništvo BiH je predložilo ukupno 29, odnosno 7,1% zakona. Ako se ima u vidu da je ono, prema Ustavu BiH, jedini ovlašten predlagač budžeta institucija i međunarodnih obaveza BiH, proizlazi da je za 11 godina ono predložilo 22 zakona o budžetu i o izvršenju budžeta, te da na sve ostale inicijative, uključujući i rebalans budžeta, otpada 7 zakona, ne računajući ratifikacije međunarodnih ugovora u kojim je Predsjedništvo BiH, takođe, obavezni predlagač.

Posebnu pažnju zaslužuju podaci o aktivizmu poslanika i delegata, parla-

⁹² Za 84 zakona, odnosno za 20,5% razmatranih zakona, iz zapisnika se nije moglo utvrditi ko je bio ovlašten predlagač.

mentarnih komisija i samih domova u predlaganju zakonskih projekata. Prema raspoloživim podacima, poslanici i delegati su u svega 5,3% slučajeva bili predlagači zakona, a parlamentarne komisije i domovi u svega 1,2% zakona. Sasvim su rijetki primjeri da su poslanički, odnosno delegatski, prijedlozi bivali prihvaćeni tokom cjelokupnog zakonodavnog postupka. Od izabranih predstavnika koji imaju izborni legitimitet i odgovornost prema svom biračkom tijelu realno je očekivati mnogo veći aktivizam i značajniji uticaj na rješavanje pitanja od životnog značaja za građane. U parlamentarnom životu demokratskih zemalja taj aktivizam je mnogo izraženiji nego kod nas.

5. ULOGA INSTITUCIJA IZVRŠNE VLASTI U ZAKONODAVNOM POSTUPKU

Složenost procesa odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH reflektuje se i na sposobnost blagovremenog uspostavljanja izvršne vlasti, odnosno potvrđivanja imenovanja predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara. Nakon održanih izbora prolazilo je između tri i po i četiri i po mjeseca dok bi se formiralo Vijeće ministara.⁹³ Položaj i osnovna ovlaštenja Vijeća ministara utvrđeni su Ustavom BiH⁹⁴ i u više navrata zakonima.⁹⁵

93 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, takođe, 3 mjeseca i 10 dana, te nakon izbora održanih 2006. godine protekla su 4 mjeseca i 9 dana do potvrđivanja Vijeća ministara.

94 Članom V tačka 4. koji nosi naslov: Vijeće ministara, propisano je:

Predsjedništvo će imenovati predsjedavajućeg Vijeća ministara koji će preuzeti dužnost po odobrenju Predstavničkog doma. Predsjedavajući će imenovati ministra vanjskih poslova, ministra vanjske trgovine i druge ministre po potrebi, a koji će preuzeti dužnost po odobrenju Predstavničkog doma.

a) Predsjedavajući i ministri zajedno sačinjavaju Vijeće ministara i odgovorni su za provođenje politike i odluka Bosne i Hercegovine u oblastima kako je naznačeno u stavovima 1, 4. i 5. člana III, o čemu podnose izvještaj Parlamentarnoj skupštini (uključujući najmanje jedanput godišnje izvještaj o rashodima Bosne i Hercegovine).

b) Najviše dvije trećine svih ministara mogu biti imenovani sa teritorije Federacije. Predsjedavajući će, također, imenovati zamjenike ministara (koji neće biti iz istog konstitutivnog naroda kao i njihovi ministri), koji će preuzeti dužnost nakon odobrenja Predstavničkog doma.

c) Vijeće ministara će podnijeti ostavku ukoliko mu Parlamentarna skupština izglasa nepovjerenje.

95 Prvi Zakon o Vijeću ministara BiH i o ministarstvima BiH usvojen je decembra 1997. godine ("Službeni glasnik BiH" broj 4/97). Njime su uspostavljena samo tri ministarstva: vanjskih poslova, civilnih poslova i komunikacija i vanjske trgovine i ekonomskih odnosa. Sljedeći zakon je usvojen u aprilu 2000. godine ("Službeni glasnik BiH" broj 11/00). Osim postojećih, ovaj zakon uspostavlja i: Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice; za trezor institucija BiH i Ministarstvo za evropske integracije. Odlukom Visokog predstavnika od 2. decembra 2002. godine ("Službeni glasnik BiH" broj 38/02) nametnut je novi Zakon o Vijeću ministara koji uspostavlja 8 ministarstava (prestaje da postoji Ministarstvo evropskih integracija, a uspostavljaju se nova: komunikacija i prometa; finansija i trezora; pravde i Ministarstvo sigurnosti). Parlamentarna skupština BiH, jula 2003. godine, usvaja novi Zakon o Vijeću

Od položaja i aktivizma izvršne vlasti u svim demokratskim sistemima u najvećoj mjeri zavisi i ostvarivanje nadležnosti i efikasnost predstavničkih tijela. Kao što je istaknuto, u radu Parlamentarne skupštine BiH najviše inicijativa dolazi od institucija izvršne vlasti – Predsjedništva BiH i Vijeća ministara. Prema tome, sadržaj i efikasnost procesa odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini zavisi i od rada ovih institucija. Specifičnosti našeg ustavnog uređenja snažno su izražene i u procesu odlučivanja u pomenutim institucijama izvršne vlasti. Ipak, dok je proces donošenja odluka u Predsjedništvu BiH precizno utvrđen Ustavom BiH i u najvećem broju slučajeva predviđa konsenzualno odlučivanje sva tri člana, Ustav BiH nije limitirao proces odlučivanja u Vijeću ministara. To je konzistentno ustavnoj poziciji ove institucije. Naime, najveći broj propisa i drugih akata koje usvaja Vijeće ministara upućuje se u formi prijedloga ili nacрта u Parlamentarnu skupštinu u kojoj postoje efikasni mehanizmi zaštite interesa građana, entiteta i konstitutivnih naroda. Rad Vijeća ministara u cjelini podliježe parlamentarnoj kontroli. Njegovi konačni opšti i pojedinačni akti podliježu ustavno-sudskoj, odnosno upravno-sudskoj kontroli.

Ustav BiH u pogledu nacionalne strukture sadrži opštu odredbu koja se odnosi i na Vijeće ministara⁹⁶, a specifične odredbe samo propisuju da svaki ministar ima zamjenika iz drugog konstitutivnog naroda i da najviše dvije trećine ministara može biti imenovano sa teritorije Federacije BiH. Zakon o Vijeću ministara, međutim, ide dalje od ovih ustavnih odredaba i propisuje da će se: " u sastavu Vijeća ministara osigurati jednaka zastupljenost konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine" (član 6. Zakona o Vijeću ministara). U definisanju procesa odlučivanja u ovom organu izvršne vlasti Zakonom su predviđene odredbe koje su u velikoj mjeri otežavale taj proces i omogućavale opstrukcije i blokade njegovog rada. Tako je Zakonom propisan kvorum za održavanje sjednica Vijeća ministara koji zahtijeva većinu članova, uključujući najmanje po dva člana iz svakog konstitutivnog naroda. Odredbe o glasanju zahtijevaju, kada se radi o aktima o kojima konačnu odluku donosi Parlamentarna skupština, podršku većine članova (a ne većine prisutnih). Za ostale akte, u prvom krugu glasanja, zahtijeva se konsenzus svih članova Vijeća. Ukoliko nema konsenzusa i ako ne uspije usaglašavanje, odluka se, u drugom krugu glasanja, donosi većinom glasova koja uključuje najmanje po dva člana iz svakog konstitutivnog naroda (članovi 16. i 18. Zakona o Vijeću ministara, "Službeni glasnik BiH" broj 30/03).

Ovakva rješenja su direktno uticala na veoma nisku "protočnost" prijedloga prema Parlamentarnoj skupštini, vodila do blokada i zastoja u funkcionisanju ove dvije najvažnije institucije ustavnog i političkog sistema zemlje. Ocjenjujući da je zbog ovoga nužno, u okviru Ustava BiH, izvršiti određene reforme u procesu odlučivanja u Vijeću ministara, Visoki predstavnik je 19. oktobra 2007. godine donio odluku kojom je nametnuo Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara BiH. Tom prilikom Visoki predstavnik

ministara ("Službeni glasnik BiH" broj 30/03), te njegove izmjene i dopune u novembru iste godine ("Službeni glasnik BiH" broj 42/03) kojima se, u okviru reforme odbrane, uspostavlja Ministarstvo odbrane, te izmjene i dopune iz 2006. i 2007. godine, uključujući intervenciju Visokog predstavnika i autentično tumačenje Zakona kojim je izvršena intervencija ("Službeni glasnik BiH" br. 81/06, 76/07, 81/07 i 94/07).

96 Član IX3. Ustava BiH glasi: "Funkcioneri imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine, u pravilu, odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine."

konstatuje da postoji: "ustaljena praksa odlaganja, kašnjenja i izostajanja koja doprinosi umanjenju sposobnosti Vijeća ministara", a imajući u vidu: "centralnu ulogu Vijeća ministara u provođenju reformi koje su potrebne unutar procesa stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji" nametnutim Zakonom: "osigurava da nijedan od članova Vijeća ministara ne može opstruirati njegov rad time što jednostavno neopravdano i nedopustivo izostaje sa sjednica."

Sušтина intervencije Visokog predstavnika je da se prilikom glasanja uzima u obzir broj prisutnih na sjednici, a ne ukupan broj članova Vijeća, da je za odluku potrebna podrška najmanje jednog člana Vijeća iz svakog konstitutivnog naroda, umjesto najmanje po dva člana. Ugrađene su mjere za redovno i kontinuirano održavanje sjednica Vijeća, otklonjene su mogućnosti nesazivanja sjednica, precizirano je pitanje zamjenjivanja odsutnog predsjedavajućeg ili pojedinog ministra.

Sposobnost i efikasnost zakonodavne i izvršne vlasti ogleda se i u blagovremenosti predlaganja i usvajanja, u konceptu i sadržaju tako važnih akata kao što je budžet. U proteklih 12 godina domaće vlasti su uspijevale da bez nametanja Visokog predstavnika usvajaju budžete institucija i međunarodnih obaveza BiH za svaku kalendarsku godinu. Bilo bi u najboljem interesu funkcionisanja sistema i ostvarivanja razvoja kada bi se budžet usvajao prije nastupanja godine na koju se odnosi. To je uobičajena praksa u stabilnim demokratijama. Međutim, u posmatranom periodu kod nas se nijedanput nije desio takav slučaj. Naprotiv, usvajanje budžeta je kasnilo više mjeseci. Tako je budžet za 1997. godinu usvojen tek 20. juna te godine, 1999. i 2002. godine usvojen je u maju, 1998, 2004. i 2007. godine u aprilu, a najranije je usvojen budžet za 2005. (26.1.2005), za 2003. i za 2008. godinu budžeti su usvojeni krajem februara.

Posebnu analizu bi zasluživao sadržaj ovih dokumenata, što izlazi iz okvira ovog istraživanja. Može se, ipak, konstatovati da, zbog nedostatka dugoročnih, pa i srednjoročnih, strategija i planova razvoja, ni budžet nije mogao biti koncipiran u skladu sa takvim projekcijama koje nedostaju. Čini se da je njegova razvojna, pa i stabilizirajuća, komponenta bila apsolutno zapostavljena.

6. SADRŽAJ USVOJENIH ZAKONA

Posebnu pažnju zaslužuje razmatranje sadržaja zakona koje je Parlamentarna skupština usvojila. Generalno, kada se komparira sadržaj usvojenih zakona u odnosu na one koji nisu usvojeni i, posebno, u odnosu na one koje je nametnuo Visoki predstavnik, dolazi se do zaključka da je najveći broj tzv. sistemskih i reformskih zakona nametao Visoki predstavnik, a da je samo rijetke zakone iz te skupine Parlamentarna skupština uspijevala samostalno usvojiti. Ova ocjena još je nepovoljnija kada se ima u vidu da su i neki važni

reformski zakoni usvajani u redovnoj parlamentarnoj proceduri, zapravo, doneseni uz prethodnu asistenciju, pa i pritiske iz različitih struktura međunarodne zajednice. Takvi primjeri su reforma sistema odbrane ili polovična reforma policije. Veoma je malo zakona koji imaju funkciju ispunjavanja uslova za približavanje evro-atlantskim integracijama ili harmonizacije sa pravnim sistemom Evropske unije koje je Parlamentarna skupština usvojila bez direktne intervencije međunarodne zajednice.⁹⁷

Ne računajući zakone koje je usvojila Parlamentarna skupština nakon što ih je, na privremenoj osnovi, nametnuo Visoki predstavnik, najviše zakona koji su prošli "normalnu" parlamentarnu proceduru odnosilo se na već pomenuti budžet (33 zakona), zatim, na kompletiranje reforme pravosuđa i uspostavljanje pravosudnih institucija na državnom nivou (22 zakona),⁹⁸ na poreski sistem (15), carinsku politiku i carinsku tarifu (15), te na državljanstvo, ličnu kartu, putne isprave i zaštitu ličnih podataka (8), na ministarstva i druge organe uprave (6) i sl.

Parlamentarna skupština je u zakonodavnu praksu uvela nove institute koje ne poznaju ni Ustav BiH, niti poslovnici domova. Radi se o tzv. okvirnim i opštim zakonima.⁹⁹ Na ovaj način se uvodi princip paralelne nadležnosti uobičajen u složenim državama prema kome 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 mogućnosti 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. I ovaj institut se primjenjuje u složenim državama.

Osim 279 zakona koje je u posmatranom periodu od 11 godina usvojila u redovnoj proceduri i 112 zakona koje je usvojila nakon što ih je na privremenoj osnovi nametnuo Visoki predstavnik, Parlamentarna skupština je prema istoj proceduri usvojila još 171 različiti akt. Radi se, uglavnom, o odlukama o potvrđivanju međunarodnih ugovora i o različitim imenovanjima, te o rezolucijama, autentičnim tumačenjima, pojedinačnim rješenjima i sl.

Gledano po godinama, veoma je različit intenzitet usvajanja ovih akata.¹⁰⁰

97 U takve bi se mogli ubrojati zakoni kojima se provodi reforma obrazovanja (predškolskog, osnovnog, srednjeg i visokog), o pravima nacionalnih manjina, o finansiranju političkih stranaka, o sukobu interesa, o sportu, te set zakona iz oblasti ekonomskog sistema kao što su: o javnim nabavkama, o reviziji institucija BiH, o konkurenciji, o prenosu električne energije, međunarodnom cestovnom prevozu, o slobodnim zonama, koncesijama, o zaštiti potrošača, o nadzoru kvaliteta robe u izvozu i uvozu, o nadzoru tržišta, o zdravlju bilja, o veterinarstvu, o hrani, o elektronskom prometu i o elektronskom potpisu.

98 Radi se o zakonima o upravnom i parničnom postupku i upravnim sporovima iz nadležnosti Suda BiH, o prekršajima, o državnom pravobranilaštvu i sl.

99 Tako su usvojeni okvirni zakoni o privatizaciji preduzeća i banaka u BiH, o predškolskom, o osnovnom, srednjem i visokom obrazovanju, zatim, o zalozima i o registraciji poslovnih subjekata, te opšti zakon o zadrugama.

100 U 1997. godini usvojeno je 17 takvih akata, u 1998. 18, u 1999. 24 i u 2000. 49. Poslije toga naglo opada broj ovakvih akata. Tako je 2001. godine usvojen samo 1, 2002. 2, 2003. 9, 2004. 4, 2005. 11, 2006. 16 i 2007. je prihvaćeno 20 ovakvih akata.

7. ZAKONI KOJI NISU USVOJENI U PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI

Iz prikaza parlamentarne procedure vidljivo je da se u postupku dolaženja do zajedničkog interesa izraženog u obliku zakona ili drugog akta mora vršiti usklađivanje različitih političkih interesa, zatim, interesa oba entiteta, te interesa ravnopravnih konstitutivnih naroda. Postupak usaglašavanja počinje od utvrđivanja plana aktivnosti domova preko utvrđivanja dnevnih redova sjednica domova, zauzimanja stavova u ustavnopravnim i matičnim komisijama, prilikom glasanja o čestim zahtjevima za hitni i skraćeni postupak, zatim, prilikom glasanja u prvom čitanju, u pokušajima usaglašavanja na kolegijima domova, prilikom glasanja o predloženim amandmanima i, na kraju, prilikom konačnog usvajanja. U slučaju usvajanja zakona u domovima u različitim tekstovima konačno se pristupa usaglašavanju između domova. Teorijski gledano, a i u praksi nije rijedak slučaj da se u devet navrata otvara potreba usaglašavanja. Ako se ima u vidu izuzetno širok spektar stranačke strukture domova, zatim, suprotstavljene programske pozicije dominantnih političkih snaga u entitetima, te različitost interesa tri konstitutivna naroda, onda je jasno koliko energije i vremena treba trošiti na svim pomenutim tačkama usaglašavanja. Postojeći ustavni model ne predviđa adekvatne instrumente za predupređivanje mogućnosti bojkota i opstrukcija, niti demokratske postupke za deblokadu koji su poznati u drugim demokratskim ustavnim sistemima. Tek krajem 2007. godine, na inicijativu Visokog predstavnika, domovi su prihvatili izmjene svojih poslovnika i unekoliko, koliko su to ustavna rješenja dozvoljavala, smanjili mogućnost bojkota i blokada. O tome će kasnije biti riječi.

Tabela 3: Razlozi zbog kojih nisu prihvaćeni zakoni

Godina	Ukupno zakona	Nije bilo proste većine u PD	Nije bilo proste većine u DN	Nije bilo entitetske saglasnosti iz FBiH	Nije bilo entitetske saglasnosti iz RS	Usvojen negativni izvještaj ili nije usvojeno mišljenje komisije	Nepoznato
1997.	/						
1998.	9		4		1		
1999.	13	12	1	1	9		
2000.	2	1	1				
2001.	40	1	-	-	26	-	13 ¹⁰²
2002.	43	1	1	-	26	-	14 ¹⁰³
2003.	16	2	-	2	11	-	1
2004.	32	8	-	2	16	-	6
2005.	31	7	-	8	10	-	6
2006.	36	12	1	6	13	-	3
2007.	38	28	10	1	24	3	
Ukupno	260	72	18	20	136	3	43
	100%	27,6%	6,9%	7,6%	52,3%	1,1%	16,5%

Iz navedenih sumarnih podataka je vidljivo da je najviše teškoća sa usvajanjem zakona bilo u mandatu 2000-2002. godine, kada vladajuća koalicija nije dominantno uključivala nacionalne stranke. U tom mandatu je prosječno godišnje odbijano po 41,5 zakona, u mandatu 2002-2006. godine godišnje je prosječno odbijano po 28,7 zakona, a u mandatu 1998-2000. godine odbijano je godišnje prosječno po 7,5 zakona. U apsolutnom iznosu, po broju neusvojenih zakona izdvajaju se 2002. godina – 43 zakona, zatim, 2001. godina – 40 zakona, te 2007. godina u kojoj je odbijeno ukupno 38 predloženih zakona.

Kada je u pitanju postizanje neophodne proste većine, najčešće se u Predstavničkom domu ne uspijeva postići potrebna većina za usvajanje zakona. To je logično ne samo zbog toga što, prema pravilu, prijedloge najprije razmatra ovaj dom nego i zbog toga što je složenija stranačka struktura Predstavničkog doma. Gledano po godinama, tokom 2007. godine najviše zakona nije dobilo podršku proste većine u ovom domu (28 odbijenih zakona). Godine 1999. i 2006. odbijeno je po 12 zakona. U Domu naroda je samo 2007. godine ostvaren zapaženiji broj odbijenih zakona zbog nepostizanja proste većine u prvom krugu glasanja (odbijeno 10 zakona).

¹⁰¹ Zbog lošeg vođenja zapisnika sa sjednica Doma naroda uopšte, u skoro svim slučajevima se navodi da nedostaje entitetska većina, bez navođenja rezultata glasanja i o kojem se entitetu radi.

¹⁰² Ibid.

Opšta ocjena relevantnih predstavnika međunarodne zajednice jeste da je ključno pitanje efikasnosti procesa parlamentarnog odlučivanja postupak kvalifikovanog odlučivanja koje uključuje entitetsko glasanje. Ovo pitanje je najkontroverznije u domaćoj političkoj javnosti, ne samo u ocjeni parlamentarne aktivnosti nego i u svim raspravama o eventualnim promjenama Ustava BiH. Međutim, sve te ocjene daju se na osnovu impresija i unaprijed postavljenih političkih stavova. Ovo istraživanje pruža relevantne podatke za cjelokupan proces parlamentarnog odlučivanja od uspostavljanja Parlamentarne skupštine zaključno do kraja 2007. godine.

Podaci pokazuju da od ukupno 260 odbijenih nacrti i prijedloga zakona čak njih 156 ili 59,9% nije prošlo, jer nije dobilo potrebnu podršku poslanika ili delegata iz nekog od entiteta. Više od polovice svih odbijenih zakona ili 52,3% nije dobilo podršku iz Republike Srpske. Očigledno predstavnici ovog entiteta obilato koriste ovaj ustavni institut onemogućavajući donošenje bilo kojeg akta koji nije u skladu sa političkim programom i ciljevima dominantnih političkih snaga iz toga entiteta. Zanimljivo je da je najviše odbijanja iz ovog entiteta bilo u mandatu tzv. alijanse za promjene, kako je označavana parlamentarna većina u mandatu 2000-2002. godine.¹⁰³ U tom mandatu gotovo dvije trećine neusvojenih zakona podršku nije dobilo upravo iz ovog entiteta (od ukupno 83 neusvojena zakona njih 52 nije dobilo entitetsku većinu iz RS). Podaci su vjerovatno još nepovoljniji ako se ima u vidu da u ovom mandatu, zbog nepreciznog vođenja zapisnika na sjednicama Doma naroda, nije moglo biti utvrđeno za čak 27 zakona iz kojeg je entiteta uskraćena podrška.

Kada se analizira sadržaj zakona koji nisu prihvaćeni u redovnoj parlamentarnoj proceduri, može se konstatovati da se najčešće radi o tzv. sistemskim ili reformskim zakonima, odnosno onim koji su neophodni za ispunjavanje kriterija za pristup evro-atlantskim integracijama. U ovakvim slučajevima Visoki predstavnik je bio u prilici da često interveniše ili se vaninstitucionalno vršio pritisak i pružala snažna asistencija domaćim liderima da prevaziđu nastale blokade. Prema pravilu, u oblastima u kojima je bilo najviše blokada najviše je i intervencija Visokog predstavnika. Tako je najviše neprihvaćenih zakona u provođenju reforme pravosuđa (čak 28), zatim, iz oblasti poreskog sistema (odbijeno je 18 zakona), državnih simbola i dijelova policijske reforme (po 8 zakona), iz domena izbornog sistema i državljanstva (po 6 odbijenih prijedloga), javnih nabavki (5) itd.

¹⁰³ U mandatu 2000-2002. godine stranačka struktura u Predstavničkom domu iz RS bila je sljedeća: 4 poslanika sa liste SDS, 4 poslanika sa liste "Sloga", 3 poslanika koalicije SDA, SBiH, liberali BiH i GDS, 2 poslanika Srpske radikalne stranke RS i 1 poslanik Radikalne stranke RS. Mandate u Domu naroda imali su: koalicija "Sloga" 3 i koalicija SDS-radikali 2 delegata.

8. ZAŠTITA VITALNIH NACIONALNIH INTERESA U POSTUPKU ODLUČIVANJA U PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI

Koncept ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine počiva na ostvarivanju principa suvereniteta građana, ravnopravnosti tri konstitutivna naroda i na odgovarajućoj ustavnoj poziciji pripadnika ostalih naroda, odnosno nacionalnih manjina. Ti principi su konsekventno provedeni u pogledu sastava i načina odlučivanja institucija Bosne i Hercegovine. Oni uključuju paritetnu zastupljenost konstitutivnih naroda kada je to Ustavom izričito predviđeno (Predsjedništvo BiH, Dom naroda Parlamentarne skupštine) i proporcionalnu zastupljenost u svim institucijama javne vlasti prema popisu stanovništva iz 1991. godine sve dok se ne provede Aneks 7. Mirovnog sporazuma. To, takođe, uključuje adekvatne mehanizme zaštite vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda u procesu odlučivanja u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, u entitetskim i kantonalnim predstavničkim tijelima i u Gradskom vijeću Grada Mostara.

U parlamentarnoj proceduri svaki od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda može preventivno djelovati i zaustaviti donošenje predložene odluke ukoliko većina delegata odgovarajućeg kluba smatra da je ona štetna po vitalni nacionalni interes toga naroda. U tom slučaju odluka se može donijeti samo ako postoji saglasnost većine delegata iz sva tri kluba. Ako saglasnost ne postoji i ako ne uspije usaglašavanje, u postupak odlučivanja se uključuje Ustavni sud BiH koji ima ulogu medijatora i svojevrstne preventivne kontrole ustavnosti. Odlukom Ustavnog suda se ne okončava proces parlamentarnog odlučivanja, nego se vrši njegovo deblokiranje. Naime, ako sud utvrdi da je predložena odluka destruktivna po vitalni nacionalni interes, za njeno usvajanje će biti neophodan nacionalni konsenzus, odnosno saglasnost većine članova sva tri nacionalna kluba koji su prisutni i koji glasaju. Ako Dom naroda ne postigne ovakvu većinu, predložena odluka nije prošla parlamentarnu proceduru. Ukoliko, međutim, Sud utvrdi da predložena odluka nije destruktivna po vitalni nacionalni interes, ona se usvaja po principu kvalifikovanog glasanja koje uključuje entitetsko glasanje.¹⁰⁴

Ovaj postupak je hitne prirode, jer je intervencija Ustavnog suda potrebna u što kraćem roku kako bi zakonodavni organ mogao da nastavi da obavlja svoju ulogu. Donošenje meritornog stava u pogledu postojanja ili nepostojanja destruktivnosti po vitalni interes jednog naroda je veoma važno u situacijama kada je državi potreban zakon da bi regulisala određeno područje, a vijećanje i glasanje o tom zakonu je blokirano stavljanjem prigovora destruktivnosti po vitalni interes naroda. To znači da Ustavni sud preventivno djeluje u parlamentarnoj proceduri u smislu eliminisanja destruktivnosti po vitalni interes jednog ili više konstitutivnih naroda.

Jedan od temelja ustavnog uređenja BiH, kao što je istaknuto, jeste osiguranje ravnopravnosti sva tri konstitutivna naroda. Institut koji bi, uz ostalo, to trebalo da osigura je zaštita vitalnog nacionalnog interesa u zakonodav-

¹⁰⁴ Ustav BiH, član IV tačke e) i f).

nom postupku u Parlamentarnoj skupštini BiH, ali i u predstavničkim tijelima entiteta i kantona, kao i u Gradskom vijeću Grada Mostara. Međutim, od Daytona do polovine 2008. godine u zakonodavnom postupku u Parlamentarnoj skupštini BiH ovaj institut je korišten svega 4 puta. Ovo je višestruko neočekivan podatak.

Ustavni sud BiH je odlučivao o prihvatljivosti i meritumu zahtjeva za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa u postupku usvajanja sljedećih akata:

Tabela 4: Odluke o pitanjima od vitalnog nacionalnog interesa upućene Ustavnom sudu BiH

Rb	Naziv odluke	Sjednica Doma naroda PSBiH Broj/datum	Konstitutivni narod	Odluka Ustavnog suda
1.	Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama i raseljenim licima	18/26.2.2004. god./	bošnjački	28.5.2004. god. U 2/04 Destruktivan
2.	Prijedlog Okvirnog zakona o visokom obrazovanju	23/7.5.2004. god./	hrvatski	25.6.2004. god. U 8/04 Destruktivan ¹⁰⁶
3.	Prijedlog Zakona o javnom radiotelevizijskom servisu BiH	43/29.6.2005. god./	hrvatski	22.7.2005. god. U 10/05 Nije destruktivan ¹⁰⁷
4.	Ugovor između BiH i R Hrvatske o saradnji u oblasti prava žrtava rata u BiH koje su bili pripadnici Hrvatskog vijeća obrane i njihovih porodica	54/10.3.2006. god-drugi dio/	bošnjački	31.3.2006. god. U 7/06 Nije destruktivan ¹⁰⁸

¹⁰⁵ Ustavni sud Bosne i Hercegovine donio je odluku da je Prijedlog Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, u kojem se predviđa mogućnost upotrebe jednog ili više jezika konstitutivnih naroda i način donošenja statuta visokoškolskih ustanova, destruktivan po vitalni interes hrvatskog naroda. Postupak donošenja Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini treba provesti prema proceduri iz člana IV/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine.

¹⁰⁶ Ustavni sud Bosne i Hercegovine donio je odluku da Prijedlog Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine ne ispunjava uvjete proceduralne ispravnosti zato što Prijedlog Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine nije destruktivan po vitalni interes hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini. Postupak donošenja Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine treba provesti prema proceduri iz člana IV/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine.

¹⁰⁷ Ustavni sud Bosne i Hercegovine donio je odluku kojom utvrđuje da Izjava Kluba poslanika bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini ne ispunjava uvjete proceduralne ispravnosti iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine zato što Ugovor između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske o saradnji na području prava stradalnika rata u Bosni i Hercegovini koji su bili pripadnici Hrvatskog vijeća obrane i članova njihovih porodica nije destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini. Postupak usvajanja Ugovora treba provesti prema proceduri iz člana IV/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine.

Osim navedene četiri odluke, Ustavni sud BiH je 8. jula 2008. godine (predmet broj U 9/08) donio odluku kojom je utvrdio da Prijedlog zaključka Doma naroda kojim se obavezuje Vijeće ministara da pokrene postupak da se osnuje novi RTV kanal na hrvatskom jeziku unutar Javnog RTV sistema BiH ne ispunjava uslov proceduralne ispravnosti, jer ne predstavlja odluku za čije bi ispitivanje bio nadležan Ustavni sud BiH u smislu člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine.

Razloga zbog kojih je tako malo zahtjeva za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa, svakako, ima više.

U posmatranom periodu od 11 godina u Parlamentarnoj skupštini je provedeno 529 zakonodavnih postupaka (260 se završilo usvajanjem zakona, a u 269 slučajeva nacrti ili prijedlozi zakona nisu usvojeni). Teško je pretpostaviti da je u tolikom broju samo u četiri slučaja mogla biti dovedena u sumnju povreda vitalnog nacionalnog interesa. Nasuprot tome, obilato je korišten institut entitetskog glasanja. Za 156 zakona je uskraćena entitetska podrška. Zbog toga se može zaključiti da je entitetsko glasanje korišteno kao supstitut zaštite vitalnog nacionalnog interesa.

Zaštita vitalnog interesa je mehanizam deblokade zakonodavnog postupka, koji se, nakon medijacije Ustavnog suda BiH, nastavlja u Parlamentarnoj skupštini. U slučaju uskraćivanja entitetske podrške, zakonodavni postupak u konkretnom slučaju se okončava. Imajući ovo u vidu, može se postaviti pitanje efikasne zaštite vitalnog nacionalnog interesa hrvatskog naroda, budući da se u slučaju sumnje ugrožavanja interesa toga naroda teško mogu stvoriti uslovi da se uskraćivanjem entitetske podrške postigne njegova zaštita. Pa ipak, Klub delegata hrvatskog naroda je samo u dva slučaja pokrenuo postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa.

Ustav BiH ne sadrži odredbe kojima bi se bliže definisao vitalni nacionalni interes konstitutivnih naroda, niti se daje diferencija u odnosu na druge legitimne interese koji participiraju u zakonodavnom postupku. Visoki predstavnik, nastojeći da osigura ravnopravnost sva tri konstitutivna naroda u zakonodavnom postupku u predstavničkim tijelima entiteta, pokušao je precizirati pitanja koja će se smatrati pitanjima od vitalnog nacionalnog interesa. Međutim, u nabrajanju se koristio metodom *exempli causa* i ostavio mogućnost da se i svako drugo pitanje, ako tako ocijeni 2/3 većina nacionalnog kluba delegata, proglasi pitanjem od vitalnog nacionalnog interesa.¹⁰⁸

¹⁰⁸ U identičnim amandmanima na entitetske ustave (Amandman XXXVII na Ustav Federacije BiH i Amandman LXXCII na Ustav Republike Srpske) propisano je: Vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda su definisani na sljedeći način:

- 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 nasljeđe;
- teritorijalna organizacija;
- sistem javnog informisanja

Ustavni sud BiH je svojom jurisprudencijom dao doprinos preciziranju pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, analizirajući ih u kontekstu svih ostalih ustavnih instituta i rješenja. Ipak, zbog malog broja slučajeva, ovo pitanje i dalje ostaje otvoreno.

Za razliku od Parlamentarne skupštine, u entitetskim i kantonalnim predstavničkim tijelima mnogo češće se koristi mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Iako je mehanizam zaštite vitalnih interesa u entitetima i kantonima uspostavljen tek 2002. godine, medijatorske intervencije entitetskih ustavnih sudova daleko su brojnije.¹⁰⁹ Razlozi zbog kojih se na entitetskom i kantonálnom nivou češće koristi mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa mogli bi se svesti, u osnovi, na sljedeće: na ovim nivoima su mnogo šire nadležnosti nego na državnom. U procesu parlamentarnog odlučivanja ne postoji drugi mehanizam deblokade, niti institut sličan entitetskom glasanju. Osim toga, entitetskim ustavima je propisano da je: "potreban (je) glas najmanje dvojice sudija da bi Sud odlučio da se radi o vitalnom interesu",¹¹⁰ dok je za takvu odluku Ustavnog suda BiH potreban glas petorice od devet sudija od kojih su trojica sudija stranci. Nasuprot ovoj nedvosmislenoj i preciznoj odredbi entitetskih ustava, Ustavni sud Republike Srpske je svojim Poslovnikom propisao da je potrebna 2/3 većina članova Vijeća za zaštitu vitalnih interesa pri Ustavnom sudu RS, koje broji 7 članova, da bi Vijeće odlučilo da se radi o vitalnom interesu. Postupanje po ovoj odredbi dovodi u pitanje jednako ostvarivanje ravnopravnosti konstitutivnih naroda u oba entiteta. Potvrda ovoga su i odluke Vijeća prema kojima je rijetki izuzetak potvrda da se radi o vitalnom interesu.

9. INTERVENCIJE VISOKOG PREDSTAVNIKA U DOMENU ZAKONODAVNE NADLEŽNOSTI PARLAMENTARNE SKUPŠTINE

Cjelovita ocjena pokazatelja do kojih se došlo u ovom istraživanju ne može se dati ako se ne uzmu u obzir zakoni koje Parlamentarna skupština nije bila u stanju da usvoji, pa ih je, na osnovu Aneksa 10. Mirovnog sporazuma¹¹¹

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.

109 Vijeće za zaštitu vitalnih interesa Ustavnog suda Federacije BiH je od 2002. do 2007. godine odlučivalo o zaštiti vitalnih interesa u 30 predmeta, od čega se 21 odluka odnosi na zaštitu vitalnih interesa u skupštinama kantona, 3 u Gradskom vijeću Grada Mostara i 6 u Domu naroda Parlamenta Federacije. Vijeće za zaštitu vitalnih interesa Ustavnog suda RS u istom periodu je odlučivalo u 24 predmeta.

110 Amandman XXXIV tačka 6. na Ustav Federacije BiH i Amandman LXXXII tačka b) na Ustav RS-a.

111 Član V Aneksa 10. Mirovnog sporazuma koji nosi naslov "Civilna implementacija" glasi: "Konačni autoritet za tumačenje – Visoki predstavnik je konačni autoritet na terenu što se tiče tumačenja ovog sporazuma o civilnoj implementaciji ovog rješenja."

i, posebno, na osnovu tzv. bonskih ovlaštenja Vijeća za implementaciju mira iz 1998. godine, nametao Visoki predstavnik. Kao osnov za nametanje nekih zakona Visoki predstavnik navodi i konkretne zaključke Vijeća za implementaciju mira u kojima su domaćim vlastima postavljeni rokovi za usvajanje određenih zakona, pa ti rokovi nisu bivali ispoštovani. U pojedinim slučajevima Visoki predstavnik je mijenjao i zakone koji su usvojeni u redovnoj parlamentarnoj proceduri. Zakoni koje nameće Visoki predstavnik stupaju na snagu na privremenoj osnovi sve dok ih ne usvoji Parlamentarna skupština. Prilikom njihovog usvajanja Parlamentarna skupština nije mogla mijenjati, niti dopunjavati takve zakone. To je mogla činiti tek nakon što tako usvojen zakon stupi na snagu.

U posmatranom periodu Visoki predstavnik je nametnuo ukupno 112 zakona ili, prosječno, po deset zakona godišnje. Intervencije Visokog predstavnika su sa različitim intenzitetom primjenjivane. Najveći broj intervencija bio je u izbornoj 2002. godini, kada su nametnuta čak 24 zakona. Slično se desilo i u izbornoj 2000. godini, kada je nametnuto 20 zakona. Gotovo je zakonit odnos da je veći broj nametnutih zakona u godinama u kojima je Parlamentarna skupština usvajala proporcionalno manji broj zakona. Tako je, npr., u pomenutoj 2000. godini Parlamentarna skupština usvojila 10 zakona, a Visoki predstavnik je nametnuo 20, u 2002. godini taj je odnos 12 : 24. Ocjena samostalne produkcije Parlamentarne skupštine je mnogo nepovoljnija ako se od usvojenih zakona (njih 269) odbije 112 nametnutih zakona koji su naknadno u parlamentarnoj proceduri prihvaćeni. Statistički gledano, u 11 godina Parlamentarna skupština je prosječno godišnje (osim nametnutih) usvajala po 24,5 zakona.

Na funkciju Visokog predstavnika u posmatranom periodu imenovano je pet osoba iz pet evropskih zemalja.¹¹² U prve dvije godine provođenja Mirovnog sporazuma (mandat prvog Visokog predstavnika Carla Bildta trajao je godinu i po dana) nije nametnut nijedan zakon iz nadležnosti države. U mandatu Carlosa Westendorpa, koji je trajao 2 godine i dva mjeseca, nametnuto je 10 zakona. U mandatu Wolfganga Petritscha, koji je trajao dvije godine i devet mjeseci, nametnuto je 36 zakona. U mandatu Paddyja Ashdowna, koji je najduže trajao – 3 godine i 8 mjeseci, nametnuto je najviše zakona – 47. U mandatu Schwarz-Schilinga, koji je trajao godinu i pet mjeseci, nametnuto je 11 zakona. U prvom godini svog mandata Miroslav Lajčak je 8 puta iskoristio svoja ovlaštenja da nametne državni zakon.

Intenzitet korištenja Bonskih ovlaštenja zavisi prvenstveno od aktuelne političke situacije u zemlji, od procjene međunarodne zajednice, posebno Vijeća za implementaciju mira, ali on, u određenoj mjeri, zavisi i od stava i aktivizma samog Visokog predstavnika. Takav aktivizam najviše je pokazivao Paddy Ashdown, koji je, u prosjeku, svakih 1,06 mjeseci nametao po jedan zakon, slijede ga Wolfgang Petritsch, koji je svakih 1,09 mjeseci nametao po jedan zakon, Schwarz-Schiling svakih 1,54 mjeseca, Lajčak svakih mjesec i po, a, osim Bildta, takva ovlaštenja najrjeđe je koristio Carlos Westendorp, koji je, u prosjeku, tek svaka dva mjeseca i 20 dana koristio ova ovlaštenja.

¹¹² Carl Bildt stupio je na dužnost januara 1997. godine; Carlos Westendorp 18.6.1997; Wolfgang Petritsch 16.8.1999; Paddy Ashdown 27.5.2002; Christian Schwarz-Schiling 1.2.2006. i Miroslav Lajčak je stupio na dužnost 1.7.2007. godine.

Osim nametanja državnih zakona, Visoki predstavnik je koristio svoja ovlaštenja i više navrata mijenjao entitetske ustave¹¹³, kantonalne ustave, entitetske i kantonalne zakone, smjenjivao nosioce javnih funkcija i preduzimao druge mjere. Tako je, osim pomenutih 112 zakona, samo iz domena državne nadležnosti nametnuo još 174 različite odluke. Pregled svih tih odluka po godinama vidi se iz sljedeće tabele:

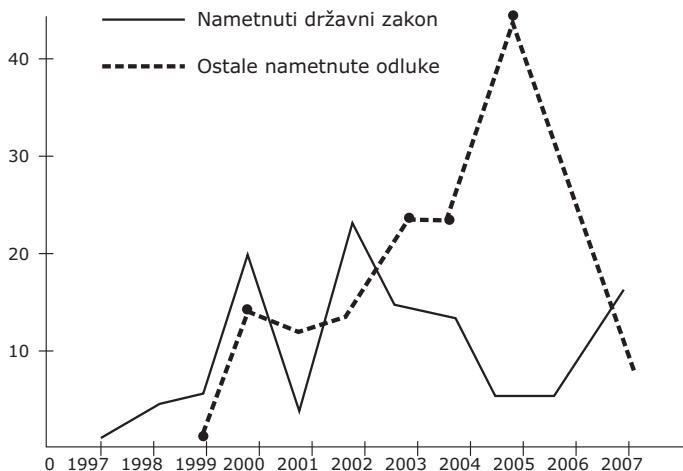
Tabela 5: Intervencije Visokog predstavnika (1997- 2007.)¹¹⁴

Godina	Nametnuti državni zakoni	Ostale nametnute odluke	Ukupno nametnutih odluka
1997.	1	-	1
1998.	4	-	4
1999.	5	4	9
2000.	20	15	35
2001.	4	13	17
2002.	24	15	39
2003.	14	26	40
2004.	13	26	39
2005.	6	45	51
2006.	6	23	29
2007.	15	7	22
Ukupno:	112	174	286

¹¹³ Tako je Wolfgang Petritsch sa po 39 amandmana mijenjao ustave Federacije i Republike Srpske, a Peddy Ashdown na entitetske ustave djelovao je sa po 31 amandmanom.

¹¹⁴ Obuhvaćeni su akti objavljeni u „Službenom glasniku BiH“, što znači da nisu obuhvaćeni oni objavljeni u entitetskim i drugim službenim glasilima, kao i eventualno neobjavljeni akti.

Šematski prikaz intervencije Visokog predstavnika (1997- 2007.)¹¹⁵



Prema sadržaju intervencija Visokog predstavnika u zakonodavnoj aktivnosti, može se zaključiti da se ključni reformski zahvati ne bi mogli provesti bez direktnog angažovanja međunarodne zajednice. Ovome treba dodati i mjere koje je usvojila Parlamentarna skupština uz snažnu inicijativu, asistencije, pa i raznovrsne pritiske predstavnika nekoliko najuticajnijih zemalja ili međunarodnih organizacija. Nadajući se da će međunarodna zajednica nametnuti neka ključna reformska rješenja, domaće političke snage su često, na ovaj način, izbjegavale odgovornost za takve poduhvate ili za navodno odstupanje od obećanih nacionalnih ciljeva i programa.

Prema sadržaju, najfrekventnije intervencije Visokog predstavnika u vidu nametanja zakona, izmjena ili dopuna zakona, strategija za pojedine oblasti i sl. izvršene su u sljedećim oblastima:

- | | |
|---|----|
| 1. Reforma pravosuđa, uspostavljanje VSTV, Suda BiH, Tužilaštva BiH, Ombudsmena BiH, materijalnog i procesnog, krivičnog i upravnog prava BiH, zaštita svjedoka i dr. | 59 |
| 2. Državljanstvo, putne isprave, lična karta, evidencije, kretanje i boravak stranaca | 20 |
| 3. Državna imovina i privatizacija | 18 |
| 4. Izborni sistem | 12 |
| 5. Poreski sistem | 11 |
| 6. Telekomunikacije | 10 |
| 7. Javni RTV sistem | 10 |

¹¹⁵ Obuhvaćeni su akti objavljeni u „Službenom glasniku BiH“, što znači da nisu obuhvaćeni oni objavljeni u entitetskim i drugim službenim glasilima, kao i eventualno neobjavljeni akti.

Osim u navedenim, Visoki predstavnik je intervenisao u zakonodavnoj nadležnosti i u nizu drugih, uglavnom vitalnih pitanja za uspostavljanje i funkcionisanje ekonomskog i političkog sistema, kao i za privredni i društveni razvoj zemlje. Tako je djelovao na uspostavljanje obavještajno-sigurnosnih službi (u 8 navrata), u oblasti uređivanja statusa policijskih službenika i stvaranja pretpostavki za policijsku reformu (u 6 navrata), na uspostavljanje Državne granične službe, intervenisao je u oblasti carinske politike i stranih ulaganja, propisivao administrativne takse (u 4 navrata) i dr. Bez intervencije Visokog predstavnika Bosna i Hercegovina ne bi imala ni državne simbole (grb, zastavu i himnu bez teksta), pa čak ni službeno utvrđene mjerne jedinice, statističku službu, standardizaciju, sistem akreditovanja. Visoki predstavnik je morao intervenisati i u pogledu reforme javne uprave, odnosno uspostavljanja Agencije za državnu službu i regulisanja ministarskih i drugih vladinih imenovanja, pomilovanja, imuniteta i niza drugih pitanja.

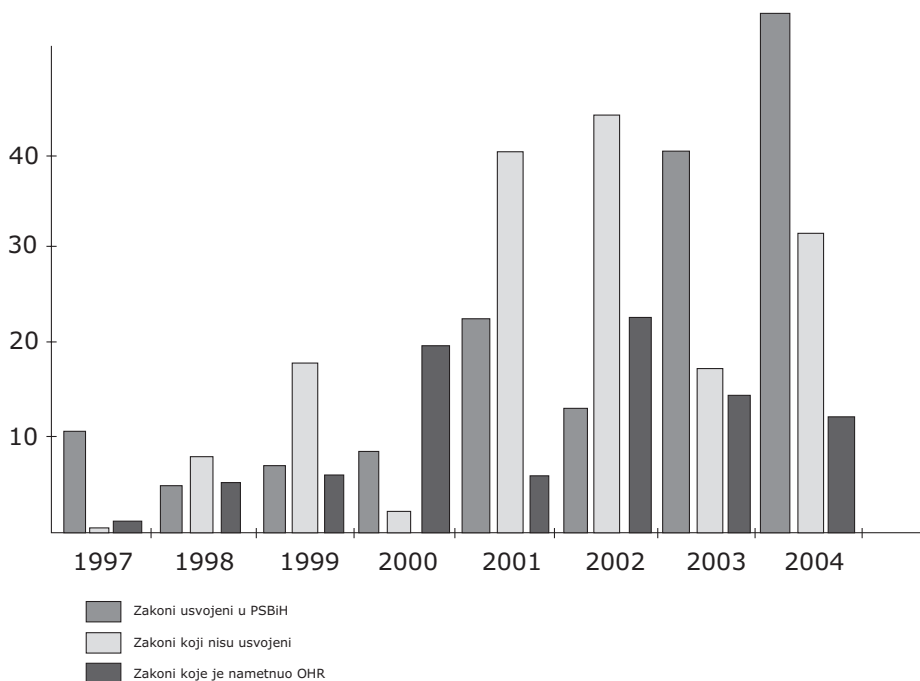
10. OCJENA PODATAKA O CJELOKUPNOJ ZAKONODAVNOJ AKTIVNOSTI

Da bi se stekao uvid u cjelokupnu zakonodavnu aktivnost Parlamentarne skupštine u posmatranom periodu, potrebno je uporediti podatke o broju sjednica i broju tačaka dnevnog reda, o usvojenim i neusvojenim zakonima, kao i onim koje je nametnuo Visoki predstavnik. U posmatranom periodu Bosna i Hercegovina se nalazila pred krupnim izazovima. Najprije je trebalo uspostaviti institucije u skladu sa Ustavom i Mirovnim sporazumom, zatim, adekvatno odgovarati na složene probleme postkonfliktnog perioda i, posebno, kreirati neophodne reforme u procesu pristupanja evro-atlantskim integracijama. Aktivizam Parlamentarne skupštine ni izdaleka nije odgovarao tim zahtjevima. Broj sjednica i broj tačaka dnevnog reda pokazivao je blagu tendenciju porasta. Međutim, i u godini kada je održano najviše sjednica (2003. godine 27 sjednica) i kada je po sjednicama bilo prosječno najviše tačaka dnevnog reda (2005. godine na 22 sjednice je prosječno bilo po 19 tačaka), to je bilo mnogo ispod realnih potreba.

Tabela 6: Zakonodavna aktivnost 1997 – 2007. god.

Godine	Zakoni usvojeni u PSBiH	Zakoni koji nisu usvojeni	Zakoni koje je nametnuo OHR	Razlika
	1	2	3	1:2+3
1997.	11	0	1	11:1
1998.	4	9	4	4:13
1999.	7	13	5	7:18
2000.	8	2	20	8:22
2001.	23	40	4	23:44
2002.	12	43	24	12:67
2003..	40	16	14	40:30
2004.	73	32	13	73:45
2005.	39	31	6	39:37
2006..	37	36	6	37:42
2007.	25	38	15	25:53
Ukupno:	279	260	112	279:372

Šematski prikaz zakonodavne aktivnosi 1997 – 2007. god.



Zakonodavna produkcija, gledano u prosjeku, daleko je od izraženih potreba i interesa građana. Podaci o usvojenim zakonima pokazuju da je Parlamentarna skupština u posmatranom periodu od 11 godina prosječno mjesečno uspijevala da usvoji po nešto više od dva zakona. Istina, do 2004. godine zapaža se relativno stabilna tendencija porasta broja usvojenih zakona (od 4 zakona usvojena 1998. godine do 73 zakona 2004. godine), ali se poslije te godine bilježi tendencija pada broja takvih zakona. Istovremeno, broj zakona koji nisu prihvaćeni gotovo je identičan broju prihvaćenih. Podaci navedeni u tabeli pokazuju da se, gotovo po pravilu, usvojeni i neusvojeni zakoni nalaze u obrnutoj proporciji. Tako je, naprimjer, u mandatu 2000-2002. godine usvojeno 35 zakona, a neusvojeno 83. Obrnuto, u periodu 2004-2005. usvojeno je 112 zakona, a nisu usvojena 63 zakona.

Ocjena uspješnosti zakonodavne aktivnosti mnogo je nepovoljnija kada se uključe podaci o zakonima koje je nametnuo Visoki predstavnik. U cjelini, kada se sabere broj zakona koji nisu prihvaćeni i onih koje je nametnuo Visoki predstavnik, proizlazi da je daleko manje zakona koje je Parlamentarna skupština uspjela usvojiti od onih koje nije uspjela (279:372). Kvalitativna analiza zakona u prvoj i drugoj kategoriji potvrđuje da je Visoki predstavnik bio prinuđen da nametne ključne reformske zakone, jer to, u najvećem broju slučajeva, Parlamentarna skupština nije bila u stanju.

Kada se analiziraju razlozi neusvajanja zakona, u pitanju je najčešće odsustvo entitetske podrške. To se desilo u 59,9% neprihvaćenih zakona. Lavovski dio otpada na uskraćivanje podrške iz Republike Srpske – u 52,3% neprihvaćenih zakona. Ovi procenti su, vjerovatno, mnogo veći, jer se prema zapisnicima sa sjednica domova u 16,2% slučajeva nije moglo utvrditi zbog čega zakon nije prihvaćen.

Neočekivana je disproporcija između uskraćivanja entitetske podrške i primjene zahtjeva za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda. 156 zakona nije dobilo entitetsku podršku, a samo u 4 slučaja zatražena je zaštita vitalnog nacionalnog interesa. Indikativno je da su poslanici ili delegati iz Republike Srpske entitetskim glasanjem zaustavili usvajanje 136 zakona, a da se nijedanput delegati srpskog naroda nisu pozvali na zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Očigledno je da je entitetsko glasanje, koje se pokazuje kao apsolutno veto, supstituiralo mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa koji, zapravo, ne prekida parlamentarnu proceduru, nego samo uključuje Ustavni sud BiH kao faktor medijacije.

VII. NASTOJANJA NA USAVRŠAVANJU PROCESA ODLUČIVANJA¹¹⁶

1. OCJENE I STAVOVI MEĐUNARODNE ZAJEDNICE O PROCESU PARLAMENTARNOG ODLUČIVANJA

1.1. Vijeće sigurnosti OUN

Mirovni sporazum za BiH, kao što je poznato, rezultat je angažovanja i različitih kompromisa ne samo strana potpisnica nego i, praktično, svih relevantnih svjetskih subjekata. Većina njih se angažovala ili sa pažnjom pratila njegovu implementaciju. Ključni akteri su predstavljeni u Vijeću za implementaciju mira koje sistematski prati, usmjerava i koriguje aktivnosti u realizaciji Sporazuma. Njegove odluke se provode, prvenstveno, preko mandata Visokog predstavnika, ali i putem djelatnosti brojnih drugih subjekata involviranih u implementaciju.

Mirovni proces se od početka, generalno gledano, odvijao u okviru Ujedinjenih naroda. Zbog toga je Vijeće sigurnosti UN sistematski pratilo i ocjenjivalo proces implementacije da bi od polovine ove decenije težište pomjerano ka Evropskoj uniji. Ujedinjeni narodi su opredijeljeni da se trajnija rješenja za BiH vide u njenom približavanju i kasnijem članstvu u evro-atlantskim integracijama. Vijeće sigurnosti je od početka insistiralo na primarnoj odgovornosti domaćih vlasti, ali i podržavalo aktivnosti Visokog predstavnika, uključujući i Bonska ovlaštenja, te poimenično pozdravljalo imenovanje svakog Visokog predstavnika.¹¹⁷

¹¹⁶ Autorski prilog: **Zlatan Begić**, Asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Tuzli

¹¹⁷ Tako je Vijeće sigurnosti u Rezoluciji 1144 od 19.12.1998. godine pružilo podršku, između ostalog, zaključcima Bonske konferencije Vijeća za implementaciju mira. Vijeće sigurnosti je u dva navrata pozvalo domaće vlasti: „da u cijelosti izvrše svoje obaveze, uključujući i poli-

1.2. Vijeće Evrope

Vijeće Evrope, kao najstarija evropska organizacija za zaštitu i promicanje demokratije i ljudskih prava i kao „referentna“ organizacija za pristup drugim međunarodnim organizacijama i institucijama, izražavalo je svoj interes za BiH i prije njenog prijema u njeno članstvo. Zahtjevima za ispunjavanje prijemnih kriterija i postprijemnih zahtjeva Vijeće Evrope je djelovalo poticajno i usmjeravajuće na razvoj odnosa u zemlji. Parlamentarna skupština ove organizacije permanentno prati procese u BiH i svojim rezolucijama izražava svoje stavove i prijedloge. Tako je u Rezoluciji 1383 iz 2004. godine konstatovalo da je „spor i nesumnjivo bolan proces prenosa nadležnosti sa entitetskog na državni nivo s ciljem stvaranja moderne i funkcionalne države dugoročno (je) u interesu svih građana Bosne i Hercegovine“, izražavajući istovremeno žaljenje što je postignuti napredak rezultat konstantnog pritiska međunarodne zajednice i Visokog predstavnika.

Skupština je Rezolucijom 1384 iz iste godine pozvala političke snage u BiH da, između ostalog: „pojačaju napore na ostvarivanju širokog političkog konsenzusa s ciljem uspostavljanja, jačanja i osiguravanja učinkovitog funkcionisanja državnih institucija“ i „da posebnu pažnju obrate da bilo koji budući ustav mora koncept ‘konstitutivnih naroda’ i njihovih specifičnih prava uskladiti sa principom primata individualnih prava.“ Kasnijom rezolucijom, izražavajući žaljenje zbog neuspjele ustavne reforme,¹¹⁸ Skupština traži od domaćih političara da u sljedećim ustavnim promjenama, kao prvi korak: „barem uklone entitetsko glasanje u Predstavničkom domu i da preciznije definišu vitalni nacionalni interes i za njega vezani mehanizam veta.“ Istom rezolucijom Skupština je pozvala vlasti BiH da do oktobra 2010. godine usvoje novi ustav kojim bi:

- mehanizam etničke zastupljenosti zamijenili zastupljenošću po građanskom principu, prvenstveno tako što će se ukinuti ustavna diskriminacija ‘ostalnih’;
- pronašli efikasne i racionalne procedure za donošenje odluka, koje se neće žrtvovati principu uključivanja predstavnika svakog konstitutivnog naroda u svaku odluku;
- revidirali teritorijalnu organizaciju države i njenu podjelu na entitete, kantone i opštine, te preraspodijeli nadležnosti između države i nižih nivoa sa ciljem povećavanja efikasnosti i održivosti;
- razmotrili kako da integrišu Distrikt Brčko.

cijsku reformu, kao dio procesa“ (rezolucije 1639/05 i 1722/06). U Rezoluciji 1785 iz 2007. godine Vijeće konstatuje da je Bosna i Hercegovina u proteklom periodu napravila: „vrlo ograničen napredak u procesu evropskih integracija, posebno u smislu zahtjeva Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.“

118 Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope broj 1513 od 29.6.2006. godine.

1.3. Evropska komisija

Počev od 2002. godine, Evropska komisija je konstantno pratila razvoj događaja u Bosni i Hercegovini i izvještavala Evropski parlament o ostvarenom napretku. Pritom je Komisija kao relevantan i objektivan ekvivalent ostvarenom napretku uzimala donesene odluke, usvojene zakone i provedene mjere. Dakle, u fokusu interesovanja ove komisije, između ostalog, bila je i zakonodavna aktivnost državnog parlamenta koji je trebalo da bude nosilac reformskih procesa putem donošenja legislative kompatibilne uvjetima koje nameće proces stabilizacije i pridruživanja.

Komisija je u više godišnjih izvještaja isticala da „članovi Parlamenta BiH i sada često glasaju etnički, ili su prvenstveno odani svome entitetu, što povremeno dovodi do blokade“. Ovakve, iznimno složene situacije, prema mišljenju Komisije: „...dodatno komplicira postojanje katkad suprotstavljenih centara zakonodavne nadležnosti na entitetskom i kantonalnom nivou.“ Komisija je posebno naglasila da bi složenost poretka uspostavljenog Dejtonskim mirovnim sporazumom „...mogla predstavljati prepreku učinkovitosti BiH... .. iz perspektive evropskih integracija“.

U Izvještaju o stabilizaciji i pridruživanju za 2004. godinu navodi se da „nema još uvijek dokaza da je učinak Vlade i Parlamenta značajno poboljšan“. Pritom se kao jedan od glavnih uzroka neefektivnosti označava „kašnjenje Vijeća ministara u izradi i dostavljanju zakona Parlamentu...“.¹¹⁹

Od 2005. godine Komisija konstantno referira na nužnost ustavne reforme u Bosni i Hercegovini. Tako je u Izvještaju o napretku za 2006. godinu od 8.11.2006. godine Komisija konstatovala da je Dejtonski mirovni sporazum donio mir i stabilnost u BiH, ali da se: „...primjerenost dejtonskog ustavnog sistema u sadašnjim okolnostima (se) uveliko dovodi u pitanje.“ Pritom je Komisija posebno istakla složenost i fiskalnu neodrživost struktura uspostavljenih Dejtonskim mirovnim sporazumom. Komisija je posebno naglasila da „sadašnji poredak ne omogućava brzo donošenje odluka i usporava provedbu reformi“ a što, prema mišljenju Komisije, „...potkopava sposobnost Bosne i Hercegovine da postigne brz napredak u pravcu EU“. U pogledu državnog zakonodavnog tijela, Komisija je iznijela stajalište prema kojem je Parlamentarna skupština BiH „...općenito uvijek pozitivno gledala na evropske integracije“. Ona je tokom 2006. godine, kako ističe Komisija, „...pojačala svoje kapacitete kako bi pripremila zakone, a rad njenih tehničkih komisija je unaprijeđen“. Međutim, prema mišljenju Komisije, „...političke stranke i delegati nastavljaju odgađati i blokirati usvajanje specifičnih zakona koji su potrebni za napredovanje u Procesu stabilizacije i pridruživanja“. U svom izvještaju za 2006. godinu Komisija je posebno istakla da je „odlučka srpskih zastupnika da bojkotuju sjednice u maju 2006. godine imala... ..negativan učinak na državni Parlament“. Prema mišljenju Komisije, „na parlamentarce, također, jako utječu grupe za pritisak koje slijede svoje lične interese“. Kao jedan od primjera za prethodnu konstataciju Komisija je navela „...odbacivanje Zakona o farmaceutskim proizvodima i medicinskim uređajima u septembru“. Redovno održavanje sjednica Parlamentarne skupštine ocijenjeno je pozitivno, ali su istaknuti nedostaci koji negativno utječu na brzinu i kvalitet zakonodavnih rezultata. Kao ključne nedostatke Komisija

¹¹⁹ Izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju za 2004, <http://www.dei.gov.ba/ba/?ID=23>, 19.3.2008.

je navela sporost u podnošenju prijedloga zakona od Vijeća ministara, nedostatak koordinacije između državnog Parlamenta i entitetskih parlamenata, deficit tehničkih resursa, nedostatak kvalificirane parlamentarne uprave, ali i postojanje „... glomaznih parlamentarnih procedura“ koje presudno utječu na proces donošenja odluka.¹²⁰

U Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine u 2007. godini od 6.11.2007. godine Komisija je konstatovala da: „pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Bosne i Hercegovine i EU... ...nisu formalno zaključeni zbog nedovoljnog napretka Bosne i Hercegovine u provedbi potrebnih reformi.“ Komisija je, također, konstatovala da „...vlasti Bosne i Hercegovine nisu pokazale kapacitet da preuzmu daljnje 'političko vlasništvo' i odgovornost za reforme“. Negativno je ocijenjeno kašnjenje, nakon općih izbora u oktobru 2006. godine, u konstituisanju Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, koji je formiran tek sredinom marta 2007. godine. Prema nalazima Komisije za 2007. godinu, „Predstavnički dom i Dom naroda su se sastajali nedovoljno često, a parlamentarne aktivnosti su tekle sporo“. Funkcionisanje Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, prema mišljenju Komisije, „...onemogućavaju nepomirljive i etnički orijentirane pozicije političkih lidera zemlje“ pri čemu je u proteklom periodu i „...rad u komisijama, također, bio pod utjecajem međuetničkih razlika“. Komisija je uočila porast takvih tendencija u posljednju godinu dana uslijed pogoršavanja političke klime. Na rad državnog parlamenta, prema nalazima Komisije, utječe i činjenica da se „predsjedavanje Parlamentarnom skupštinom nastavlja... ...rotirati na osmomjesečnoj osnovi, što onemogućava efikasnost“. Komisija je, na koncu, u pogledu rada Parlamentarne skupštine BiH u 2007. godini, zaključila: „Sveukupno gledano, postignut je ograničen napredak u poboljšanju efikasnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Na njen rad su negativno utjecali napeta politička klima, sistematsko glasanje po etničkom principu i nedovoljni administrativni resursi.“¹²¹

1.4. Vijeće za implementaciju mira (PIC)

Vijeće za implementaciju mira¹²² u više navrata je ukazivalo na potrebu poboljšanja efikasnosti u procesu odlučivanja državnih organa vlasti, naro-

120 Izvještaj o napretku za 2006, <http://parco.gov.ba/?id=412.>, 19.3.2008.

121 Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2007. godini, <http://www.dei.gov.ba/ba/?ID=23>, 19.3.2008.

122 „Nakon uspješnog zaključenja Daytonskog mirovnog sporazuma u novembru 1995. godine, u Londonu je 8. i 9. decembra 1995. održana Konferencija o provedbi mira čiji je cilj bio mobilizirati međunarodnu potporu za provedbu Sporazuma. Sastanak je rezultirao uspostavljanjem Vijeća za provedbu mira (PIC). PIC se sastoji od 55 zemalja i organizacija koje na različite načine pružaju potporu mirovnom procesu – osiguravajući financijska sredstva. Londonska konferencija je uspostavila Upravni odbor Vijeća za provedbu mira koji, pod predsjedavanjem Visokog predstavnika, funkcionira kao izvršno tijelo PIC-a. Članice Upravnog odbora su: Francuska, Italija, Japan, Kanada, Njemačka, Rusija, Sjedinjene Američke Države, Velika Britanija, Predsjedništvo Europske unije, Europska komisija i Organizacija islamske konferencije (OIC) koju predstavlja Turska. Upravni odbor Visokom predstavniku daje političke smjernice. U Sarajevu Visoki predstavnik predsjedava tjednim sastancima veleposlanika zemalja i organizacija članica Upravnog odbora u BiH. Pored toga, Upravni odbor se na razini političkih direktora sastaje svaka tri mjeseca“ (tekst preuzet sa http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=38565, 7.6.2008. godine).

čito Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koja bi trebalo da bude nosilac reformskih procesa i stvaranja uvjeta neophodnih za približavanje BiH članstvu u Evropskoj uniji. Vijeće za implementaciju mira konstantno je pratilo i zakonodavnu aktivnost državnog parlamenta. Tako je u Zaključcima Bonske konferencije od 10.12.1997. godine izrazilo „...zabrinutost povodom činjenice da vlasti Bosne i Hercegovine nisu uspjele da postignu veći napredak... ..u usvajanju važnih zakona i drugih propisa koji su od vitalnog značaja...”. Sjednice Parlamentarne skupštine BiH, u skladu sa preporukama Vijeća, trebale bi se održavati u skladu sa potrebama koje nameće proces implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma.¹²³

U Deklaraciji sa ministarskog sastanka Upravnog odbora PIC-a, održanog u Luksemburgu 9.6.1998. godine, posebno je naglašena potreba da se izgrade efikasne i održive državne strukture, te je zaključeno da se „...proces izgradnje institucija u Bosni i Hercegovini odvija suviše sporo” a da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine zsa Predsjedništvom i Vijećem ministara nisu „...poduzeli prijeko potrebne korake s ciljem izgradnje održivih i efikasnih državnih struktura”. Upravni odbor je, u pogledu funkcionisanja Parlamentarne skupštine, primijetio postojanje opstrukcija u radu državnog zakonodavnog organa i pritom naglasio da „...bilo kakve dalje opstrukcije nisu prihvatljive”.¹²⁴

U Madridskoj deklaraciji od 16.12.1998. godine Vijeće za implementaciju mira je konstatovalo da je u toku tekuće godine zakonodavna aktivnost državnog parlamenta značajno unaprijeđena budući da su „doneseni... ..zakoni od ključnog značaja, uključujući Zakon o stranim ulaganjima, Zakon o privatizaciji, kao i imovinske zakone”. Vijeće je ponovo upozorilo na potrebu razvoja, na prvom mjestu, „...efikasnih državnih institucija...”. Međutim, Vijeće je, također, konstatovalo da „glavne institucije sada postoje na nivou Bosne i Hercegovine, ali još uvijek ne rade efikasno”. Rješavanje ovog problema Vijeće je, između ostalog, vidjelo i u pojačanoj zakonodavnoj aktivnosti na državnom nivou putem „...usvajanja, što je moguće prije, preostalih zakona neophodnih za uspostavljanje i funkcioniranje postojećih i drugih potrebnih institucija”.¹²⁵

Na sastanku održanom u Briselu 18.6.1999. godine Upravni odbor je izrazio duboku zabrinutost zbog nedostatka napretka u provedbi Dejtonskog mirovnog sporazuma i madridskih zaključaka. U saopštenju sa sastanka u Briselu Upravni odbor je posebno istakao uznemirenost zbog „...neodgovarajućeg funkcioniranja državnih institucija Bosne i Hercegovine”, time i Parlamentarne skupštine BiH, uz zaključak da se „efikasnost ovih institucija... ..mora odmah značajno poboljšati”.¹²⁶

Na sastanku u Briselu, održanom 23. i 24.5.2000. godine, Vijeće je izrazilo svoje nezadovoljstvo sporom implementacijom mira od domaćih organa u

123 Rezime zaključaka Bonske konferencije o implementaciji mira od 10.12.1997. godine, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=29660, 18.03.2008.

124 Deklaracija sa ministarskog sastanka Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 9.6.1998, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=29059, 18.3.2008.

125 Madridska deklaracija Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 16.12.1998, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=6873, 18.3.2008.

126 Saopštenje Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira sa sastanka u Briselu 18.6.1999, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=6816, 19.3.2008.

periodu od sastanka Vijeća u Madridu 1998. godine i odgovornost pripisalo „...opstrukcionističkim političkim strankama i njihovim saveznicima unutar i izvan BiH“, konstatujući pritom da „uski nacionalistički i sektaški politički interesi predstavljaju kočnicu napretku u svim segmentima“. Vijeće je posebnu primjedbu iznijelo na rad Parlamentarne skupštine BiH. U komunikueu od 1.2.2001. godine¹²⁷ Upravni odbor odao je priznanje Visokom predstavniku „...na izvršenoj reviziji cjelokupnog radnog zakonodavstva“. Upravni odbor je dao podršku „...daljnjim mjerama u oblasti zakonodavstva i izgradnje institucija s ciljem sagledavanja strukturnih nedostataka u domenu krivičnih postupaka, finansijske kontrole, sprečavanja pranja novca i reforme finansijske policije“. Upravni odbor je pozdravio pozitivan primjer koji je dalo Vijeće ministara „...svojom nedavnom odlukom da paket od 16 zakona, koje je nametnuo Visoki predstavnik, uputi Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine na što skorije usvajanje“.

U komunikueu od 13.9.2001. godine¹²⁸ Upravni odbor Vijeća je ponovo naglasio potrebu za „...ne samo odgovornim vršenjem vlasti nego i za totalnim, hitnim i profesionalnim angažmanom na nastavljanju i punoj implementaciji dugoročnih, institucionalnih, pravnih i ekonomskih reformi kao preduslova za puno preuzimanje odgovornosti i integraciju u strukture EU“. U tom kontekstu „...Upravni odbor je pozdravio... ..partnerski pristup Visokog predstavnika“, konstatujući da „kratkoročna politička opredjeljenja su izgleda postala dominantna, što se pokazuje stalnom blokadom brojnih zakona, uključujući i zahtjevima iz 'Road Mapa' EU, od delegata Republike Srpske u državnom parlamentu“.

U komunikueu od 30.10.2001. godine¹²⁹ Upravni odbor je izrazio zadovoljstvo u pogledu „...usvajanja seta zakona Sistema za zaštitu ličnih podataka građana (CIPS) od Parlamenta Bosne i Hercegovine...“. U komunikueu od 28.3.2003. godine¹³⁰ Upravni odbor je sa zadovoljstvom konstatovao da je posljednjih mjeseci postignuto nekoliko većih pomaka na planu jačanja kapaciteta državnih organa vlasti i donošenja niza zakona „...među kojima se posebno ističe osnivanje državnog Ministarstva pravde, uspostava državnog suda Bosne i Hercegovine, donošenje Krivičnog zakona i Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine“. Međutim, Upravni odbor je, također, izrazio zabrinutost zbog činjenice „...da je do mnogih navedenih pozitivnih pomaka posljednjih mjeseci došlo zahvaljujući odlukama Visokog predstavnika“, a ne aktivnošću domaćih izvršnih i zakonodavnih organa vlasti.

U komunikueu od 1.4.2004. godine¹³¹ Upravni odbor Vijeća je konstatovao „...da je postignut napredak u provedbi nekoliko ključnih reformi“ putem zakonodavne aktivnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koja

127 Komunique Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 1.2.2001, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5160, 19.3.2008.

128 Komunique Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 13.9.2001, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5820, 19.3.2008.

129 Komunique Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 30.10.2001, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=6142, 19.3.2008.

130 Komunique Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 28.3.2003, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=29584, 25.3.2008.

131 Komunique Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 1.4.2004, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=32164, 25.3.2008.

je „...usvojila Zakon o Upravi za indirektno oporezivanje i Zakon o obavještajnoj službi, kojima se osnivaju važne institucije na državnom nivou sa značajnim nadležnostima“. Pritom su državi date nadležnosti „...čime je omogućeno osnivanje jednog Visokog sudskog i tužilačkog vijeća za cijelu Bosnu i Hercegovinu...“, što je Vijeće naročito pozdravilo. Upravni odbor je, također, izrazio zadovoljstvo usvajanjem Zakona o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji, te je naglasio važnost provedbe ovog zakona, kao i važnost „...uspostavljanja... ..nadzornog odbora pri Parlamentarnoj skupštini..“

U komuniqueu od 25.6.2004. godine¹³² Upravni odbor Vijeća je posebno istakao donošenje zakonodavnih mjera „...koje su poduzeli bh. organi vlasti s ciljem ispunjavanja zahtjeva postavljenih u Studiji izvodljivosti Evropske komisije“, ali je pritom naglašeno da vrijeme ključnih reformi tek treba da nastupi. Upravni odbor je, između ostalog, „...pozvao Vijeće ministara i Parlamentarnu skupštinu BiH da do kraja jula poduzmu konkretne korake s ciljem provedbe reforme poreskog sistema...“. „Upravni odbor je potakao Vijeće ministara i Parlament BiH da rapidno usvoje Nacrt Zakona o jedinstvenom računu, Zakon o carinskoj politici i Zakon o PDV-u.“ U komuniqueu od 24.9.2004. godine¹³³ Upravni odbor Vijeća je konstatovao da „... od početka 2004. godine postoji stalan i jasan napredak, osobito u vezi sa usvajanjem zakona koji se tiču Partnerstva za mir i Studije izvodljivosti EU“. Međutim, Upravni odbor je, također, iznio stav prema kojem „...zakonodavni paket se sada mora zaokružiti, osobito kada je riječ o javnom radio-televizijskom sistemu...“.

U komuniqueu Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira od 3.2.2005. godine¹³⁴ Upravni odbor je pohvalio rad državnog zakonodavnog tijela u proteklom periodu, te je „...sa odobravanjem konstatirao da je Parlamentarna skupština BiH donijela zakone o porezu na promet i akcizama, te zakone kojima se predviđa uvođenje sistema jedinstvene stope PDV-a na državnom nivou najkasnije do januara 2006. godine, kao i da je državni budžet usvojen u januaru, mnogo ranije nego ikad prije“. Međutim, Upravni odbor je, također, naglasio da „...Vijeće ministara sada mora obnoviti i ubrzati tempo kojim upućuje zakone na usvajanje u parlament“ kako bi se zakonodavna aktivnost dodatno unaprijedila i uvjeti iz Studije izvodljivosti EU ispunili što prije.

U komuniqueu Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira sa sastanka u Briselu 7.4.2005. godine¹³⁵ konstatovan je napredak u vršenju zakonodavne funkcije. „Vijeće za implementaciju mira je pozdravilo napredak u vezi sa zakonskom regulativom o državnoj službi...“, te je istaklo svoju posvećenost jačanju državnih institucija sa ciljem izgradnje državnog institucionalnog kapaciteta neophodnog za odvijanje Procesu stabilizacije i pridruživanja Evropske unije.

132 Komunique Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 25.6.2004, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=32740, 25.3.2008.

133 Komunique Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 24.9.2004, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=33253, 25.3.2008.

134 Komunique Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 3.2.2005, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=33999, 19.3.2008.

135 Komunique Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 7.4.2005, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=34457, 19.3.2008.

U komunikue Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 24.6.2005. godine¹³⁶ sa žaljenjem je konstatovano „...da se BiH još uvijek nije kvalifikovala za početak pregovora o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživaju sa Evropskom unijom“. Upravni odbor Vijeća pritom je identifikovao osnovne uzroke ovakvog stanja u zastojsima i blokadama zakonodavnog procesa. Naime, „ključni razlozi za ovaj neuspjeh bili su neusvajanje zakona o javnom RTV sistemu i odluka vlasti Republike Srpske, odnosno Vlade Republike Srpske pod rukovodstvom SDS-a, da blokiraju proces restrukturiranja policije“. Upravni odbor Vijeća je iznio strahovanje da će, ukoliko se ovakvo ponašanje ne prekine, BiH zaostati za drugim zemljama u regionu.

U komunikue Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 7.10.2005. godine¹³⁷ izraženo je zadovoljstvo u pogledu napretka u funcionisanju državnog zakonodavnog tijela koji se manifestovao usvajanjem Zakona o reformi odbrane u BiH i Zakona o sistemu javnog emitovanja. U komunikue političkih direktora Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira i organa vlasti Bosne i Hercegovine od 14.12.2005. godine¹³⁸ ponovo je istaknuta potreba da se izgrade moderne i efikasne državne institucije koje će moći odgovoriti zahtjevima koje nameće proces evropskih integracija. U ovom komunikue Vijeće za implementaciju mira je prvi put otvoreno ukazalo na neophodnost ustavne reforme u Bosni i Hercegovini putem „modernizovanja Dejtonskog ustava da bi se poboljšale funkcionalnost i efikasnost Bosne i Hercegovine i njenih institucija kako bi BiH postala država koja svoje građane stavlja na prvo mjesto“. Kao jedan od ciljeva Vijeće je navelo potrebu preuzimanja političke odgovornosti organa vlasti Bosne i Hercegovine za izvršavanje zadataka koje trenutno provode institucije međunarodne zajednice.

U komunikue od 15.12.2005. godine¹³⁹ Upravni odbor Vijeća je naglasio bitnost poboljšanja efikasnosti rada državnih organa vlasti, što se naročito odnosi na nosioce zakonodavne funkcije, upozoravajući „...da će brzina kojom će BiH napredovati u pregovorima ovisiti o opredijeljenosti i naporom radu političkih predstavnika Bosne i Hercegovine i efikasnosti njenih institucija“. S tim u vezi, Upravni odbor Vijeća je apelovao na političke predstavnike u BiH da poduzmu konkretne korake sa ciljem postizanja napretka u izradi zakonodavnog okvira Bosne i Hercegovine. Upravni odbor Vijeća je, također, iskazao svoje opredjeljenje ka ustavnoj reformi s ciljem stvaranja efikasnijih državnih organa vlasti i „...pozdravio nedavnu Izjavu o spremnosti da se provedu ustavne reforme, koju su potpisali lideri i predstavnici osam političkih stranaka, u kojoj su se oni složili da će raditi na postepenom unapređenju Ustava BiH kako bi stvorili racionalniju i efikasniju vladu“. Upravni odbor Vijeća je konstatovao „...da je političko okruženje u Bosni i Hercegovini, kao i poslovno okruženje, još uvijek daleko od optimalnog“, zaključujući pritom da smetnje u radu Vijeća ministara predstavljaju, između ostalih, jedan od

136 Komunikue Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 24.6.2005, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=34919, 19.3.2008.

137 Komunikue Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 7.10.2005, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=35656, 19.3.2008.

138 Komunikue Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 15.12.2005, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=36258, 19.3.2008.

139 Zajednička Izjava ambasadora Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira i Visokog predstavnika od 3.3.2006, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=36701, 19.03.2008.

važnijih uzroka zastoja u vršenju zakonodavne funkcije. „Upravni odbor također je izrazio zabrinutost zbog niza pitanja u planu reformi čije se rješavanje odgađa zbog opstrukcija unutar Vlade RS, koje dovode do kašnjenja u usvajanju i provođenju zakona koji će poboljšati sigurnost i kvalitet života građana BiH“.

U zajedničkoj Izjavi ambasadora Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira i Visokog predstavnika o reformi Ustava od 3.3.2006. godine¹⁴⁰ ambasadori Upravnog odbora Vijeća su pozdravili pomake koje su načinili politički lideri Bosne i Hercegovine donošenjem paketa ustavnih amandmana koji će, kako je navedeno, u značajnoj mjeri unaprijediti funkcionisanje vlasti. Postizanje političkog sporazuma o ustavnim amandmanima ocijenjeno je kao „...veliki korak u pravom smjeru - prema Evropi, prema funkcionalnijoj i efikasnijoj državi, i prema ispunjenju standarda ljudskih prava“.

U komunikueu od 15.3.2006. godine¹⁴¹ Upravni odbor Vijeća je pozdravio napredak koji su načinili politički lideri u BiH u pravcu sporazuma o ustavnoj reformi sa ciljem „...da se uvećaju nadležnosti vlade na državnom nivou a pojednostavi Parlament i kancelarija Predsjedništva“. To, prema mišljenju Upravnog odbora Vijeća, predstavlja „...važan korak prema djelotvornoj državnoj upravi potrebnoj da bi se zadovoljile potrebe građana BiH a i radi evro-atlantskih integracija BiH“.

U Izjavi sa sastanka održanog 28.4.2006. godine u Sarajevu¹⁴² Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira je izrazio žaljenje zbog neusvajanja ustavnih amandmana u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH. Upravni odbor je ponovo istakao neophodnost uspostavljanja funkcionalnih državnih organa vlasti koji će biti znatno efikasniji u ispunjavanju uvjeta koje nameće proces evropskih integracija. Upravni odbor ponovo podvlači da je : „potreba da se izmijeni Ustav BiH i reformiraju strukture vlasti i dalje (je) neizbježna i od suštinskog značaja za održivu i stabilnu BiH u budućnosti“. I na sljedećem sastanku, održanom oktobra iste godine¹⁴³, Upravni odbor je još jednom pozvao na aktualiziranje ustavne reforme, ističući da je „reforma Ustava BiH (je) svakako jedno od najosnovnijih pitanja jer je funkcionalna država od suštinskog značaja za budućnost ove zemlje u Evropi“. U oktobru 2006. godine Upravni odbor je zaključio „...da organi vlasti u Bosni i Hercegovini nisu uspjeli da provedu očekivani nivo reformi u proteklim mjesecima“. Konstatovao je „...da niti jedan zakon iz reformskog programa koje je Visoki predstavnik naveo u svom obraćanju Parlamentu 24. maja 2006. u međuvremenu nije usvojen“. U pogledu ustavnih promjena istaknuto je da se napredak „...može i mora ostvariti... jer Bosna i Hercegovina ima Ustav koji je bio definiran potrebom da se okonča rat, a ne potrebom za funkcionalnošću, fiskalnom održivošću i ekonomskim i socijalnim razvojem“.

140 Komunikue Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 15.3.2006, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=36761, 19.3.2008.

141 Izjava Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 28.4.2006, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=37083, 19.3.2008.

142 Izjava Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 4.10.2006, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=38218, 19.3.2008.

143 Komunikue Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 27.2.2007, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=39237, 19.3.2008.

Na sastanku Vijeća održanom u Briselu krajem februara 2007. godine¹⁴⁴ razmatrano je pitanje zatvaranja OHR-a do kraja juna 2008. godine, za što su se pripreme odvijale još od sredine 2006. godine. Nakon studioznog razmatranja aktualne situacije, takva mogućnost je odbijena. Visoki predstavnik je zadužen da utvrdi revidiran plan rada usredsrijeđen na preostale zadatke implementacije Dejtonskog sporazuma i, posebno, „na konsolidaciju reformi institucija na državnom nivou, potrebnih za stabilnost i održivost Bosne i Hercegovine“. Upravni odbor je ocijenio „...da je ustavna reforma hitan prioritet za unapređenje funkcionalnosti države Bosne i Hercegovine“, te je pozdravio uključenje ustavne reforme u prioritetne ciljeve nove vlasti, apelirajući na vlasti u BiH da, na prvom mjestu, donesu odluku o aprilskom paketu amandmana iz 2006. godine. „Upravni odbor je ponovo potvrdio svoj stav da rano usvajanje paketa predstavlja pozitivan prvi korak i osnovu na kojoj će se uspostaviti sveobuhvatniji proces do sredine 2007. godine, koji će pomoći Bosni i Hercegovini da ispuní uslove koji su potrebni da ona postane moderna evropska država.“

Međutim, pri kraju naznačenog roka krajem juna 2007. godine¹⁴⁵, Vijeće izražava ozbiljnu zabrinutost u pogledu političke situacije u zemlji uz konstataciju da je „od aprila 2006. godine došlo... ..do gotovo potpunog zastoja u provedbi mira i usvajanju reformi koje su preduvjet za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju“ i izrazilo razočarenje činjenicom da „...nije došlo do postizanja napretka o pitanju ustavne reforme, da političke stranke nisu uspjele postići dogovor o načinu na koji bi se moglo rješavati pitanje prvog paketa ustavnih amandmana, niti su vladajuće stranke uspjele predložiti bilo kakvu usaglašenu alternativu“. Upravni odbor je naročito istakao da „...konsolidiranje državnih institucija mora biti nastavljeno“, te je „...sa zabrinutošću primio informaciju o nedavnim tvrdnjama da neke reforme mogu biti poništene putem vraćanja nadležnosti s državnog nivoa na nivo entiteta“. Upravo suprotno, Upravni odbor je zaključio da će, u svrhu okončanja reformskih procesa, „...biti potrebno izvršiti neke dodatne transfere nadležnosti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i relevantnim zakonima“.

U Deklaraciji od 31. oktoba 2007. godine¹⁴⁶ Upravni odbor je konstatovao

144 Deklaracija Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 19.6.2007, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=39998, 19.3.2008.

145 Deklaracija Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 31.10.2007, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=40759, 19.3.2008.

146 Evropska komisija za demokratiju putem prava, poznata kao "Venecijanska komisija", savjetodavno je organ Vijeća Evrope za ustavnopravna pitanja. Sastav ove komisije čine nezavisni pravni eksperti. Osnovana je 10. marta 1990. godine odlukom Komiteta ministara Vijeća Evrope. Glavni zadatak Komisije poslije pada Berlinskog zida se sastojao u pružanju pomoći zemljama bivšeg komunističkog bloka da svoje ustave usklade sa zapadnoevropskim demokratskim standardima, ali se od tada razvila u međunarodno savjetodavno tijelo za oblast zakonodavstva. Danas se Komisija bavi ustavnom problematikom u pojedinim zemljama, ali i ustavnim pravom uopšte, pri čemu se njen rad temelji na postulatima ustavnog naslijeđa evropskog kruga zemalja, dostignutim principima u ostvarenju ljudskih prava i vladavine prava. Komisija se, također, bavi izučavanjem ustavnih, zakonskih i drugih propisa koji služe provođenju osnovnih principa Vijeća Evrope. U radu Komisije, pored stalnih članica Vijeća Evrope, punopravno su uključene i zemlje koje imaju status posmatrača. Venecijanska komisija ima značajnu ulogu pri prevazilaženju kriza davanjem pravnih savjeta. Ova komisija je, između ostalog, na zahtjev Evropske unije učestvovala u izradi nacrtu srpsko-albanskog sporazuma iz Rambujea, Ustavnog okvira za Kosovo, Ohridskog sporazuma za Makedoniju, Ustavne povelje državne zajednice SCG, a bila je angažirana i na analizi ustavnopravne situacije u Bosni i Hercegovini. Venecijanska komisija nema mandat da nameće rješenja

dalje pogoršanje situacije u Bosni i Hercegovini i usvojio stav da su „Bosni i Hercegovini... ..hitno potrebne reforme da bi mogla izgraditi modernu i efikasnu državu koja može zauzeti svoje mjesto u evro-atlantskim institucijama i ispuniti obaveze iz Dejtonskog sporazuma“. Upravni odbor je izrazio bezrezervnu podršku odlukama i predloženim mjerama Visokog predstavnika od 19. oktobra 2007. godine, „...koje su u potpunosti u skladu sa njegovim mandatom i Ustavom BiH“, ističući pritom da je, „...jedina svrha ovih mjera da se omogući lakše odlučivanje u Vijeću ministara i Parlamentu, a one su neophodne za ubrzavanje reformskog procesa“. Predstavnicima Ruske Federacije su, međutim, izrazili neslaganje sa ovakvim stavom ostalih predstavnika u Upravnom odboru. Izrazili su „...najdublju zabrinutost zbog posljedica koje ostavljaju mjere Visokog predstavnika, kojima se mijenjaju postupci u odlučivanju u Vijeću ministara i Parlamentarnoj skupštini BiH“. S obzirom na to da politički lideri u BiH nisu uspjeli postići dogovor o ovim mjerama, prema mišljenju predstavnika Ruske Federacije, „...iznimno je važno da se efikasnost institucija BiH ne unapređuje u atmosferi rastućih napetosti, nego u stabilnijem kontekstu“. U pogledu reforme policije, Upravni odbor je na sjednici održanoj 27. februara 2008. godine insistirao da politički akteri u Bosni i Hercegovini „...hitno razmotre i u Parlamentarnoj skupštini usvoje zakone o reformi policije u skladu sa Mostarskom deklaracijom i kasnije donesenim Akcionim planom, te zahtjevima EU“ .

1.5. Venecijanska komisija

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope Rezolucijom 1384 o »jačanju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini«, usvojenom 23. juna 2004. godine, zatražila je od Venecijanske komisije¹⁴⁷ da razmotri nekoliko ustavnih pitanja u Bosni i Hercegovini.

Između ostalog, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope zatražila je sveobuhvatnu ocjenu efikasnosti i racionalnosti sadašnjih ustavnih i zakonskih aranžmana u Bosni i Hercegovini.

Venecijanska komisija je u „Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika“¹⁴⁸, između ostalog, iznijela i svoje opservacije o efikasnosti procesa parlamentarnog odlučivanja u državnom zakonodavnom tijelu. Konstatovala je da će u uvjetima teškog ekonomskog stanja i nastojanja Bosne i Hercegovine da se pridruži procesu evropskih integracija „zemlja biti u stanju da se nosi sa brojnim izazovima koji proi- zlaze iz takve situacije samo ako postoji jaka i djelotvorna vlada“. Suprotno, „ustavna pravila o funkcioniranju državnih organa nisu zamišljena tako da

iako se njena mišljenja o usklađenosti zakona sa evropskim standardima i normama obično uvažavaju kroz konačno usvojena zakonska akta.

147 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika od 11.3.2005. godine, [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.pdf.](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.pdf), 19.3.2008.

148 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika od 11.3.2005. godine, [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.pdf.](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.pdf), 19.3.2008.

proizvedu jaku državnu vlast, već da spriječe da većina donosi odluke koje mogu imati negativne posljedice po druge grupe". Posljedica nedostatka povjerenja između etničkih grupa je, "...da Ustav BiH osigurava zaštitu interesa konstitutivnih naroda ne samo kroz teritorijalne aranžmane koji odražavaju njihove interese već i kroz sastav državnih organa i pravila o njihovom funkcioniranju". Time je onemogućeno da vlast u BiH djeluje prema principu većine. Pri takvom stanju stvari: "...zaista mora biti uspostavljena ravnoteža između potrebe da se zaštite interesi svih konstitutivnih naroda, s jedne strane, i potrebe za djelotvornom vlašću, s druge." Kao uzroke čiji je kombinirani efekat postojanje "...djelotvorne vlasti čine izuzetno teškom, ako ne i nemogućom", Komisija je, između ostalog, posebno navela veto na osnovu vitalnog interesa u Parlamentarnoj skupštini i postojanje dvodomnog sistema. U takvoj situaciji, kako je Komisija konstatovala, "dosadašnji sistem je manje-više funkcionisao zahvaljujući velikoj ulozi Visokog predstavnika" što se smatra neodrživim.

Komisija je primijetila da državni "...Ustav ne definira pojam veta na osnovu vitalnog interesa, za razliku od entitetskih ustava, koji daju (pretjerano široku definiciju)". Komisija je konstatovala "...da ova procedura podrazumijeva ozbiljan rizik od blokade donošenja odluka". Uprkos tome, "u sadašnjim uslovima u BiH nerealno je tražiti potpuno ukidanje veta na osnovu vitalnog interesa". "Komisija, pak, smatra da bi bilo i važno i hitno potrebno dati jasnu definiciju vitalnog interesa u samom tekstu Ustava." Ta definicija "...ne bi trebala biti ista kao sadašnja definicija u entitetskim ustavima, koja omogućava da praktično bilo šta bude definirano kao vitalni interes", nego treba biti "...usmjerena na prava od posebnog značaja za date narode, prvenstveno u područjima kao što su jezik, obrazovanje i kultura". Venecijanska komisija je, također, analizirala odredbe Ustava Bosne i Hercegovine koje se tiču tzv. entitetskog glasanja, konstatujući da ovaj mehanizam "...djeluje kao višak s obzirom na postojanje veta na osnovu vitalnog interesa". U vezi sa ulogom Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH Komisija je primijetila da ovaj dom "...nije odraz federativnog karaktera države, već je to dodatni mehanizam koji ide u korist interesa konstitutivnih naroda". Prema mišljenju Komisije, "osnovna funkcija Doma naroda prema Ustavu je da, ustvari, bude dom gdje će se koristiti veto na osnovu vitalnog interesa". S tim u vezi Komisija je iznijela stav da je "uloga Doma naroda samo negativna, kao doma za veto, gdje članovi vide odbranu interesa svoga naroda kao svoj isključivi zadatak, bez učešća u uspjehu zakonodavnog procesa". Nasuprot tome, Komisija je zaključila da, ustvari, "...Predstavnički dom je dom gdje se obavlja zakonodavni rad i donose neophodni kompromisi da bi se postigla većina". U vezi sa prethodno iznesenim stavovima Komisija je zaključila "...da bi moglo biti bolje korištenje veta na osnovu vitalnog interesa premjestiti u Predstavnički dom i ukinuti Dom naroda", čime bi se ujedno riješio problem diskriminatornog sastava Doma naroda. Na koncu, Komisija je zaključila da "...mehanizmi donošenja odluka na nivou BiH nisu efikasni i racionalni, već teški i sa previše mogućnosti za blokiranje donošenja bilo kakve odluke".

Iz prethodno navedenih opservacija evropske komisije, Vijeća za implementaciju mira i Venecijanske komisije mogu se izdvojiti sljedeći identificirani uzroci koji negativno utječu na proces donošenja odluka u Parlamentarnoj skupštini BiH:

- složenost ustavnog uređenja uspostavljenog Dejtonskim mirovnim sporazumom;
- dominantno glasanje prema etničkom i entitetskom principu;
- izražen utjecaj grupa za pritisak koje slijede lične, parcijalne interese;
- nedostatak koordinacije između državnog, entitetskih i kantonalnih parlamenata;
- postojanje glomaznih i komplikovanih procedura parlamentarnog odlučivanja (procedure povodom zaštite vitalnog nacionalnog interesa i tzv. entitetsko glasanje) i
- nedostatak kapaciteta državnih vlasti da preuzmu odgovornost za provođenje reformskih procesa.

2. INTERVENCIJA VISOKOG PREDSTAVNIKA OD 19. 10. 2007. GODINE¹⁴⁹

Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini, u bosanskohercegovački pravni sistem uvedena je institucija Visokog predstavnika, institucija koja je u proteklom periodu (1995.-2007.godine), imala značajnu ulogu u funkcionisanju svih segmenata vlasti u Bosni i Hercegovini. Od uspostavljanja ove institucije do danas, Visoki predstavnik donio je čitav niz odluka kojima je direktno utjecao na ustavotvornu, zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast u Bosni i Hercegovini.

Jedna od najznačajnijih mjera, koju je poduzeo Visoki predstavnik, u cilju jačanja funkcionalnosti institucija Bosne i Hercegovine, je odluka odnosno intervencija Visokog predstavnika od 19.oktobra 2007. godine. Iz Ureda Visokog predstavnika stigla je Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, te prijedlozi Izmjena i dopuna Poslovnika Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine¹⁵⁰.

Pojašnjavajući svoje odluke na press konferenciji nakon njihovog objavljivanja, Visoki predstavnik je konstatovao da je u posljednjih dvanaest mjeseci primjetan zastoj u funkcionisanju Vijeća ministara i Parlamentarne skupštine

149 Autorski prilog: mr.sc.Amra Jašarbegović, viši asistent, Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ Mostar

150 Odluka Visokog predstavnika od 19.10.2007. godine, <http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content id =40711>, 12.06.2007.

Bosne i Hercegovine, te da su neophodne mjere koje će osigurati bolju funkcionalnost državnih institucija i onemogućiti blokadu u radu istih.

Prva mjera- *Izmjene i dopune Zakona o Vijeću ministara* – odnosila se na omogućavanje neometanog rada Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, odnosno usmjerena je ka uspostavljanju olakšanog načina odlučivanja u ovoj instituciji..

Druga mjera Visokog predstavnika *Prijedlog izmjena i dopuna Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Prijedlog Izmjena i dopuna Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*, usmjerena je na unapređivanje procesa parlamentarnog odlučivanja u Bosni i Hercegovini

U „Objašnjenju“ svoje odluke od 24.10.2007. godine,¹⁵¹ Visoki predstavnik je naveo: „Predloženim izmjenama i dopunama poslovnika domova Parlamentarne skupštine (PS) Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu poslovnici PS) bi se:

- uskladili poslovnici PS (konkretno oni dijelovi koji se odnose na pitanja kvoruma i postupka donošenja odluka) sa Ustavom. Trenutno postoje značajne razlike između poslovnika PS i Ustava Bosne i Hercegovine);
- Umanjila mogućnost da se izostajanjem sa sjednice blokira rad PS;
- Pomoglo da se spriječi ometanje rada tijela domova Parlamenta (poput komisija, kolegija i zajedničkog kolegija) od strane jednog ili manjine njegovih članova¹⁵².

Izmjene koje je tražio Visoki predstavnik uglavnom se ticale sljedećih pitanja:

- a) kvoruma;
- b) odlučivanja i entitetskog glasanja;
- c) odsustvovanja i vođenja sjednica;

Navedene prijedloge Izmjena i dopuna Poslovnika o radu Predstavničkog doma i Doma naroda Visoki predstavnik je predložio 19.10.2007.godine, te pozvao predstavnike i delegate u Parlamentarnoj skupštine da navedene izmjene usvoje do 1.decembra 2007. godine, te najavio da će, ukoliko ne dođe do njihovog usvajanja u predviđenom roku, iskoristiti Bonska ovlaštenja i sam ih nametnuti.

Ipak, do nametanja ovih Izmjena i dopuna nije došlo. 30.11.2007. godine Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH usvojili su

¹⁵¹ Objasnenje Odluke Visokog predstavnika od 19.10.2007.godine., 24.10.2007.godine <http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content id 40711>, 12.07.2008.

¹⁵² Ibid

predložene Izmjene i dopune Poslovnika o radu oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i iste su objavljene u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine.

2.1. Izmjene i dopune Poslovnika o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Izmjene i dopune Poslovnika o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine¹⁵³, Predstavnički dom PS BiH usvojio je na 17. sjednici koja je održana 30. novembra 2007. godine¹⁵⁴ i objavljene su u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine broj 91/07. Usvojene Izmjene i dopune u velikoj mjeri se odnose na Poglavlje III – Organizacija doma, i tiču se Kolegija doma, Proširenog kolegija doma i Zajedničkog kolegija oba doma PS BiH.

Usvojenim Izmjenama i dopunama Poslovnika kojima se mijenja i dopunjava član 19. Poslovnika, predviđeno je da „u slučajevima kada je jedan od članova Kolegija spriječen da prisustvuje sjednici Kolegija ili Doma, može ga zamijeniti predsjedavajući kluba poslanika čiji je član odsutni član kolegija ili poslanik kojeg on ovlasti“¹⁵⁵. U skladu sa navedenim Izmjenama i dopunama, predstavnik odsutnog člana Kolegija ima sljedeća ovlaštenja „da učestvuje u radu Kolegija i Proširenog kolegija Doma, te Zajedničkog kolegija oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, te može da glasa o odlukama koje kolegiji donose u skladu sa ovim poslovníkom, samo po ovlaštenjima odsutnog člana.“¹⁵⁶

Navedenim dopunama riješeno je pitanje zamjene odsutnog člana Kolegija¹⁵⁷ u slučaju njegove spriječenosti da prisustvuje sjednici, a sve u cilju nesmetanog funkcionisanja Kolegija doma, Proširenog kolegija, te Zajedničkog kolegija oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Također, utvrđeno je da zamjenik glasa o odlukama „samo po ovlaštenjima odsutnog člana“.

Sljedeća izmjena, odnosno bolje rečeno dopuna odnosi se na sazivanje sjednica. Naime, prema važećem tekstu Poslovnika ovlaštenje za sazivanje sjednice imao je predsjedavajući, koji je sjednicu sazivao na zahtjev bilo kojeg njegovog člana¹⁵⁸. Usvojenim izmjenama i dopunama predviđa se da sjednicu može sazvati „neko od članova Kolegija, ukoliko to predsjedava-

153 Osnovni tekst Poslovnika o radu Predstavničkog doma PS BiH koji je bio i predmet predloženih izmjena i dopuna, objavljen je u „Sl.glasniku BiH“, br 33/06. Njegovim stupanjem na snagu prestao je da važi Poslovnik o radu Predstavničkog doma PS BiH objavljen u „Sl.glasniku BiH, br. 20/00. Ovaj Poslovnik je mijenjan više puta a izmjene i dopune su navedenu u sljedećim brojevima Službenog glasnika BiH (33/06, 41/06 i 91/06)

154 Za izmjene i dopune Poslovnika glasalo je 27 predstavnika, četiri su bila protiv a sedam suzdržano.

155 Član 2, stav 4. Izmjena i dopuna Poslovnika Predstavničkog doma PS BiH („Sl.glasnik BiH“, br.91/07)

156 Član 2.stav 5. Izmjena i dopuna poslovnika Predstavničkog doma PS BiH („Sl.glasnik BiH“, br. 91/07)

157 Čine ga predsjedavajući i prvi i drugi zamjenik predsjedavajućeg Doma

158 Član 21. stav 1. Poslovnik o radu PD PS BiH, („Sl.glasnik BiH“br.33/06)

jući odbije da učini ili je spriječen¹⁵⁹. Daljnje izmjene tiču se kvoruma za odlučivanje i donošenja odluka. Do tada važeći tekst Poslovnika predviđao je da Kolegij donosi odluke konsenzusom, te da ukoliko konsenzus ne bude postignut, odluku donosi Dom¹⁶⁰.

Usvojenim Izmjenama i dopunama, ovaj član je u bitnoj mjeri izmjenjen, te je utvrđeno da „Kvorum čine dva člana Kolegija, Kolegij svoje odluke donosi konsenzusom prisutnih članova, Ako naponi da se postigne konsenzus ne uspiju, odluku donosi Dom¹⁶¹.

Za razliku od ranijeg rješenja, za donošenje odluke više nije potreban glas svih članova Kolegija, već konsenzus prisutnih članova, čime je napravljen još jedan korak ka poboljšanju rada i funkcionalnosti u radu Kolegija, te spriječena eventualna blokada u radu ovog parlamentarnog tijela.

Daljnje izmjene tiču se rada Proširenog kolegija Doma¹⁶². Prijašnje rješenje predviđalo je da u radu Proširenog kolegija imaju učešće i predstavnici svakog kluba poslanika. Usvojene izmjene i dopune, učešće predstavnika klubova poslanika uspostavljaju kao pravo. „Kolegij radi u proširenom sastavu, uz pravo učešća predstavnika svakog kluba poslanika¹⁶³. Ove izmjene koje uvode „pravo učešća“ otvaraju mogućnost nekonzumiranja ovog prava, što u konačnici sprječava mogućnost blokade rada Proširenog kolegija.

Također promijenjen je i način odlučivanja u Proširenom Kolegiju, te redefinisano pitanje kvoruma. „Većina od ukupnog broja članova Proširenog kolegija čini kvorum, a odluke se donose većinom glasova članova Proširenog kolegija, koji su prisutni i koji glasaju. „suzdržani“ glasovi ubrajaju se u kvorum, ali se ne dodaju glasovima koji su „za“ ili „protiv¹⁶⁴. Za razliku od prijašnjeg rješenja koje je isključivo predviđalo konsenzus pri odlučivanju, sada je omogućeno odlučivanje od strane Kvoruma koji čini većina od ukupnog broja članova Kolegija, i to većinom glasova onih koji su prisutni i koji glasaju. Znači uvedeno je većinsko glasanje, što predstavlja značajan napredak u radu ovog Kolegija.

Daljnje izmjene odnosile su se na Zajednički kolegij oba doma PSBIH¹⁶⁵. Prve izmjene tiču se sazivanja sjednica ovog tijela. Ranijim rješenjem predviđeno je da sjednice Zajedničkog kolegija sazivaju naizmjenično predsjedavajući domova (prvu sjednicu sazivaju predsjedavajući oba doma PSBIH). Usvojenim Izmjenama i dopunama predviđeno je da sjednicu mogu sazvati i zamjenici predsjedavajućih domova, u slučajevima kada postoji spriječenost ili ako to odbiju: „Ako je predsjedavajući Doma naroda ili Predstavničkog

159 Član 3 Izmjena i dopuna Poslovnika o radu Predstavničkog doma PS BiH („Sl.glasnik BiH“, br.91/07)

160 Član 21. stav 2. Poslovnika o radu PD PS BiH („Sl.glasnik BiH“, br. 33/06)

161 Član 3. Izmjena i dopuna Poslovnika o rada PD PS BiH („Sl.glasnik BiH“, br 91/07)

162 Čine ga predsjedavajući, zamjenici predsjedavajućeg uz učešće predstavnika svakog kluba poslanika

163 Član 4. Izmjena i dopuna Poslovnika o radu PD PS BiH („Sl.glasnik BiH“, br.91/07)

164 Ibid član 4.

165 Zajednički kolegij čine predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućih oba doma Parlamentarne skupštine BiH

doma spriječen ili ako odbije da sazove sjednicu Zajedničkog kolegija, sjednicu Zajedničkog kolegija može sazvati svaki od njegovih zamjenika¹⁶⁶. Također izmijenjeno je i ranije rješenje koje se tiče donošenja odluka od strane ovog Kolegija. Naime za donošenje odluke po ranijem tekstu poslovnika bio je potreban konsenzus, a ukoliko se taj konsenzus ne postigne, konačnu odluku donose domovi. Usvojenim izmjenama i dopunama definisan je Kvorum i dijelom izmijenjen način donošenja odluka: „Većina članova Zajedničkog kolegija čini kvorum, pod uslovom da su prisutna najmanje dva člana iz svakog doma, „Zajednički kolegij donosi svoje odluke konsenzusom onih članova koji su prisutni i koji glasaju. Ako napori da se postigne konsenzus ne uspiju, odluke donose domovi.“¹⁶⁷ Vidimo da je navedenim članom uveden kvorum za odlučivanje, te da je način odlučivanja u skladu s tim izmijenjen u smislu da je za odlučivanje nije potreban konsenzus svih, već samo onih koji su prisutni i koji glasaju, naravno u skladu sa utvrđenim kvorumom. I ovaj kolegij dakle može u slučaju spriječenosti pojedinih članova, ili namjernog bojkota sjednica neometano raditi.

Daljnje izmjene i dopune odnose se također na Poglavlje III odnosno Odjeljak B. Usvojene izmjene tiču se predsjedavanja sjednicama: „Ako predsjedavajući ne prisustvuje sjednici Doma, dužnost predsjedavajućeg preuzima prvi zamjenik predsjedavajućeg. Ako prvi zamjenik predsjedavajućeg ne prisustvuje sjednici Doma, dužnost predsjedavajućeg obavlja drugi zamjenik predsjedavajućeg“¹⁶⁸. Navedena izmjena, odnosno citirana formulacija vrlo je slična ranijem rješenju¹⁶⁹,. Usvojenim izmjenama iz teksta je prevashodno izostavljena riječ „privremeno“, koja je zamjeniku ostavljala mogućnost da obavlja funkciju predsjedavajućeg jedino u slučaju neke privremene i objektivne okolnosti. Sada nakon usvojenih Izmjena i dopuna, zamjenik predsjedavajućeg može preuzeti i obavljati dužnosti predsjedavajućeg „ako predsjedavajući ne prisustvuje sjednici doma“. Dakle, razlog njegovog nepristva je potpuno irelevantan (svojevoljno ili iz nekih drugih razloga objektivne prirode).

Izmjene i dopune koje se odnose na Odjeljak C. Opće odredbe o komisijama Doma su dosta slične gore navedenim izmjenama u radu sjednica Doma. Kao i u gore navedenom slučaju, za razliku od ranijeg rješenja koje je predviđalo da prvi zamjenik i drugi zamjenik mogu zamijeniti predsjedavajućeg komisije samo kad je ovaj spriječen da obavlja dužnost predsjedavajućeg, usvojenim izmjenama predviđeno je da „Ako predsjedavajući komisije ne prisustvuje sjednici komisije dužnost predsjedavajućeg obavlja prvi zamjenik predsjedavajućeg. Ako prvi zamjenik predsjedavajućeg ne prisustvuje sjednici komisije, dužnost obavlja drugi zamjenik predsjedavajućeg.“¹⁷⁰ Znači i u ovom slučaju irelevantan je razlog nepristustvovanja sjednici predsjedavajućeg Komisije.

Sljedećim članom usvojenih Izmjena i dopuna Poslovnika o radu Predstavničkog doma PS BIH definisano je pitanje kvoruma i način donošenja odluka

166 Član 5. Izmjena i dopuna Poslovnika o radu PD PSBIH ("Sl.glasnik BiH", br.91/07)

167 Član 5.Izmjena i dopuna Poslovnika o radu PD PSBIH ("Sl.glasnik BiH", br.91/07)

168 Ibid član 6.

169 Član 26, stav 2. Poslovnika o radu PD PSBIH („Sl.glasnik BIH“, br.33/06)

170 Član 8. Izmjena i dopuna Poslovnika o radu PD PS BIH („Sl.glasnik BIH“, br.91/07)

u zajedničkim komisijama. Naime u skladu sa članom 49. tada važećeg Poslovnika o radu Predstavničkog doma PS BiH, kvorum za rad komisije je sačinjavalo sedam članova komisije, od čega je najmanje polovina članova komisije iz svakog doma, uz uslov da ta većina obuhvata najmanje po jednog predstavnika svakog konstitutivnog naroda iz Doma naroda. Usvojenim izmjenama izbrisan je onaj dio ovog stava koji se ticao dodatnog uslova „najmanje po jedan predstavnik svakog konstitutivnog naroda iz Doma naroda „ čime je pitanje kvoruma bitno promijenjeno. Istim članom¹⁷¹ Izmjena i dopuna Poslovnika o radu Predstavničkog doma, promijenjen je i stav 2. člana 49. Poslovnika koji govori o načinu odlučivanja Zajedničke komisije. Za razliku od prethodnog rješenja usvojenim izmjenama predviđeno je da: Zajednička komisija odlučuje prostom većinom članova koji su prisutni i koji glasaju uz uslov da ta većina sadrži najmanje jednu trećinu članova svakog doma koji su prisutni i koji glasaju i jednog predstavnika iz konstitutivnih naroda, čiji je najmanje jedan predstavnik prisutan i glasa. Izuzetno od ove odredbe, Zajednička komisija za administrativne poslove, kada donosi konačne odluke, primjenjuje odredbe iz čl.79. i 80. Poslovnika¹⁷². Vidimo da u skladu sa navedenim izmjenama, predstavnici iz reda konstitutivnih naroda ne moraju nužno biti iz Doma naroda, već to mogu biti i poslanici iz Predstavničkog doma iz reda konstitutivnih naroda.

Predmetom izmjena i dopuna bile su i odredbe Poslovnika u Poglavlju IV a koje se tiču sjednica doma i zajedničkih sjednica oba doma. Prve izmjene tiču se sazivanja sjednica. Za razliku od ranijeg rješenja kojim je predsjedavajući sazivao sjednicu u dogovoru sa zamjenicima¹⁷³, usvojenim izmjenama utvrđeno je da predsjedavajući može sazvati sjednici i na „ličnu inicijativu“. ¹⁷⁴ Član 62.stav 2. koji je predviđao da se poziv za održavanje sjednice Doma dostavlja poslanicima deset dana prije održavanja sjednice nije bio predmet izmjena.. Izmijenjen i dopunjen je stav 3 . člana 63 te sada glasi „ Izuzetno od odredbi st. (1) i (2) ovog člana, iz opravdanih razloga i na zahtjev najmanje deset poslanika ili na zahtjev većine članova Kolegija, predsjedavajući će sazvati sjednicu Doma u roku od deset dana od dana prijema spomenutog zahtjeva. U tom slučaju, dnevni red sjednice može biti predložen za vrijeme njenog održavanja“. ¹⁷⁵ Znači, predsjedavajući, ukoliko postoji zahtjev najmanje deset poslanika ili većine članova Kolegija, će sazvati sjednicu ne samo u „hitnim slučajevima“, kako je to ranije normirano, nego iz „opravdanih razloga,„.

Predmet izmjena je bio i član 65. stav 1. do tada važećeg Poslovnika, a koji se tiče predlaganja nove i izostavljanja neobavezne tačke dnevnog reda. U skladu sa ovim članom poslanici kao i ostali ovlašteni predlagači imali su pravo tražiti izostavljanje neobavezne tačke i predlaganje nove tačke dnevnog reda na početku sjednice. Navedeno rješenje je dopunjeno na način da poslanici i ovlašteni predlagači trebaju uz novu tačku dnevnog reda dostaviti i „odgovarajući materijal u pisanoj formi“¹⁷⁶.

171 Član 9 Izmjena i dopuna Poslovnika o radu PD PS BiH („Sl.glasnik BiH“, br.91/07)

172 Ibid

173 Član 62. stav 1. Poslovnika o radu PD PS BiH („Sl.glasnik BiH“, b r.33/06)

174 Član 10. Izmjena i dopuna Poslovnika o radu PD PS BiH („Sl.glasnik BiH“, br.91/07)

175 Član 10. stav 2. Izmjena i dopuna Poslovnika o radu PD PS BiH („Sl.glasnik BiH“, br. 91/07)

176 Član 11. stav 1 Izmjena i dopuna Poslovnika o radu PD PS BiH („Sl.glasnik BiH“, br. 91/07)

Daljnje izmjene odnosile su se na Odjeljak C odnosno na pitanje kvoruma za rad Predstavničkog doma PS BIH¹⁷⁷ predviđao je da: „Kvorum čine 22 poslanika, uz uslov da je prisutna najmanje po jedna trećina poslanika iz svakog entiteta, osim ako za odlučivanje u pojedinim pitanjima Ustavom BIH i ovim poslovníkom nije drugačije određeno“. Usvojenim izmjenama i dopunama Poslovníka ¹⁷⁸, kvorum čini „većina svih članova izabranih u Predstavnički dom.“ Odredbe koje su tražile prisutnost najmanje jedne trećine poslanika iz svakog entiteta su brisane. Ove odredbe su izazvale dosta polemike, te se Visoki predstavnik u Objašnjenju ove odluke danom 24.10.2007. godine posebno osvrnuo na ovo pitanje te istakao da se izmjenama i dopunama ovog člana Poslovníka o radu PD PS BIH onemogućavaju eventualne blokade rada Predstavničkog doma izazvane pukim nepojavlivanjem poslanika iz jednog entiteta, te da bi se njima ustvari „...sadašnji Poslovník Predstavničkog doma uskladio sa Ustavom“.¹⁷⁹

Predmet Izmjena i dopuna bio je i član 70. (Rasprava o povredi Poslovníka i korekcija citata), u skladu sa ranijim rješenjem „...Poslanik može tražiti riječ kako bi korigirao citat...poslanik se mora ograničiti na korekciju, odnosno objašnjenje, koje ne može trajati duže od tri minute“. Izmjenama i dopunama, ovaj stav je proširen te je dodat sljedeći tekst „ni više od dva puta u okviru jedne tačke dnevnog reda“¹⁸⁰.

Daljnje izmjene i dopune odnosile su se na član 74. (Prekid sjednice) Naime, po tada važećem Poslovníku, Predsjedavajući je mogao donijeti odluku o prekidu sjednice ukoliko ocjeni da nije u stanju održavati red za vrijeme sjednice. Tu odluku je mogao donijeti u dogovoru sa zamjenicima. Prekid sjednice nije smio trajati duže od jednog sata.

Izmjenama i dopunama Poslovníka sada je predviđeno da „Ako predsjedavajući iz bilo kojeg razloga ocijeni da je svrsishodno prekinuti sjednicu, on će u dogovoru sa zamjenicima, donijeti odluku o prekidu sjednice“¹⁸¹. Znači predsjedavajući u dogovoru sa zamjenicima može donijeti odluku o prekidu sjednice „iz bilo kojeg razloga kojeg smatra svrsishodnim“ a ne samo u slučajevima kada nije u stanju održati red za vrijeme sjednice.

Također za razliku od ranijeg rješenja produženo je trajanje prekida sa 1 na 24. sata, te propisano da o nastavku sjednice predsjedavajući treba izvijestiti Dom nakon dogovora sa zamjenicima. „O nastavku sjednice odlučit će u dogovoru sa zamjenicima o čemu će izvijestiti Dom. Prekid ne može trajati duže od 24. sata, osim ako Dom svojim zaključkom ne odredi duži rok“¹⁸².

Izmijenjene su i odredbe Poslovníka koje se tiču Pauze – Član 77. Naime u skladu sa tada važećim rješenjem Predsjedavajući je bio dužan dati pauzu ukoliko bilo koji klub poslanika zatraži pauzu od 30 minuta za svaku odgo-

¹⁷⁷ Tekst Poslovníka o radu PD PS BIH objavljen u „Sl.glasniku BiH“, br. 33/06)

¹⁷⁸ Član 12. stav 1. Izmjena i dopuna Poslovníka o radu PD PS BIH („Sl.glasnik BiH“, br. 91/07)

¹⁷⁹ Objašnjenje Odluke Visokog predstavnika od 19.10.2007.godine., 24.10.2007. [http://www.ohr.int/ohr-dept/press/default.asp.content-id,12.06.2008.](http://www.ohr.int/ohr-dept/press/default.asp.content-id,12.06.2008)

¹⁸⁰ Član 13. Izmjena i dopuna Poslovníka o radu PD PS BIH („Sl.glasnik BiH“ br. 91/07)

¹⁸¹ Ibid., član 14. stav 1.

¹⁸² Član 14. stav 2 Izmjena i dopuna Poslovníka o radu PD PS BIH („Sl.glasnik BiH“ br. 91/07)

varajuću tačku, s tim što je ta njegova dužnost bila uslovljena početkom glasanja. Usvojenim izmjenama brisane su odredbe koje govore o obavezi davanja pauze ako nije počelo glasanje.¹⁸³

Usvojene izmjene i dopune omogućile su predsjedavajućem da odredi pauzu iz bilo kojeg razloga koji on smatra svrsishodnim u bilo kojem trenutku, s tim da ta pauza ne može trajati više od jednog sata¹⁸⁴.

Poseban značaj svakako imaju Izmjene i dopune Poslovnika o radu Predstavničkog doma PS BiH, a koje se tiču donošenja odluka u Predstavničkom domu. Član 79. tada važećeg Poslovnika predviđao je sljedeće: „Odluke u Domu donose se većinom glasova poslanika koji su prisutni i koji glasaju. Suzdržani glasovi ubrajaju se u kvorum i ne dodaju se glasovima koji su „za“, odnosno „protiv“. Poslanici ulažu napore kako bi većina uključivala najmanje jednu trećinu poslanika s teritorije svakog entiteta, osim ako je drugačije predviđeno Ustavom BiH i ovim poslovníkom. Ako se poslanik prilikom glasanja ne izjasni „za“, „protiv“ ili „suzdržan“, a prisutan je u Sali prilikom glasanja, smatra se „suzdržanim“. U svim slučajevima, broj prebrojanih glasova mora biti najmanje jednak kvorumu propisanom u članu 67. stav 2. ovog Poslovnika, osima ako Ustavom BiH i ovima Poslovníkom nije drugačije predviđeno“.

Sljedećim članom- članom 80. bilo je regulisano pitanje procedure kada većina ne sadrži jednu trećinu glasova s teritorije svakog entiteta i to na sljedeći način: „Ako većina glasova ne sadrži jednu trećinu glasova s teritorije svakog entiteta, predsjedavajući može odrediti pauzu u trajanju do 60 minuta, tokom koje Kolegij, u saradnji s predsjedavajućim klubova i nezavisnim poslanicima, pokušava naći rješenje. Ako sporno pitanje nije riješeno nakon pauze iz stava (1) ovog člana, predsjedavajući saziva Kolegij, koji radi kao komisija, nastoji u roku od tri dana postići saglasnost. Ako Kolegij uspije postići saglasnost, o tome se obavještava Dom, nakon čega se glasa u skladu s članom 79. Poslovnika.

Ako Kolegij ne uspije postići saglasnost ili ako postigne saglasnost novim rješenjem koje nije bilo predmet glasanja u Domu, odluku donosi većina od ukupnog broja poslanika koji su prisutni i koji glasaju, uz uslov da glasovi protiv ne sadrže dvije trećine ili više poslanika izabranih iz svakog entiteta. U slučaju nedostatka kvoruma, ako nakon pauze predsjedavajući utvrdi ili glasanje pokaže da i dalje nema kvoruma, razmatrano pitanje odgađa se za narednu sjednicu“

Usvojenim izmjenama i dopunama član 79. je zamijenjen novim odredbama koje predviđaju sljedeći način donošenja odluka. „Sve odluke u Domu donose se većinom glasova onih koji su prisutni i koji glasaju“¹⁸⁵. Poslanici imaju obavezu da ulože maksimalne napore da ta većina „uključuje najmanje jednu trećinu glasova delegata ili poslanika sa teritorija svakog entiteta“¹⁸⁶. Znači više se za donošenje odluke ne traži jedna trećina svih poslanika

183 Ibid., član 15. stav 1.

184 Ibid., član 15. stav 2.

185 Član 16, stav 1 Izmjena i dopuna Poslovnika o radu PD PS BiH („Sl. glasnik BiH“ br. 91/07)

186 Ibid

izabраниh sa teritorije svakog entiteta već „najmanje jedna trećina glasova delegata ili poslanika s teritorije svakog entiteta. Ove izmjene su posebno i obrazložene o ranije citiranom Objašnjenju Visokog predstavnika od 24.10.2007. godine: „Tekstovima dosadašnjih poslovnika tumači se ustavni uslov da većina uključuje barem 1/3 glasova članova delegata s teritorije svakog entiteta na način da se upućuje na sve članove/delegate izabrane iz jednog entiteta“. Predloženim izmjenama tumači se uslov 1/3 na način da se isti odnosi samo na one članove /delegate koji su prisutni i koji glasaju. Ova izmjena iziskuje da predstavnici iz svakog entiteta budu prisutni na sjednici ukoliko žele da glasaju „protiv“ odluke.

S obzirom da i u ovom slučaju može doći do situacije da većina glasova ne uključuje 1/3 glasova delegata ili poslanika s teritorije svakog entiteta Izmjenama i dopunama Poslovnika je propisano da u tom slučaju: „Predsjedavajući i njegovi zamjenici sastat će se kao komisija i pokušati da osiguraju saglasnost u roku od tri dana nakon glasanja. Ako to ne uspiju, odluke se donose većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju, pod uslovom da glasovi protiv ne smiju da sadrže 2/3 ili više delegata ili poslanika izabраниh iz svakog entiteta“¹⁸⁷.

Objašnjavajući ovu Izmjenu, Visoki predstavnik je u svom „Objašnjenju“ naveo da se: Formulacija zadnje rečenice člana IV (3) d) Ustava odnosi na „dvije trećine ili više delegata ili članova izabраниh iz svakog entiteta nasuprot *glasova* navedenih delegata ili članova .

Stoga su ove izmjene ustvari usmjerene na usklađivanje ovog dijela Poslovnika sa formulacijom iz Ustava BiH, odnosno da zahtjev za 2/3 bude izračunat na osnovu ukupnog broja delegata/članova izabраниh iz svakog entiteta nasuprot broju članova/delegata koji su prisutni i koji glasaju.

Također usvojenim Izmjenama i dopunama Poslovnika, predviđeno je da: „Ako predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg postignu saglasnost iz člana 79. ovog Poslovnika, relevantna odluka Doma smatra se usvojenom, a Dom se o tome obavještava na odgovarajući način. Izuzetno od odredbi člana 21. ovog Poslovnika, saglasnost se postiže konsenzusom predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg“¹⁸⁸.

Kao što vidimo došlo je do bitne promjene u odnosu na ranije rješenje koje je predviđalo ponavljanje postupka glasanja u Predstavničkom domu. Stoga je i ovo pitanje posebno obrazloženo u „Objašnjenju“, te je u tom smislu Visoki predstavnik istakao: „Premda se u Ustavu predviđa, prema članu IV (3) d), da je uloga predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg da pokušaju postići saglasnost o odluci koja je već prošla prvi korak, postojećim poslovnicima parlamentarne skupštine se umjesto toga propisuje da će kolegij nakon usaglašavanja obavijestiti dom, koji potom mora iznova glasati o odluci uz identičan uvjet da poduzme najveće napore da sakupi najmanje 1/3 entitetskih glasova. Ovom odredbom se zapravo uvodi dodatni mehanizam blokade u sistemu i otvara mogućnost pojave začaranog kruga budući da bi se odluke mogle beskonačno prosljeđivati iz Doma u Kolegij i iz Kolegija u Dom. Ovo je u skorije vrijeme dovelo do vrlo konkretnih blokada značajnog

187 Ibid

188 Član 17.stav 2 Izmjena i dopuna Poslovnika o radu PD PS BiH („Sl.glasnik BiH“ br. 91/07)

broja odluka. Predložene izmjene u cijelosti odgovaraju formulaciji iz Ustava uz istovremeno uvođenje izvjesnog broja poboljšanja.”

Daljnje izmjene Poslovnika tiču se elektronskog sistema glasanja- član 82. Usvojenim izmjenama je predviđeno da „Elektronski sistem omogućava i tajno glasanje, za što je potrebno odobrenje Doma”¹⁸⁹. Za razliku od ranijeg rješenja gdje to odobrenje nije traženo.

Također izmijenjene su i odredbe iz člana 100. (Sadržaj prijedloga zakona) tada važećeg Poslovnika u smislu da je uz prijedlog zakona koji se dostavlja potrebno dostaviti obrazloženje koje pored ranije propisanih rješenja¹⁹⁰ treba sadržati i „mišljenje Direkcije za evropske integracije o usklađenosti prijedloga zakona za zakonodavstvom EU”¹⁹¹ te „Kada je poslanik predlagač zakona, mišljenje Direkcije za evropske integracije o usklađenosti prijedloga zakona sa zakonodavstvom EU pribavlja Kolegij Doma”¹⁹². Ovim izmjenama poslanicima je stavljena na raspolaganje stručna pomoć Zakonodavno-pravnog sektora PS BiH prilikom izrade prijedloga zakona.

Predmet izmjena i dopuna su bili i rokovi za usaglašavanje prijedloga zakona sa Ustavom BiH, te rok u kojem nadležna komisija dostavlja mišljenje o principima predloženog zakona Usvojenim izmjenama skraćen je rok u kojem Ustavopravna komisija, dostavlja mišljenje predsjedavajućem Doma o usaglašenosti prijedloga zakona sa Ustavom sa 15 na 10 dana¹⁹³, te rok u kojem nadležna komisija koja razmatra prijedlog zakona u prvoj fazi također sa 15 na 10 dana¹⁹⁴.

Već navedeni član 104. važećeg Poslovnika koji se tiče Prve faze pred nadležnom komisijom nije izmijenjen samo u smislu već navedenog skraćivanja roka za dostavljanje mišljenja, već je i proširen novim članom 104a. koji glasi:

(1) Komisije iz člana 103. (Ustavopravna komisija) i 104. (Nadležna komisija) mogu podnijeti zahtjev Kolegiju Doma za produženje roka za dostavljanje mišljenja s navođenjem razloga za nemogućnost dostavljanja mišljenja.

(2) Kolegij Doma donosi odluku po zahtjevu komisija iz stava (1) i utvrđuje krajnji rok za dostavljanje mišljenja, u skladu s prijedlogom komisije.

(3) U slučaju da komisija ne dostavi mišljenje do krajnjeg roka, Dom se izjašnjava o određivanju novog roka ili o obustavi zakonodavnog postupka¹⁹⁵.

Predmet izmjena bio je i član 109 (Podnošenje amandmana). Ne radi se o toliko bitnim suštinskim izmjenama, već se ustvari usvojenim izmjenama

189 Ibid., član 18. stav 1.

190 Vidjeti član 100. stav 2. Poslovnika o radu PD PS BiH („Sl.glasnik BiH”, br. 33/06)

191 Član 20.stav 1. Izmjena i dopuna Poslovnika o radu PD PS BiH („Sl.glasnik BiH”, br.91/07)

192 Član 20.stav 1. Izmjena i dopuna Poslovnika o radu PD PS BiH („Sl.glasnik BiH”, br.91/07)

193 Ibid, član 21. stav 1.

194 Ibid., član 22. stav 1.

195 Ibid., član 23. stav 1

daje mogućnost poslanicima i njihovim klubovima da traže i dobiju stručnu pomoć prilikom izrade istih od strane Zakonodavno-pravnog sektora PS BiH.¹⁹⁶

Usvojenim izmjenama i dopunama, dopunjen je i član 111. koji se tiče izvještaja nadležne komisije. Ranija rješenja su zadržana, s tim da su dodana tri nova stava koja omogućavaju Nadležnoj komisiji da može podnijeti zahtjev Kolegiju Doma za produženje roka za dostavljanje izvještaja – naravno uz navođenje razloga, te koja definišu postupanje Kolegija u tom slučaju. Tako prema usvojenim izmjenama Kolegij Doma: "Donosi odluku po zahtjevu Komisije i utvrđuje krajnji rok za dostavljanje izvještaja u skladu sa prijedlogom Komisije. U tom slučaju krajnji rok za podnošenje amandmana iz člana 109. stav (1) je 24. sata prije održavanja sjednice komisije."¹⁹⁷ Ukoliko do toga ne dođe predviđeno je sljedeće: „U slučaju da komisija ne dostavi izvještaj do krajnjeg roka, Dom se izjašnjava o utvrđivanju novog roka ili o obustavljanju zakonodavnog postupka."¹⁹⁸

Izmijenjen je i član 112., odnosno dodat je novi stav koji „Proces iz stava (3) - (Koji daje mogućnost Domu da ukoliko ne prihvati izvještaj od nadležne komisije, da traži izradu novog izvještaja zasnovanog na novim smjernicama i u roku koje je utvrdio Dom – op.a.) može se ponavljati najviše dva puta, nakon čega se zakonodavni postupak obustavlja u slučaju da izvještaj ne bude prihvaćen.

Izmjene je pretrpio i onaj dio Poslovnika koji se ticao javne rasprava - konkretno član 114, stav 2. Izmjenama ovog stava predviđeno je „Javna rasprava održat će se u roku od 15 dana. U tom slučaju rokovi utvrđeni članom 109. stav i članom 111. st. (1) i (2) produžavaju se za 15 dana od dana održane javne rasprave“¹⁹⁹.

Također Izmjenama i dopunama predviđena je i izmjena odnosno dopuna Poslovnika u vezi sa Postupkom za autentično tumačenje zakona i drugih općih akata, na način što je već postojeći član 137. dopunjen novim stavom koji jasno definiše, normira rad ustavnopravne komisije prilikom odlučivanja o jasnoći norme na sljedeći način, „Nakon što Ustavnopravna komisija cijeneći jasnoću norme, odluči da je norma jasna i da je nije potrebno tumačiti, postupak po zahtjevu za autentično tumačenje obustavlja se o čemu se izvještava Kolegij Doma, nadležna komisija i podnosilac zahtjeva,“²⁰⁰.

2.2. Izmjene i dopune Poslovnika o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Izmjene i dopune Poslovnika o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH usvojio je

196 Ibid., član 24. stav 1

197 Član 25. stav 5 Izmjena i dopuna Poslovnika o radu PD PS BiH („Sl.glasnik BiH“, br.91/07)

198 Ibid., član 25. stav 6.

199 Ibid., član 27. stav 1.

200 Ibid., član 19. stav 1.

na 1. vanrednoj sjednici održanoj 30. novembra 2007. godine i objavljene su u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine u broju 91/07. Do usvajanja je također, kao i u slučaju Izmjena i dopuna Poslovnika o radu Predstavničkog doma, došlo nakon inicijative, odnosno prijedloga Visokog predstavnika od 19. 10. 2007. godine

Predložene, a kasnije i usvojene Izmjene i dopune ovog poslovnika, u prvom redu odnosile su se na sazivanje sjednice Kolegija, te sazivanje sjednice Zajedničkog kolegija. Sjednicu kolegija tako u skladu sa usvojenim izmjenama može sazvati jedan od članova Kolegija ukoliko je predsjedavajući spriječen ili odbija da sazove sjednicu.²⁰¹ Identično rješenje je prihvaćeno i kod sazivanja sjednica Zajedničkog kolegija, tako da iz istih razloga sjednicu može sazvati jedan od zamjenika predsjedavajućeg Doma naroda²⁰²

Također predmet izmjene su bile i odredbe koje se tiču kvoruma Kolegija i kvoruma Zajedničkog kolegija, te načina odlučivanja u ovim parlamentarnim tijelima.²⁰³ Usvojena rješenja kao što vidimo su analogna ranije navedenim izmjenama i dopunama Poslovnika o radu Predstavničkog doma.

Predmet izmjena su bile i odredbe koje se tiču preuzimanja dužnosti predsjedavajućeg Doma naroda.²⁰⁴kada on ne prisustvuje sjednici, te odredbe koje se tiču preuzimanja dužnosti predsjedavajućeg Komisije²⁰⁵.

Izmijenjene i dopunjene su i odredbe koje se tiču načina odlučivanja Zajedničke komisije,²⁰⁶ te odredbe koje se tiču sazivanja sjednica Doma na ličnu inicijativu Predsjedavajućeg²⁰⁷.

Vezano za sazivanje sjednice Doma naroda usvojenim izmjenama i dopunama je predviđeno da: „...Iz opravdanih razloga i na zahtjev najmanje pet delegata ili na zahtjev većine članova Kolegija, predsjedavajući će sazvati sjednicu Doma u roku od tri dana od dana prijeme spomenutog zahtjeva. U tom slučaju dnevni red sjednice može biti predložen za vrijeme njenog održavanja, a materijali podijeljeni na samoj sjednici“²⁰⁸

Kao i kod Izmjene i dopuna Poslovnika Predstavničkog doma PS BIH, i ovdje su izmijenjene odredbe kojima je regulisan način donošenja odluka. Tako je u potpunosti izmijenjen tada važeći član 73 i zamijenjen novim članom koji predviđa sljedeći način glasanja:

1. Sve odluke u oba doma donose se većinom glasova onih koji su prisutni i koji glasaju.

201 Član 1. Izmjena i dopuna Poslovnika Doma naroda PS BIH („Sl.glasnik BiH“. br.91/07)

202 Ibid.,, član 3. stav 1.

203 Ibid, član 2. stav 1. i Član 3. stav 2.

204 Ibid.,, član 4. i 5.

205 Ibid.,, član 6.

206 Ibid.,, član 8.

207 Ibid.,, član 9. stav 1.

208 Ibid.,, član 9. stav 2.

2. Delegati i poslanici će maksimalno nastojati da ta većina uključuje najmanje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorija svakog entiteta.

3. Ako većina glasova ne uključuje jednu trećinu glasova delegata ili poslanika sa teritorije svakog entiteta, predsjedavajući i njegovi zamjenici sastat će se kao komisija i pokušati da osiguraju saglasnost u roku od tri dana nakon glasanja.

4. Ako to ne uspije, odluke se donose većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju, pod uslovom da glasovi protiv ne smiju da sadrže dvije trećine ili više delegata ili poslanika izabranih iz svakog entiteta.

I ostale izmjene koje se tiču načina odlučivanja²⁰⁹ istovjetne su usvojenim izmjenama Poslovnika o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.

Usvojene izmjene i dopune Poslovnika o radu oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, predstavljaju korak naprijed u cilju uspostavljanja efikasnog procesa parlamentarnog odlučivanja. Usvajanjem ovih izmjena i dopuna, proces odlučivanja je u velikoj mjeri pojednostavljen, smanjena je mogućnost blokade rada domova i njihovih parlamentarnih tijela. Nažalost, do usvajanja ovih izmjena je došlo prvenstveno zahvaljujući aktivnostima Visokog predstavnika, a ne domaćih političkih snaga zastupljenih u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

2.3. Zakoni usvojeni od strane Parlamentarne skupštine, nakon što ih je na privremenoj osnovi nametnuo Visoki predstavnik

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je predstavničko tijelo, nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti, tijelo koje kao svoju osnovnu funkciju ima funkciju donošenja zakona. Od uspostavljanja ove institucije do danas Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, usvojila je niz zakona.²¹⁰ Nažalost veliki broj tih zakona, prije njihovog usvajanja od strane Parlamentarne skupštine BiH, nametnut je od strane Visokog predstavnika, te stupao na snagu na privremenim osnovama, tako da zasluge za donošenje nekih od najvažnijih zakona u proteklom periodu pripadaju Visokom predstavniku, a ne domaćim političkim snagama zastupljenim u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

Svoja zakonodavna ovlaštenja Visoki predstavnik prvi put je upotrijebio u decembru 1997. godine kada je proglasio Zakon o državljanstvu Bosne

²⁰⁹ Član 11i član 12 Izmjena i dopuna Poslovnika Doma naroda PS BiH („Sl.glasnik BiH“, br.91/07)

210 U prvom mandatnom periodu:	1996-1998. godine- usvojeno je	18. zakona
U drugom mandatnom periodu:	1998 -2000.godine – usvojeno je	25. zakona
U trećem mandatnom periodu:	2000 – 2002. godine – usvojeno je	63. zakona
U četvrtom mandatnom periodu:	2002 – 2006. godine – usvojeno je	229. zakona
U petom mandatnom periodu:	2006- kraj 2007. godine – usvojeno je	40. zakona

i Hercegovine. *Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine* nametnut je od strane Visokog predstavnika 16.12.1997. godine. U svojoj Odluci ²¹¹ kojom se proglašava ovaj Zakon, Visoki predstavnik se obratio tadašnjim članovima Predsjedništva te istakao: „U skladu sa članom II 1 Bonske Deklaracije određen je krajnji rok 15. decembar 1997. godine za donošenje Zakona o državljanstvu, Zakona o putnim ispravama i Zakona o Vijeću ministara BiH. Taj rok je protekao i samo dva zakona i to Zakon o Vijeću ministara i Zakon o putnim ispravama su usvojeni u propisanoj proceduri od strane Parlamentarne skupštine BiH“. S obzirom da Zakon o državljanstvu BiH nije usvojen od strane Parlamentarne skupštine BiH, Visoki predstavnik u skladu sa „ovlaštenjima koja su dana članom V Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir i člana XI Bonske deklaracije odlučuje da Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine stupi na snagu 1.januara 1998. na privremenoj osnovi sve dok ga Parlamentarna skupština ne usvoji u istoj formi bez amandmana i dodatnih uslova.“ Zakon o državljanstvu se nalazi u prilogu odluke i treba biti objavljen u službenim novinama Bosne i Hercegovine. Donošenje ovog zakona bio je događaj prvorazrednog značaja iz najmanje dva razloga:

1. Visoki predstavnik je prvi put upotrijebio svoja zakonodavna ovlaštenja (ustanovljena Bonskom deklaracijom- op. a.).

2. Donošenjem ovog Zakona BiH je dobila jedan od najvažnijih zakona

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, usvojila je ovaj Zakon 1999. godine (na sjednici Predstavničkog doma održanoj 27. 07. 1999. godine. i sjednici Doma naroda održanoj 27. 7. 1999. godine) te je isti objavljen u Službenom glasniku BiH broj 13/99.

U toku 1998. godine Visoki predstavnik je nametnuo tri zakona. Prvi je *Zakon o zastavi Bosne i Hercegovine*. Visoki predstavnik je proglasio ovaj zakon Odlukom²¹² od 03.02. 1998. godine. U svojoj Odluci Visoki predstavnik je istakao sljedeće: „s žaljenjem konstatujem da članovi Parlamentarne skupštine na šestoj sjednici nisu uspjeli postići saglasnost... te nisu usvojili Zakon o zastavi Bosne i Hercegovine. U Predstavničkom domu za Alternativu 1 glasalo je 16 poslanika, 16 ih je bilo suzdržano i jedan poslanik je bio protiv“. „U skladu sa svojim ovlaštenjima koja su mi data Aneksom 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir i članom XI Bonske deklaracije.... proglašavam Zakon o zastavi Bosne i Hercegovine.“ Zakon o zastavi Bosne i Hercegovine Parlamentarna skupština usvojila je tek 2001. godine (na sjednici Predstavničkog doma održanoj 6. 6. 2001. godine i Doma naroda 23. 5. 2001.godine) nakon čega je i objavljen u Službenog glasniku BiH, broj 19/01.

Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini, Visoki predstavnik je nametnuo 03.februara 1998. godine. U Odluci²¹³ kojom pro-

211 Odluka o proglašenju Zakona o državljanstvu BiH, od 16.12.1997.godine (tekst preuzet sa http://www.ohr.int/print/?content_id=343, 07. 06. 2008.godine

212 Odluka o proglašenju Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine http://www.ohr.int/print/?content_id=344

213 Odluka o proglašenju Okvirnog zakona o privatizaciji preduzeća i banaka u BiH http://www.ohr.int.print/?content_id=21

glašava ovaj Zakon Visoki predstavnik se pozvao na isti pravni osnov kao i kod proglašenja ranijih zakona, te istakao značaj ovog zakona. Istakao je da je svrha ovog zakona „ustanovljavanje sigurnog okruženja za proces privatizacije kako preduzeće tako i banaka u Bosni i Hercegovini, a sve u cilju dobrobiti građana Bosne i Hercegovine, uključujući i raseljena lica i izbjeglice“. Ova Odluka stupila je na snagu osam dana nakon njenog objavljivanja u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine i također je objavljen u službenim novinama entiteta. Ovaj zakon Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je tek 1999. godine (na sjednici Predstavničkog doma održanoj 14. 07. 1998. godine te sjednici Doma naroda održanoj 19. 07. 1999. godine.) i nakon toga je objavljen u Službenom glasniku BiH broj 12/99.

Zakon o telekomunikacijama Bosne i Hercegovine Visoki predstavnik nametnuo je odlukom od 11. 09. 1998. godine, a Parlamentarna skupština BiH, usvojila ga je tek 1999. godine (na sjednici Predstavničkog doma održanoj 08. 06. 1999. godine i sjednici Doma naroda održanoj 09. 06. 1999. godine) i objavljen je u Službenom glasniku BiH, broj 10/99. Napomena: Prestao važiti donošenjem Zakona o komunikacijama BiH („Sl.glasnik BiH“, br. 33/02).

U toku 1999. godine Visoki predstavnik nametnuo je dva zakona: *Zakon o državnoj himni Bosne i Hercegovine* Visoki predstavnik proglasio je Odlukom od 25.6.1999. godine. U Odluci²¹⁴ je naveo: „U skladu sa svojim ovlaštenjima prema Aneksu 10. Općeg okvirnog sporazuma...odlučujem da Zakon o državnoj himni Bosne i Hercegovine stupa na snagu odmah na privremenim osnovama, dok Dom naroda ne usvoji ovaj zakon u utvrđenoj formi, bez amandmana i dodatnih uslova“. Ovim zakonom utvrđena je Državna himna, te način njene upotrebe kao simbola Države, te je propisano kada će se ista izvoditi. Zakon o Državnoj himni Parlamentarna skupština usvojila je tek 2001. godine (Predstavnički dom je ovaj Zakon usvojio na sjednici održanoj 10. 2. 1999.godine – prije njegovog nametanja od strane Visokog predstavnika, ali je Dom naroda isti usvojio tek na sjednici održanoj 23 .5. 2001. godine) pa je Zakon objavljen u Službenom glasniku BiH br. 19/01.

Zakon o administrativnim taksama Visoki predstavnik nametnuo je Odlukom od 30. 07. 1999.godine. I u ovoj Odluci²¹⁵ Visoki predstavnik je naveo: „U skladu sa svojim ovlaštenjima prema Aneksu 10. Općeg....., te članom XI Bonske deklaracije.....stupna na snagu na privremenim osnovama dok ga Parlamentarna skupština ne usvoji). Parlamentarna skupština ovaj Zakon je usvojila tek 2002. godine (na sjednici Predstavničkog doma održanoj 3. 7. 2002. godine i sjednici Doma naroda održanoj 25. 06. 2002. godine) te je isti objavljen u Službenom glasniku BiH broj 16/02.

U toku 2000 godine od strane Visokog predstavnika nametnuti su sljedeći zakoni: *Zakon o Državnoj graničnoj službi* Visoki predstavnik nametnuo je 13.januara 2000. godine. Ovom Odlukom²¹⁶ ustanovljena je Državna granična služba BiH, te utvrđene njene nadležnosti i implementacija ovog zakona. Kao i u ranijim odlukama i ovdje se Visoki predstavnik pozvao na isti pravni

214 Odluka o Zakonu o Državnoj himni Bosne i Hercegovine, http://www.ohr.int/print/?content_id= 31173

215 Odluka o Zakonu o Administrativnim taksama http://www.ohr.int/print?content_id= 26

216 Odluka o Zakonu o državnoj graničnoj službi http://www.ohr.int/print/?content_id 358

osnov donošenja „Aneks 10. Općeg okvirnog sporazuma za mir i član XI Banske deklaracije,“ te naglasio da Zakon stupa na snagu na privremenim osnovama do usvajanja od strane Parlamentarne skupštine BiH. Parlamentarna skupština ga je usvojila tek 2001. godine (na sjednici Predstavničkog doma održanoj 10. 02. 2001. godine i sjednici Doma naroda održanoj 23. 05. 2001.godine) te je objavljen u Sl. glasniku BiH broj 19/01.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva BiH, Visoki predstavnik nametnuo je Odlukom²¹⁷ od 07. 08. 2000. godine. Povod za izmjene Zakona o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva BiH²¹⁸ je bilo pismo jednog od tadašnjih članova Predsjedništva BiH, u kojem su ostali članovi Predsjedništva obaviješteni o njegovoj odluci da odstupi sa pozicije člana Predsjedništva nakon isteka njegove funkcije predsjedavajućeg 12. oktobra 2000. godine. Ovom odlukom izmijenjen je član 6. ovog zakona, koji se odnosio na način imenovanja od strane Predstavničkog doma, na način da će u slučaju treće nominacije izabrani kandidat od strane Predstavničkog doma biti izabran bez prethodne saglasnosti Doma naroda. Ove Izmjene Parlamentarna skupština BiH usvojila je 2002. godine (na sjednici Predstavničkog doma održanoj 3. 7. 2002. godine i Doma naroda 25. 6. 2002.godine) i isti je objavljen u Sl. glasniku BiH, broj 16/02.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o putnim ispravama Visoki predstavnik je nametnuo Odlukom od 29.08.2000. godine. U ovoj Odluci²¹⁹ pored navođenja već poznatog pravnog osnova donošenja odluke, Visoki predstavnik je istakao da se " Deklaracijom iz Njujorka od 15.novembra 1999. godine postigla saglasnost da Predsjedništvo BiH predloži i da snažnu podršku Parlamentarnoj skupštini u kreiranju pasoša koji će imati samo naziv BiH na prvoj stranici pasoša". Da se zaključcima Vijeća za implementaciju mira iz Brisela – maj 2000. također zahtijevana promjena putnih isprava do kraja septembra 2000. godine" Konstatovao je da Parlamentarna skupština gore navedeno nije ispoštovala i nije usvojila izmjene ovog zakona te je stoga iskoristio svoja ovlaštenja i proglasio iste. Navedenim izmjenama sa naslovne stranice pasoša izbrisano je državljanstvo entiteta. Ove izmjene su bile na snazi na privremenim osnovama sve do usvajanja istih od strane PS BiH 2001. godine (sjednica Predstavničkog doma održana 6. 6. 2001. godine i Doma naroda 23. 05. 2001. godine) a Zakon je objavljen u Sl. glasniku BiH, broj 19/01.

Svakako jedan od najznačajnijih zakona donesenih u toku 2000 godine je *Zakon o Državnom sudu BiH*. I ovaj Zakon je nametnuo Visoki predstavnik. Odlukom od 12. 11. 2000. godine. U članu 1. ovog Zakona konstatovano je kako se Sud Bosne i Hercegovine osniva „da bi se učinkovito ostvarivale nadležnosti države BiH i poštivanje ljudskih prava i vladavine zakona na njezinu teritoriju“. Pozivajući se na svoja ovlaštenja u uvodu Odluke²²⁰ Visoki

217 Odluka o izmjenama i dopunama zakona o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva BiH, http://www.ohr.int/print/content_id=360

218 Ovaj Zakon Parlamentarna skupština BiH je usvojila u julu 2000.godine („Sl.glasnik BiH“, broj 21/00.)

219 Odluka o izmjenama i dopunama Zakona o putnim ispravama http://www.ohr.int/print/?content_id=361

220 Odluka o Zakonu o državnom sudu BiH http://www.ohr.int/print/?content_id=5228

predstavnik konstatira da Sud BiH koji pruža sudsku zaštitu u stvarima koje spadaju u nadležnost države BiH prema Ustavu BiH, predstavlja predušlov za uspostavu vladavine prava u državi BiH. Žaleći što ovaj Zakon nije donesen u uobičajenoj parlamentarnoj proceduri prije izbora 2000. godine Visoki predstavnik je nametnuo Zakon o sudu BiH. Navedeni zakon usvojen je od strane Parlamentarne skupštine BiH 2002.godine (na sjednici Predstavničkog doma održanoj 3. 7. 2002. godine i Doma naroda 25. 6. 2002) i objavljen u Sl. glasniku BiH broj 16/02.

Visoki predstavnik je 12.11.2000 godine proglasio još četiri zakona i to: *Zakon o mjernim jedinicama*²²¹, *Zakon o meteorologiji*²²², *Zakon o standardizaciji*²²³ i *Zakon o akreditiranju*.²²⁴ U uvodnom dijelu odluka kojima proglašava ove zakone, Visoki predstavnik se pozvao na preporuke „Mape puta“ za Bosni i Hercegovinu, koje ukazuju na potrebu ustanovljavanja Instituta za standarde, te Zaključke Briselske deklaracije Vijeća za implementaciju mira iz 2000. godine kojima su vlasti u BiH pozvane da usvoje Zakon o standardizaciji, te ostale zakone koji čine njihov logičan dio. Parlamentarna skupština navedene zakone je usvojila 2001. godine (na sjednici Predstavničkog doma održanoj 6. 6. 2001. godine i Doma naroda održanoj 23. 5. 2001. godine) te su objavljeni u Sl. glasniku BiH, broj 19/01.

Sljedeća intervencija Visokog predstavnika u smislu nametanja zakona na privremenim osnovama dogodila se 12.12.2000. godine kada je iz Ureda Visokog predstavnika stigla Odluka o *Izmjenama i dopunama Zakona o putnim ispravama BiH*²²⁵. Ove izmjene Parlamentarna skupština je usvojila 2001. godine, a ticala se roka do kojeg će važiti putne isprave BiH (28. 11. 2002.godine). Navedene Izmjene usvojene su na sjednica Predstavničkog doma održanoj 6. 6. 2001. godine i Doma naroda 23. 05. 2001. godine, te su objavljene u Službenom glasniku BiH, broj 19/01.

Do kraja 2000. godine Visoki predstavnik je nametnuo sljedeće zakone: *Zakon o ombudsmenu za ljudska prava u Bosni i Hercegovini*,²²⁶ *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o administrativnim taksama*.²²⁷ Prilikom proglašenje Zakona o ombudsmenu za ljudska prava u BiH, Visoki predstavnik se pozvao na član XIV Aneksa 6 Općeg mirovnog sporazuma za mir (Sporazum o ljudskim pravima) te Zahtjeve u vezi sa ovim pitanjem koji su vlastima BiH postavljeni Deklaracijom donesenom na sastanku Vijeća za implementaciju mira u Briselu, maja 2000.godine. Konstatujući da vlasti BiH nisu usvojile ovaj Zakon, Visoki predstavnik je svojom odlukom nametnuo isti te time omogućio realizaciju Člana XIV Aneksa 6. Općeg okvirnog sporazuma za mir. Parlamentarna skupština BiH ovaj zakon je usvojila tek

221 Odluka o Zakonu o mjernim jedinicama, http://www.ohr.int/prinz/?content_id=42

222 Odluka o Zakonu o meteorologiji, http://www.ohr.int/print/?content_id=43

223 Odluka o Zakonu o standardizaciji, http://www.ohr.int/print/?content_id=44

224 Odluka o Zakonu o akreditiranju, http://www.ohr.int/print/?content_id=40

225 Odluka o izmjenama i dopuna Zakona o putnim ispravama BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=363

226 Odluka o Zakonu o ombudsmenu za ljudska prava u BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=364

227 Odluka o izmjenama i dopunama Zakona o administrativnim taksama, http://www.ohr.int/print/?content_id=45

2002. godine (na sjednici Predstavničkog doma održanoj 3. 7. 2002. i Doma naroda 25. 6. 2002.) te je objavljen u Sl. glasniku BiH broj 19/02.

U toku 2002. godine iz Ureda Visokog predstavnika stiglo je čak 18. odluka kojima je Visoki predstavnik donosio ili mijenjao i dopunjavao već usvojene zakone. Prva Odluka, donesena 26. 3. 2002.godine. odnosila se na *Izmjene i dopune Izbornog zakona BiH*.²²⁸ Ovim izmjenama definisana je zabrana kandidovanja smijenjenih zvaničnika i zabrana upisa u sudski registar stranaka čije je članove izabrane u skladu sa statutom stranke smijenio Visoki predstavnik.

I sljedeća intervencija Visokog predstavnika ticala se Izbornog zakona BiH. 18. aprila 2002. godine, Visoki predstavnik je donio još jednu Odluku kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH²²⁹ Nametnutim izmjenama Izborni zakon BiH usklađen je sa Odlukom o konstitutivnosti naroda na čitavom teritoriju BiH. Parlamentarna skupština isti je usvojila 2002. godine na sjednici Predstavničkog doma održanoj 3.7.2002. godine i Doma naroda 25.6.i 9.7.2002. godine te je objavljenu Sl.glasniku BiH, broj 20/02.

Zakon o osnovama javnog radio-televizijskog sistema i o Javnom radiotelevizijskom servisu BiH, nametnut je od strane Visokog predstavnika Odlukom²³⁰ od 23. 5. 2002. godine. U uvodu odluke Visoki predstavnik se pozvao na zahtjeve koje je u vezi sa rekonstrukcijom medija pred vlasti BiH postavilo Vijeće za implementaciju mira u svojim zaključcima iz Luksemburga i Madrida 1998. godine, te na svoje Odluke o rekonstruiranju Javnog radio-televizijskog sistema u BiH. Također ukazao je na činjenicu da je nacrt ovog Zakona bio na dnevnom redu sjednice Vijeća ministara 15 maja 2002. godine, ali je povučen zbog velikih primjedbi i intervencija od strane Vlade RS. Smatrajući da je donošenje Zakona o uspostavljanju radio televizijskog servisa za cijelu teritoriju BiH u interesu njenih građana, Visoki predstavnik je na privremenoj osnovi nametnuo i ovaj zakon. Navedeni Zakon, Parlamentarna skupština BiH usvojila je na sjednici Predstavničkog doma održanoj 1. 8. 2002. godine i Doma naroda održanoj 26. 7. 2002. godine, te je isti objavljen u Sl. glasniku BiH, br.29/02.

Istog dana 23.05.2002. godine Visoki predstavnik je svojom odlukom proglasio još jedan vrlo bitan zakon i to *Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH*²³¹. U ovoj odluci Visoki predstavnik se pozvao na značaj koji međunarodna zajednica pridaje usvajanju ovog Zakona, u sklopu borbe protiv korupcije u BiH – Deklaracija PIC iz Madrida 1998. godine predviđa usvajanje zakona kojim se uređuje sukob interesa u institucijama vlasti BiH do septembra 2000. godine. Konstatovao je da ovaj Zakon kao preduvjet na osnovu kojeg se izbjegavaju neprimjereni odnosi između svijeta politike i svijeta poslovanja, odbijen na zasjedanju Doma naroda održanom 21. 3. 2002. godi-

228 Odluka o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=7259

229 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=7463

230 http://www.ohr.int/print/?content_id=8444

231 Odluka kojom se proglašava zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=8569

ne, te da je time Parlamentarna skupština propustila da ga usvoji u redovnoj proceduri. Zbog svega navedenog Visoki predstavnik je proglasio i ovaj Zakon koji je važio na privremenim osnovama sve do njegovog usvajanja na sjednici Predstavničkog doma održanoj 20. 6. 2002. godine i Doma naroda održanoj 27. 5. 2002. godine, te je objavljenu u Sl. glasniku BiH, broj 15/02.

U toku 2002. godine Visoki predstavnik je nametnuo niz zakona vezano za reformu pravosudnog sistema u BiH. Tako je Visoki predstavnik svojom Odlukom od 23. 05. 2002. godine donio *Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH*.²³² U uvodu odluke Visoki predstavnik se pozvao na zaključke Vijeća za implementaciju mira usvojene u Briselu februara 2002. godine u kojem se priznaje „značaj osnivanja Visokog sudskog vijeća za Bosni Hercegovinu“, te komunikacije PIC usvojen u Sarajevu u maju 2002. godine u kojem je navedeno da bi osnivanje ovog vijeća „položilo temelje daljnjoj reformi pravosuđa kao što je reorganizacija sudskog i tužilačkog sistema“. Naglasio je da postoji potreba da se nastavi sa procesom reorganizacije pravosuđa na državnom nivou, te u skladu s tim donio ovaj zakon. Prema odredbama ovog Zakona, Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH vrši odabir i imenovanje sudaca uključujući predsjednike Suda BiH, Apelacionog suda Brčko Distrikta i Osnovnog suda Brčko Distrikta. Isti je na privremenim osnovama važio do 2003. godine kada ga je Parlamentarna skupština usvojila na sjednici Predstavničkog doma održanoj 29. 10. 2003. i Doma naroda održanoj 13. 10. 2003. godine, te je objavljen u Sl. glasniku BiH broj 39/03.

Istog dana Visoki predstavnik proglasio je i *Zakon o državnoj službi u institucijama BiH*.²³³ U svojoj odluci Visoki predstavnik je konstatovao da je Parlamentarna skupština BiH propustila da usvoji ovaj zakon početkom 2002. godine, mada je Zakon usvojen od Vijeća ministara. Također, konstatovao je da neusvajanje ovog Zakona onemogućava početak proces uspostavljanja profesionalne, na sposobnostima zasnovane državne službe koja bi osigurala nepristranost, stručnost i profesionalni kontinuitet koji zadovoljava najbolje evropske standarde. Zbog svega navedenog Visoki predstavnik je donio ovaj Zakon, kojim se reguliše izbor, upravljanje, profesionalno napredovanje javnih službenika na način kojim se unapređuje profesionalnost i politička nezavisnost službenika. Parlamentarna skupština BiH usvojila je ovaj Zakon na sjednici Predstavničkog doma održanoj 3. 7. 2002. godine i Doma naroda 25. 6. 2002. godine te je objavljen u Sl. glasniku BiH broj 19/02.

Sljedeći zakon koji je Visoki predstavnik proglasio na privremenoj osnovi bio je *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ličnoj karti državljana BiH*.²³⁴ U svojoj Odluci od 28. 6. 2002. godine, Visoki predstavnik se pozvao na član 5. Konvencije Vijeća Evrope za zaštitu osoba s obzirom na automatsku obradu ličnih podataka u kojem se utvrđuje „Lični podaci koji podliježu automatskoj obradi podataka moraju biti adekvatni, relevantni i ne prevazilaziti potreban obim u odnosu na svrhu zbog koje se pohranjuju...“, te konstatovao da postoji potreba „za odgovarajućim mehanizmima identifikacije

232 Odluka o donošenju Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH http://www.ohr.int/print/?content_id=8465

233 Odluka kojom se proglašava zakon o državnoj službi u institucijama BiH http://www.ohr.int/print/?content_id=

234 Odluka kojom se proglašava Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ličnoj karti državljana BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=9676

za lične karte, kako bi se osigurala njihova efikasnost i spriječila moguća zloupotreba". Proglašene izmjene su se odnosile upravo na podatke koji se pojavljuju, odnosno ne pojavljuju na ličnoj karti, te mogućnost unošenja naziva entiteta u ličnu kartu. Ovaj Zakon Parlamentarna skupština usvojila je tek 2007. godine (Sl.glasnik BiH, broj 32/07).

Vezano za gore navedeni Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ličnoj karti državljana BiH Visoki predstavnik je istog dana 28. 6. 2002. godine proglasio i *Zakon o izmjenama i dopunama zakona o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka*, koji je također sa velikim zakašnjenjem Parlamentarna skupština usvojila tek 2007. godine- („Sl.glasnik BiH“, broj 32/07.)

Vezano za reformu pravosuđa Visoki predstavnik je donio *Zakon o izmjenama i dopunama zakona o sudu BiH* Odlukom²³⁵ od 6. 8. 2002. godine. Nametnutim Izmjenama osnovan je Poseban odjel za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju pri krivičnom odjeljenju ovog Suda, te uspostavljeno Apelaciono odjeljenje za organizovani kriminal kako bi odlučivalo po žalbama na odluke Posebnog vijeća. Navedeni zakon Parlamentarna skupština je usvojila 2003. godine, na sjednici Predstavničkog doma održanoj 29. 10. 2003 i Doma naroda 13. 10. 2003.godine, te objavljen u Sl. glasniku BiH, broj 42/03.

Istog dana Visoki predstavnik je donio i *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH*²³⁶, te *Zakon o Tužilaštvu Bosne i Hercegovine*²³⁷. Ovim zakonom je osnovano Tužilaštvo BiH, te određene njegove nadležnosti, unutrašnja organizacija, te sva ostala pitanja relevantana za uspostavu i rad Tužilaštva BiH. Zakon je važio na privremenim osnovama sve do usvajanja od strane Parlamentarne skupštine BiH u oktobru 2003. godine, te je nakon toga objavljen u Sl. glasniku BiH broj 42/03.

U oktobru 2002. godine Visoki predstavnik je nametnuo tri zakona i to: *Zakon o imunitetu BiH*²³⁸, *Zakon o statistici BiH*²³⁹, *Zakon o registraciji pravnih lica koja osnivaju institucije BiH*²⁴⁰. *Zakon o imunitetu BiH*, Visoki predstavnik je proglasio 7. 10. 2002. godine. Zakon je donesen s ciljem zaštite integriteta zakonodavnih i izvršnih institucija vlasti BiH, putem utvrđivanja procedure prema kojoj se delegati i članovi Parlamentarne skupštine BiH, kao i članovi Vijeća ministara mogu pozivati na imunitet od krivične i građanske odgovornosti. Stupanjem na snagu ovog Zakona prestao je da važi Zakon o imunitetu („Sl. glasnik BiH“, broj 1/97, 3/99). Parlamentarna skupština BiH usvojila je Zakon o imunitetu BiH na sjednici Predstavničkog

235 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudu BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=27649

236 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, http://www.ohr.int./print/content_id =27655

237 Odluka kojom se donosi Zakon o Tužilaštvu BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=27622

238 Odluka kojom se proglašava Zakon o imunitetu BiH, http://www.ohr.int.print/?content_id=28085

239 Odluka koja stupa na snagu odmah i kojom se proglašava Zakon o statistici BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=28433

240 Odluka kojom se donosi zZKon o registraciji pravnih lica koja osnivaju institucije BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id

doma 30.9.2003. godine i sjednici Doma naroda održanoj 10.9.2003.godine, te je objavljen u Sl. glasniku BiH broj 37/03.

Zakon o statistici BiH i Zakon o registraciji pravnih lica koje osnivaju institucije BiH Visoki predstavnik je nametnuo 21.10.2002.godine, a Parlamentarna skupština BiH, prvi je usvojila tek 2004. godine („Sl. glasnik BiH“, broj 26/04), a drugi 2003. godine („Sl. glasnik BiH“, broj 37/03).

Do kraja 2002. godine Visoki predstavnik je nametnuo *Zakon o naknadnim izmjenama i dopunama Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH*²⁴¹, *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu BiH*²⁴² i *Zakon o Vijeću Ministara BiH*²⁴³. *Zakon o naknadnim izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH*, Visoki predstavnik je proglasio 1.11.2002.godine. a Parlamentarna skupština BiH isti je usvojila 2003.godine („Sl. glasnik BiH“, broj 39/03).

Zakon o izmjeni Zakona o državljanstvu BiH, Visoki predstavnik donio je 31.12.2002. godine. Ovim Zakonom produžen je rok za zaključivanje bilateralnih sporazuma o dvojnog državljanstvu do 1.januara 2013. godine, čime je velikom broju državljanima BiH omogućen da zadrže dvojno državljanstvo. Navedeni zakon Parlamentarna skupština je usvojila 2003.godine („Sl. glasnik BiH, br.14/03).

Namećući svojom Odlukom novi *Zakon o Vijeću ministara BiH* 3. 12. 2002. godine s ciljem da omogući formiranje „novog saziva Vlade Bosne i Hercegovine“ nakon izbora iz oktobra 2002. godine Visoki predstavnik je uzeo u obzir i Odluku Ustavnog suda BiH (predmet U 1/99), u pogledu ocjene ustavnosti zakona o Vijeću ministara iz 1997. godine, u kojoj je jasno navedeno da se prema Ustavu BiH jasno uspostavlja u osobi predsjedavajućeg Vijeće ministara nakon njegovog imenovanja „tradicionalna dužnost mandatarata vlade“. Iako u samom tekstu Zakona o Vijeću ministara ne koristi naziv „vlada“ i „premijer“ Visoki predstavnik u uvodu odluke svojom terminologijom ponovo potencira ova vrlo bitna pitanja. Navedeni zakon Parlamentarna skupština BiH usvojila je 2003. godine („Sl.g lasnik BiH, broj 30/03.)

24. januara. 2003. godine Visoki predstavnik je proglasio/donio čak šest zakona, vezano za reformu pravosudnog sistema u BiH: *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudu BiH*²⁴⁴, *Zakon o sudskoj policiji BiH*²⁴⁵ *Krivični zakon BiH*²⁴⁶, *Zakon o krivičnom postupku BiH*,²⁴⁷ *Zakon o zaštiti svjedoka pod*

241 Odluka kojom se proglašava Zakon o naknadnim izmjenama i dopunama Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=28395

242 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu, http://www.ohr.int/print/?content_id=28843

243 Odluka kojom se donosi Zakon o Vijeću ministara BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=28607

244 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudu BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=29082

245 Odluka kojom se donosi Zakon o sudskoj policiji BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=29091

246 Odluka kojom se proglašava Krivični Zakon BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=29113

247 Odluka kojom se proglašava Zakon o krivičnom postupku BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=29110

*prijetnjom i ugroženih svjedoka*²⁴⁸, *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Tužilaštvu BiH*²⁴⁹. Kao što vidimo ponovo je vršio izmjene Zakona o Sudu BiH, i Zakona o tužilaštvu BiH, te donio set novih zakona iz oblasti krivičnog prava koje Parlamentarna skupština nije usvojila u propisanoj proceduri. Navedeni zakoni važili su na privremenim osnovama do usvajanja od strane Parlamentarne skupštine BiH u toku 2003. godine. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o sudu („Sl. glasnik BiH“, broj 42/03), Zakon o sudskoj policiji („Sl. glasnik BiH“ br. 21/03), Krivični zakon BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 37/03), Zakon o krivičnom postupku BiH („Sl. glasnik BiH“, broj 36/03), Zakon o zaštiti svjedoka („Sl. glasnik BiH“, broj 21/03), te Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Tužilaštvu BiH („Sl. glasnik BiH“, broj 14/03).

Sljedeća intervencija Visokog predstavnika odnosila se na imenovanja. Naime 27. 02. 2003. godine Visoki predstavnik je nametnuo *Zakon o ministarskim i vladinim imenovanjima*²⁵⁰. U povodu Odluke, čiji sastavni dio je i ovaj Zakon, Visoki predstavnik je naveo da: „određena imenovanja u javnim organima nisu obuhvaćena postojećim zakonima o državnoj službi te da stoga postoji potreba za donošenjem ovog zakona čime će se osigurati zakonitost, kvaliteta, nezavisne provjere, otvorenost i transparentnost pri zapošljavanju. Ovaj zakon Parlamentarna skupština BiH usvojila je iste godine (na sjednici Predstavničkog doma održanoj 30. 9. 2003. godine i sjednici Doma naroda održanoj 10. 9. 2003.godine) a objavljen je u Sl. glasniku BiH, broj37/03.

Odlukom od 13.3.2003. godine Visoki predstavnik je nametnuo *akon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH*²⁵¹. Nametnutim zakonom skraćeni su rokovi za javno oglašavanje upražnjenog radnog mjesta u državnoj službi te rokovi za interno oglašavanje,. Cilj navedenim izmjena je da se omogući otvorene, javan i brz postupak zapošljavanja za sve državne službenike. Parlamentarna skupština BiH je usvojila ovaj zakona na sjednici Predstavničkog doma održanoj 30.9.2003.godine i sjednici Doma naroda održanoj 10.9 .2003. godine, a objavljen je u Sl. glasniku BiH, broj 35/03.

31. 10.2003. godine Visoki predstavnik je nametnuo dva zakona vezano za reformu pravosudnog sistema i to: *Zakon o novim izmjenama i dopunama Zakona o sudu BiH*²⁵², te *Zakon o novim izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH*²⁵³. U oba slučaja nametnute izmjenne odnosile su se na rad, te upotrebu engleskog jezika od strane međunarodnih sudija i tužilaca. Gore navedeni zakoni usvojeni su od Parlamentarne

248 Odluka kojom se proglašava Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka, http://www.ohr.int/print/?content_id=29117

249 Odluka kojom se proglašava Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Tužilaštvu BiH., http://www.ohr.int/print/?content_id=29107

250 Odluka kojom se donosi Zakon o ministarskim i vladinim imenovanjima BiH, http://www.ohr.int/print/content_id=29354

251 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=29468

252 Odluka kojom se donosi Zakon o novim izmjenama i dopunama Zakona o sudu BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=31099

253 Odluka kojom se donosi Zakon o novim izmjenama i dopunama Zakona o Tužilaštvu BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=31103

skupštine BiH u toku 2004. godine te objavljeni u Sl. glasniku BiH, broj 09/04.

I posljednji zakon koji je nametnut u 2003. godini odnosio se na reformu pravosudnog sistema. Visoki predstavnik je 20. 11. 2003. godine donio *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH*²⁵⁴, kojim je produžen prelazni period kako bi se dovršilo imenovanje sudija i tužilaca u skladu sa reorganizacijom sudova i tužilaštava. Parlamentarna skupština ih usvojila 2004. godine („Sl. glasnik BiH“, broj 09/04).

U toku 2004. godine Visoki Predstavnik je na privremenim osnovama proglasio/donio 9 zakona. Visoki predstavnik je nastavio sa reformom u oblasti pravosuđa te ponovo mijenjao Zakon o sudu BiH²⁵⁵, te Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH²⁵⁶. U aprilu 2004. godine Visoki predstavnik nametnuo je *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH*²⁵⁷. Ovaj zakon regulisao je pitanje upošljavanju državnih službenika u slučajevima kada je osnovana nova institucija BiH po osnovu prenosa nadležnosti sa entiteta na BiH, ili kada BiH, u skladu sa Ustavom preuzme nadležnost koje su do tada obavljali entitet. Parlamentarna skupština BiH usvojila je ovaj Zakon u kratkom roku nakon njegovog usvajanja te je isti objavljen u Sl. glasniku BiH, broj 26/04.

Visoki predstavnik je donio i *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH*²⁵⁸ te produžio rok određen ranijim zakonom za završetak procesa imenovanja generalnog direktora, te ostalih rukovodilaca ove Agencije za mjesec dana. Parlamentarna skupština usvojila je ovaj Zakon tek 2006. godine („Sl. glasnik BiH, broj 56/06.)

Odlukom Visokog predstavnika donesen je i *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sistemu indirektnog oporezivanja u BiH*.²⁵⁹ Ovim Zakonom regulisano je pitanje imenovanja u članstvo Upravnih odbora državnim službenicima sa odgovarajućom stručnom spremom, te procedura za rješavanje upravnih postupaka koji su pokrenuti prije stupanja na snagu Zakona o Sistemu indirektnog oporezivanja. Parlamentarna skupština BiH ovaj Zakon je usvojila tek 2007. godine („Sl. glasnik BiH“, broj 32/07).

U toku ove godine Visoki predstavnik je mijenjao i dopunjavao Krivični zakon te Zakon o krivičnom postupku. *Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH*²⁶⁰ Visoki predstavnik je nametnuo 26.11.2004.godine.

254 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=31262

255 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudu BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=31836

256 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=32179

257 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=32301

258 Odluka kojom se donosi zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=32424

259 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sistemu indirektnog oporezivanja u BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=33398

260 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=33596

Ovim Zakonom izmijenjene su odredbe o pomilovanju Krivičnog zakona BiH koje su omogućavale da lice bude oslobođeno čak i krivičnog gonjenja. Ovaj Zakon Parlamentarna skupština BiH, usvojila je u novembru 2004. godine („Sl. glasnik BiH“, broj 26/04).

*Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku BiH*²⁶¹, Visoki predstavnik je proglasio 17.12.2004. godine. Ovim Zakonom su izmijenjene i dopunjene odredbe ZKP- koje se tiču mogućnosti odbijanja svjedočenja u sudskom postupku.

Do kraja 2004. godine Visoki predstavnik je donio: *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o policijskim službenicima BiH*²⁶², *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu*²⁶³, a Parlamentarna skupština BiH iste je usvojila 2006 („Sl. glasnik BiH“, broj 33/06) odnosno 2005. godine („Sl. glasnik BiH“, broj 35/05.)

U martu 2005. godine Visoki predstavnik nametnuo je *Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH*²⁶⁴. Ovim Zakonom jasno je navedeno šta se smatra državnom imovinom, utvrđeno da se ovom imovinom, bez obzira na odredbe drugih zakona ili propisa može raspolagati samo u skladu sa tim zakonom.

Izborni zakon BiH, ponovo je bio predmet izmjena od strane Visokog predstavnika. 4.4.2005. godine proglašen je *Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH*.²⁶⁵ Ovim zakonom produžen je rok za izbor novih članova Izborne komisije do 30. juna 2005. godine. Parlamentarna skupština usvojila je ovaj zakon te je isti objavljen u Službenom glasniku BiH broj 52/05.

14.07.2005. godine Visoki predstavnik je donio *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o akcizama BiH*²⁶⁶, te *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na promet proizvoda i usluga u BiH*.²⁶⁷ Ovim zakonima produženi su rokovi (za 6 mjeseci) u kojima je „kampanja i distribucija poreskih markica u skladu sa Zakonom o akcizama u BiH trebala biti osigurana do 30.juna 2005. godine“, te „ preuzimanje nadležnosti Uprave za indirektno oporezivanje u pogledu poreza na promet domaćih akvizitnih proizvoda „ također do 30.juna 2005. u skladu sa Zakonom o porezu na promet proizvoda i usluga u BiH“. Ove zakone Parlamentarna skupština BiH usvojila je u oktobru 2005. godine („Sl. glasnik BiH“, broj 72/05.)

261 Odluka kojom se proglašava Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=33792

262 Odluka o donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o policijskim službenicima BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=33832

263 Odluka, http://www.ohr.int.print/?content_id=33843.

264 Odluka kojom se donosi Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=34295

265 Odluka kojom se proglašava Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH

266 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o akcizama BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=35048

267 Odluka kojom se donosi zakon o izmjenama i dopunama zakona o porezu na promet proizvoda i usluga u BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=35052

Do kraja 2005. godine iz Ureda Visokog predstavnika stigle su još dvije odluke kojima je visoki predstavnik nametnuo zakone i to: *Zakon o platama i drugim naknadama u sudskim i pravosudnim institucijama na nivou BiH*²⁶⁸ i *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o policijskim službenicima*²⁶⁹ Parlamentarna skupština BiH je usvojila ove zakone i isti su objavljeni u Službenom glasniku BiH, broj 32/07, odnosno broj 33/06.

U toku 2006. godine Visoki predstavnik je na privremenim osnovama proglasio sljedeće zakone: *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom*²⁷⁰, *Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH*²⁷¹, *Zakon o izmjeni i dopuni zakona o ustupanju predmeta od strane međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju Tužilaštvu BiH i korištenju dokaza*.²⁷²

Prvi Zakon koji je Visoki predstavnik nametnuo u 2007. godini bio je *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku BiH*²⁷³. Odlukom od 13. 4. 2007. godine Krivični zakon BiH je izmijenjen u dijelu koji se tiče pritvora nakon potvrđivanja optužnice, a sve u cilju olakšanja krivičnog gonjenja i suđenja u predmetima koje ustupa MKSJ. Ovaj zakon Parlamentarna skupština BiH je usvojila u septembru 2007. godine („Sl. glasnik BiH“ broj 76/07.).

4. 5. 2007. godine Visoki predstavnik je nametnuo dva zakona i to: *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda*²⁷⁴, te *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja*²⁷⁵ kojima je riješeno pitanje koeficijenata za Brčko Distrikt. Nakon toga uslijedila je *Odluka o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH*²⁷⁶ od 31.5.2007. godine. . Ove izmjene predviđaju produženje roka utvrđenog zakonom o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH do 30 septembra.

Sljedeća odluka odnosila se na reformu pravosudnog sistema. 15.06.2007. godine Visoki predstavnik je donio *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH*²⁷⁷. Ovim izmjenama riješeno je putanje sistema unutrašnjih kontrola i koordinacija ovlasti između vršenja

268 Odluka kojom se donosi Zakon o platama i drugim naknadama u sudskim i pravosudnim institucijama na nivou BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=36233

269 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o policijskim službenicima, http://www.ohr.int/print/?content_id=36336

270 Odluka kojom se donose Izmjene i dopune Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom, http://www.ohr.int/print/?content_id=36793

271 Odluka kojom se donosi zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=36466

272 Odluka od 19.6.2006., http://www.ohr.int/print/?content_id=37438

273 Odluka kojom se donosi zakon o izmjenama i dopunama zakona o krivičnom postupku BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=39532

274 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda, http://www.ohr.int/print/?content_id=39690

275 Odluka kojom se donosi zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=39688

276 Tekst odluke na http://www.ohr.int/print/?content_id=39861

277 Tekst Odluke http://www.ohr.int/print/?content_id=39985

stručne funkcije Vijeća i tehničkih i administrativnih poslova sekretarijata Vijeća. Parlamentarna skupština BiH usvojila je ovaj Zakona na sjednici Predstavničkog doma održanoj 26. 9. 2007.godine i sjednici Doma naroda od 31. 1. 2008.godine, te je isti objavljen u Sl. glasniku BiH, broj 15/08.

9. 7. 2007. godine Visoki predstavnik je nametnuo čak 5 zakona i to: *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku BiH*²⁷⁸, *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o putnim ispravama BiH*²⁷⁹, *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ličnim kartama državljana BiH*²⁸⁰, *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu*,²⁸¹ te *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera*²⁸². Zakonom o izmjenama i dopunama ZKP-a, izmijenjene su i dopunjene odredbe koje govore o zabrani napuštanja boravišta i zabrane putovanja optuženog, te navedene druge mjere koje se mogu poduzeti prema istim. Također normiran je i sadržaj mjera zabrane, njihovo izvršenje, te primjena ovog zakona (primjenjuje se u svim slučajevima u kojima pravomoćna presuda nije donesena prije dana stupanja na snagu ovog zakona). Parlamentarna skupština BiH je usvojila ovaj zakon te je isti objavljen u Sl.g lasniku BiH, broj 15/08.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o putnim ispravama BiH, dodati su novi članovi kojima se ustanovljava mogućnost oduzimanja putne isprave licima koja opstruiraju proces provedbe mira..parlamentarna skupština usvojila ovaj zakon te je objavljen u Sl. glasniku BiH, broj 15/08.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ličnim kartama državljana BiH, riješeno je pitanje potvrde ili privremene lične karte izdate prilikom oduzimanja lične karte na osnovu krivičnog zakona ili zakona o ličnim kartama.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, potvrđeno je da se „Državljanima BiH koji pored državljanstva BiH imaju državljanstvo koje druge države, na teritoriji BiH smatraju isključivo državljanima BiH“

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona BiH o izvršenju sankcija, pritvora i drugih mjera izmijenjen je raniji zakon u dijelu koji se tiče izvršenja sankcija i pritvora u entitetskim zavodima, te se iste izvršavaju prema odredbama ovog zakona, te u dijelu koji se tiče dopusta, izlazaka, korištenja pogodnosti.

Do kraja 2007. godine Visoki predstavnik je nametnuo još tri zakona i to: *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaga-*

278 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=40156

279 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona oputnim ispravama BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=40518

280 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ličnim kartama BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=40160

281 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, http://www.ohr.int/prit/?content_id=40162

282 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona Bosne i Hercegovine o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, http://www.ohr.int.print/?content_id=40164

*nja državnom imovinom*²⁸³*Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara BiH*²⁸⁴ *te nove Izmjene i dopune zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH*²⁸⁵

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara, ne zadire se u sastav Vijeća ministara, niti u jednaku zastupljenost Konstitutivnih naroda. Ovim izmjenama osigurano je da nijedan od članova VM-a ne može opstruirati njegov rada, time što se jednostavno ne pojavi na sjednicama, kao i potreba da sVijeću ministara bude omogućeno da stalno donosi odluke..Ovim izmjenama konkretno su obrađena pitanja, zamjene ministara njegovim zamjenikom, kvorum za održavanje sjednice i donošenje odluka od strane Vijeća ministara.

Analizom zakonodavne aktivnosti Visokog predstavnika u proteklom periodu možemo zapaziti da isti nije donosio zakone samo u situacijama kada su vlasti BiH propustile da to učine blagovremeno, već je ukidao i mijenjao važeće zakone i propise koji su bili doneseni blagovremeno od strane domaćih vlasti. Visoki predstavnik je zakone donosio na dva načina, u formi zakona ili u formi odluke kojom se proglašava zakon. Zakoni su u nekim slučajevima dio odluke, a u nekim slučajevima su prilog odluci. U uvodnom dijelu odluke kojom donosi odnosno proglašava određeni zakon, Visoki predstavnik se poziva na ovlaštenje koja su mu dana Aneksom 10. Općeg okvirnog sporazuma za mir i član XI Bonske deklaracije. Također često se poziva i na zaključke koje je donijelo Vijeće za implementaciju mira – PIC, ukoliko su tim zaključcima vlastima BiH postavljeni određeni rokovi u kojima trebaju usvojiti određeni zakon.

Specifičnost zakona koje je donosio Visoki predstavnik predstavlja odredba da „zakon stupa na snagu kao zakon Bosne i Hercegovine, na privremenoj osnovi sve dok ga Parlamentarna skupština BiH ne usvoji u odgovarajućem obliku, bez amandmana i dodatnih uslova“. Zakoni koje je donio Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu sadrže normu koja zabranjuje njihovu izmjenu sve dok ih u istom obliku, te tekstu iste sadržine ne usvoji Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Zakoni koje je nametnuo Visoki predstavnik, objavljuju se u službenim glasilima Bosne i Hercegovine, te važe na privremenim osnovama do usvajanja od strane Parlamentarne skupštine BiH, kada se ponovo objavljuju u Službenom glasniku BiH.

283 Odluka o izmjenama i dopunama zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=40491

284 Odluka o donošenju zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=40688

285 Odluka o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH, http://www.ohr.int/print/?content_id=41030.

VIII. ZAKLJUČNE OCJENE

Ključne ocjene proizašle iz ovog istraživanja uključuju, ali se ne ograničavaju, na sljedeće konstatacije:

1. U svijetu se teško može naći primjer tako složenog procesa parlamentarnog odlučivanja kao što je slučaj sa odlučivanjem u Parlamentarnoj skupštini BiH. Na to ukazuje i prikaz komparativnih ustavnih rješenja u složenim državama sa dugom demokratskom tradicijom. Ustavni koncept iz koga proizlaze ovakva rješenja rezultat je, osim složene situacije u zemlji, i brojnih kompromisa sudionika dejtonskog mirovnog procesa. Potreba za poboljšavanjem efikasnosti i demokratičnosti procesa odlučivanja u direktnoj je zavisnosti sa potrebom usavršavanja i ostalih ključnih ustavnih rješenja.

2. Struktura Parlamentarne skupštine ne odražava korektno dva ključna principa na kojima se temelji ustavno uređenje BiH – narodni suverenitet i nacionalnu ravnopravnost. Predstavljeni interes građana posredovan je preko entiteta, a princip nacionalne ravnopravnosti redukovan je samo na konstitutivne narode, isključujući predstavljanje nacionalnih interesa pripadnika ostalih naroda. Nacionalni interesi triju naroda, osim što su u predstavljanju, takođe, posredovani preko entiteta, diskriminiraju značajan kontingent pripadnika konstitutivnih naroda. Nacionalni interesi Bošnjaka i Hrvata iz Republike Srpske nisu reprezentovani u Domu naroda Parlamentarne skupštine, kao ni interesi pripadnika srpskog naroda iz Federacije BiH. Naglašeno je osigurana ravnopravnost entiteta iako oni nisu, u posljednjoj alineji preambule Ustava, određeni kao ustavotvorni subjekti.

3. Sam naziv Parlamentarna skupština predstavlja tautologiju, jer bi bio dovoljan samo jedan termin iz ove složenice. Broj poslanika, odnosno delegata u oba doma ni izbliza ne odgovara veličini biračkog tijela, niti pruža dovoljno mogućnosti za adekvatno izražavanje prisutnog političkog pluralizma.

4. Ustavom je uspostavljena puna ravnopravnost oba doma. Međutim, Dom naroda, osim što neadekvatno reprezentuje nacionalne interese konstitutivnih i ostalih naroda, u posmatranom periodu nije ostvarivao ni svoju

osnovnu funkciju – zaštite vitalnih nacionalnih interesa. Za 11 godina u svega četiri slučaja pokrenut je postupak zaštite tih interesa. Osim toga, stranačka struktura ovog doma najčešće je identična strukturi vodećih političkih snaga zastupljenih u Predstavničkom domu. Otuda je dosta rijetka situacija nesaglasnosti domova. Dom naroda, što je suprotno njegovoj prirodi, mnogo češće se koristio instrumentom entitetskog glasanja i time i sam uticao na blokadu parlamentarnog odlučivanja.

5. Poslovničko definisanje kvoruma prisutnih i kvoruma glasača pružalo je široke mogućnosti bojkota, opstrukcija i blokada, što se u praksi, posebno u pojedinim periodima, često dešavalo. Na inicijativu Visokog predstavnika, uz dosta burne reakcije nekih političkih stranaka iz RS, domovi su, oktobra 2007. godine, usvojili izmjene poslovnika kojima su, u okviru mogućnosti koje dopušta Ustav, otklonili značajan dio smetnji za poboljšanje efikasnosti procesa parlamentarnog odlučivanja. Praksa će pokazati koliko se u tome uspjelo.

6. Na proces parlamentarnog odlučivanja bitno utiče stranačka struktura domova. Ona je u svim sazivima bila veoma heterogena. Njihov broj po sazivima kretao se između 11 i 17 stranaka. U svim mandatima, osim u periodu 2000 – 2002. godine, u toj strukturi su dominirale nacionalne stranke. Vodeće nacionalne stranke su činile okosnicu parlamentarne većine. Osnovni problem parlamentarizma, ne samo na državnom nivou, jeste u tome što ove stranke imaju veoma različite, u nekim elementima potpuno suprotstavljene, političke koncepte kako u određivanju prema prošlosti, tako i prema aktuelnim pitanjima i budućnosti Bosne i Hercegovine. Zbog nepostojanja programske sličnosti, ne može se govoriti o klasičnoj vladajućoj koaliciji, nego o svojevrsnom partnerstvu u vršenju vlasti. Ova činjenica ima krupne refleksije ne samo na demokratičnost i efikasnost parlamentarnog odlučivanja nego i ukupnog ustavnog i političkog sistema.

7. O teškoćama u uspostavljanju vladajućih koalicija i uopšte u funkcionisanju Parlamentarne skupštine govore i podaci o konstantnom velikom kašnjenju u uspostavljanju izvršne vlasti nakon održanih izbora. Nije se, takođe, desilo da se budžet usvoji prije godine na koju se odnosi. Naprotiv, najčešće je prekoračivan i uobičajeni rok u kome se toleriše privremeno finansiranje.

8. Do potpunije ocjene cjelokupne zakonodavne aktivnosti Parlamentarne skupštine u istraživanju se došlo upoređivanjem podataka o broju sjednica i broju tačaka dnevnog reda, o usvojenim i neusvojenim zakonima, kao i onim koje je nametnuo Visoki predstavnik. U posmatranom periodu Bosna i Hercegovina se nalazila pred krupnim izazovima. Najprije je trebalo uspostaviti institucije u skladu sa Ustavom i Mirovnim sporazumom, zatim, adekvatno odgovarati na složene probleme postkonflitnog perioda i, posebno, kreirati neophodne reforme u procesu približavanja evro-atlantskim integracijama. Aktivizam Parlamentarne skupštine ni izdaleka nije odgovarao tim zahtjevima. Broj sjednica i broj tačaka dnevnog reda pokazivao je blagu tendenciju porasta. Međutim, i u godini kada je održano najviše sjednica (2003. godine 27 sjednica) i kada je po sjednicama bilo prosječno najviše tačaka dnevnog reda (2005. godine na 22 sjednice je prosječno bilo po 19 tačaka), to je bilo daleko ispod realnih potreba.

9. Podaci o usvojenim zakonima pokazuju da je Parlamentarna skupština u posmatranom periodu od 11 godina prosječno mjesečno uspijevala da usvoji po nešto više od dva zakona. Istina, do 2004. godine zapaža se relativno stabilna tendencija porasta broja usvojenih zakona (od 4 zakona usvojena 1998. godine do 73 zakona 2004. godine), ali se, poslije te godine, bilježi tendencija pada broja takvih zakona. Istovremeno, broj zakona koji nisu prihvaćeni gotovo je identičan broju prihvaćenih. Podaci pokazuju da se, gotovo po pravilu, usvojeni i neusvojeni zakoni nalaze u obrnutoj proporciji. Tako je, naprimjer, u mandatu 2000 – 2002. godine usvojeno 35 zakona, a neusvojena 83. Obrnuto, u periodu 2004 – 2005. usvojeno je 112 zakona, a nisu usvojena 63 zakona.

10. Ocjena uspješnosti zakonodavne aktivnosti daleko je nepovoljnija kada se uključe podaci o zakonima koje je nametnuo Visoki predstavnik. U cjelini, kada se sabere broj zakona koji nisu prihvaćeni i onih koje je nametnuo Visoki predstavnik, proizlazi da je daleko manje zakona koje je Parlamentarna skupština uspjela usvojiti od onih koje nije uspjela (279:372). Kvalitativna analiza zakona u prvoj i drugoj kategoriji potvrđuje da je Visoki predstavnik, po pravilu, bio prinuđen da nametne ključne reformske zakone, jer to u najvećem broju slučajeva Parlamentarna skupština nije bila u stanju.

11. Kada se analiziraju razlozi neusvajanja zakona, u pitanju je najčešće odsustvo entitetske podrške. To se desilo u 59,9% neprihvaćenih zakona. Lavovski dio otpada na uskraćivanje podrške iz Republike Srpske – u 52,3% neprihvaćenih zakona. Ovi procenti su, vjerovatno, mnogo veći, jer se prema zapisnicima sa sjednica domova u 16,2% slučajeva nije moglo utvrditi zbog čega zakon nije prihvaćen.

12. Neočekivana je disproporcija između uskraćivanja entitetske podrške i primjene zahtjeva za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda. 156 zakona nije dobilo entitetsku podršku, a samo u 4 slučaja zatražena je zaštita vitalnog nacionalnog interesa. Indikativno je da su poslanici ili delegati iz Republike Srpske entitetskim glasanjem zaustavili usvajanje 136 zakona, a da se nijedanput delegati srpskog naroda nisu pozvali na zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Očigledno je da je entitetsko glasanje, koje se pokazuje kao apsolutni veto, supstituiralo mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa koji, zapravo, ne prekida parlamentarnu proceduru, nego samo uključuje Ustavni sud BiH kao faktor medijacije.

Postojeća ustavna rješenja, uključujući i ona koja se odnose na proces parlamentarnog odlučivanja, nametnuta su međunarodnim ugovorom. Kreatorima tih rješenja od početka je bilo jasno da takav sistem neće moći funkcionisati bez odgovarajuće intervencije međunarodne zajednice. Svi relevantni međunarodni subjekti (OUN, Vijeće za implementaciju mira, Vijeće Evrope, Evropska unija i dr.) su jedinstveni u ocjenama da se radi o sistemu koji sa ovakvim rješenjima nije samoodrživ, da je neefikasan i da nije u saglasnosti sa demokratskim standardima, da su deficitarne nadležnosti države, da je prenaplašena nacionalna komponenta i da je predimenzionirana uloga entiteta. Pa ipak, apeluje se na domaće političke snage da dođu do konsenzusa o neophodnim i neodložnim ustavnim promjenama.

Ovo istraživanje predstavlja prvi pokušaj da se cjelovitije, na osnovu egzaktnih pokazatelja iz cjelokupnog perioda funkcionisanja Parlamentarne skupštine, sagledaju odnosi i tendencije u procesu parlamentarnog odlučivanja kao ključnog segmenta ukupnog ustavnog sistema. Kritičko sagledavanje dobivenih rezultata istraživanja može poslužiti kao osnova za konstituisanje prijedloga u predstojećoj ustavnoj reformi za poboljšanje demokratičnosti i efikasnosti ovog procesa. Sve kritike, prijedlozi i sugestije doprinijeće da se u nastavku rada na ovom projektu dođe do prijedloga odgovarajućih rješenja.