

Harun Išerić\*

## Raspodjela nadležnosti prema Ustavu BiH

### Sadržaj

1. Uvod
2. Pregled osnovnih političkih i pravnih pojmova
  - 2.1. Pravni pojmovi
  - 2.2. Politički pojmovi
3. Raspodjela nadležnosti na području zakonodavstva, uprave i pravosuđa
4. Raspodjela nadležnosti prema Dejtonskom ustavu BiH
  - 4.1. Pregled
  - 4.2. Isključive nadležnosti BiH i entiteta
    - 4.2.1. Isključive nadležnosti BiH
    - 4.2.2. Isključive nadležnosti entiteta
  - 4.3. Zajedničke nadležnosti BiH i entiteta
    - 4.3.1. Paralelne (okvirne) nadležnosti BiH i entiteta
      - 4.3.1.1. Privatizacija
      - 4.3.1.2. Povrat stare devizne štednje
      - 4.3.1.3. Izborni sistem
      - 4.3.1.4. Obrazovanje
      - 4.3.1.5. Upotreba jezika
    - 4.3.2. Konkurentne nadležnosti BiH i entiteta
  - 4.4. Dodatne nadležnosti BiH
    - 4.4.1. Pregled
    - 4.4.2. Temeljem sporazuma entiteta
    - 4.4.3. Temeljem aneksa 5 - 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH
    - 4.4.4. Temeljem činjenice da su nadležnosti neophodne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH
    - 4.4.5. Temeljem pregovora entiteta
    - 4.4.6. Temeljem koordinacije Predsjedništva?
5. Zaključak

---

\* Autor je bakalaureat prava i saradnik FCJP.

## 1. Uvod

Počevši od potpisivanja Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovine (BiH), čiji je sastavni dio i Ustav BiH, pa sve do danas, političari, ali i članovi akademske zajednice iz entiteta Republika Srpska (RS), tvrde da BiH ima vrlo mali broj nadležnosti tj. samo one, usko tumačene, nadležnosti pobrojane u članu III/1 Ustava BiH. Međutim, tekst Ustava BiH, upravo suprotno, uspostavlja temelje, za konstituiranje velikog broj isključivih nadležnosti BiH, različitih tipova: zakonodave, izvršno-političke, pa i sudske te zajedničkih nadležnosti entiteta i države. Uvodni dio rada je posvećen razjašnjenju političkih (federacija, konfederacija i unitarna država) i pravnih pojmova (složena država i jedinstvena država). U nastavku je kratko prikazana raspodjela nadležnosti u složenoj državi na području zakonodavstva, uprave i pravosuđa (treći dio). Centralni dio rada (četvrti dio) je posvećen isključivim nadležnostima države i entiteta, potom zajedničkim nadležnostima, i to paralelnim i konkurentnim, te dodatnim nadležnosti, onako kako one proizilaze iz člana III/5.a Ustava. Posljednji dio rada su zaključci o vrstama nadležnosti u državi BiH, o tome kakav oblik federalizma one konstituiraju, i o poželjnim promjenama u pogledu podjele.

## 2. Pregled osnovnih političkih i pravnih pojmova

### 2.1. Pravni pojmovi

Aneks 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH - Ustav BiH<sup>1</sup> - uspostavlja BiH kao složenu<sup>2</sup> i federalnu državu<sup>3</sup>. Ustavni sud BiH (USBiH) je precizirao uređenje BiH kao „specifično složeno – sui generis“<sup>4</sup>. Kako pojmovi federalne i složene države nisu sinonimi<sup>5</sup> čini se neophodnim definirati ih. U tom smislu je korisno razlikovati političke pojmove (federacija, konfederacija i unitarna država) od pravnih pojmova (složena i jedinstvena država). Osnovna razlika slijedi iz činjenice da politički pojmovi ne uspostavljaju prava i obaveze, dok pravni pojmovi, kao državnopravne kategorije ili principi, konstituiraju ustavna prava i obaveze i imaju direktan utjecaj na organizaciju državne vlasti.

*Složena i jedinstvena država* su pojmovi koji opisuju strukturu konkretne države, onako kako je ona uspostavljena njenim ustavom. Kod složenih država se radi o posebnoj strukturi stepenovane

<sup>1</sup> Za potrebe ovog rada je korišten tekst Ustava BiH dostupan na web stranici USBiH: [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf), očitavanje: 02. 02. 2017.

<sup>2</sup> Usp. Odluka o prihvatljivosti i meritumu Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH u predmetu CH/02/12468 i CH/03/15129, 07. 09. 2005, st. 152. E. Šarčević, *Ustav iz nužde*, Sarajevo 2010, s. 322: „Složena država kao državnopravni standard uspostavljen Aneksom 4 na jednoj strani otjelotvoruje federalne, a na drugoj unitarne elemente kao političku dopunu ustavnopravne definicije države BiH (...)“. Sup. L. Sadiković, *Država Bosna i Hercegovina – ustavna definicija i stvarno stanje*, u: A. Brka/I. Bušatlić/E. Fejzić/F. Fejzić-Čengić/Š. Filandra/ L. Hadžiosmanović/A. Husić/S. Lavić/S. Šemsović/S. Zvizdić-Meco (ur), *Godišnjak BKZ Preporod*, Sarajevo 2014, s. (150 i dalje) 155.

<sup>3</sup> Usp. Evropska komisija za demokratiju putem prava, *Opinion on the compatibility of the constitutions of the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska with the constitution of Bosnia and Herzegovina*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(1996\)056-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(1996)056-e), očitavanje: 05. 02. 2017.

<sup>4</sup> Djelomična odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U 9/58 – III, 30. 06. i 01. 07. 2000.

<sup>5</sup> Detaljno o pojmovima savezna država i federalizam: E. Šarčević, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke*, Sarajevo 2005, ss. 142 i dalje sa daljim literarnim uputama. Suprotno N. Ademović/J. Marko/G. Marković, *Ustavno pravo BiH*, Sarajevo 2012, s. 77: „Prema tome, federacija i konfederacija su sinonimi za saveznu državu i savez država“.

državnosti koja podrazumijeva paralelno postojanje dva nosioca državne vlasti i to: „*zajednička država*, koja državu obuhvata kao subjekta u internacionalnim odnosima, i paralelno postojanje *partikularnih* državnih vlasti“ odnosno vlasti više teritorijalno osamostaljenih jedinica, koje državne funkcije obavljaju kao vlastitu nadležnost<sup>6</sup>. Složena država je dakle sastavljena od dvije ili više jedinica, koje su vršenje određenih poslova i nadležnosti prenijeli na zajedničke tj. državne organe i institucije.

U jedinstvenoj državi niže teritorijalne jedinice ne preuzimaju, odnosno ne posjeduju državne funkcije kao vlastitu nadležnost, nego ih svaki put „obavljaju u ime države“<sup>7</sup>. Jedinstvenu državu karakterizira jedinstvo državne vlasti u tom smislu da nije uspostavljeno dijeljenje državne vlasti prema teritorijalno-državnim karakteristikama. Podjela državnog teritorija je u jedinstvenoj državi čisto organizacione prirode. „Jedinstvene države imaju samo jednu organizaciju vlasti, tj. jedan ustavno-zakonodavni organ, jednog šefa države, jednu vladu i jedan sustav pravosudnih organa“<sup>8</sup>. Jedinstvena država zadržava za sebe pravni subjektivitet i isključuje svaku mogućnost da se iz nje izvede ili da se u njoj konstituiraju zasebni pravni subjekti sa državnim kvalitetom<sup>9</sup>. Posredstvom dekoncentracije i decentralizacije, vlast u jedinstvenoj državi se, u „organizaciono-tehničkom smislu, delegira na niže organizacione jedinice“<sup>10</sup>. Iako se u konkretnom slučaju bitno diferenciraju organizacione karakteristike jedinstvenih država, razlikuju se dva osnovna tipa: *centralizirana* i *decentralizirana* jedinstvena država. U centraliziranoj je državna vlast koncentrirana u jednom centru - centralnim organima i vrši se putem upravnih službi srednjeg i nižeg nivoa koje su vezane za uputstva centralnih upravnih struktura. U decentraliziranim jedinstvenim državama niže upravne strukture imaju u vršenju državnih zadataka izvjesnu samostalnost i funkcioniraju prema pravilima samouprave, koja podliježe samo nadzoru centralnih upravnih struktura. Jedinstvena država, prema tome, ne nastupa nužno prema vani kao monolit u vršenju državne vlasti čak i ako se ona u konačnici provodi jedinstveno<sup>11</sup>.

U tipične forme složenih država ulaze državnopravni konstrukti u kojima države egzistiraju jedna u drugoj (savezna država, npr. Njemačka, Austrija, Švicarska) ili imaju internu strukturu uređenu tako da više visoko osamostaljenih i teritorijalno definiranih jedinica bez državnog kvaliteta, ulaze u sastav jedne države (npr. BiH).

Saveznu državu karakteriše „dvostruka državnost“: državnost savezne države i državnost njenih članica pri čemu se državnost članica konstituiraju ustavom savezne države. Savezna država i njene države članice imaju vlastitu državnu organizaciju koja je u funkciji ispunjavanja državnih zadataka<sup>12</sup>. Savezna država je subjekat međunarodnog prava u punom kapacitetu, dok države članice posjeduju parcijalni međunarodni subjektivitet, određen ustavom savezne države. Također, parcijalna je i njihova državnost koja se ustanovljava saveznim ustavom<sup>13</sup>. Savezna

<sup>6</sup> FCJP, Projekcija Ustava BiH, § 23, [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/-Projekcija\\_Ustava\\_BiH.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/-Projekcija_Ustava_BiH.pdf), očitavanje: 20. 03. 2017.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> N. Visković, *Država i pravo*, Split 1995, s. 157.

<sup>9</sup> Detaljno E. Šarčević, *Das Bundesstaatsprinzip*, Tübingen 2000, ss. 13 i dalje.

<sup>10</sup> Šarčević (bilj. 5), s. 143.

<sup>11</sup> Detaljno i sa konkretnim primjerima: B. Schöbener, *Allgemeine Staatslehre*, München 2009, ss. 241 i dalje.

<sup>12</sup> Šarčević (bilj. 5), s. 142.

<sup>13</sup> FCJP (bilj. 6), § 24.

država je kao državni tip smještena između jedinstvene države i saveza država<sup>14</sup>, pri čemu se svaka od njih mora u državnopravnom smislu egzaktno razlikovati.

Konkretno državnopravno (ustavno) uređenje saveznih država nije jednoobrazno i uočavaju se tolike varijacije da se do danas nije uspostavila teorija savezne države koja bi obuhvatila i opisala jedinstven teorijski standard tipa složene države kakva je savezna država. Specifična rješenja značajno variraju i razlike se ogledaju prvenstveno u stepenu decentralizacije i obimu nadležnosti koje su ustvanopravnim rješenjima dodijeljene saveznoj državi odnosno državama članicama; u nekom drugom tipu složene države, njenim sastavnim elementima. Zavisno od konkretnih elemenata koji određuju uniformnost u saveznoj državi ili opšte tendencije prema centralizaciji - decentralizaciji državnih nadležnosti, razlikuje se federalni od unitarnog tipa savezne države, i oba tipa od konfederalnog uređenje savezne države. Prema tome, pojam savezne države je komplementaran pojmu federalizam, ali oni nisu sinonimi.

## 2.2. Politički pojmovi

Federalizam i unitarizam nisu državnopravni pojmovi, za razliku od savezne države. Federalizam svojim težištem opisuje način donošenja odluka u kompleksnim državnim strukturama i podrazumijeva „racionalnu koegzistenciju“ jednog centralnog mjesta odlučivanja i više lokalnih centara odlučivanja<sup>15</sup>. Pojmom se, u osnovi, opisuje politički princip koji je u suprotnosti sa unitarizmom i označava model obrazovanja političke volje i procese koji mu prethode u državnoj ili supranacionalnoj strukturi koja se sastoji od više centara političkog odlučivanja<sup>16</sup>.

Pojmom unitarizam se također opisuje politički princip koji u organizaciji i korištenju državne vlasti sadrži snažne tendencije centralizacije i široko uniformiranje država članica jedne savezne države ili drugih organizacionih jedinica u složenoj državi (npr. entiteta). U unitarnoj državi se politički relevantne odluke u pravilu donose u centralnim organima i njihova se primjena proteže na teritoriji cijele države. U federalnoj državi se takve odluke, zavisno od konkretnog rješenja, donose na više nivoa i one zadobijaju važenje već prema značaju koji svaki nivo ima u cijelom modelu.

Federalizam i unitarizam su oblici kroz koje se manifestira politička volja i uspostavljaju organizacioni principi za ograničenje ili uravnoteženje političke moći. „Netačno je izjednačavanje federalizma sa saveznom državom, kao što je netačno unitarizmu pripisivati autoritarne konotacije. Federalne i unitarističke tendencije se susreću u svim složenim i jednostavnim državama. One se definiraju na osnovu konkretnih elemenata kao što su: izborni

<sup>14</sup> Savez država nastaje udruživanjem više država radi obavljanja zajedničkih nadležnosti. Građani su podređeni samo vlasti države članice saveza, a ne samom savezu. Savez država nije subjekat u međunarodnom pravu, dok države članice jesu.

<sup>15</sup> Npr. T. Fleiner/L. Basta Fleiner, *Allgemeine Staatslehre*, 3. izd, Berlin 2004, s. 533: „Federalizam je sistem političke organizacije u kojoj se različite političke jedinice nalaze u jednoj nadređenoj političkoj cjelini, pri čemu se vlast između cjeline i njenih dijelova tako raspodjeljuje i podređuje da se time sačuva sposobnost opstala, autoritet i legitimnost kako cjeline, tako i dijelova“. Federalno uređenje nije ekskluzivna karakteristika samo složene države. Ono može karakterizirati i jedinstvene države. Federalizam naime određuje u kojem se uzajamnom odnosu nalaze teritorijane jedinice i političko odlučivanje i s obzirom na taj kriterij on zauzima poziciju između unitarizma i konfederalizma. Pri tom je odlučujuća karakteristika podjela nadležnosti između više centara odlučivanja. Šarčević (bilj. 2), s. 321.

<sup>16</sup> Detaljno, Šarčević (bilj. 9).

pravo i praktične politike, sistem parlamentarnog odlučivanja, raspodjele nadležnosti između države i federalnih jedinica i organizacija državne uprave i pravosuđa<sup>17</sup>.

Iz prethodnog objašnjenja slijedi da u BiH centralno mjesto odlučivanja jesu institucije BiH, a lokalni centri su institucije Federacije BiH (FBiH), kantona, Republike Srpske i Brčko distrikta (BD). U slučaju BiH, entitet FBiH i entitet RS su teritorijalne jedinice koje nemaju obilježja države, ali predstavljaju federalne jedinice složene države BiH. Prema tome, BiH nije savezna država (jer entiteti snagom ustava nisu države) nego je složena država, federalno ustrojena, sa dva visoko osamostaljena entiteta, koji imaju vlastite nadležnosti<sup>18</sup>.

### 3. Raspodjela nadležnosti na području zakonodavstva, uprave i pravosuđa

Nadležnost je pravo i obaveza jednog nivoa vlasti da uredi određenu oblast. Raspodjela nadležnosti određuje tip konkretne složene države (da li prevladavaju unitarni, federalni ili konfederalni elementi) te konstituira i određuje pisano ili nepisano ustavno pravo ili eventualno državno zakonodavstvo. Kriterij raspodjele nadležnosti između države i njenih jedinica se u svakom slučaju konkretizira prema historijskim i političkim prilikama svake složene države. Pravilo je da se u nadležnost države dodjeljuju poslovi koji su od zajedničkog interesa za sve državljane i za cijelu državu, oni koji će se u interesu građana bolje obavljati na nivou države, potom poslovi koji po svojoj prirodi zahtijevaju jednoobraznost te kojima se država u svom jedinstvu predstavlja prema unutra i prema vani.

U našim doktrinama se razlikuju dvije vrste zakonodavne nadležnosti: isključiva (ekskluzivna) i zajednička (mješovita):

*Isključiva nadležnost* podrazumijeva da u određenoj materiji nadležnost jednog nivoa vlasti isključuje nadležnosti drugog nivoa vlasti. Ona uključuje ekskluzivno pravo i obavezu jednog nivoa vlasti da regulativno djeluje u određenoj oblasti. U praksi se prilikom određivanja ove nadležnosti se primjenjuju metodi pozitivne i negativne enumeracije. Metod pozitivne enumeracije podrazumijeva taksativno nabrojanje nadležnosti i najčešće se koristi prilikom određivanja nadležnosti države. Može se istovremeno koristiti i za određivanja nadležnosti federalnih jedinica. Drugim metodom, negativne enumeracije, koji se još naziva i metodom generalne klauzule ili rezidualnim nadležnostima ili pretpostavkama nadležnosti, nadležnosti se određuju klauzulama koje utvrđuje da se preostale nadležnosti, tj. one koje nisu direktno date u nadležnost jednog nivoa vlasti, prepuštaju, odnosno potpadaju, pod nadležnost drugog nivoa vlasti. Rijedak je slučaj da se nadležnosti države i federalnih jedinice određuju metodom pozitivne enumeracije, odnosno slučaj da se nadležnosti federalnih jedinica određuju metodom pozitivne enumeracije. Pretpostavka nadležnosti predstavlja prevenciju situacije u kojoj se ne može ustanoviti u čiju nadležnost spada obavljanje neke funkcije ili regulacija neke materije<sup>19</sup>. Nabrojane nadležnosti, utvrđene pozitivnom enumeracijom, se tumače restriktivno, dok se nadležnosti koje proizlaze iz metoda generalne klauzule, tumače široko. Mora se napomenuti da je pored brojnosti i kvantiteta nadležnosti, bitan i kvalitet

<sup>17</sup> FCJP (bilj. 6), § 26.

<sup>18</sup> Usp. *Ibid*, § 25.

<sup>19</sup> M. Jovičić, *Savremeni federalizam*, Beograd 2006, s. 171.



samih nadležnosti tj. njihov društveni značaj<sup>20</sup>. Isključive nadležnosti države mogu također biti utvrđene i određivanjem nadležnosti državnih organa.

*Zajedničke nadležnosti* su nadležnosti države i federalnih jedinica. Ovakav tip nadležnosti podrazumijeva da države, i federalne jedinice uređuju određenu oblast. U okviru zajedničkih nadležnosti razlikuju se dvije podvrste: *paralelne* (okvirne, načelne) i *konkurentne* (ažurne) nadležnosti. *Paralelna* podrazumijeva istovremenu nadležnost države i njenih jedinica. Naime, država uređuje određenu oblast osnovno, okvirno, načelno ili principijelno, a federalne jedinice detaljnije i preciznije, u skladu sa državnim zakonom. Država vrši, dakle, okvirnu regulaciju, a federalne jedinice dopunsku doregulaciju i razradu konkretne materije sukladno svojim specifičnostima. Zakoni federalnih jedinica moraju biti u saglasnosti sa zakonima države, koji se najčešće nazivaju okvirnim zakonima. Dakle, iz samog naziva zakona proizilazi odgovor na pitanje da li je njime potpuno ili djelomično uređena određena oblasti. Međutim, do odgovora na to pitanje najčešće se može doći samo analizom zakonskog teksta<sup>21</sup>. *Konkurentne nadležnosti* podrazumijevaju uzajamno isključivanje regulativnih nadležnosti države i njenih jedinica tako da samo jedna od njih smije regulirati konkretnu materiju. I ovdje u tipičnim konstalacijama vrijedi pravilo da je jedan nivo vlasti ovlašten da regulira određenu materiju sve dok je drugi nivo vlasti ne odluči urediti. Konkurentna nadležnost se konkretizira u tri tipa: Jedan tip podrazumijeva da federalne jedinice samostalno vrše regulaciju određene oblasti sve do donošenja državnog zakona koji derogira zakone federalnih jedinica za tu oblast. Drugi tip konkurentne nadležnosti podrazumijeva mogućnost da se izvrši delegaciju reguliranja određenog pitanja iz isključive nadležnosti na federalne jedinice. Ovaj tip se naziva i prava konkurentna nadležnost. Treći tip podrazumijeva mogućnost da država preuzime prava regulacije određene oblasti iz nadležnosti federalnih jedinica. Ovaj tip se naziva neprava konkurentna nadležnost. S obzirom na moguće sukobe države i federalnih jedinica u konkurentnoj nadležnosti, potrebno je odrediti „ko će, kada i pod kojim uvjetima obavljati datu funkciju (...)“<sup>22</sup>.

Zbog postojanja ili nepostojanja nadležnosti države ili federalne jedinice da se uredi određena oblast se najčešće javljaju federalni sporovi. „Pravi sukobi nadležnosti pojavljuju se tek u oblastima isključive nadležnosti, jer se u ovim oblastima radi o ravnopravnim subjektima i jedan subjekt ne može nametnuti svoju volju drugom subjektu“<sup>23</sup>.

Osim regulativnih nadležnosti (zakonodavstva), složenu državu karakteriše raspodjela nadležnosti u području izvršavanja propisa putem organa uprave i tu se naziru dva modela. Prema jednom, država uspostavlja područne organe na teritoriji federalnih jedinica koji bi izvršavali državne zakone, a prema drugom modelu organi federalnih jedinica izvršavaju državne zakone uz kontrolu i nadzor državnih organa<sup>24</sup>. Tamo gdje postoje zajedničke nadležnosti,

<sup>20</sup> N. Pabrić, *Ustavno pravo*, Mostar 2000, s. 338.

<sup>21</sup> Jovičić (bilj. 19), s. 186.

<sup>22</sup> Pabrić (bilj. 20), s. 341.

<sup>23</sup> I. Festić, *Raspodjela zakonodavne nadležnosti između Federacije i federalnih jedinica: studija*, Sarajevo 2003, s. 98.

<sup>24</sup> Detaljnije o modelima v. M. Kamerić/I. Festić, *Upravno pravo*, Sarajevo 2009, s. 138. i Jovičić (bilj. 19), ss. 151 i dalje.

funkciju izvršavanja zakona imaju isključivo organi federalnih jedinica, „pošto je odgovarajuća materija normativno regulisana tek kada bude donesen i dopunski zakon federalne jedinice“<sup>25</sup>.

I organizacija pravosuđa je u složenoj državi prati njenu strukturu. U pogledu organizacije i kontrolnih nadležnosti vrhovnih sudova i sudova nižih instanci razlikuju se tri modelska pristupa: u jednom se uspostavlja samo vrhovni sud kao sud države, a svi ostali sudovi su sudovi federalnih jedinica, u drugom se zajedno sa vrhovnim sudom uspostavljaju niži državni sudovi, uporedo sa sistemom sudova federalnih jedinica i u trećem modelu se uspostavljaju samo sudovi države bez sudova federalnih jedinica<sup>26</sup>. U pravilu, složene/kompleksne države podrazumijevaju organizaciju dva paralelna pravosudna sistema: sistem sudova federalnih jedinica i sudski sistem same države<sup>27</sup>.

## 4. Raspodjela nadležnosti prema Dejtonskom ustavu BiH

### 4.1. Pregled

Funkcije države BiH su regulirane u preambuli Ustava BiH:

- poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti,
- posvećenost miru, pravdi, toleranciji i pomirenju,
- stvaranje miroljubivih odnosa unutar pluralističkog društva posredstvom demokratskih organa vlasti i pravičnih procedura,
- podsticanje općeg blagostanja i ekonomskog razvoja posredstvom zaštite privatnog vlasništva i unaprjeđenja tržišne privrede,
- opredijeljenost za suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost BiH,
- puno poštovanje međunarodnog humanitarnog prava,
- u djelovanju voditi se ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih naroda te biti inspirisan Deklaracijom o ljudskim pravima, dvaju međunarodnih paktova, Deklaracijom o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili entičkim, vjerskim i jezičkim manjinama, te drugim instrumentima ljudskih prava.

„Na osnovu ovih funkcija utvrđuju se prava i dužnosti BiH, te nižih političko-teritorijalnih jedinica“<sup>28</sup>, tj. entiteta, kantona, gradova i općina. Raspodjelu nadležnosti u BiH određuje Ustav države BiH. „Ustav BiH, a ne entitetski ustav, garant je odnosa podjele nadležnosti između države, s jedne strane, i entiteta, s druge strane“<sup>29</sup>. Dakle Ustav države BiH utvrđuje podjelu nadležnosti. Ustavi entiteta, s obzirom da entiteti nisu države<sup>30</sup>, ne vrše podjelu nadležnosti

<sup>25</sup> I. Festić, *Ogledi o pravu i upravi*, Sarajevo 2004, s. 173.

<sup>26</sup> Jovičić (bilj. 19), s. 158.

<sup>27</sup> Podjela nadležnosti nije uspostavljena jednom zauvijek, a konkretne norme se moraju tumačiti dinamično. To posebno uvjetuje razvoj tehnologije i nauke kao i činjenica da podjela nadležnosti ne može biti provedena tako precizno da obuhvati sve funkcije u državi, usp. *Ibid*, ss. 169 i dalje.

<sup>28</sup> D. Trlin, Opšte karakteristike bosanskohercegovačkog federalizma, *Pravna misao* 3-4/2010, s. (31 i dalje) 40.

<sup>29</sup> Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnom suda BiH u predmetu U 1/11, 13. 07. 2012, st. 67.

<sup>30</sup> Djelomična odluka (bilj. 4), st. 29.

između države i entiteta. Entiteti se u Ustavu BiH ne nazivaju državama, nije im priznata specifična forma državnosti, niti im se Ustavom BiH dodjeljuju državnost<sup>31</sup>.

Član III Ustava BiH se prvenstveno tiče raspodjele nadležnosti<sup>32</sup>. Iako je raspodjela nadležnosti u najvećem obimu utvrđena članom III, propisi o nadležnostima sadržani su u cjelokupnom Ustavu BiH<sup>33</sup>. Nadalje, Ustav BiH uspostavljaajući pojedine institucije BiH, prvenstveno Predsjedništvo BiH<sup>34</sup> i Parlamentarnu skupštinu BiH<sup>35</sup>, dodjeljuje i nadležnosti svakoj od institucija. Ove nadležnosti nisu izričito navedene kao nadležnosti BiH u članu III<sup>36</sup>. Dakle, za određivanja nadležnosti potrebno je uzeti u obzir cjelokupni Ustav BiH<sup>37</sup>. U tom smislu i praksa USBiH dokazuje da podjela nadležnosti proizilazi iz gotovo svakog člana Ustava BiH. Zbog toga se „mora zaključiti da pitanja koja nisu izričito pobrojana u članu III/1 nisu nužno u isključivoj ovlasti entiteta na isti način na koji entiteti mogu imati rezidualne ovlasti u odnosu na odgovornosti institucija BiH“<sup>38</sup>.

Pretpostavka raspodjele nadležnosti iz člana III Ustava države odnosi se i na zakonodavstvo i upravu. To slijedi iz opće formulacije člana III/1 koji ne razlikuje zakonodavne i upravne ovlasti, ali dodjeljuje odgovornost za određene poslove institucijama BiH i entiteta<sup>39</sup>. Ustav uz to ne sadrži odredbe o pravosudnom sistemu BiH ili o postojanju Vrhovnog suda BiH. Prema tome, vršenje pravosudne vlasti se nalazi u isključivoj nadležnosti entiteta<sup>40</sup>.

<sup>31</sup> Pozitivno izdvojeno mišljenje sudije Hansa Daneliusa na Djelomičnu odluku Ustavnog suda BiH br. U 5/98 od 01. 07. 2000, *Sl. gl. BiH* 23/00.

<sup>32</sup> Član je naslovljen: Nadležnosti i odnosi između institucija BiH i entiteta. Sadržaj člana je sljedeći: stav 1) nadležnosti institucija BiH, stav 2) nadležnosti entiteta, stav 3) pravni poredak i nadležnost institucija, stav 4) koordinacija i stav 5) dodatne nadležnosti.

<sup>33</sup> Usp. Djelomična odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu U 5/98 – II, 18. i 19. 02. 2000, st. 12: „Istina je da je podjela ovlasti regulirana, u principu, članom III/1. i 3. Ustava BiH utoliko što su ovlasti institucija BiH pobrojane dok su, u principu, sve ostale funkcije i ovlasti koje im nisu dodijeljene – u ovlasti entiteta. Međutim, Ustav BiH stvara ovlasti ne samo u okviru općeg sistema podjele ovlasti članka III. Utemeljenjem institucija države BiH, Ustav im također dodjeljuje manje ili više specifične ovlasti, što se može vidjeti iz člana IV/4. za Parlamentarnu skupštinu ili člana V/3. za Predsjedništvo BiH, a koje nisu nužno ponovljene u nabranjanju članka III/1“.

<sup>34</sup> Čl. V Ustava BiH.

<sup>35</sup> Čl. IV Ustava BiH.

<sup>36</sup> Usp. Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu U 6/07, 13. 10. 2012, st. 18.

<sup>37</sup> USBiH navodi da je „nužno (...) zaključiti da se lista isključivih nadležnosti institucija BiH iz člana III stav 1. Ustava BiH, odnosno nadležnosti koje pripadaju entitetima prema članu III stav 3. tačka a) Ustava BiH, ne može tumačiti odvojeno od ostalih ustavnih odredaba“ (Odluka (bilj. 36), st. 18; Odluka (bilj. 29), st. 69). S obzirom da član III ne sadrži odredbu o nadležnosti bilo kojeg nivoa vlasti u pogledu državne imovine, USBiH je zaključio, da se ustavna osnova da RS donese zakon treba razmatrati u svjetlu cjelokupnog Ustava i njegovog konteksta (Odluka (bilj. 29) st. 64). U predmetu U 1/11, USBiH je razmatrao ustavnost Zakona o statusu o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja (*Sl. gl. BiH* 135/10). Nadalje, USBiH je postojanje ustavne nadležnosti BiH za donošenje Zakona o Sudu BiH (*Sl. gl. BiH* 29/00), razmotrio ne samo u svjetlu člana III već i drugih članova: I/2, III/1, I/7, II i III/5.a.

<sup>38</sup> Djelomična odluka (bilj. 33), st. 12.

<sup>39</sup> Usp. Evropska komisija za demokratiju putem prava, *Opinion on the scope of the responsibilities of Bosnia and Herzegovina in the field of immigration and asylum with particular regard to possible involvement of the entities*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(1999\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1999)006-e), očitavanje: 15. 02. 2017.

<sup>40</sup> Lj. Ožegović, Treba li BiH jedan vrhovni sud?, u: E. Šarčević (ur), *Jedan Vrhovni sud za BiH?*, Sarajevo 2011, s. (51 i dalje) 54.



Međutim, prema Ustavu, BiH ima sopstvene nadležnosti, posebno zakonodavne. Tako država mora biti i u stanju da uspostavi institucije koje treba da garantuju efikasno provođenje zakona. U slučaju da nepostojanje državnog suda podriiva efikasnost dejstva zakona, Venecijanska komisija je zastupala mišljenje da BiH „ima ovlasti ili čak obavezu“ da uspostavi sudove na državnom nivou<sup>41</sup>. Uslov je da ti sudovi nemaju generalnu nadležnost i da se oni uspostavljaju kao odgovor na slabljenje ustavnog sistema<sup>42</sup>. Pri tom se mora imati na umu da Sud BiH ne može zamijeniti postojanje vrhovnog suda države<sup>43</sup>.

Ustav BiH isključive nadležnosti države regulira metodom pozitivne enumeracije. Međutim, krug nadležnosti države se time ne zatvara, nego se ona mora smjestiti u cjelinu državnog Ustava. Nadalje, Ustav metodom generalne klauzule određuje nadležnosti entiteta. Iako nema eksplicitnih odredi o podijeljenoj nadležnosti između države i entiteta, ona se može prepoznati kako u ustvanom tekstu i zakonodavstvu države, tako i u praksi Doma/Komisije za ljudska prava i USBiH.

#### 4.2. Isključive nadležnosti

Raspodjela nadležnosti je Ustavom BiH određena tako da se razlikuje materija koja je u isključivoj nadležnosti BiH od materije u isključivoj nadležnosti entiteta. Isključiva nadležnosti podrazumijeva, da niti jedna druga državna ili entitetska institucija nema pravo postupati u oblasti koja je kao isključiva dodijeljena na regulaciju drugom organizacionom nivou vlasti<sup>44</sup>.

##### 4.2.1. Isključive nadležnosti BiH

Isključive nadležnosti BiH su taksativno i restriktivno navedene u članu III/1. To su: a) vanjska politika, b) vanjskotrgovinska politika, c) carinska politika, d) monetarna politika, e) finansiranje institucija i međunarodnih obaveza BiH, f) politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila<sup>45</sup>, g) provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnihopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom, h) uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih

<sup>41</sup> Pojedine sudije Ustavnog suda BiH su drugog stava. Izdvojeno mišljenje sudije Zvonka Miljke u Odluci Ustavnog suda BiH u predmetu U 26/01, 28. 09. 2001: „Ne može postojati Sud BiH ako ga nema u samom Ustavu BiH. Jedini način za uspostavu ovakvog suda bio bi moguć ustavnim revizijom, u skladu sa članom X/1. Ustava BiH“. Usp. G. Marković, Funkcionisanje države i metodi tumačenja, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, 9/2005, s. (35-52) 47: „Ne može institucija koja vrši jednu funkciju državne vlasti biti ustanovljena običnim zakonom. Kako Ustav predviđa pretpostavku nadležnosti u korist entiteta, dok nadležnosti države nabraja taksativno, odsustvo ove državne nadležnosti znači da joj ona ne može pripadati, dokle god se Ustav ne izmijeni“.

<sup>42</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava, *Opinion of the venice commission on the need for a judicial institution at the level of the state of Bosnia and Herzegovina*, [http://www.venice.coe.int/webforms/-documents/default.aspx?pdfFile=CDL-INF\(1998\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/-documents/default.aspx?pdfFile=CDL-INF(1998)017-e), očitavanje: 15. 02. 2017.

<sup>43</sup> O tome da li je BiH neophodan Vrhovni sud u: Šarčević (ur) (bilj. 40).

<sup>44</sup> Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu U 3/08, 04. 10. 2008, st. 60. Usp. Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U 18/00, 10. i 11. 05. 2002, st. 36: „ (...) niti entiteti mogu preuzeti nadležnosti države koje su predviđene Ustavom BiH kao isključive za državu“.

<sup>45</sup> Ova ustavna odredba se navodi u preambuli Zakona o službi za poslove sa strancima, *Sl. gl. BiH* 54/05 i Zakona o azilu, *Sl. gl. BiH* 28/16.

komunikacijskih sredstava<sup>46</sup>, i) regulisanje međuentitetskog transporta i j) kontrola vazdušnog saobraćaja. USBiH se izjasnio o značenju samo nekih nadležnosti.

Iako je imao priliku, USBiH nije definirao pojam vanjskih poslova i vanjskotrgovinske politike<sup>47</sup>. To bi svakako bilo poželjno jer ustavno pravo garantira entitetima uspostavljanje paralelnih odnosa sa susjednim državama i sporazumijevanje sa državama i međunarodnim organizacijama. Tako „bi se ukazalo na liniju razdvajanja između aktivnosti na međunarodnom planu koje može preduzimati isključivo država, tj. njezini nadležni predstavnici, i aktivnosti koje mogu preduzimati drugi javnopravni subjekti“<sup>48</sup>. O povredi ustavne nadležnosti BiH u oblasti vanjskih poslova od strane entiteta moglo bi se govoriti kada bi „konkrentom pravnom relevantnom radnjom“ bila učinjena „šteta na ustavne pozicije države BiH“<sup>49</sup>. USBiH je zaključio da do povrede ove državne nadležnosti ne dovodi uspostavljanje entitetskih zastupništava u inostranstvu, „dok god se to ne upliće u ovlast BiH da bude predstavljena kao država“<sup>50</sup>. Evropske integracije su segment vanjske politike i predstavljaju isključivu nadležnosti BiH. Ispunjavanje međunarodnih obaveza u okviru ovog procesa također predstavlja nadležnost BiH.

Tako je:

— USBiH ustavnost Zakona o javnim nabavkama BiH<sup>51</sup> razmotrio i u kontekstu evropskih integracija, ističući da se Zakon donosi radi ispunjavanja međunarodnih obaveza BiH koje proizilaze iz evropskih integracija<sup>52</sup>.

— USBiH nadležnost Parlamentarne skupštine da donese Zakon o statistici<sup>53</sup> posmatrao „u kontekstu ispunjavanja obaveza i uvjeta za uključivanje BiH u procese evropskih integracija, što je integralni segment vanjske politike BiH koja je u isključivoj nadležnosti državnih institucija (...)“<sup>54</sup>. USBiH je zaključio da je BiH bila obavezna da u parlamentarnoj proceduri usvoji Zakon o statistici kako bi ispunila zahtjeve Evropske komisije iz Studije izvodljivosti. Prema stavu USBiH nesporno je da je Parlamentarna skupština „imala ovlaštenje da donese osporeni zakon na osnovu člana IV/4.a u vezi sa članom V/3.a Ustava BiH, kako bi se provele odluke iz domena vanjske politike u nadležnosti Predsjedništva BiH koje se odnose na proces sticanja članstva u Vijeću Evrope i potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom (EU)“<sup>55</sup>.

— U predmetu u kojem je odlučivao o ustavnosti člana 6 Zakona o Agenciji za osiguranje u BiH<sup>56</sup>, s obzirom na tvrdnje podnosioca zahtjeva da se radi o oblasti koja nije u nadležnosti

<sup>46</sup> Pozivanjem i na ovu ustavnu odredbu donesen je Zakon o dopunama Zakona o komunikacijama, *Sl. gl. BiH* 75/06.

<sup>47</sup> Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu U 15/08, 03. 07. 2009, st. 35; Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu U 15/09, 27. 03. 2010, st. 42.

<sup>48</sup> Izdvojeno mišljenje sutkinje Seade Palavrić u predmetu pred Ustavnim sudom U 15/08 (bilj. 47).

<sup>49</sup> Odluka U 15/09 (bilj. 47), st. 43.

<sup>50</sup> Djelomična odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U 5/98 - I, 28. 29. i 30. 01. 2000, st. 41.

<sup>51</sup> *Sl. gl. BiH* 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06 i 70/06.

<sup>52</sup> Odluka (bilj. 36), st. 20.

<sup>53</sup> *Sl. gl. BiH* 26/04 i 42/04.

<sup>54</sup> Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu U 9/07, 04. 10. 2008, st. 16.

<sup>55</sup> *Ibid*, st. 18.

<sup>56</sup> *Sl. gl. BiH* 12/04.

BiH, USBiH je zaključio da se donošenje Zakona o Agenciji za osiguranje u BiH tiče oblasti vanjske i vanjskotrgovinske politike, preciznije - ispunjenja međunarodnih obaveza BiH: „Ustavni sud naglašava da domaću legislativu, koja se odnosi na oblast osiguranja, ne bi bilo moguće uskladiti s pravom EU bez postojanja osporenih zakonskih odredbi. Bez osporenih zakonskih odredbi bi i dalje postojala mogućnost da entitetska ministarstva donose međusobno suprotne zakone, te da u dva entiteta postoje različiti propisi o osiguranju, kao i da entiteti biraju da li će usvojiti ili implementirati određeni propis iz ove oblasti koji ima obavezujuću primjenu u EU“<sup>57</sup>. Dakle, radi se o obavezi harmonizacije nacionalnog prava s pravom EU, u konkretnom slučaju u oblasti osiguranja, koja predstavlja obavezu preuzetu od strane BiH pri potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Ovakav stav USBiH je izuzetno bitan s obzirom na nepostojanje „evropske klauzule“<sup>58</sup> u Ustavu BiH i dugotrajni proces harmonizacije bosanskohercegovačkog prava koji će posebno biti intenziviran u predstojećem periodu, nakon sticanja statusa kandidata za članstvo u EU.

S obzirom na međunarodne obaveze BiH, država ima isključivu nadležnost i u jednoj oblasti građanskog prava i to u oblasti intelektualnog vlasništva<sup>59</sup>. Definišući nadležnost provođenja međunarodnih i međuentitetskih krivičnih poslova, USBiH je istakao da to podrazumijeva obavezu države da „osigura primjenu krivičnog prava prisile za određena krivična djela koja su po svojoj prirodi međunarodna ili međuentitetska, ali i za djela koja su propisana u krivičnim zakonima entiteta i BD BiH, kada ona proizvode posljedice izvan tih teritorijalnih jedinica“<sup>60</sup>. Ekstradicija „osoba protiv kojih vlasti druge zemlje vode postupak zbog prekršaja ili koje traže spomenute vlasti zbog sprovođenja kazne ili naloga za pritvor“ potpada pod „provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnih propisa“ te shodno tome predstavlja isključivu nadležnost BiH<sup>61</sup>. USBiH je 2008. godine ocjenjivao ustavnost jednog člana Zakon o Sudu BiH<sup>62</sup>, koji se odnosio na mogućnost Suda BiH da sudi za krivična djela propisana krivičnim zakonima entiteta ili BD<sup>63</sup>. USBiH je u ovom predmetu zaključio da član III/1.g podrazumijeva i uključuje nadležnost institucija BiH nad određenim krivičnim djelima za koja istodobno postoji i nadležnost entiteta i BD. Ovo dalje znači da su osporenim odredbom člana 13 stava 2 Zakona o

<sup>57</sup> Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu U 17/09, 27. 03. 2010, st. 18.

<sup>58</sup> Ovu klauzulu je predviđao Aprilski paket ustavnih reformi: Državne institucije odgovorne su za pregovaranje, izradu, usvajanje, te provođenje i funkcioniranje zakona potrebnih za ispunjavanje evropskih standarda kao i političkih i ekonomskih uslova vezanih za evropske integracije. Država osigurava poštivanje principa, prioriteta i zahtjeva koje postavlja EU u fazama prije i nakon pristupanja EU. Država će zakonom uspostaviti potrebna tijela, te preduzeti potrebne mjere i utvrditi potrebne procedure za ispunjavanje svih kriterija za pristupanje i članstvo u EU, što uključuje i potrebne mehanizme koordinacije i saradnje s organima vlasti na nižim nivoima.

<sup>59</sup> Iz ove oblasti su na snazi sljedeći zakoni: Zakon o kolektivnom ostvarivanju autorskog i srodnih prava, *Sl. gl. BiH* 63/10; Zakon o autorskom i srodnim pravima, *Sl. gl. BiH* 63/10; Zakon o zaštiti novih sorti bilja u BiH, *Sl. gl. BiH* 14/10; Zakon o zaštiti topografije integriranog kola, *Sl. gl. BiH* 53/10; Zakon o zaštiti oznaka geografskog porijekla, *Sl. gl. BiH* 53/10; Zakon o industrijskom dizajnu, *Sl. gl. BiH* 53/10; Zakon o žigu, *Sl. gl. BiH* 53/10; Zakon o patentu, *Sl. gl. BiH* 53/10 i Zakon o osnivanju Instituta za intelektualno vlasništvo BiH, *Sl. gl. BiH* 43/04.

<sup>60</sup> Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu U 16/08, 28. 03. 2009, st. 36.

<sup>61</sup> Djelomična odluka (bilj. 50), st. 22.

<sup>62</sup> Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudu BiH, *Sl. gl. BiH* 42/03.

<sup>63</sup> *Ibid*, čl. 2: Član 13 Zakona se briše i zamjenjuje novim članom 13. koji glasi: (...) 2. Sud je dalje nadležan za krivična djela utvrđena zakonima FBiH, RS i BD BiH kada ta krivična djela: a) ugrožavaju suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, nacionalnu sigurnost i međunarodni subjektivitet BiH; b) mogu imati ozbiljne reperkusije ili štetne posljedice na privredu BiH, ili mogu izazvati druge štetne posljedice za BiH ili mogu izazvati ozbiljnu ekonomsku štetu ili druge štetne posljedice izvan teritorije datog entiteta ili BD BiH.

Sudu BiH, u suštini, propisani uvjeti za puno izvršavanje obaveza koje država ima prema članu III/1.g Ustava BiH i pod kojima njezine institucije tu nadležnost mogu preuzeti<sup>64</sup>. Regulisanje međuentitetskog transporta podrazumijeva i uspostavljanje operativnih tijela mjerodavnih za međuentitetski transport i funkcionalnog sudskog tijela<sup>65</sup>.

Poseban izazov je definiranje i tumačenje riječi kao što su „politika“<sup>66</sup>, „reguliranje“ i „provođenje“ s obzirom na njihovo različito značenje u anglo-američkoj i kontinentalnoj pravnoj tradiciji<sup>67</sup>. USBiH je u svojoj praksi zaključio da riječ „politika“ „uključuje zakonske prijedlog u danom domenu“<sup>68</sup>. Dakle, prema tumačenju USBiH, politika ne znači *samo* zakonske prijedloge, već su oni samo jedan od segmenata riječi „politika“. Riječ „politika“ odnosi se i na donošenje političko-izvršnih akata u datim oblastima, čije je donošenje u prvenstvenoj nadležnosti organa izvršne vlasti: Predsjedništva BiH i Vijeća ministara BiH.

Odredbe o isključivoj nadležnosti BiH van člana III Ustava BiH, a propisane nadležnošću državnih institucija su:

— Nadležnosti Parlamentarne skupštine: regulisanje državljanstva BiH (čl. I/7)<sup>69</sup>, regulisanje načina izdavanja pasoša BiH od strane entiteta (čl. I/7.e)<sup>70</sup>, usvajanje budžeta kojim se finansiraju troškovi potrebni za izvršavanje nadležnosti institucija i međunarodnih obaveza BiH (čl. VIII/1), izmjene i dopune Ustava BiH (čl. X/1), uređenje odnosa između BD i institucija BiH i entiteta (čl. VI/4), uređenje popunjavanja upražnjenog mjesta u Predsjedništvu BiH (čl. V/1.a), donošenje izbornog zakona kojim se uređuje biranje članova Predsjedništva i Predstavničkog doma (čl. IV/2.a, čl. V/1.a)<sup>71</sup>, donošenje zakona kojim se predviđa drugačiji način izbora troje stranih sudija USBiH (čl. VI/1.d), donošenje zakona kojim će se odrediti nadležnosti Centralne banke (čl. VII/1)<sup>72</sup>, određivanje načina izbora predsjedavajućeg Predsjedništva BiH (čl. V/2.b) i utvrđivanje načina prikupljanja prihoda (čl.

<sup>64</sup> Odluka (bilj. 60), st. 36.

<sup>65</sup> Odluka U 18/00 (bilj. 44), st. 47.

<sup>66</sup> Pojedini autori su mišljenja da korištenje riječi „politika“, a ne „uređenje“ ili „obezbjeđenje“ omogućuje tumačenja da je prečutno prihvaćen sistem zajedničkih odnosno mješovitih nadležnosti institucija BiH. Tako M. Dmičić, Normativno i stvarno ustavnopravno uređenje BiH, u: R. Kuzmanović (ur), *Republika Srpska - deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma*, Banja Luka 2005, ss. 157-176.

<sup>67</sup> K. Trnka, *Ustavno pravo*, Sarajevo 2000, s. 359.

<sup>68</sup> Djelomična odluka (bilj. 50), st. 51.

<sup>69</sup> Usp. Odluka (bilj. 41), st. 20; Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu U 42/03, 17. 12. 2004, st. 17.

<sup>70</sup> Tako je USBiH u pogledu nadležnosti izdavanja pasoša istakao da „uređenje pasoša je isključiva nadležnost Parlamentarne skupštine BiH. Parlamentarna skupština BiH ima isključivu ovlast propisivati izgled pasoša u okviru ustavnih ograničenja, dok entiteti mogu izdavati pasoše, samo na način koji je propisala Parlamentarna skupština BiH“. Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U 25/00, 23. 03. 2001, st. 31. BiH je također uspostavila, sukladno Ustavu, Centralni registar svih pasoša izdatih od strane nadležnih organa (čl. 26 Zakona o putnim ispravama BiH, *Sl. gl. BiH* 4/97).

<sup>71</sup> Usp. Odluka (bilj. 41), st. 20; Odluka U 42/03 (bilj. 69), st. 17. USBiH je u februaru 2001. godine pozvao Parlamentarnu skupštinu da „bez daljnjeg odgađanja donese izborni zakon“. Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U 40/00, 02. i 03. 02. 2001, st. 19.

<sup>72</sup> USBiH ističe da država donoseći zakon o Centralnoj banci nije ograničena nadležnostima „štampanja novca“ i „monetarne politike“, te da se nadležnost može odrediti sa više državnih zakona. Odluka u predmetu U 3/08 (bilj. 44), st. 61.



VIII/3)<sup>73</sup>. Izvor nadležnosti jeste i sam član V/4 koji se odnosi na ovlaštenja Parlamentarne skupštine. USBiH je, u već spomenutom predmetu u kojem je podnosilac zahtjeva osporavao nadležnost BiH da donese Zakon o javnim nabavkama BiH, zaključio da je osporeni zakon Parlamentarna skupština donijela vršeći svoju *kontrolnu funkciju* u skladu sa članom IV/4 Ustava BiH. „S obzirom na ovlaštenje Parlamentarne skupštine da donosi zakone koji su potrebni za vršenje njenih funkcija, među kojima je i odlučivanje o sredstvima za rad institucija BiH, USBiH smatra da Parlamentarna skupština u vršenju ove funkcije nije ograničena samo na odlučivanje o izvorima sredstava za rad i njihovom iznosu nego i o nadzoru nad trošenjem javnih sredstava, tako da ono bude efikasno, odgovorno i transparentno“<sup>74</sup>. Kao što je vidljivo, nadležnosti BiH koje proizlaze iz nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH, su prvenstveno zakonodavnog tipa tj. radi se o materiji u kojoj isključivu nadležnost, zakonodavnog reguliranja, ima država.

— Nadležnosti Predsjedništva: pored nekih nadležnosti BiH sadržanih u članu III/1, to su i: imenovanje ambasadora te predstavljanje BiH u međunarodnim organizacijama i traženje članstva u istim (čl. V/3.b – c), vođenje pregovora za zaključenje međunarodnih ugovora i njihova ratifikacija (čl. V/3.d), potvrđivanje simbola BiH nakon odluke Parlamentarne skupštine (čl. I/6), predlaganje budžeta BiH (čl. V/3.f) te funkcija civilnog zapovjednika oružanih snaga (čl. V/5.a). Nadležnosti Predsjedništva su prvenstveno političko-izvršnog karaktera te je donošenje ovakvih propisa, u navedenim oblastima u nadležnosti države.

— Nadležnosti Centralne banke: štampanje novca i monetarna politika (čl. VII).

— Nadležnosti USBiH (čl. VI).

U isključivoj nadležnosti BiH je također provođenje aneksa I<sup>75</sup> Ustava BiH, odnosno implementacija sadržaja dodatnih konvencija o ljudskim pravima u nacionalno pravo i stvaranje odgovarajućih institucija za njihovo sprovođenje kao i mehanizma jednake zaštite za sve građane BiH<sup>76</sup>. Za provođenje ovih dokumenata neophodno je uspostaviti i institucije BiH. Tužilaštvo i Sud BiH su institucije posredstvom kojih se izvršavaju obaveze iz Konvencije o genocidu, Ženevskih konvencija, Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije te UN Konvencije protiv mučenja. Ratificirati Opcionalni protokol UN Konvencije protiv mučenja,

<sup>73</sup> U predmetu U 25/00 podnosilac zahtjeva je tvrdio da prihodi od pasoša pripadaju entitetima, a ne BiH. USBiH je zaključio da „član IV/4. (b) i član VIII/3. Ustava, expressis verbis, uređuju da je Parlamentarna skupština mjerodavna regulirati izvore prihoda. Prema tome, prijenos prihoda u budžet BiH je suglasan Ustavu BiH“. Odluka (bilj. 70), st. 34.

<sup>74</sup> Odluka (bilj. 36), st. 29.

<sup>75</sup> 1. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948), 2. Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata (1949) i Dopunski protokoli I-II (1977), 3. Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica (1951) i Protokol (1966), 4. Konvencija o državljanstvu udatih žena (1957), 5. Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva (1961), 6. Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965), 7. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Opcioni protokoli (1966. i 1989), 8. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966), 9. Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene (1979), 10. Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih tretmana ili kažnjavanja (1984), 11. Evropska konvencija o sprečavanju mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja (1987), 12. Konvencija o pravima djeteta (1989), 13. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika-migranata i članova njihovih porodica (1990), 14. Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina (1992) i 15. Okvirna Konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1994).

<sup>76</sup> O. Ibrahimagić, *Državno uređenje Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2005, s. 137.



nameće obavezu uspostavljanja Nacionalnog preventivnog mehanizma, koji u BiH još nije formiran<sup>77</sup>. Ombudsmen BiH ima poseban Odjel za praćenje prava djece, koji pak ne izvršava u potpunosti obaveze države iz člana 3 stav 3 Konvencije o pravima djeteta. Također, ne postoji stalno nadzorno tijelo ili tijelo koje je odgovorno za nadgledanje mjera koje su preduzete te tijelo nadležno za nadgledanje napretka ostvarenog u proučavanju regionalnih i manjinskih jezika iz Evropske konvencije za regionalne jezike i jezike manjina.

Isključive nadležnosti BiH proizilaze i iz člana I Ustava BiH: stav 1 – kontinuitet<sup>78</sup>, stav 2 – demokratska načela<sup>79</sup>, stav 3 – sastav, stav 4 - kretanje roba, usluga, kapitala i lica<sup>80</sup>, stav 5 - glavni grad.

Član I/1 je predstavlja ključnu ustavnu odredbu za isključivu nadležnost BiH u području reguliranja državne imovine. Prema njoj, BiH ima pravo nastaviti regulirati državnu imovinu, čiji je ona titular. „Državna imovina reflektira državnost, suverenitet i teritorijalni integritet BiH. Prema tome, ona čini integralni dio ustavnih karakteristika i ovlasti države“<sup>81</sup>. USBiH je ustanovio da postoji „pozitivna obveza, da BiH ovo pitanje riješi što je prije moguće“<sup>82</sup>.

Ustavni sud je u nekoliko predmeta ukazao na važnost člana I/2 za konstituiranja nadležnosti BiH:

- „Uspostavljanjem Suda BiH, može se očekivati veći doprinos jačanju vladavine prava, što je jedan od temeljnih principa za funkcionisanje demokratske države“<sup>83</sup>.
- „Uspostava sistema javnog radio-televizijskog emitiranja u BiH, kojeg čine Javni radio-televizijski servis BiH i entitetski radio-televizijski emiteri, doprinijet će napretku BiH kao demokratske države koja funkcionira na principima vladavine prava“<sup>84</sup>.
- USBiH ističe da je donošenjem Zakona o javnim nabavkama stvoren „zakonodavni okvir za transparentan i odgovoran rad organa vlasti u postupcima koji se odnose na trošenje javnih sredstava, te tako doprinijela jačanju vladavine prava kao jednog od osnovnih principa funkcioniranja demokratske države“<sup>85</sup>.

<sup>77</sup> Prema Prijedlogu zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, od 29. 02. 2016, bilo je predviđeno da Institucija Ombudsmena bude odgovorna za funkcioniranje nacionalnog preventivnog mehanizma (čl. 8 Prijedloga zakona). Međutim, Prijedlog zakona nije dobio podršku u Parlamentarnoj skupštini BiH.

<sup>78</sup> Usp. Odluka (bilj. 29), st. 80.

<sup>79</sup> Odluka (bilj. 41), st. 26; Odluka U 42/03 (bilj. 69), st. 22; Odluka (bilj. 36), st. 19-20; Odluka (bilj. 60), st. 41.

<sup>80</sup> Usp. Evropska komisija za demokratiju putem prava, *Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative*, [http://www.venice.coe.int/webforms/-documents/default.aspx?pdf=file=CDL-AD\(2005\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/-documents/default.aspx?pdf=file=CDL-AD(2005)004-e), očitavanje: 11. 02. 2017.

<sup>81</sup> Odluka (bilj. 29), st. 73.

<sup>82</sup> *Ibid*, st. 84. Nažalost, BiH to još nije uradila. Sudija Zlatko M. Knežević, je bio suprotnog mišljenja, tvrdeći da se ovakvom odlukom USBiH stavlja u ulogu ustavotvorca jer „vrši raspored ustavne nadležnosti“, a Ustav mu ne daje ovlasti da „donese utvrđujuću (utvrđuje se) odluku kojom (US) raspoređuje nadležnost različitih ustavnih kategorija“. „Nigdje u Ustavu BiH ne postoji odredba kojom se daje nadležnost bilo kojem organu države BiH da kroz zakonodavnu ili drugu normativnu aktivnost regulira imovinu, imovinska prava i zaštitu imovine ili imovinskih prava. Drugačija tumačenja su samo tumačenja izvedena iz nekih drugih odredaba Ustava“ (Izdvojeno mišljenje sudije Zlatka M. Kneževića u predmetu U 1/11 (bilj. 29)).

<sup>83</sup> Odluka (bilj. 41), st. 26.

<sup>84</sup> Odluka U 42/03 (bilj. 69), st. 22.

<sup>85</sup> Odluka (bilj. 36), st. 20.

— USBiH ističe da je BiH donošenjem Zakona o statistici BiH stvorila „zakonodavni okvir za objektivno i nepristrano prikupljanje i distribuciju statističkih podataka, koji su relevantni kako za donosioce odluka u zemlji, za međunarodne odnose BiH, (...) te tako doprinijela jačanju vladavine prava kao jednog od temeljnih principa funkcionisanja demokratske države“<sup>86</sup>.

— USBiH je zaključio da nadležnost Suda BiH za krivična djela koja ugrožavaju suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, nacionalnu sigurnost i međunarodni subjektivitet BiH „u skladu sa principom vladavine prava iz člana I/2 Ustava BiH“<sup>87</sup>.

Uređenje, položaj i nadležnosti glavnog grada se u pravilu regulira državnim zakonom, a temeljem ustava države. Međutim, BiH još nije usvojila zakon o glavnom gradu<sup>88</sup>. S tim u vezi, Ustav FBiH detaljnije uređuje ovu materiju, s obzirom da je Sarajevo glavni grad FBiH<sup>89</sup>.

Jedinstvenog ekonomskog sistema nema bez sistemskih zakona kojim se na državnom nivou moraju urediti sljedeća pitanja: vlasnički odnosi, vanjskotrgovinska politika, carinska politika, poreska politika, monetarna politika, reguliranje tržišta, budžetska politika, zakonsko reguliranje poslovanja javnih korporacija, organiziranje privrede, strana ulaganja, korištenje energetske resursa i druga vitalna pitanja od značaja za funkcioniranje ekonomskog sistema BiH<sup>90</sup>. „Član I/4 definisan je u smislu negativne tržišne integracije, koja podrazumijeva ukidanje mjera koje predstavljaju prepreku za slobodu kretanja, ali kao i pozitivna tržišna integracija, tj. kao obaveza da se preduzmu mjere kako bi se ta sloboda ostvarila“<sup>91</sup>. Na osnovu člana I/4 BiH, entiteti i BD su potpisali Memorandum o razumijevanju za uspostavljanje zajedničkog registra udruženja i fondacija u BiH<sup>92</sup>.

„Ustav BiH uspostavlja temeljna ustavna načela i ciljeve za funkcioniranje BiH, između ostaloga, i putem izvršavanja nadležnosti i obveza institucija države. Iz toga slijedi pozitivna ustavna obveza BiH i njezinih nadležnih tijela da se stvori neophodan pravni okvir u kojem će biti specificirane ustavne obveze. (...) Ustav BiH uspostavlja samo temeljna ustavna načela koja je dužan razraditi zakonodavac“<sup>93</sup>. USBiH ističe da sadržaj i značaj ovih pojmova „treba shvatiti

<sup>86</sup> Odluka (bilj. 54), st. 19.

<sup>87</sup> Odluka (bilj. 60), st. 41.

<sup>88</sup> Podrška zakonu o glavnom gradu BiH, *Oslobođenje*, 05. 07. 2005: „Nema države BiH bez jasne i precizne pozicije glavnog grada“. Zbog nedostatka ovakvog zakona, Sarajevo je opisivano kao „administrativno siročće“. Sarajevo je administrativno siročće, *Oslobođenje*, 23. 12. 2013. V. također: Položaj Sarajeva sramota za državu, *Oslobođenje*, 06. 03. 2005; Ovakvo Sarajevo nije glavni grad, *Oslobođenje*, 25. 12. 2005; Čiji je Sarajevo danas glavni grad?, *Oslobođenje*, 18. 11. 2006; Grad razapet između pet nivoa vlasti, *Oslobođenje*, 12. 08. 2013.

<sup>89</sup> VI Općinske vlasti, V.B. Organizacija Sarajeva, Ustava FBiH, *Sl. nov. FBiH* 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 72/05, 71/05 i 88/08.

<sup>90</sup> B. Golić, Ekonomski sistem i Dejtonski sporazum, u: Ć. Sadiković (ur), *Državnost BiH i Dejtonski mirovni sporazum*, Sarajevo 1998, ss. (159 i dalje) 165-166.

<sup>91</sup> Ademović/Marko/Marković (bilj. 5), s. 94.

<sup>92</sup> *Sl. gl. BiH* 6/05. Memorandumom je uspostavljen Zajednički registar za sva domaća i strana udruženja i fondacije koje su registrovane na teritoriji BiH, kojeg vodi Ministarstvo pravde BiH. U parlamentarnoj proceduri je bio i Prijedlog okvirnog zakona o uspostavljanju zbirnog zajedničkog registra nevladinih organizacija u BiH. Ratio zakona je bilo unapređenje borbe protiv organizovanog kriminala i obezbjeđenje efikasnog sistema pristupa informacijama o nevladinim organizacijama u BiH. Zakon je pak odbijen na sjednici Predstavničkog doma 24. 11. 2011. godine.

<sup>93</sup> Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu U 1/08, 25. 01. 2008, st. 19. Ademović govori o ustavnopravnim principima BiH: princip demokratije, princip pravne države, princip pravne sigurnosti, princip

kao ustavne vodilje ili ograničenja za izvršavanje ovlasti kako Bosne i Hercegovine, tako i entiteta<sup>94</sup>. Analogno stavu USBiH da član II/3, katalog ljudskih prava i sloboda, daje opću kompetenciju skupnim institucijama BiH za reguliranje svih pitanja pobrojanih u katalogu ljudskih prava, koji se ne mogu prepustiti isključivo entitetima, država, ali i entiteti, imaju obavezu da i ostale principe razrade kroz svoje zakonodavstvo. To bi bilo moguće u okviru zajedničke nadležnosti BiH i entiteta.

Država također ima obavezu da formira institucije koje bi izvršavale sve njene obaveze sukladno Ustavu<sup>95</sup>. Riječima Ustavnog suda „država ne može izbjeći obavezu da formira tijela koja su u njenoj isključivoj nadležnosti“<sup>96</sup> i da donese zakone koji su od *velike važnosti* za njeno funkcioniranje<sup>97</sup>. USBiH je, ocjenjujući ustavnost Zakona o Sudu BiH, zaključio da je BiH „funkcionišući kao demokratska država, ovlaštena da u oblastima iz njene nadležnosti, osim Ustavom izričito predviđenih, uspostavi i druge mehanizme i dodatne institucije koje su joj potrebne za izvršenje njenih nadležnosti, uključujući i uspostavljanje suda za jačanje pravne zaštite njenih građana i osiguranje poštovanja principa Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP)“<sup>98</sup>.

#### 4.2.2. Isključive nadležnosti entiteta

Područje isključive nadležnosti entiteta je regulirano generalnom klauzulom. Interesantno je da se ova odredba ne nalazi u stavu 2 (nadležnosti entiteta) već u stavu 3 (pravni poredak) i nadležnosti institucija. Tačka a) propisuje: „Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu *ovim Ustavom* (naglasio H. I.) izričito povjerena institucijama BiH pripadaju entitetima“<sup>99</sup>. Prema

---

socijalne države, princip jedinstvenog tržišta i princip zaštite ljudskih prava i sloboda. N. Ademović, Neki aspekti ustavno-pravnog uređenja BiH kroz teoriju i praksu, *Pravna misao*, 5-6/2006, s. (55 i dalje) 62.

<sup>94</sup> Djelomična odluka (bilj. 33), st. 13.

<sup>95</sup> Odluka U 18/00 (bilj. 44), st. 47.

<sup>96</sup> *Ibid*, st. 36.

<sup>97</sup> Usp. *Ibid*, st. 48.

<sup>98</sup> Odluka (bilj. 41), st. 26.

<sup>99</sup> Usp. čl. 3 Ustava RS (*Sl. gl. RS* 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 i 117/05): Republici pripadaju sve državne funkcije i nadležnosti osim onih koje su Ustavom BiH izričito prenesene na njene institucije i čl. 68: Republika uređuje i obezbjeđuje: 1) integritet, ustavni poredak i teritorijalnu cjelokupnost Republike; 2) bezbjednost; 3) mjere iz svoje nadležnosti za slučaj ratnog stanja i vanrednog stanja koje proglaše institucije BiH, kao i mjere za slučaj vanrednog stanja koje proglaše institucije RS; Odredbe tačke 3. ovog člana se ne odnose na upotrebu vojske i druge mjere iz nadležnosti institucija BiH; 4) ustavnost i zakonitost; 5) ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda; 6) svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine, pravni položaj preduzeća i drugih organizacija, njihovih udruženja i komora, ekonomske odnose sa inostranstvom, koji nisu preneseni na institucije BiH, tržište i planiranje; 7) bankarski i poreski sistem; 8) osnovne ciljeve i pravce privrednog, naučnog, tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja, razvoja poljoprivrede i sela, korišćenje prostora, politiku i mjere za usmjeravanje razvoja i robne rezerve; 9) kontrolu zakonitosti raspolaganja sredstvima pravnih lica i prikupljanje statističkih i drugih podataka od opšteg interesa; 10) organizaciju, nadležnosti i rad državnih organa; 11) sistem javnih službi; 12) radne odnose, zaštitu na radu, zapošljavanje, socijalno osiguranje i druge oblike socijalne zaštite, zdravstvo, boračku i invalidsku zaštitu, brigu o djeci i omladini, obrazovanje, kulturu i zaštitu kulturnih dobara, fizičku kulturu; 13) zaštitu životne sredine. III Podjela nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti, Ustava FBiH (bilj. 89) čl. 1: U isključivoj su nadležnosti Federacije: a) državljanstvo Federacije, b) utvrđivanje ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu, te politiku korišćenja zemljišta na federalnom nivou, c) donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama Federacije i fiskalna politika Federacije, d) suzbijanje terorizma, međukantonalnog kriminala,

tome, pretpostavka nadležnosti je na strani entiteta i riječ je jednoznačno o rezidualnim nadležnostima entiteta<sup>100</sup>. Ustav koristi odredbu *ovim Ustavom*, što također upućuje na zaključak da su odredbe o nadležnosti BiH i entiteta sadržane u cjelokupnom Ustavu BiH, a ne samo u članu III. Isključiva nadležnost entiteta se propisuje u još jednom slučaju i to za područje uspostave posebnih paralelnih odnosa sa susjednim državama (III/2.a)<sup>101</sup>. Entiteti su također obavezni da ispune sve uslove za pravnu sigurnost i zaštitu lica pod svojom jurisdikcijom (III/2.c).

Zaključujući: „pravni sistem entiteta, uključujući njegov ustav, može tretirati samo one nadležnosti koje su mu dodijeljene Ustavom BiH“<sup>102</sup>. Entiteti imaju daleko veći broj isključivih nadležnosti u odnosu na državu BiH. Međutim, isključive nadležnosti BiH nisu limitirane na samo deset eksplicitno pobrojanih nadležnosti iz člana III, već obuhvataju i nadležnosti državnih institucija i proizilaze iz cjeline Ustava i ustavnosudske prakse.

#### 4.3. Zajedničke nadležnosti BiH i entiteta

Ustav ne sadrži eksplicitne odredbe o zajedničkim nadležnostima BiH i entiteta<sup>103</sup>. Neki autori zbog toga mišljenja da one uopće ne postoje<sup>104</sup>. BiH nije jedina država čiji ustav ne sadrži odredbe o zajedničkim nadležnostima, no to ne znači da ih nema<sup>105</sup>. USBiH je, u svojoj praksi utvrdio postojanje „zajedničkog okvira ili konkurentne nadležnosti“ države i entiteta<sup>106</sup>. S obzirom da je nemoguće svako pitanje podvesti bilo pod isključivu nadležnost države ili entiteta, broj pitanja koja zahtijevaju kombinovanje različitih nadležnosti, se povećava. Time se otvara prostor za uspostavljanje zajedničkih nadležnosti države i entiteta<sup>107</sup>.

---

neovlašćene trgovine drogom i organiziranog kriminala, e) dodjela elektronskih frekvencija za radio, TV i druge svrhe, u skladu sa Ustavom BiH, f) utvrđivanje energetske politike, uključujući raspodjelu između kantona, te osiguranje i održavanje potrebne infrastrukture, g) finansiranje djelatnosti federalnih vlasti, ustanova i institucija koje federalne vlasti osnivaju oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima.

<sup>100</sup> Odluka (bilj. 29), st. 31.

<sup>101</sup> Djelomična odluka (bilj. 50), st. 40.

<sup>102</sup> Odluka (bilj. 29), st. 67.

<sup>103</sup> Aprilski paket ustavnih reformi je predviđao ovu vrstu nadležnosti i to u sljedećim oblastima: poreski sistem, izborni proces, pravosuđe, poljoprivreda, nauka i tehnologija, ekologija, lokalna samouprava i ostale nadležnosti koje se uređuju zakonom. Ustav BiH navodi zajedničke odgovornosti BiH i entiteta. Pabrić ističe da zajednička odgovornost nije što i zajednička nadležnost. Pabrić (bilj. 20), s. 344.

<sup>104</sup> Pabrić (bilj. 20), s. 344.

<sup>105</sup> Usp. Jovičić (bilj. 19), s. 180: „Postojanje funkcija koje se nalaze u mješovitoj nadležnosti je karakteristika svih federacija. U ustavu federacija one mogu biti izričito predviđene, ili ima ustav može poklanjati minimalnu pažnju, ili ih pak uopće ne spominje“.

<sup>106</sup> Odluka (bilj. 29), st. 68. Usp. G. Marković, Podjela nadležnosti u Ustavu BiH i komparativno, *Pravni život*, 14/2007, s. (981-997) 991: „Po našem mišljenju, može se braniti stav da su zajedničke nadležnosti institucija BiH i entiteta implicitno ipak sadržane u Ustavu. Evropska komisija za demokratiju putem prava (bilj. 83): „Postoji, međutim nekoliko odredbi koje predviđaju otvaranje ka sve većim nadležnostima države. Odredbe o ljudskim pravima koje se pojavljuju u ustavu i principi slobodnog kretanja roba, usluga, kapitala i ljudi u članu I.4 mogu se koristiti da opravdaju dodatne odgovornosti države“.

<sup>107</sup> P. Kunić, Podjela nadležnosti između institucija BiH i entiteta, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, 109/2000, s. (165 i dalje) 168.



Vanjska politika je područje koje pojedini autori smatraju da potpada pod zajedničke nadležnost BiH i entiteta<sup>108</sup>, i to iz dva razloga: prvi jeste pravo entiteta da uspostave „posebne paralelne odnose“ sa susjednim državama (uz dva ograničenja: da takvi odnosi budu u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH (član III/2.a)<sup>109</sup>), a drugi razlog je pravo entiteta da sklapaju e sa državama i međunarodnim organizacijama (uz saglasnost Parlamentarne skupštine BiH (član III/2.d)). Međutim, s obzirom na postojanje ograničenja prilikom entitetskog uživanja ovih prava, zaključak je da je BiH zadržala ekskluzivitet u području vanjske politike, tako da se vanjska politika smatra područjem isključive nadležnosti BiH.

U zajedničke nadležnosti bi spadala sljedeća područja: oblast državljanstva (čl. 7) i izdavanje pasoša (čl. 7/e), osiguranje najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda (čl. II/1)<sup>110</sup>, osiguranje nediskriminacije (čl. II/4) kao i izbjeglice i raseljena lica (čl. II/5)<sup>111</sup>.

Oblast vodnog javnog dobra je također područje koje treba biti u području podijeljene nadležnosti između BiH i entiteta, s obzirom da je vodno javno dobro u BiH „prirodno materijalno bogatstvo od značaja za njenu suverenost, teritorijalni integritet, političku nezavisnost i međunarodni subjektivitet, posebno uzevši u obzir činjenicu da su rijeke Sava i Drina od značaja za teritorijalni integritet“<sup>112</sup>. O ovom ne postoji poopćiv stav pravne dogmatike koji se oslanja na sudsku praksu.

Krivično pravo je još jedna oblast u kojoj su podijeljene nadležnosti BiH i entiteta. Bosna i Hercegovina je usvojila Krivični zakon<sup>113</sup>, Zakon o krivičnom postupku<sup>114</sup>, Zakon o ustupanju predmeta od strane Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju Tužilaštvu BiH i korištenje dokaza pribavljenih od Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju u postupcima pred sudovima u BiH<sup>115</sup>, Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima<sup>116</sup>, Zakon o primjeni Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda i saradnji s Međunarodnim krivičnim sudom<sup>117</sup>, Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih

<sup>108</sup> M. Pilipović, Uloga Visokog predstavnika u uspostavljanju dodatnih nadležnosti i novih institucija BiH, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Banja Luci*, 31(30)/2007, s. (315 i dalje) 315.

<sup>109</sup> Usp. Odluka o meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu U 42/01, 26. 03. 2004, st. 17.

<sup>110</sup> Usp. Odluka (bilj. 41), st. 20; Odluka U 42/03 (bilj. 69), st. 20. Članovi II/1 i II/2 Ustava BiH se navode često kao ustavni osnov za formiranje Vrhovnog suda BiH „kao institucije koja će osigurati da sudovi djeluju u saglasnosti sa vladavinom prava i da zadovoljavaju uvjete EKLJP u pogledu pravičnih suđenja i efektivnih pravnih lijekova“. Šarčević (bilj. 40), s. (7 i dalje) 13.

<sup>111</sup> Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U 19/01, 02. i 03. 11. 2001, st. 18: „Ovo znači da *su javne vlasti u Bosni i Hercegovini* (dakle, sve javne vlasti!) obvezne uzdržati se od diskriminacije kada donose akte i propise u kontekstu individualnog uživanja prava na rad i prava na povratak domovima“. Usp. Pilipović (bilj. 108), s. (315 i dalje) 315: „Ustav, implicite, predviđa sistem i tzv. mješovitih (paralelnih, zajedničkih) nadležnosti, gdje su nadležni kako organi institucija BiH, tako i organi entiteta (spoljna politika, državljanstvo, zaštita ljudskih prava; pitanje izbjeglica i raseljenih osoba)“. Isto: M. Dmičić, Ustavopravni aspekt prenosa nadležnosti, efekta prenosa i mogućnosti njihovog povratka, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Banja Luci*, 31(30)/2007, s. (149 i dalje) 179.

<sup>112</sup> E. Ajanović, Isključiva nadležnost entiteta u materiji vodnog javnog dobra protivna je Ustavu države BiH, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, L/2007, s. (11 i dalje) 13.

<sup>113</sup> *Sl. gl. BiH* 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15 i 46/16.

<sup>114</sup> *Sl. gl. BiH* 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09 i 72/13.

<sup>115</sup> *Sl. gl. BiH* 61/04, 46/06, 53/06 i 76/06.

<sup>116</sup> *Sl. gl. BiH* 53/09 i 58/13.

<sup>117</sup> *Sl. gl. BiH* 84/09.



svjedoka<sup>118</sup>, Zakon o programu zaštite svjedoka u BiH<sup>119</sup>, Zakon BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera<sup>120</sup> i Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti<sup>121</sup>. BiH, RS, FBiH i BD su potpisali Memorandum o razumijevanju o pravnoj pomoći i službenoj saradnji u oblasti izvršenja mjera sigurnosti obaveznog psihijatrijskog liječenja izrečenih u krivičnom postupku između BiH, FBiH, RS i BD BiH<sup>122</sup>.

Dom za ljudska prava je u vezi sa članom I Sporazuma o ljudskim pravima (aneks 6 Općeg okvirnog sporazuma) prema kome su strane potpisnice (Republika BiH, FBiH i RS) obavezne da osiguraju međunarodno priznata ljudska prava osobama koje su pod njihovom jurisdikcijom, istakao da ova obaveza uključuje „pozitivnu obavezu da se preduzme radnja za osiguranje ljudskih prava (...)“<sup>123</sup>. USBiH je zaključio da član II/3, katalog ljudskih prava<sup>124</sup>, „daje opću kompetenciju skupnim institucijama BiH za reguliranje svih pitanja pobrojanih u katalogu ljudskih prava, koja se ne mogu prepustiti isključivo entitetima, jer zaštita mora biti garantirana svim osobama na teritoriju BiH“<sup>125</sup>. Tako entiteti ne mogu biti „krajnja sudska, uprava i parlamentarna instanca u zaštiti prava građana koja su Ustavom države zagwarantirana“<sup>126</sup>. Posebno, jer je „država subjekt koji je končano mjerodavan za eventualna kršenja ljudskih prava iz člana II Ustava BiH“<sup>127</sup>. Dakle, postoji pozitivna obaveza BiH i entiteta da zaštite prava i slobode normirane Ustavom BiH<sup>128</sup>. „Nepoštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda i neispunjenje međunarodnih obaveza neizbježno vode u međunarodnu izolaciju i, kroz nepriznavanje institucija takve države, u nestanak tog subjektiviteta“<sup>129</sup>. U drugom predmetu USBiH ističe da postoje „odgovornosti i nadležnosti“ kojima se osigurava najviša razina međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>130</sup>. Ustavni sud posebno ukazuje na odredbe člana II/1 i člana II/6<sup>131</sup> Ustava, iz kojih proizlazi jasna obaveza zaštite ljudskih prava i

<sup>118</sup> Sl. gl. BiH 3/03, 21/03, 61/04 i 55/05.

<sup>119</sup> Sl. gl. BiH 36/14.

<sup>120</sup> Sl. gl. BiH 22/16 – prečišćeni tekst.

<sup>121</sup> Sl. gl. BiH 47/14.

<sup>122</sup> Sl. gl. BiH 44/06.

<sup>123</sup> Odluka o prihvatljivosti i meritumu Doma za ljudska prava u predmetu CH/97/48 i dr, 10. 05. 2000, st. 165.

<sup>124</sup> U čl. II/3 su nabrojana sljedeća ljudska prava: a) pravo na život, b) pravo lica da ne bude podvrgnuto mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni, c) pravo lica da ne bude držano u ropstvu ili potčinjenosti, ili na prisilnom ili obaveznom radu, d) pravo na ličnu slobodu i sigurnost, e) pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom, f) pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku, g) slobodu misli, savjesti i vjere, h) slobodu izražavanja, i) slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, j) pravo na brak i zasnivanje porodice, k) pravo na imovinu, l) pravo na obrazovanje i m) pravo na slobodu kretanja i prebivališta.

<sup>125</sup> Djelomična odluka (bilj. 33), st. 13. Usp. Ibrahimagić (bilj. 76), s. 136. Prema Ibrahimagiću, država je dužna donijeti odgovarajuće zakone i uspostaviti odgovarajuće institucije, neophodne za ostvarivanje i zaštite ljudskih prava iz kataloga prava jednako svakom licu na cijeloj teritoriji BiH.

<sup>126</sup> Ibrahimagić (bilj. 76), s. 300.

<sup>127</sup> Odluka U 18/00 (bilj. 44), st. 39.

<sup>128</sup> Djelomična odluka (bilj. 50), st. 31. Isto L. Sadiković, Bosna i Hercegovina i federalizam, *Uprava*, 8/2013, s. (17 i dalje) 35: „Primjena svakog pojedinačnog prava ili slobode pretpostavlja stvaranje i ovlaštenja države da stvori odgovarajući zakonodavni sistem. To znači mogućnost da se enormno proširi funkcija centralnih organa države ukoliko je to u općem interesu“.

<sup>129</sup> Odluka o meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu U 14/05, 02. 12. 2005, st. 50.

<sup>130</sup> Odluka U 42/03 (bilj. 69), st. 15.

<sup>131</sup> Prema članu II/6 Ustava, svi sudovi, ustanove, organi vlasti, te organi kojima neposredno rukovode entiteti ili koji djeluju unutar entiteta podvrgnuti su, odnosno primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode iz člana II/2.

za državu i za entitete, a to znači da se obaveza mora osigurati na način da će i država i entiteti donijeti odgovarajuće propise<sup>132</sup>. Prema tome, jednaka prava građana BiH, bez obzira na to u kojem entitetu žive, nezavisno od entitetskih propisa, može se isključivo osigurati donošenjem zakona na nivou države i to krivičnog zakona, zakona o krivičnom postupku, zakona o obligacionim odnosima, zakon o građanskom postupku, zakona o upravnom postupku i zakona o upravnim sporovima<sup>133</sup>. „*Dužnost države* (naglasio H. I.) je organizirati svoj pravni sistem tako da omogući sudovima da se povinuju zahtjevima i uvjetima koje nameće član 6 stav 1 Europske konvencije“<sup>134</sup>. USBiH je u predmetu U 18/00 utvrdio da zbog propusta države da uspostavi *državni sud* (naglasio H. I.) gdje bi pojedinci mogli ostvariti svoja građanska prava došlo do povrede člana 6 stava 1 EKLJP te prava na djelotvoran pravni lijek zajamčenog članom 13 EKLJP-a<sup>135</sup>. U septembru 2001. godine, USBiH je prvi put odlučivao o ustavnosti Zakona o Sudu BiH. Podnosioci zahtjeva su isticali da „pravosuđe nije predviđeno kao nadležnost BiH“ te da shodno tome „ne postoji ustavni osnov za donošenje Zakona o Sudu BiH“<sup>136</sup>. Sud je dio svojih argumenata da je Zakon o Sudu BiH saglasan Ustavu BiH bazirao i na ljudskim pravima i slobodama, ističući da će:

- uspostava Suda BiH omogućiti da institucije BiH zadovolje kriterije EKLJP u pogledu pravičnog suđenja pred sudovima (član 6) i efikasnih pravnih lijekova (član 13);
- uspostava Suda BiH omogućiti osporavanje odluka institucija BiH pred „nezavisnim i nepristrasnim tribunalom“<sup>137</sup>.

U predmetu U 5/98 Ustavni sud je razmatrao ustavne odredbe RS koje su pogodnije za pojedinca od Ustava BiH<sup>138</sup>. USBiH je zaključio da su entiteti slobodni osigurati širu zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u odnosu na Ustav BiH i EKLJP te da zbog toga takve ustavne odredbe nisu protivne Ustavu BiH<sup>139</sup>.

Parlamentarna skupština BiH se pozivala na član II kao ustavni osnov za donošenje zakona iz područja ljudskih prava. Tako je Parlamentarna skupština, pozivajući se i na član II/3.g (sloboda misli, savjesti i vjere) i II/5.a (izbjeglice i raseljena lica), donijela Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u BiH<sup>140</sup>. Donoseći Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu u institucijama BiH<sup>141</sup> Parlamentarna skupština se pozvala i na član II Ustava BiH. Izborni zakon<sup>142</sup> i Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH<sup>143</sup> u svojoj preambuli

<sup>132</sup> Odluka U 3/08 (bilj. 44), st. 73.

<sup>133</sup> Ibrahimagić (bilj. 76), s. 170.

<sup>134</sup> Odluka U 18/00 (bilj. 44), st. 40.

<sup>135</sup> *Ibid*, st. 41 i 48.

<sup>136</sup> Odluka (bilj. 41), st. 2.

<sup>137</sup> *Ibid*, st. 24-25.

<sup>138</sup> Amandman LVII t. 1: “U slučaju različitosti u odredbama o pravima i slobodama između Ustava RS i Ustava BiH, primjenjuju se one odredbe koje su za pojedinca pogodnije”.

<sup>139</sup> Djelomična odluka (bilj. 50), st. 34.

<sup>140</sup> *Sl. gl. BiH* 5/04.

<sup>141</sup> *Sl. gl. BiH* 7/05.

<sup>142</sup> *Sl. gl. BiH* 23/01: „U skladu sa članom II 1., članom IV 1., 2. i 4.a) i članom V 1.a) Ustava BiH i članom V Aneksa 3 (Sporazum o izborima) (...)“ Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona (*Sl. gl. BiH* 20/02): U skladu s članom II.1., članom IV.1., 2. i 4.a) i članom V.1.a) Ustava BiH i članom V. Aneksa 3. (Sporazum o izborima) Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH s ciljem promoviranja slobodnih, fer i demokratskih izbora kojima se osigurava ostvarivanje demokratskih ciljeva (...).

sadrže i pozivanje na član II/1. USBiH ističe da je donošenjem Zakona o statistici BiH stvoren zakonodavni okvir za „poštivanje prava na pristup informacijama svim građanima“<sup>144</sup>, što je jedan od sastavnih dijelova slobode izražavanja.

Ljudska prava i slobode su, prema tome, za državnog zakonodavca neiscrpan ustavni osnov za izvršavanje pozitivne i negativne obaveze država koje iz njih proizlaze<sup>145</sup>. Državu mora omogućiti jednako i nediskriminirajuće uživanje ljudskih prava i sloboda njenih državljanja na cjelokupnoj teritoriji. Uvažavajući činjenicu da je BiH složena država, državani zakonodavac ovo pravo može realizirati u okviru zajedničke nadležnosti države i entiteta.

#### 4.3.1. Paralelne (okvirne) nadležnosti BiH i entiteta

Paralelna ili okvirna nadležnost BiH i entiteta je rezultat zakonodavne prakse koja je nastala donošenjem okvirnih zakona koji su omogućavali entitetima ili kantonima da ih konkretiziraju, zavisno od materije koju reguliraju<sup>146</sup>. Kao što je već naznačeno, mogu se razlikovati dvije vrste zakona: državni zakon i zakoni federalnih jedinica. Usljed nedostatka odredbi u Ustavu BiH o paralelnim nadležnostima, ovakva tipizacija predstavlja orijentir za identificiranje oblasti koje su u paralelnoj nadležnosti BiH i entiteta. Pitanje je kako izvršiti distinkciju između ovih zakona. Odgovor je jednostavan: kriterij je naslov državnog zakona i on određuje da se radi o okvirnom zakonu. Međutim, u drugim slučajevima se bez analize zakonskih tekstova ne može izvući pouzdan zaključak o tipu zakona. U BiH postoje i okvirni zakoni, ali i zakoni koji nemaju u svom naslovu oznaku „okvirni“, a predstavljanju državni zakon donesen temeljem paralelne nadležnosti.

S obzirom da USBiH nije nadležan da ocijenjuje zakonitost entitetskih zakona, tj. usaglašenost entitetskih zakona sa okvirnim zakonima, USBiH ovu proceduru provodi u okviru člana III/3.b Ustava prema kojem će se entiteti u potpunosti pridržavati „odluka institucija BiH“, a zakoni Parlamentarne skupštine predstavljaju odluku institucija BiH<sup>147</sup>.

U okviru prava na imovinu, može se uočiti postojanje paralelne nadležnosti države i entiteta. Pravo na imovinu je, s obzirom na proces privatizacije i na povrat stare devizne štednje, prvo ljudsko pravo čija primjena je postavila pitanje nadležnosti i uloge države u zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. USBiH je osloncem na preambulu Ustava BiH („u želji da podstaknu opće blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i unaprjeđenje tržišne privrede“) i ustavnu garanciju prava na imovinu, koje predstavlja jednu od pretpostavki za funkcioniranje tržišne privrede, zaključio da „slijedi pozitivna ustavna obveza, kako BiH tako i entiteta, da se stvori nužan pravni okvir za specificiranje ovih ustavnih obveza“<sup>148</sup>. Prema tome, bilo je neophodno donijeti okvirno zakonodavstvo na nivou BiH kako bi se ispunila navedena ustavna pozitivna obaveza. „Takvo okvirno zakonodavstvo bi, dakle, trebalo odrediti bar razne oblike

<sup>143</sup> Sl. gl. BiH 19/02.

<sup>144</sup> Odluka (bilj. 54), st. 19.

<sup>145</sup> Detaljnije o pozitivnim i negativnim obavezama države u: J. Omejec, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Evropskog suda za ljudska prava*, Zagreb 2014, ss. 858 i dalje.

<sup>146</sup> Šarčević (bilj. 2), s. 382.

<sup>147</sup> Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda u predmetu U 4/12, 26. 05. 2012, st. 44. Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda u predmetu U 2/11, 27. 05. 2011, st. 52.

<sup>148</sup> Djelomična odluka (bilj. 33), st. 14.

imovine, nositelje tih prava, te opće principe za njihovo izvršavanje u smislu imovinskog prava koje obično predstavlja element zakonika građanskog prava u demokratskim društvima<sup>149</sup>.

Jedinstveno tržište, koje proizilazi iz člana I/4 Ustava BiH je ograničeno drugim ustavnim principima. Iz ovoga proizilazi obaveza BiH da „uspostavi jedan funkcionalan privredni sistem i privrednu ravnotežu u BiH (...)“<sup>150</sup>. „Ostvarenje ustavnopravnog principa 'jedinstvenog tržišta' nameće obavezu države da realizira njegove ciljeve: punu slobodu kretanja, osoba, roba, usluga i kapitala širom BiH. Iz jezičnog značenja ove odredbe razvidno je da su, prije svega, entiteti obvezni da ne sprječavaju ostvarenje ovog principa (druga rečenica, član I/4), mada to ne sprječava državu da pozitivno djeluje kako bi ispunila svoj cilj (prva rečenica, član I/4)“<sup>151</sup>. USBiH je zaključio da država mora zakonski osigurati efikasno funkcioniranje principa jedinstvenog tržišta<sup>152</sup>. Tako je država BiH, pozivajući se i na član I/4, donijela Okvirni zakon o registraciji poslovnih subjekata u BiH<sup>153</sup>. Entiteti i BD su, prema ovom Zakonu, obavezni donijeti propise o registraciji poslovnih subjekata (član 22 stav 2). S obzirom na preambulu Ustava BiH te ustavne odredbe o jedinstvenom tržištu i ljudskim pravima, proizilazi da je pravo na imovinu, kao jedno od fundamentalnih prava modernog demokratskog društva, obaveza države. Država se ne može osloboditi garantovanja poštivanja prava na imovinu činjenicom da je, na primjer, prenijela regulisanje i implementaciju ovih oblasti na entitetske institucije<sup>154</sup>.

U kontekstu jedinstvenog tržišta, interesantan je stav Komisije za ljudska prava pri USBiH, koja je u predmetu Đorđe Besarović i drugi protiv BiH i FBiH<sup>155</sup> zaključila da uvijek kada se finansijska privreda na području teritorijalnih jedinica suočava sa velikim problemima i rizicima (kao što je npr. restitucija), BiH mora zakonskim aktom „utvrditi *principe* za sve podržavne teritorijalne jedinice, a koji bi bili rezultat ekonomske analize makroekonomske stabilnosti države u kontekstu postojećeg problema“<sup>156</sup>. Činjenica da BiH ima obavezu utvrditi „*principe*“ znači da entiteti i BD detaljnije reguliraju određenu materiju, podrazumijeva da se u toj obavezi nalazi osnov za paralelnu nadležnost BiH i entiteta.

#### 4.3.1.1. Privatizacija

Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka u BiH je nametnuo Visoki predstavnik 22. jula 1998. godine<sup>157</sup>. Zakon je vrlo kratak – ima sedam članova. Cilj zakona je uspostavljanje sigurnog pravnog okvira za nediskriminirajuću privatizaciju. Ovaj zakon „izričito priznaje pravo entiteta da privatiziraju preduzeća i banke smještene na njihovom teritoriju koji nisu u privatnom vlasništvu“ (član 2 stav 1).

<sup>149</sup> *Ibid*, st. 29.

<sup>150</sup> Odluka o meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu U 68/02, 25. 06. 2004, st. 40.

<sup>151</sup> *Ibid*, st. 41.

<sup>152</sup> *Ibid*, st. 45.

<sup>153</sup> *Sl. gl. BiH* 42/04.

<sup>154</sup> Odluka o prihvatljivosti i meritumu Komisije za ljudska prava pri USBiH u predmetu CH/98/375 i dr, 06. 04. 2005, st. 1154.

<sup>155</sup> *Ibid*.

<sup>156</sup> *Ibid*, st. 1202.

<sup>157</sup> *Sl. gl. BiH* 14/98.

Komisija za ljudska prava pri USBiH je istakla da se ovaj Zakon indirektno tiče i stare devizne štednje, te predstavlja „indikacija Države da reguliše ove stvari (staru deviznu štednju), bar u formulisanju općih principa koje treba primjeniti“<sup>158</sup>.

#### 4.3.1.2. Povrat stare devizne štednje

Povrat stare devizne štednje je u vezi sa pravom na imovinu prvo razmatrao Dom za ljudska prava. U predmetu Todorović i dr. Dom je zaključio da je propust BiH da djeluje ostavio „štedište u situaciji u kojoj nije bilo pravnog temelja po kojem su oni mogli tražiti isplatu svoje štednje bilo izravno od banaka ili neizravno od države kroz plaćanje javnog duga“<sup>159</sup>. Kasnije je Dom ponovio da „BiH ostaje odgovorna za nalaz zajedničkog rješenja za problem starih bankovnih računa“<sup>160</sup>. U konačnici, Komisija za ljudska prava pri USBiH je utvrdila da je država BiH, propuštajući da donese određeni okvirni zakon kojim bi načelno regulirala ovo pitanje, propustila da djelotvorno zaštiti pravo na imovinu aplikanta<sup>161</sup>. U predmetu Đorđe Bešarović i drugi protiv BiH i FBiH, Komisija ističe da država nema obaveza da u *potpunosti* regulira pitanje stare devizne štednje već *načelno*, a prije svega pitanje „davanje garancije za isplatu od strane određene relevantne međunarodne institucije kapitala, ujednačavanje standarda na teritoriji cijele države, vodeći računa o ostvarivanju jedinstvenog tržišta u BiH i makroekonomskoj stabilnosti države, će voditi ka tome da pravo na imovinu ne bude ugroženo u budućem periodu, tj. da zakonska regulativa ispuní standarde koji su nametnuti pozitivnom obavezom za državu, a koja proizlazi iz člana 1 Protokola broj 1 uz EKLJP“<sup>162</sup>. Komisija je obavezala BiH da „po hitnom postupku, a najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana prijema Odluke, (april 2005. godine) donese okvirni zakon ili drugi zakonski okvir, koji bi, u skladu sa obrazloženjem i zaključcima ove Odluke, principijelno riješio postojeći problem u vezi sa starom deviznom štednjom na teritoriji cijele BiH“<sup>163</sup>. U decembru 2005. godine, USBiH je proglasio neustavnim odredbe entitetskih zakona o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga te cjelokupni Zakon o izmirenju obaveza po osnovi stare devizne štednje BD. USBiH je istakao da je „BiH propustila stvoriti zakonodavni i institucionalni okvir za ujednačeno rješavanje tog problema (stare devizne štednje) na cijelom teritoriju BiH“<sup>164</sup>. „BiH, u smislu svojih obaveza iz Aneksa 6. Općeg okvirnog sporazuma da „osigura svim osobama unutar njihove jurisdikcije najvišu razinu međunarodno priznatih ljudskih prava i fundamentalnih sloboda“, nije se smjela pouzdati da će entiteti i BD, u okviru svojih nadležnosti u području monetarne politike, efikasno i efektivno riješiti taj problem. USBiH smatra da je BiH donošenjem okvirnog zakona o privatizaciji poduzeća i banaka dala „zeleno svjetlo“ za otpočinjanje procesa privatizacije u BiH, a da nije osigurala jasne i jedinstvene okvire za rješavanje problema stare devizne štednje putem procesa privatizacije. Drugim riječima, BiH se nije mogla osloboditi obaveze da garantira poštivanje konstituiranih imovinskih prava imatelja devizne štednje bez prethodnog osiguranja dovoljno

<sup>158</sup> Odluka o prihvatljivosti i meritumu Komisije za ljudska prava pri USBiH u predmetu CH/99/3125 i 14 drugih, 06. 07. 2005, st. 190.

<sup>159</sup> Odluka o prihvatljivosti i meritumu Doma za ljudska prava u predmetu CH/97/104 i dr, 30. 06. 2003, st. 96; Odluka (bilj. 123), st. 166.

<sup>160</sup> Odluku o prihvatljivosti i meritumu Doma za ljudska prava u predmetu CH/98/377, 08. 10. 2003, st. 204.

<sup>161</sup> Odluka (bilj. 154), st. 1207.

<sup>162</sup> *Ibid*, st. 1206.

<sup>163</sup> *Ibid*, st. 1259.

<sup>164</sup> Odluka (bilj. 129), st. 52.



garancija za adekvatno rješavanje ovog problema, sukladno, između ostalog, standardima iz člana 1 Protokola broj 1 uz EKLJP<sup>165</sup>. USBiH smatrao je da BiH, u okviru svojih nadležnosti u smislu člana III/5.a Ustava BiH, a s ciljem ispunjenja svojih obaveza iz aneksa 6 Općeg okvirnog sporazuma, nadležna za donošenje zakonodavnog okvira za rješavanje problema stare devizne štednje, i to na jedinstven način za sve građane BiH. Ta obaveza BiH proizlazi i iz njezinih isključivih nadležnosti iz člana III/1.e<sup>166</sup> Ustava BiH. Tek po ispunjenju tog uvjeta entiteti i BD bi mogli, u okviru povjerenih ovlasti, regulirati to pitanje sukladno načelima prethodno utvrđenim jedinstvenim zakonodavstvom na razini BiH. Parlamentarna skupština je konačno u aprilu 2006. godine donijela Zakon o izmirenju obaveza računa stare devizne štednje<sup>167</sup>. Članom 29 ovog propisa entiteti i BD su bili obavezni donijeti propise u roku od 90 dana kojima bi *detaljnije* uredili materiju koja je predmet Zakona.

#### 4.3.1.3. Izborni sistem

Stalna državna izborna komisija, čije su formiranje kao obavezu preuzele RBiH, FBiH i RS iz aneksa 3 Općeg okvirnog mirovnog sporazuma, je trebala biti uspostavljena za provođenje „budućih izbora u BiH“ (član V aneksa III). Nadležnost komisije se imala tumačiti što je šire moguće, tako da se odnosi i na entitetske, kantonalne i općinske izbore<sup>168</sup>. S obzirom da nadležnost za izborni proces nije navedena eksplicitno u članu III/1, Venecijanska komisija je mišljenja da temeljem člana III/5.a tj. saglasnosti entiteta, država može preuzeti ovu nadležnost. Ta saglasnost nije data posebnim entitetskim sporazumom. Ona proizilazi iz činjenice da su entiteti potpisali aneks III i time „neminovno priznali da država ima određene nadležnosti po ovom pitanju“<sup>169</sup>. Prema tome, Venecijanska komisija je bila stava da izborni proces spada u područje podijeljene nadležnosti države i entiteta. Obaveze države su da uredi izborni proces za državne institucije BiH te da uspostavi načela izbornog procesa u BiH koji će se primjenjivati u okviru svih izbora. Ta se načela prvenstveno tiču ljudskih prava, uključujući nediskriminaciju, načela demokratske države (univerzalno, tajno i jednako pravo glasa). U kontekstu ljudskih prava, tiču se pasivnog i aktivnog izbornog prava. „Ovo je posebno važno za pitanja kao što su pravo raseljenih osoba i izbjeglica da glasaju, razlozi za nepodobnosti kandidata; izbor izbornog sistema (proporcionalna zastupljenost); izborne liste i postupak za utvrđivanje istih; političke stranke i njihova registracija, upis pojedinih kandidata i koalicije stranaka; pristup kandidata medijima tokom izbornog perioda; finansiranje izbornih kampanja; postupak glasanja; žalbe i slični postupci i objavljivanje rezultata. Isto tako, (izborni) zakon mora utvrditi sastav, nadležnosti i rad Stalne izborne komisije i može prenijeti ovlasti za donošenje potrebnih propisa za sprovođenje izbora (...) Sa druge strane, reguliranje drugih pitanja, kao što su formiranje izbornih jedinica, može biti ostavljeno u nadležnost entiteta, ili čak kantona, sve dok se pridržavaju principa uspostavljenih državnim Izbornim zakonom“<sup>170</sup>. Izborni zakon BiH<sup>171</sup>

<sup>165</sup> *Ibid*, st. 53.

<sup>166</sup> Finansiranje institucija i međunarodnih obaveza BiH.

<sup>167</sup> *Sl. gl. BiH* 28/06, 76/06, 72/07, 97/11 i 100/13.

<sup>168</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava, *Opinion on the competence of Bosnia and Herzegovina in electoral matters*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(1998\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1998)016-e), očitavanje: 15. 02. 2017.

<sup>169</sup> *Ibid*.

<sup>170</sup> *Ibid*.

eksplicitno u prvom članu propisuje da se njime utvrđuju principi koji važe za sve izbore na svim nivoima vlasti u BiH (član 1). RS je usvojila Izborni zakon<sup>172</sup>, a FBiH Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u FBiH<sup>173</sup> i Zakon o principima lokalne samouprave<sup>174</sup>.

#### 4.3.1.4. Obrazovanje

Obrazovanje je oblast u kojem je Parlamentarna skupština BiH usvojila najveći broj okvirnih zakona i to: Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH<sup>175</sup>, Okvirni zakon o predškolskom vaspitavanju i obrazovanju u BiH<sup>176</sup>, Okvirni zakon o visokom obrazovanju u BiH<sup>177</sup>, Okvirni zakon o srednjem stručnom obrazovanju i obuci u BiH<sup>178</sup> i Okvirni zakon o osnovama naučnoistraživačke djelatnosti i koordinaciji unutrašnje i međunarodne naučnoistraživačke saradnje BiH<sup>179</sup>. Svi zakoni u članu 1 određuju da se njima utvrđuju „principi“ odnosno „ciljevi“, „standardi“, „normativi“ u datoj oblasti. USBiH ističe da su „Okvirnim zakonom (o osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH) postavljena opća načela i ciljevi u oblasti obrazovanja uz obvezu da navedeno bude dio entitetskih odnosno kantonalnih zakonodavstava“<sup>180</sup>. Na nivou BiH postoji Konferencija ministara obrazovanja u BiH uspostavljena između Vijeća ministara BiH, entitetskih vlada i Vlade BD<sup>181</sup> te Vijeće za nauku<sup>182</sup> s ciljem praćenja i unapređenja stanja u oblasti nauke i tehnologije u BiH. Također, postoji i Vijeće za opće obrazovanje u BiH<sup>183</sup>. Vijeće prati, analizira, procjenjuje stanje i potrebe obrazovnog sistema, te daje mišljenja, savjete i preporuke o politici djelovanja u oblasti predškolskog, osnovnog i srednjeg općeg obrazovanja.

#### 4.3.1.5. Upotreba jezika

USBiH je obavezao državu BiH da kroz okvirno zakonodavstvo osigura minimalne standarde za upotrebu jezika, zbog „razvidne i nazočne opasnosti koje propisi bez ograničenja o službenim jezicima kroz entitete stvaraju“<sup>184</sup>. „Pri tomu zakonodavstvo BiH mora uzeti u obzir efektivnu

<sup>171</sup> Sl. gl. BiH 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10.

<sup>172</sup> Sl. gl. RS 34/02, 35/03, 24/04, 19/05, 24/12 i 109/12. Zakon uređuje izbor predsjednika i potpredsjednika RS, poslanika Narodne skupštine RS i delegata Vijeća naroda, odbornika gradske skupštine, odbornika skupštine opštine, gradonačelnika grada, načelnika opštine, članova saveta mesne zajednice, imenovanje organa za sprovođenje izbora i finansiranje izbora i izborne kampanje (čl. 1).

<sup>173</sup> Sl. nov. FBiH 19/08. Zakon uređuje izbor, prestanak mandata, opoziv i zamjena načelnika općina u FBiH (čl. 1).

<sup>174</sup> Sl. nov. FBiH 49/06 i 51/09. Zakon regulira postupak izbora savjeta mjesnih zajednica (čl. 24 st. 2).

<sup>175</sup> Sl. gl. BiH 18/03. U preambuli se kao ustavni osnov navodi i čl. II/4 – nediskriminacija.

<sup>176</sup> Sl. gl. BiH 88/07.

<sup>177</sup> Sl. gl. BiH 59/07 i 59/09.

<sup>178</sup> Sl. gl. BiH 63/08.

<sup>179</sup> Sl. gl. BiH 43/09.

<sup>180</sup> Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu U 26/13, 26. 03. 2015, st. 46.

<sup>181</sup> Memorandum o razumijevanju za uspostavljanje konferencije ministara obrazovanja u BiH, Sl. gl. BiH 19/08.

<sup>182</sup> Uspostavljeno Okvirnim zakonom o osnovama naučnoistraživačke djelatnosti i koordinaciji unutrašnje i međunarodne naučnoistraživačke saradnje BiH (čl. 9-12).

<sup>183</sup> Sporazum o uspostavljanju Vijeća za opće obrazovanje u BiH, Sl. gl. BiH 22/09 i 32/10.

<sup>184</sup> Djelomična odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U 5/98 – IV, 18. i 19. 08. 2000, st. 34.

moгуćnost jednake upotrebe bosanskog, hrvatskog i srpskog jezika ne samo pred institucijama BiH, već također i na razini entiteta i svih njihovih administrativnih jedinica, pri zakonodavnim, izvršnim i sudskim vlastima kao i u javnom životu“. BiH do sada nije donijela takvo zakonodavstvo, čime je država BiH propustila da konzumira svoje nadležnosti, ali i da sprovede odluku USBiH.

Oblasti privatizacije, povrata stare devizne štednje, izbornog sistema, obrazovanja i upotrebe jezika su temeljem sudske prakse i državnog zakonodavstva smješteni u paralelnu nadležnost BiH i entiteta. Ova lista pitanja u kojima država i entiteti dijele svoje nadležnosti nije zatvorena i za očekivati je njeno proširenje usljed razvoja prakse USBiH, zakona usvojenih u Parlamentarnoj skupštini BiH odnosno proces euroatlanskih integracija BiH.

#### 4.3.2. Konkurentne nadležnosti BiH i entiteta

Pravosudna praksa, posebno ustavnosudska je ukazala na pojedinu materiju koja se nalazi u konkurentnoj nadležnosti BiH i entiteta, s obzirom na nedostatak ustavnih odredbi o ovom tipu nadležnosti<sup>185</sup>.

Komisija za ljudska prava pri USBiH je u svojoj odluci od septembra 2005. godine<sup>186</sup> detaljno obrazložila i opisala djelovanje i razradila jednu od oblasti koja spada u konkurentnu nadležnost BiH, koja se odnosi na ostvarivanje prava na imovinu, a u kontekstu ratne štete. Naime, iako Ustav BiH ne poznaje ovaj tip nadležnosti, Komisija smatra da „istovremeno postojanje obaveze jednog entiteta da isplati naknadu po osnovu “ratne štete“ i obaveze Države da garantuje pravo na imovinu predstavlja konkurentnu nadležnost dva nivoa vlasti“<sup>187</sup>. Supremacija BiH nad entitetima podrazumijeva obavezu države BiH da „preduzme one mjere koje su neophodne kako bi se nečije imovinsko pravo „na entitetskom nivou“ ispoštovalo prema standardima člana II/3.k Ustava BiH (pravo na imovinu), tj. člana 1. Protokola broj 1 uz EKLJP“<sup>188</sup>. Ovakvo postupanje BiH, u cilju osiguranja, bilo kojeg ljudskog prava i slobode navedene u Ustavu BiH, mora zadovoljiti kriterij neophodnosti. Takva akcija države je pod kontrolom USBiH. Temeljem razloga „neophodnosti“ država može intervenisati u dva slučaja<sup>189</sup>:

- ukoliko entitetski nivo vlasti ne može na najbolji način obaviti određeni zadatak, država treba intervenisati;
- preuzimanje nadležnost država za reguliranje određene oblasti, koja nije *expressis verbis* njena ustavna nadležnost, „može se izvršiti samo ako je potrebno da bi se ujednačili standardi, ujednačili pravni okviri, privredni okviri, poboljšalo blagostanje i socijalna jednakost svih građana na cijeloj teritoriji Države, sačuvala suverenost Države i sl.“<sup>190</sup>. Ovaj slučaj više podsjeća na paralelnu nadležnost BiH i entiteta.

<sup>185</sup> Usp. Prema Šarčeviću, konkurentni tip nadležnosti ne spada u pisane nadležnosti Ustava BiH već predstavlja nepisano ustavno pravo izvedeno pravosudnom praksom. Šarčević (bilj. 2), s. 382.

<sup>186</sup> Odluka (bilj. 2).

<sup>187</sup> *Ibid.*, st. 152.

<sup>188</sup> *Ibid.*

<sup>189</sup> *Ibid.*, st. 153.

<sup>190</sup> *Ibid.*

Konkurentna nadležnost postoji i u slučajevima kada sami entiteti svojim aktivnostima ne mogu obezbijediti određeni cilj kakav je npr. jedinstveno tržište. Tada se aktivira pozitivna obaveza države da reaguje. Također, država mora reagovati i onda kada entiteti ne vrše svoje obaveze koje proizilaze iz Ustava BiH – npr. osiguranje najvišeg nivoa međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, nediskriminacije, izbjeglica i raseljenih lica, pravne sigurnosti, zaštite lica itd. – ili pak zbog toga što usljed prirode problema, entiteti ga ne mogu riješiti<sup>191</sup>. Ova obaveza države je posebno istaknuta u pogledu zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>192</sup>.

Primjer oblasti u konkurentnoj nadležnosti bilo bi pitanje nestalih osoba. Naime, problemi koji su se javljali u ovoj oblasti, kao što su: sakrivanje informacija o grobnicama, spor pronalazak nestalih, diskriminacija prilikom pronalaska nestalih, nepostojanje centralne evidencije podataka te pristup članova porodica nestalih svim informacijama riješen je uspostavljanjem državnog Instituta za nestale osobe<sup>193</sup> Zakonom o nestalim osobama<sup>194</sup>, s ciljem „unapređenja procesa traženja nestalih osoba i efikasnije identifikacije posmrtnih ostataka nestalih osoba“<sup>195</sup>. Institut je tek 2008. godine počeo raditi. U međuvremenu, USBiH je u predmetu koji se ticao nestalih osoba, naglasio da je „od posebne važnosti, za otklanjanje povrede prava iz člana 3 EKLJP, da Vijeće ministara BiH, Vlada FBiH, Vlada RS, kao i BD BiH žurno uspostave i osposobe za efikasan rad institucije utemeljene Zakonom o nestalim osobama, posebice Institut za nestale osobe, Fond za pomoć porodicama nestalih osoba i Centralnu evidenciju nestalih osoba u BiH“<sup>196</sup>.

Može se prognozirati da će konkurentna nadležnost otvoriti vrata državi da djeluje u mnogim područjima. U prilog takvoj prognozi govori činjenica da entiteti ne mogu postići različite ustavne ciljeve i ispune svoje ustavne obaveze. Sama država zasigurno neće biti u stanju bez USBiH tj njegovih odluka da uspostavi značajnu dominaciju ovog tipa nadležnosti.

#### 4.4. Dodatne nadležnosti BiH

##### 4.4.1. Pregled

Odredbe o dodatnim nadležnostima su nepoznata pojava u ustavima drugih država svijeta. Naime, ustavne odredbe o nadležnostima se prvenstveno mijenjaju promjenama ustava države. Ovaj originalni institut je sadržan u Ustavu BiH. Njegova se uloga ogleda prvenstveno u olakšanom prijenosu nadležnosti sa entiteta na BiH, bez provođenja kompliciranog procesa promjene Ustava BiH. Član III/5 je posvećen dodatnim nadležnostima BiH: „a) BiH će preuzeti nadležnosti u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; stvarima koje su

<sup>191</sup> Ademović/Marko/Marković (bilj. 5), s. 119.

<sup>192</sup> U slučaju da se radi o nekom materijalno pravnom ustavnom području, koje se ubraja u zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, prema Ustavu BiH isključivu nadležnosti imaju entiteti. Međutim, ukoliko je ne vrše, tada država ima supsidijarnu nadležnost koja se aktivira, jer ukoliko ne bi, država bi kršila pozitivnu obavezu zaštite ljudskih prava i sloboda. P. Leroux-Martin, Član III/5, u: N. Ademović/C. Steiner (ur), *Ustav BiH Komentar*, Sarajevo 2012, s. (527 i dalje) 537.

<sup>193</sup> Suosnivači instituta su Vijeće ministara BiH i Međunarodna komisija za nestale osobe. Zakon je također uspostavio i Fond za nestale osobe, čije sjedište, upravljanje, finansiranje i druga pitanja su regulirana sporazumom BiH, FBiH, RS i BD, i Centralnu evidenciju nestalih osoba u BiH.

<sup>194</sup> *Sl. gl. BiH* 50/04.

<sup>195</sup> *Ibid.*, čl. 7.

<sup>196</sup> Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu AP 129/04, 27. 05. 2005, st. 60.

predviđene u Aneksima 5 – 8 Općeg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama BiH. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti. b) U periodu od 6 mjeseci od stupanja na snagu ovoga Ustava, entiteti će početi pregovore s ciljem uključivanja i drugih pitanja u nadležnost institucija BiH, uključujući korištenje izvora energije, i zajedničke privredne objekte“.

Dakle, član III/5.a sadrži tri vrste dodatnih nadležnosti odnosno tri nezavisne hipoteze<sup>197</sup>. Uspostava dodatnih institucija za vršenje dodatnih nadležnosti BiH je nadležnost BiH, za čiju operacionalizaciju nije potrebna saglasnost entiteta<sup>198</sup>. Dodatne nadležnosti BiH mogu se razvrstati u dvije grupe: one za koje je potrebna saglasnost i dogovor entiteta, te one nadležnosti koje država BiH ima snagom Ustava, nadležnosti koje proizilaze iz aneksa 5 - 8 Općeg okvirnog sporazuma i one koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH. Dakle, za drugu grupu dodatnih nadležnosti nije potrebna saglasnost i pristanak entiteta, već se radi o oblastima koje BiH može i *mora* jednostrano urediti. Riječ je o nadležnostima koje se ne stavljaju na izbor BiH da ih preuzme, već o nadležnostima koje *ex lege* prelaze na BiH i koje BiH *mora* preuzeti. O *prijenosu* nadležnosti se govori u slučaju sporazuma entiteta, dok se u svim ostalim slučajevima radi o *preuzimanju* nadležnosti od strane BiH<sup>199</sup>.

Do prijenosa nadležnosti je dolazilo različitim pravnim aktim: zaključcima odnosno odlukama entitetskih parlamenata, amandmanima na ustav entiteta, sporazumom između entitetskih vlada i Vijeća ministara ili samo usvajanjem zakona Parlamentarne skupštine BiH odnosno usvajanjem ranije proglašanih zakona od strane visokog predstavnika<sup>200</sup>. Interesantan je način na koji je došlo do prijenosa nadležnosti sa entiteta na državu u oblasti nestalih lica, preciznije nadležnosti Kancelarije za traženje nestalih i zarobljenih lica RS i Komisija za nestale osobe FBiH na Institut za nestala lica BiH. To se desilo međunarodnim ugovorom. Naime, Sporazumom o preuzimanju uloge suosnivača za Institut za nestale osobe BiH između Vijeća ministara i Međunarodne komisije za nestale osobe<sup>201</sup>, entitetske vlade i vlada BD su obavezne da u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu Sporazuma izvrše odgovarajuće izmjene i dopune pravne regulative u cilju

<sup>197</sup> Odluka (bilj. 41), st. 21; Odluka U 42/03 (bilj. 69), st. 18.

<sup>198</sup> Sup. Sutkinja Snežana Savić, u svom izdvojenom mišljenju u predmetu pred USBiH (bilj. 41), ističe da ova odredba „saglasno prirodi BiH svakako podrazumijeva, tj. zahtijeva, saglasnost entiteta ili pak odluku predstavnika naroda u institucijama BiH što ovdje nije slučaj“.

<sup>199</sup> S obzirom na ustavne odredbe o dodatnim nadležnostima, postoje mišljenja da nema potrebe za izmjenama Ustava BiH te da se svaki potrebni prijenos nadležnosti može izvršiti na ovaj način. Takav stav nije naišao na podršku međunarodnih institucija. Evropska komisija za demokratiju putem prava (bilj. 80): „Komisija ne dijeli ovakav stav. Kao prvo, očigledno je da se nadležnosti države BiH ne mogu porediti sa ovlaštenjima koje imaju evropske federativne države kao što su Švicarska, Belgija, Austrija, Njemačka ili Rusija. U tim zemljama su zakonodavna ovlaštenja uglavnom koncentrirana na federativnom nivou, postoji jaka federativna izvršna vlast, finansijske resurse uglavnom kontrolira federativni nivo i federativni sudovi osiguravaju poštivanje federativnih zakona. Ništa od ovoga ne primjenjuje se u BiH“.

<sup>200</sup> Dmičić (bilj. 111), s. (149 i dalje) 171.

<sup>201</sup> Sporazum o preuzimanju uloge suosnivača za Institut za nestale osobe BiH između Vijeća ministara i Međunarodne komisije za nestale osobe, <https://www.icmp.int/wp-content/uploads/2014/08/mpi-agreement-bos.pdf>, očitavanje: 22. 02. 2017.



prijenosa nadležnosti entitetskih institucija i odgovarajućeg organa BD na državni Institut<sup>202</sup>. Dakle, jednim međunarodnim ugovorom čiji su potpisnici Vijeće ministara i Međunarodna komisija za nestale osobe, došlo je do prijenosa nadležnosti sa entiteta na državu.

#### 4.4.2. Temeljem sporazuma entiteta

Ustav sadrži samo odredbu prema kojoj država preuzima nadležnost u onim stvarima u kojim se postigne saglasnost entiteta. Ovakva odredba nije odgovorila na veliki broj pitanja: ko u ime entiteta izjavljuje saglasnost; da li saglasnost, ukoliko je daju entitetski parlamenti, moraju dati oba doma Federalnog parlamenta; u kojoj formi se izjavljuje saglasnost; ko su strane potpisnice tog dokumenta tj. da li je i država BiH njegova potpisnica, ako jeste, u kojem svojstvu; da li može doći do vraćanja prenesenih nadležnosti sa BiH na entitete, ako da, prema kojem postupku i sl. U slučaju FBiH se također postavlja pitanje kako bi izgledao postupak prijenosa nadležnosti u slučaju da se radi o oblastima iz isključive nadležnosti kantona.

S obzirom da u Ustavu nisu navedena ograničenja, entiteti se mogu sporazumjeti o prijenosu bilo koje nadležnosti na institucije BiH. Također, može doći samo do prijenosa dijela nadležnosti iz određene oblasti. Dva su sporazuma o prijenosu nadležnosti postigli entiteti do sada: u oblasti indirektnog oporezivanja (prijenos dijela nadležnosti iz oblasti poreske politike) i odbrane (potpuni prijenos nadležnosti). S druge strane, „ne postoji ustavni temelj prema kojem bi one (nadležnosti BiH) mogle biti prenesene u nadležnost institucija entiteta“<sup>203</sup>. Dakle, ne može doći do vraćanja nadležnosti sa BiH na entitete<sup>204</sup>.

Praksa je pokazala da su saglasnost na sporazume o prijenosu nadležnosti davali u entitetu RS Narodna skupština, a u entitetu FBiH Predstavnički dom i Dom naroda. Dakle, u Federaciji, oba doma Federalnog parlamenta moraju dati saglasnost. Ukoliko se radi o isključivoj nadležnosti kantona, isti je moraju prvo prenijeti na FBiH, a potom ona na nivo BiH. Entitetski parlamenti saglasnost potvrđivaju prostom većinom glasova. Takav prijenos nadležnosti (prostom većinom) je upitan, s obzirom da se radi o materiji koja je ustavom entiteta predviđena kao entitetska nadležnost, tako da prijenosom *de facto* dolazi do promjene entitetskih ustava<sup>205</sup>. Ustavni sud RS

<sup>202</sup> V. Uredba o prestanku važenja Uredbe o obrazovanju federalne Komisije za nestale osobe, *Sl. nov. FBiH* 55/06 i Odluka o prenosu nadležnosti Kancelarije za traženje nestalih i zarobljenih lica RS na Institut za nestala lica BiH, *Sl. gl. RS* 65/06 i 100/06.

<sup>203</sup> Odluka (bilj. 93), st. 21.

<sup>204</sup> Nema procedure za prenos nadležnosti, *Nezavisne novine*, 05. 04. 2008. Ured Visokog predstavnika, 08. 05. 2007: „Ured Visokog predstavnika smatra da je mogućnost jednostranog povlačenja iz sporazuma o prijenosu nadležnosti, koji su prethodno doneseni demokratskim pristankom zakonodavnih tijela oba entiteta, pravno upitna te da to može utvrditi samo USBiH“. Aprilski paket ustavnih promjena je predviđao mogućnost prijenosa nadležnosti sa entiteta na državu BiH, ali uz jednoglasan pristanak BiH i oba entiteta.

<sup>205</sup> Neusvojeni amandman CXXII na Ustav RS iz 2008. godine je propisivao da do prijenosa nadležnosti dolazi 2/3 većinom glasova poslanika u Narodnoj skupštini, istom onom većinom potrebnom za promjene Ustava RS-a. Usp. Zaključak br. 01-788/09 (*Sl. gl. RS* 50/09): 8. Narodna skupština smatra da svaki prenos nadležnosti ima karakter ustavnih promjena, te da bi procedura prenosa nadležnosti trebala biti na način i po postupku za promjene Ustava RS. Zaključke je ukinuo Visoki predstavnik Odlukom kojom se ukidaju zaključci Narodne skupštine RS br. 01-787/09 i br. 01-788/09 doneseni 14. 05. 2009. godine, 20. 06. 2009. Dodik: RS će od BiH tražiti vraćanje 83 nadležnosti, *Dnevni avaz*, 21. 11. 2016. Međutim, Venecijanska komisija je istakla da „nije poželjno da se prenos ovlasti sa entiteta na državu otežavaju uvođenjem teških i glomaznih proceduralnih zahtjeva“. Evropska komisija za

je zauzeo stav o ovakvom načinu prijenosa nadležnosti, utvrđujući da „mijenjanje Ustava RS odlukama parlamenta o prijenosu nadležnosti, (...) ima negativne posljedice ne samo za ustavni status i ovlaštenja entiteta nego i za cjelinu uspostavljenih odnosa u BiH“<sup>206</sup>. Po pitanju prijenosa nadležnosti, entiteti su svoju saglasnost izjavljivali u formi odluke i zaključaka.<sup>207</sup>

Dva dosadašnja sporazuma su potpisali predsjednici entitetskih vlada po ovlaštenju koje im je izričito dato odlukom/zaključkom entitetskih parlamenta o davanju saglasnosti za prijenos nadležnosti. Sporazum o prijenosu nadležnosti u oblasti odbrane je potpisao i predsjedavajući Vijeća ministara BiH „u prisustvu“. Iz toga slijedi da ga je potpisao u svojstvu svjedoka. „Dok država, strogo formalnopravno, ne učestvuje u postizanju sporazuma entiteta o prijenosu nadležnosti, faktički se ne može zamisliti da prijenos nadležnosti bude obavljen bez prethodno postignute saglasnosti države i entiteta“<sup>208</sup>. Međutim, sporazum bi bio pravno valjan i bez potpisa predstavnika BiH, u bilo kojem svojstvu.

U oblasti indirektnog oporezivanja, Sporazumu o prijenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja između FBiH i RS<sup>209</sup> su prethodili akti entitetskih parlamenata o saglasnosti na prijenos nadležnosti. Narodna skupština RS je 30. oktobra 2003. godine donijela Zaključke o razmatranju pitanja reforme carina i poreskog sistema, a u vezi s tim i Prijedloga zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH<sup>210</sup>. Prvim zaključkom Narodna skupština „je saglasna da se nadležnost iz oblasti indirektnog oporezivanja u okviru sistema poreske politike (...) prenese na Parlamentarnu skupštinu BiH kako bi se omogućilo razmatranje i usvajanje Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH“. Oba doma Federalnog parlamenta su saglasnost na Sporazum kojim se prenosi oblast indirektnog oporezivanja iz sistema porezne politike, na državu BiH, dala početkom decembra 2003. godine<sup>211</sup>. U Odluci, Federalni parlament se poziva na Ustav BiH i to član III/5.a, te izričito ovlašćuje premijera Vlade FBiH da potpiše sporazum. U preambuli sporazuma se navodi „želja da se pruži podrška funkcioniranju jedinstvenog ekonomskog prostora u BiH“. Sporazumom je na BiH prenesena „odgovornost za njihove (entitetske indirektno poreze)“, uključujući pitanje administracije, te nadležnost „osiguranja izrade i provedbe politike indirektnog oporezivanja u BiH kao i prikupljanja i raspodjele indirektnih poreza“. Interesantno je da Sporazum sadrži izričitu odredbu da BiH „preuzima nadležnosti koje su entiteti na nju prenijeli“, iako predstavnik BiH nije potpisao Sporazum, već samo premijeri entitetskih vlada, „u prisustvu“ predstavnika Ureda visokog predstavnika. U decembru 2003.

---

demokratiju putem prava, *Opinion on the draft amendments to the constitution of Republika Srpska*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)016-e), očitavanje: 15. 02. 2017.

<sup>206</sup> Obavještenje o nekim pojavama od interesa za ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, *Sl. gl. RS* 115/05.

<sup>207</sup> Ustavni sud RS, raspravljajući o pravnoj prirodi ovih akata, zaključio je da oni predstavljaju „političke akte kojima se izražavaju politički stavovi i gledišta Narodne skupštine o određenim pitanjima, odnosno predstavljaju političko sredstvo za realizaciju utvrđenih principa u oblasti odbrane, poreske politike i organa u oblasti pravosuđa. (...) aktima se daju smjernice i instrukcije za sprovođenje te politike, odnosno postupanje pojedinih organa RS, prilikom zaključivanja sporazuma sa odgovarajućim organizma FBiH, kao iza postupanje predstavnika RS u Parlamentarnoj skupštini BiH u proceduri usvajanja zakona iz pomenutih oblasti“. Usp. Rješenje Ustavnog suda RS u predmetu U 53/05, 21. 12. 2009.

<sup>208</sup> G. Marković, *Bosanskohercegovački federalizam*, Beograd/Sarajevo 2008, s. 153.

<sup>209</sup> Sporazum nije objavljen ni u jednom od službenih glasila u BiH. Dobio sam ga posredstvom Sekretarijata Vlade FBiH.

<sup>210</sup> *Sl. gl. RS* 95/03.

<sup>211</sup> Odluka o davanju saglasnosti na Sporazum o nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja, *Sl. nov. FBiH* 64/03.

godine je donesen Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH<sup>212</sup>. Zakonom je uspostavljen jedinstven sistem i organizacijska osnova za indirektno poreze na razini države BiH, te nova institucija za vršenje ove nadležnosti: Uprava za indirektno oporezivanje. U jednom predmetu koji se ticao činjenice da su zakoni FBiH, kojima se interveniše u oblast indirektnih poreza, doneseni bez saglasnosti Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, a čije pribavljanje je bila obaveza, sukladno Zakonu o sistemu indirektnog oporezivanja, USBiH je zaključio da je prekršen „član III/5.(a) Ustava BiH, s obzirom da je time (Parlament FBiH) ušao u okvir nadležnosti koje je prethodno FBiH sporazumom prenijela u nadležnost države BiH“<sup>213</sup>. USBiH je također naglasio da se „uvođenjem bilo kakvih različitih poreskih osnova na teritoriju BiH sprječava neometano funkcioniranje jedinstvenog ekonomskog prostora, čime dolazi do povrede člana I/4. Ustava BiH“<sup>214</sup>.

U oblasti odbrane, došlo je do prijenosa svih nadležnosti entiteta na institucije BiH. Stranke, FBiH i RS<sup>215</sup>, pozvale su se na član III/5.a pri zaključenju Sporazuma o prijenosu nadležnosti u oblasti odbrane<sup>216</sup>. Entiteti su priznali da će sve nadležnosti u potpunosti i isključivo vršiti institucije BiH. U preambuli Sporazuma se ističe potreba za uspostavljanjem „jedinstvenog odbrambenog sistema“, te „imajući na umu da su spoljna, bezbjednosna i odbrambena politika BiH usmjerena ka integraciji BiH u evroatlanske integracije“ i činjenicu da „dosadašnja struktura Oružanih snaga BiH predstavlja prepreku članstvu BiH u NATO-u“. Sporazum su potpisali entitetski premijeri, a „u prisustvu“ predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH. Kao i u prethodnim slučajevima, potpisivanju Sporazuma su prethodile saglasnosti entitetskih parlamenata. FBiH je pozivajući se na član III/5.b Ustava BiH donijela Odluku o odobravanju prijenosa nadležnosti u oblasti odbrane sa FBiH na BiH<sup>217</sup>. RS je pozivajući se na član III/5.a donijela Odluku<sup>218</sup> kojom prihvaća da se nadležnosti iz oblasti odbrane RS prenesu na „zajedničke organe i institucije BiH, kako bi se omogućilo provođenje procedure u vezi sa Zakonom o odbrani BiH i Zakonom o službi u Oružanim snagama BiH“. Zakon o odbrani BiH<sup>219</sup> i Zakon o službi u oružanim snagama BiH<sup>220</sup> u svojoj preambuli navode članove III/5.a i IV/4.a Ustava BiH. Ovi zakoni su stupili na snagu 01. januara 2006. godine. U februaru 2005. godine je usvojen, a potom i stupio na snagu Zakon o učešću pripadnika Oružanih snaga BiH, policijskih službenika, državnih službenika i ostalih zaposlenika u operacijama podrške miru i drugim aktivnostima u inozemstvu<sup>221</sup>. Zakonodavac se pozvao na članove III/1, III/5/a i IV/4.a.

Iako se eksplicitno ne navodi u preambuli, bilo Sporazuma bilo odlukã o saglasnosti entitetskih parlamenata, na ovaj način je došlo i do prijenosa nadležnosti u okviru procesa restrukturiranja

<sup>212</sup> *Sl. gl. BiH 44/03*. Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH je propisao u čl. 38 da će stupiti na snagu odmah nakon stupanja na snagu sporazuma zaključenog između FBiH i RS, kojim se prenosi nadležnost u skladu s članom III/5.a Ustava BiH, tako da se omogući uspostava jedinstvenog sistema indirektnog oporezivanja u BiH, ili odmah nakon usvajanja ovog zakona, što god nastupi kasnije. Donošenjem ovog Zakona je prestao važiti Prijelazni zakon o spjanju carinskih uprava i osnivanju Uprave za indirektno oporezivanje, *Sl. gl. BiH 18/03*.

<sup>213</sup> Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH u predmetu U 14/04, 29. 10. 2004, st. 28.

<sup>214</sup> *Ibid.*, st. 30.

<sup>215</sup> Iz OHR potvrđeno da sporazum potpisuju entiteti, *Dnevni avaz*, 09. 09. 2005.

<sup>216</sup> *Sl. nov. FBiH 4/06*.

<sup>217</sup> *Sl. nov. FBiH 2/06*.

<sup>218</sup> *Sl. gl. RS 82/05*.

<sup>219</sup> *Sl. gl. BiH 88/05*.

<sup>220</sup> *Ibid.*

<sup>221</sup> *Sl. gl. BiH 14/05*.

policije. Entitetski parlamenti su donijeli odluke o prihvatanju Sporazuma o restrukturiranju policijskih snaga u BiH<sup>222</sup>. Prema Sporazumu, „sve nadležnosti za zakone i pitanja budžeta koja se tiču policije moraju biti utvrđene na državnom nivou“ (član 1). Reforma policijskih snaga je zaokružena sa dva državna zakona: Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine<sup>223</sup> i Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine<sup>224</sup>. Ova dva zakonska rješenja su upućivala i na donošenje dva druga zakona, od čega je donesen samo Zakon o policijskim službenicima BiH<sup>225</sup>.

Interesantno je mišljenje Venecijanske komisije da je o prijenosu nadležnosti, osim putem sporazuma entiteta, došlo i posredstvom aneksa<sup>226</sup> Općeg okvirnog sporazuma za mir, koji nisu navedeni u članu III/5.a, s obzirom da su ih entiteti potpisali i time „neminovno priznali da država ima određene nadležnosti po ovom pitanju“<sup>227</sup>. Radilo bi se o sljedećim oblastima: uspostavljanje mira na teritoriji BiH i prekid neprijateljstava, razgraničenje između entiteta, demokratski izbori i osnivanje javnih preduzeća u BiH.

Još jedna oblast je bila predmet u kojem je bila postignuta saglasnost o prijenosu nadležnosti. Radi se o oblasti bankarskog nadzora. Već u septembru 2005. godine, međunarodni zvaničnici su ukazivali na potrebnu centralizacije nadzora i kontrole banaka u BiH<sup>228</sup>. Četiri godine prije, 2001. godine, formirana je Strateška radna grupa za bankarsku superviziju pri Centralnoj banci BiH. Naredna faza je bila Inicijativa Centralne banke za prenošenje nadležnosti nad bankarskom supervizijom<sup>229</sup>. Vlada RS je 06. oktobra 2005. godine zaključkom predložila Narodnoj skupštini da odbije ovu Inicijativu, „s obzirom da je odgovornost i ovlašćenje za uređenje bankarskog sistema po ustavu u isključivoj nadležnosti RS“<sup>230</sup>. Pored toga što bankarska supervizija

<sup>222</sup> Sl. gl. RS 89/05 i Sl. nov. FBiH 63/05.

<sup>223</sup> Sl. gl. BiH 36/08. Ovim Zakonom su uspostavljene sljedeće institucije na nivou BiH: Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja, Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova i Agencija za policijsku podršku.

<sup>224</sup> Sl. gl. BiH 36/08.

<sup>225</sup> Sl. gl. BiH 27/04, 63/04, 5/06, 33/06, 58/06, 15/08, 63/08, 35/09 i 7/12.

<sup>226</sup> To su: aneks 1 – A: Sporazum o liniji razgraničenja između entiteta i o pitanjima u vezi s tim, aneks 2: Sporazum o granici između entiteta i o povezanim pitanjima, aneks 3: Sporazum o izborima, aneks 9: Sporazum o osnivanju javnih preduzeća u BiH, aneks 11: Sporazum o međunarodnim operativnim policijskim snagama.

<sup>227</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (bilj. 168).

<sup>228</sup> Potrebna centralizovana kontrola banaka u BiH, *Nezavisne novine*, 30. 09. 2005: „Centralizovani nadzor nad bankama u BiH trebalo bi da obavlja Centralna banka BiH, što bi umnogome ojačalo bankarski sistem u zemlji, ocijenio je juče Lorens Batler, prvi zamjenik visokog predstavnika u BiH“. Centralizacijom nadzora ojačao bi bankarski sistem BiH, *Dnevni avaz*, 30. 09. 2005.

<sup>229</sup> O Inicijativi, tadašnji guverner Centralne banke BiH, Kemal Kozarić: „Naša inicijativa za prenosom ovlasti nad bankarskom supervizijom motivisana je isključivo željom da se bankarskom sistemu BiH da novi kvalitet kroz unapređenje supervizije i time bolja usluga za građane BiH“. CBBiH razočarana neprihvatanjem inicijative za prenos nadležnosti nad bankarskom supervizijom, <http://cbbh.ba/press/ShowNews/178?title=CBBiH-razo%C4%8Darana-neprihvatanjem-inicijative-za-prenos-nadle%C5%BEnosti-nad-bankarskom-supervizijom>, očitavanje 17. 03. 2017.

<sup>230</sup> Vlada RS odbila inicijativu Centralne banke BiH, *Generalni servis ONASA*, 06. 10. 2005. U svojoj reakciji guverner Kemal Kozarić je istakao da „Centralna banka BiH ne odustaje od ideje da bankarska supervizija bude u njenoj nadležnosti kao što je to slučaj u velikom broju evropskih zemalja“ (Zaključak Vlade RS nije u interesu građana i deponenata, <http://cbbh.ba/press/ShowNews/477>, očitavanje 17. 03. 2017), i da nije „u interesu građana i deponenata“ (Politiziranje bankarske supervizije, Oslobođenje, 08. 10. 2005).



predstavlja dio ekonomskog suvereniteta, potreba njene centralizacije je proizlazila i iz razloga jačanja bankarskog sektora. Time bi se doprinijelo većem povjerenju u bankarstvo, privlačenju stranih investicija, pojeftinjenju krajnje usluge korisnicima, smanjenju kamatnih stopa, a sve bi utjecalo i na povećanje kredita dostupnih malim i srednjim preduzećima<sup>231</sup>. Narodna skupština RS je na sjednici od 14. decembra 2005. godine donijela odluku kojom se odbija ova inicijativa. Nakon što je došlo do promjene vladajuće koalicije u RS-u, februara 2006. godine, ponovo je aktuelizirano ovo pitanje<sup>232</sup>. To je rezultiralo prijedlogom Sporazuma o prijenosu nadležnosti na institucije BiH iz oblasti bankarskog nadzora<sup>233</sup>. Međutim, samo je Parlament FBiH dao saglasnost na ovaj Sporazum<sup>234</sup>, a Narodna skupština RS nije. Parlament FBiH se u svojoj Odluci o davanju saglasnosti pozvao na član III/5.a Ustava BiH. Razlozi za sklapanje sporazuma, navedeni u preambuli, su sljedeći: ekonomski razvoj, zaštita privatne imovine, strane investicije, unaprjeđenje tržišne ekonomije „u skladu sa međunarodno priznatim principima efikasnog bankarskog nadzora“, neometano funkcioniranje jedinstvenog ekonomskog prostora u BiH „razvojem stabilnijeg i jedinstvenog regulatornog sistema u bankarskom sektoru koji je nezavisan i fiskalno održiv“, te potreba efikasnog nadzora nad međunarodno aktivnim bankama. U Sporazumu, entiteti se pozivaju na član III/5.a. Prijenos nadležnosti podrazumijevao je i pravo donošenja zakonskih akata u oblasti bankarskog nadzora koji bi se primjenjivali na teritoriji cijele BiH (član 2 Sporazuma). Entiteti su izrazili saglasnost da će sve nadležnosti prenesene na državnu razinu obnašati isključivo institucije BiH. Sporazum su trebali potpisati entitetski premijeri „u prisustvu“ predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH i gradonačelnika BD. Međutim, u julu 2006. godine, tadašnji premijer RS je stavio tačku, barem nakratko, na raspravu o prijenosu nadležnosti u ovoj oblasti rekavši da je „kapacitet za prenos nadležnosti sa RS na nivo BiH iscrpljen i da rješenja treba tražiti u okviru sadašnjeg ustavnog uređenja“<sup>235</sup>. Ovo pitanje je ostalo aktuelno, posebno u posljednje vrijeme u kontekstu uslova Međunarodnog monetarnog fonda za realizaciju kreditnog aranžmana sa BiH<sup>236</sup>.

Entitetske vlade su 2006.godine donijele odluke o Sporazumu o prijenosu nadležnosti na BiH za donošenje Zakona o obligacionim odnosima<sup>237</sup>. U preambuli Sporazuma se kao razlozi za donošenje sporazuma navode: poboljšanje funkcioniranja jedinstvenog ekonomskog prostora u BiH, razvijanje konzistente ukupne upravne i sudske prakse, te ekonomski razvoj, pravna sigurnost, zaštita privatne imovine, strana ulaganja, unaprjeđenje tržišne ekonomije, te osiguranje

<sup>231</sup> OHR: Centralizovati nadzor nad bankama, *Banke u BiH*, 01. 11. 2005.

<sup>232</sup> Uspostaviti jedinstvenu superviziju za bankarstvo, *Oslobođenje*, 08. 04. 2006: „Predstavnicima Udruženja banaka BiH (UBBiH), na sastanku sa prvim zamjenikom visokog predstavnika u BiH Larijem Batlerom (Larry Butler) i njegovim saradnicima u Sarajevu, zaključili su da se postignuti napredak u bankarskom sektoru mora konsolidovati putem stvaranja jedinstvene supervizije za bankarski sektor“. Što prije uspostaviti jedinstvenu superviziju, *Banke u BiH*, 01. 05. 2006.

<sup>233</sup> Sporazum sam dobio posredstvom sekretarijata Vlade FBiH.

<sup>234</sup> Parlament FBiH je na sjednicama Predstavničkog doma, 05. 07. 2006, odnosno Doma naroda, 13. 07. 2006, donio Odluku o davanju saglasnosti na Sporazum između FBiH i RS o prijenosu nadležnosti na institucije BiH iz oblasti bankarskog nadzora, *Sl. nov. FBiH* 62/06.

<sup>235</sup> Banke i politika, *Oslobođenje*, 05. 07. 2006.

<sup>236</sup> Čavić: RS prenosi nadležnosti u oblasti bankarskog sektora na razinu BiH, <http://www.vecernji.ba/cavic-rs-prenosi-nadleznosti-u-oblasti-bankarskog-sektora-na-razinu-bih-1138475>, očitavanje: 17. 03. 2017. Otkrivamo strogo povjerljiv dokument MMF-a – Zajednička supervizija najvećih banaka u RS i FBiH, <http://www.capital.ba/otkrivamo-strogo-povjerljiv-dokument-mmf-a-zajednicka-supervizija-najvecih-banaka-u-rs-i-fbih/>, očitavanje: 17. 03. 2017.

<sup>237</sup> Vlada RS je 04. 04. 2006. prihvatila prijedlog Sporazuma, a Vlada FBiH 08. 06. 2006. donijela Odluku o prihvatanju Sporazuma. Sporazum sam dobio posredstvom Sekretarijata Vlade FBiH.



kontinuiteta integracije BiH u EU. Entiteti se u Sporazumu pozivaju na član III/5.a kao osnov za zaključenje sporazuma. Sporazumom je izričito navedeno da sporazum „ne zahtijeva uspostavljanje nove institucije na nivou BiH“, ne mijenja nadležnost sudova BiH, niti dovodi u pitanje ili mijenja ustavne nadležnosti entiteta. Sporazum su trebali potpisati entitetski premijeri „u prisustvu“ predstavnika „institucija BiH“ i BD. Parlament FBiH je u septembru 2006. godine donio Odluku o odobravanju Odluke Vlade FBiH o prijenosu nadležnosti BiH za donošenje Zakona o obligacionim odnosima<sup>238</sup>. U preambuli Odluke, Parlament se poziva na član III/5.b Ustava BiH. Narodna skupština RS se nikada nije izjasnila o ovom pitanju<sup>239</sup>. Zbog toga je Prijedlog zakona o obligacionim odnosima<sup>240</sup> na državnom nivou odbijen na sjednici Predstavničkog doma, 10. februara 2010. godine. Naime, u okviru javnih konsultacija o Zakonu, Ministarstvo pravde RS je aktom od 28. maja 2009. godine obavijestilo Ministarstvo pravde BiH da „nijedan organ u RS nije donio odluku o prijenosu nadležnosti na državni nivo za donošenje Zakona o obligacionim odnosima (...)“.

#### 4.4.3. Temeljem aneksa 5 - 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH

BiH prema tekstu Ustava preuzima nadležnosti iz poslova koji proizilaze iz aneksa 5, 6, 7 i 8 Općeg okvirnog sporazuma. Ove nadležnosti „ne pripadaju entitetima, niti je potreban bilo kakav dodatan prijenos sa entiteta na BiH, da bi ona bila nadležna u odnosu na te odgovornosti“<sup>241</sup>.

Aneks 5 je Sporazum o arbitraži, koji se poziva na Osnovna načela dogovorena u Ženevi od 08. septembra 1995. godine. Prema Sporazumu, entiteti će poduzeti recipročne mjere da sve sporove rješavaju posredstvom arbitraže. Entiteti su se također sporazumjeli i o ustroju i primjeni sistema arbitraže<sup>242</sup>. S obzirom na navedeno, preuzimanje nadležnosti iz ovog aneksa nije u potpunosti jasno. Čini se da država BiH ima pravo da uspostavi arbitražu za rješavanje sporova između entiteta.

Aneks 6 je Sporazum o ljudskim pravima. Sporazumom je uspostavljena Komisija za ljudska prava, koja se sastojala od Ureda Ombudsmena za ljudska prava i Doma za ljudska prava. Pet godina nakon stupanja na snagu sporazuma, odgovornost za nastavak djelovanja Komisije se trebala prenijeti sa strana potpisnica na institucije BiH, osim ukoliko bi se strane drugačije dogovorile. Strane potpisnice, BiH, RS i FBiH, su produžile mandat Doma za ljudska prava

<sup>238</sup> *Sl. nov. FBiH 62/06.*

<sup>239</sup> Narodna skupština se trebala izjasniti o ovom sporazumu 14. 06. 2006, međutim, Prijedlog odluke o prihvatanju sporazuma između RS i FBiH o prenosu nadležnosti na BiH za donošenje Zakona o obligacionim odnosima je skinut sa dnevnog reda Narodne skupštine na prijedlog nadležnog odbora.

<sup>240</sup> Prijedlog zakona je utvrdilo Vijeće ministara BiH uz protivljenje ministara iz RS, koji su tvrdili „kako predloženim rješenjima dolazi do prenosa nadležnosti sa entiteta na državu“. Špirić protiv zakona, *Oslobođenje*, 11. 12. 2009.

<sup>241</sup> Autentično tumačenje Visokog predstavnika u BiH od 23. 07. 2008.

<sup>242</sup> Ovu arbitražu spominje Okvirni zakon o privatizaciji poduzeća i banaka BiH u čl. 5 (međuentitetska suradnja): „Vlade entiteta će surađivati kako bi raspravile i riješile pitanja koja se odnose na provođenje ovog zakona kao i druga pitanja od interesa za entitete, a vezana za privatizaciju i koja ne može riješiti samo jedan entitet. Vlade entiteta će u tom cilju uspostaviti zajednički mehanizam, ako to bude neophodno. Pitanja koja entiteti ne mogu riješiti koncenzusom bit će dostavljena na arbitražu sukladno Aneksu 5 GFAP“. Nadalje, s obzirom da se entiteti nisu mogli usaglasiti o arbitraži za Dobrinju, Visoki predstavnik je donio odluku o uspostavljanju arbitraže između FBiH i RS, i to „cilju razrješenja spora u vezi sa međuentitetskom linijom razgraničenja između Dobrinje I i Dobrinje IV“, *Sl. gl. BiH 5/01.*

Sporazumom od 10. novembra 2000. godine. Njegov mandat je okončan 31. decembra 2003. godine, iako je Komisija uspostavljena kao trajna državna institucija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>243</sup>. USBiH od 01. januara 2004. godine je odlučio o predmetima koji se odnose na zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Sporazumom od 25. oktobra 2003. godine Komisija za ljudska prava pri USBiH je nastavila raditi na predmetima koje je Dom za ljudska prava zaprimio do 31. decembra 2003. godine. Komisija je djelovala od 01. januara 2004. do 31. decembra 2004. godine. Mandat Komisije je produžen Sporazumom u skladu s članom XIV Aneksa 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH od 07. marta 2005. godine. U konačnici prema Sporazumu u skladu s članom XIV aneksa 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH<sup>244</sup> od 16. januara 2007. Komisija je okončala svoj rad 31. decembra 2006. godine. Predmeti Doma/Komisije za ljudska prava koji su ostali neodlučeni do tada, preuzeo je USBiH. S obzirom da Parlamentarna skupština nije usvojila Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH do septembra 2000. godine, visoki predstavnik je nametnuo ovaj zakon 12. decembra 2000. godine<sup>245</sup>. U preambuli Zakona, Visoki predstavnik je istakao da je „odlučan u namjeri da institucija Ombudsmena za ljudska prava za BiH bude u nadležnosti institucija BiH sukladno Sporazumu o ljudskim pravima (...)“. Tako su razdvojene dvije institucije i nastavile funkcionirati kao zasebne. Iz Aneksa 6 Općeg okvirnog sporazuma proizlazi da je intencija njegovih tvoraca bila da se prvenstveno na razini države BiH osiguraju mehanizmi zaštite ljudskih prava i sloboda, odnosno da država mora stvoriti okvir za zaštitu ljudskih prava i sloboda<sup>246</sup>.

Aneks 7 je Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima. Sporazumom je uspostavljena Komisija za raseljene osobe i izbjeglice i Fond imovine izbjeglica i raseljenih osoba na nivou BiH. Prema sporazumu, pet godina nakon stupanja na snagu, odgovornost za rad i finansiranje Komisije prešla bi iz nadležnosti strana potpisnica na nadležnost Vlade BiH, ukoliko se same strane ne dogovore drugačije. Mandat komisije je produžen prvi put Sporazumom u vezi s članom XVI Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH od 10. novembra 2000. godine. U maju 2004. godine je potom potpisan Sporazum između BiH, FBiH i RS o prijenosu nadležnosti i nastavku finansiranja i rada Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica u skladu sa članom XVI aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH<sup>247</sup>. Sporazumom je uređen „postupak prijenosa nadležnosti Komisije na institucije u BiH“ (član 1 stav 1). U članu 1 je propisano da će se Sporazum „realizirati u skladu sa članom III, tačka 5. Ustava BiH i članom XVI Aneksa 7 Mirovnog sporazuma, a u vezi sa Sporazumom o produžetku mandata“ (član 1 stav 1). Prema Sporazumu, Komisija će nastaviti sa radom do 31. decembra 2004. godine radi ponovnog razmatranja odluka Komisije. Ovaj vremenski rok je produžavan nekoliko puta: do 31. decembra 2005. godine<sup>248</sup>, 31. decembra 2006.<sup>249</sup>, 31. decembra 2007.<sup>250</sup>, 31. decembra 2008.<sup>251</sup>

<sup>243</sup> Detaljnije o Komisiji za ljudska prava u: Dom za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu, *Pregled: odluke o prihvatljivosti i meritumu 1996. – 2002.*, Sarajevo 2003.

<sup>244</sup> *Sl. gl. BiH* 43/07.

<sup>245</sup> *Sl. gl. BiH* 32/00.

<sup>246</sup> Odluka (bilj. 134), st. 52.

<sup>247</sup> *Sl. gl. BiH* 32/04.

<sup>248</sup> Izmjena sporazuma između BiH, FBiH i RS o prijenosu nadležnosti i nastavku finansiranja i rada komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica u skladu sa članom XVI aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, *Sl. gl. BiH* 32/05.

<sup>249</sup> *Sl. gl. BiH* 14/06.

i do završetka posla ili najduže godinu dana od imenovanja<sup>252</sup>. Parlamentarna skupština je u septembru 2003. godine donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH<sup>253</sup>. Zakon je dopunjen novim podnaslovom V: Komisija za izbjeglice i raseljene osobe BiH. Sukladno Zakonu, Komisija donosi odluke radi potpunog provođenja Aneksa VII.

Aneks 8 je Sporazum o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika. Sporazumom je uspostavljena nezavisna Komisija koja je imala ovlaštenja da zaprima i odlučuje o molbama za proglašenje neke imovine nacionalnim spomenikom zbog kulturne, historijske, vjerske ili etničke važnosti. Prema Sporazumu, pet godina nakon njegovog stupanja na snagu, odgovornost za nastavak djelovanja Komisije prelazi iz nadležnosti strana potpisnica na nadležnost Vlade BiH, ukoliko se same strane ne dogovore drugačije. S obzirom da nije postignut drugačiji dogovor, do preuzimanja nadležnosti od strane BiH došlo je po automatizmu, te je Predsjedništvo BiH, 21. decembra 2001. godine, donijelo Odluku o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika<sup>254</sup>. Odlukom je Komisija definirana kao institucija BiH (član 2).

Shodno navedenom, nadležnosti države BiH koje proizilaze iz druge hipoteze člana III/5.a su: uspostavljanje arbitraže između entiteta, zaštita ljudskih prava i sloboda, potom ostvarivanje prava izbjeglica i raseljenih osoba te zaštita kulturno-historijskog naslijeđa.

#### 4.4.4. Temeljem činjenice da su nadležnosti neophodne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH

Preuzimanje nadležnosti države radi očuvanja suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH mora biti neophodno. Dakle, neophodnost je *ultima ratio* konkretne akcije države BiH. Neophodnost obuhvata dva elementa: slobodna procjena države i proporcionalnost. Država, dakle, uživa određeni stepen slobodne procjene prilikom ocjenjivanja neophodnosti da preuzme nadležnosti nad određenim materijama radi očuvanja suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH. Proporcionalnost podrazumijeva da država „preuzme samo onoliko nadležnosti koliko joj je zaista potrebno da djelotvorno ostvari zacrtani cilj, i to mjerama koje su najblaže za onog (entitete) koji nešto gube preuzimanjem nadležnosti“<sup>255</sup>.

<sup>250</sup> Sporazum o izmjenama Sporazuma između BiH, FBiH i RS o prenosu nadležnosti i nastavku finansiranja i rada komisije za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica u skladu sa članom XVI aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, *Sl. gl. BiH* 4/07.

<sup>251</sup> Sporazum o izmjenama Sporazuma između BiH, FBiH i RS o prenosu nadležnosti i nastavku finansiranja i rada komisije za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica u skladu sa članom XVI aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, *Sl. gl. BiH* 47/08.

<sup>252</sup> Sporazum o izmjenama Sporazuma između BiH, FBiH i RS o prenosu nadležnosti i nastavku finansiranja i rada komisije za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica u skladu sa članom XVI aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, *Sl. gl. BiH* 86/12.

<sup>253</sup> *Sl. gl. BiH* 33/03.

<sup>254</sup> *Sl. gl. BiH* 1/02 i 10/02. U predmetu U 8/05, podnositelj zahtjeva je tvrdio da je Predsjedništvo samo nadležno za imenovanje članova Komisije, a da Vijeće ministara ima nadležnost po svim ostalim pitanjima. USBiH se proglasio nenadležnim, s obzirom da se radi o materiji iz aneksa VIII Općeg okvirnog sporazuma te činjenici da su se osporavali akti niže pravne snage od zakona.

<sup>255</sup> Ademović/Marko/Marković (bilj. 5), s. 116.

Kod ovih nadležnosti nije neophodna saglasnost entiteta da država regulira određenu materiju. Država materiju uređuje kao da se radi o materiji iz njene isključive nadležnosti<sup>256</sup>, jer se radi o pitanjima „koja predstavljaju najveća dobra za državu“, „vrijednosti na kojima počiva država“ i „koja su neophodna za njeno postojanje i funkcionisanje“<sup>257</sup>.

Ocjenujući ustavnost člana 13 stava 2 Zakona o Sudu BiH, USBiH je zauzeo stav da tačka a)<sup>258</sup> štiti vrijednosti koje je država dužna štiti. Ta obaveza države proizilazi iz člana III/5.a.

Suverenitet države predstavlja najvišu i vrhovnu vlast nad stanovništvom i teritorijom prema unutra i vlast koja je nezavisna prema vani<sup>259</sup>. Prema tome, vlast BiH je nadređena entitetskim, kantonalnim, gradskim i općinskim vlastima. Suverenitetom se izražava potpuno poštovanje državne teritorije, što se ostvaruje postojanjem oružanih snaga i snaga unutrašnjeg reda i mira<sup>260</sup>. Dakle, država mora imati mogućnost korištenja monopola fizičke prisile na vlastitom teritoriju kako bi se kako bi se osigurala efektivna vlast.

Jedno od pitanja koje se s tim u vezi postavlja tiče se djelovanja države BiH u pogledu obaveze iz međunarodnog ugovora, dakle, ukoliko entiteti ne poduzmu mjere iz svoje nadležnosti kako bi država izvršila svoje međunarodne obaveze. Mišljenje je Venecijanske komisije, da ukoliko entiteti ne poduzmu mjere kako bi implementirali obaveze koje je BiH preuzela potpisivanjem međunarodnog ugovora, BiH mora poduzeti aktivnosti, u onoj mjeri u kojoj je to neophodno za očuvanje njenog suvereniteta iz člana III/5.a<sup>261</sup>. U vezi sa ovom nadležnošću, postavlja se pitanje pravnog statusa međunarodnog ugovora koji zadire u nadležnosti federalnih jedinica. Moguća rješenja bi se mogla pronaći, na jednoj strani, u zamisli da država bez prethodne saglasnosti entiteta ima ovlaštenje da preuzme zakonodavnu nadležnost iako se radi o regulaciji materije koja ne spada u njenu nadležnost ili, na drugoj strani, da se država postara da federalne jedinice same donesu propise kako bi se ispunile ugovorne obaveze. U tom smislu, Ustav BiH predviđa da će „svaki entitet pružiti svu potrebnu pomoć vladi BiH kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze BiH“<sup>262</sup>. Ovakvo rješenje predstavlja uporište za zaključak da ustavnopravni poredak BiH usvaja drugo rješenje. Kako bi se izbjegle situacije u kojima se federalne jedinice dovode pred svršen čin, potrebno je uključiti entitete kroz mehanizme kakvi su, npr. konsultacije, u fazi pregovaranja ili obezbjeđenje njihove prethodne saglasnosti u pogledu implementacije ugovornih obaveza<sup>263</sup>. Samo ako entiteti ne postupe prema očekivanim

<sup>256</sup> Leroux-Martin (bilj. 192).

<sup>257</sup> Marković (bilj. 41), s. (35-52) 42.

<sup>258</sup> V. bilj. 62.

<sup>259</sup> B. Smerdel/S. Sokol, *Ustavno prvo*, Zagreb 2006, s. 209.

<sup>260</sup> Č. Sadiković, *Mogućnost regeneracije bosanskohercegovačke državnosti*, uvodno izlaganje, u: Č. Sadiković (ur), *Državnost BiH i Dejtonski mirovni sporazum*, Sarajevo 1998.

<sup>261</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava, *Opinion on responsibilities for the conclusion and implementation of international agreements under the constitution of Bosnia and Herzegovina*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(1999\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1999)009-e), očitavanje: 14. 02. 2017.

<sup>262</sup> Čl. II st. 2 t. b Ustava BiH.

<sup>263</sup> Jovičić (bilj. 19), s. 195. Usp. sa Zaključkom Predsjedništva BiH br. 01-50-1-2588-46/16. od 27. 06. 2016. godine. Zaključak se tiče zaključenja međunarodnog ugovora koji se tiče materija koja je u isključivoj nadležnosti kantona u FBiH, odnosno entiteta RS. Tako Zaključak propisuje sljedeće: „U cilju punog poštivanja ustavnih odredbi i relevantnih odluka Ustavnog suda BiH, kao i pojednostavljenja i skraćivanja postupka prikupljanja mišljenja od strane nadležnih kantonalnih ministarstava, obavezuje se Ministarstvo civilnih poslova da u postupku prikupljanja „išljenja o prijedlozima međunarodnih sporazuma u oblastima koja su u isključivoj nadležnosti kantona, izravno kontaktira nadležna kantonalna ministarstva bez posredovanja institucija na nivou FBiH, te da im u interesu



procedurama davanja saglasnosti, može se polaziti od nadležnosti države BiH da (subsidiarno) usvoji propise u smislu preuzetih obaveza.

Nadalje, državna suverenost podrazumijeva i postojanje efektivne sile koja je u stanju da jednostrano, bez saglasnosti konkurirajućih unutrašnjih ili vanjskih snaga osigura primjenu pravnih propisa. Na osnovu toga u popis isključivih nadležnosti države BiH, prema Dejtonskom ustavu, ulazi mogućnost uspostavljanja oružanih snaga države koje bi bile u funkciji osiguranja teritorijalnog integriteta BiH kao i policijskih i sudskih organa države koji bi bili u funkciji osiguranja mira i reda na cijeloj teritoriji države BiH.

USBiH je u svojoj Odluci o ustavnosti Zakona o državnoj graničnoj službi<sup>264</sup> potvrdio da iz pojma suvereniteta slijedi „osnovni princip prava države na samodbranu“<sup>265</sup>. Utemeljenjem Državne granične službe doprinosi se garanciji ovog principa. Tako je Ustavni sud zaključio da je Zakon o državnoj graničnoj službi, koji osigurava pravo institucija BiH na sprovođenje svojih nadležnosti, saglasan sa nadležnostima države utemeljenih članom III/1 i upotpunjenih članom III/5 Ustava. Također, još je jedan pojam inherentan pojmu suvereniteta i to finansijska samostalnost države – prema unutra i prema vani<sup>266</sup>. Prema tome, BiH ima pravo poduzimanja svih radnji, bez obzira da li se one nalazile u njenoj nadležnosti ili ne, s ciljem ostvarivanja njene finansijske samostalnosti.

U pogledu međunarodnog subjektiviteta, USBiH je istakao da „nepoštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, te neispunjenje međunarodnih obaveza, neizbježno vodi u međunarodnu izolaciju i nepriznavanje institucija države, a time u nestanak međunarodnog subjektiviteta BiH“<sup>267</sup>. Prema tome, država može poduzeti one aktivnostima kojima zadire u nadležnost entiteta, tj. preuzeti one entitetske nadležnosti koje se tiču ostvarivanja ljudskih prava i sloboda te ispunjenja međunarodnih obaveza u onoj mjeri u kojoj je to neophodno radi očuvanja međunarodnog subjektiviteta BiH.

USBiH je utvrđujući da BiH ima pravo da uspostavi institucije koje su nužne za obavljanje njenih nadležnosti uključujući i Javni radiotelevizijski servis BiH koji, sa entitetskim radiotelevizijskim emiterima sačinjava sistem javnog radiotelevizijskog emitiranja u BiH; kao i zajedničku korporaciju, koju će osnovati ovi javni emiteri, pozvao se, bez detaljnije elaboracije, i na ustavne odredbe o preuzetim nadležnostima, između ostalog, na one koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH<sup>268</sup>.

Pitanje da li stranaci u BiH mogu stjecati prava vlasništva nad nekretninama, jedno je od pitanje privatnog prava. Iako je njegova regulacija u nadležnosti entiteta trebalo bi ga urediti na nivou države prema članu III/5.a. Naime, RS i FBiH postavljaju različite uvjete za strane državljane

---

primjenjivosti njihovih sugestija blagovremeno dostavlja dokumente s naznačenim razumnim rokovima unutar kojih se trebaju izjasniti, u skladu s odredbama Zakona o upravnom postupku. Ministarstvo civilnih poslova BiH će o učinjenom informirati relevantne institucije na nivou FBiH.“

<sup>264</sup> Sl. gl. BiH 2/00.

<sup>265</sup> Ovaj princip podrazumijeva „pravo na poduzimanje svih neophodnih koraka za zaštitu svog teritorijalnog integriteta, svoje političke nezavisnosti i svog međunarodnog subjektiviteta, uz poštovanje drugih općih principa međunarodnog prava“. Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U 9/00, 03. 11. 2004, st. 13.

<sup>266</sup> V. detaljnije Odluka (bilj. 154), st. 1202.

<sup>267</sup> Odluka (bilj. 129), st. 50.

<sup>268</sup> Odluka U 42/03 (bilj. 69), st. 23.



prilikom sticanja prava vlasništva. Zbog toga npr. Republika Hrvatska (RH) različito tretira državljane RS i državljane FBiH kod stjecanja prava vlasništva nad nekretninama u toj zemlji. Dok državljani RS ovo pravo stječu bez ograničenja, stjecanje tog prava od strane državljanina FBiH je uslovljeno stalnim boravištem ili obavljanjem dopuštene djelatnosti u RH, a za pravne osobe je neophodno da obavljaju djelatnosti u RH<sup>269</sup>. Prema tome, država bi ovu oblast trebala regulirati na jedinstven način, kako bi se osigurao i jednoobrazan tretman BiH-građana. Pravni osnov se može pronaći u potrebi zaštite suvereniteta i međunarodnog subjektiviteta. Odredbe člana III/5.a predstavljaju u tom smislu široko postavljen ustavni osnov za zakonodavnu i izvršno-političku nadležnost države<sup>270</sup>, te je zbog toga opisivan kao „zlatni rudnik funkcija i nadležnosti BiH“ koji još nije otkriven<sup>271</sup>.

#### 4.4.5. Temeljem pregovora entiteta

Prema ustavnoj odredbi, entiteti su morali u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu Ustava, 14. decembra 1995. godine, početi pregovore kako bi se uvrstila i druga pitanja u nadležnosti institucija BiH, uključujući korištenje izvora energije i zajedničke privredne projekte. Dakle, entiteti su imali ustavnu obavezu da do 14. juna 1996. godine započnu pregovore. Iako je predviđeni rok od šest mjeseci protekao, ta činjenica ne predstavlja prepreku da entiteti i kasnije započnu sa pregovorima<sup>272</sup>. Ne postoji ustavno ograničenje u pogledu materije koja se ne bi mogla na ovaj način uključiti u nadležnost BiH. Korištenje izvora energije i zajednički privredni projekti su navedeni kao primjeri za oblasti koje su bile prioritetne ustavotvorcu.

Donoseći Zakon o statistici BiH<sup>273</sup>, 21. oktobra 2002. godine, visoki predstavnik je od entiteta zahtijevao da započnu sa pregovorima u skladu sa članom III/5.b te da u roku od 12 mjeseci od stupanja na snagu Zakona, s ciljem spajanja entitetskih zavoda sa Agencijom za statistiku BiH. Pregovori entiteta su rezultirali Sporazumom o primjeni jedinstvenih metodologija i jedinstvenih standarda pri izradi statističkih podataka BiH u novembru 2005. godine<sup>274</sup>.

Visoki predstavnik je, također, donoseći entitetske zakone o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću (VSTV), 23. maja 2002. godine, donio Uputu entitetskim premijerima da sačine nacrt prijedloga za pregovore u roku od 30 dana u skladu sa članom III/5.b Ustava BiH. Iza ovog uputstva je stajala namjera da se na državne institucije BiH prenesu sveukupne nadležnosti u

<sup>269</sup> Informacija o uzajamnosti u stjecanju prava vlasništva nad nekretninama između Republike Hrvatske i ostalih država, <https://pravosudje.gov.hr/istaknute-teme/stjecanje-prava-vlasnistva/informacije-o-uzajamnosti-u-stjecanju-prava-vlasnistva-nekretnina-izmedju-republike-hrvatske-i-ostalih-drzava/6186>, očitavanje: 07. 06. 2017.

<sup>270</sup> Ibrahimagić navodi sljedeće oblasti koja se tiču suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti, međunarodnog subjektiviteta, spram koji proizilaze nadležnosti zakonodavne, sudske i izvršne vlasti: uspostavljanje državne vojske, državne obavještajne službe, uniformisane državne policije, sigurnost stranaca u BiH, staranje za dijasporu, međunarodna saradnja u oblastima obrazovanja, nauke, kulture, zdravlja, sporta i socijalne zaštite, uspostavljanje institucija koje će se baviti međunarodnim i međuentitetskim kriminalom, trgovinom drogom, trgovinom ljudima, terorizmom i dr. Ibrahimagić (bilj. 76), s. 135.

<sup>271</sup> O. Ibrahimagić, *Supremacija Bosne i Hercegovine nad entitetima*, Sarajevo 1999, s. 13.

<sup>272</sup> Proizilazi iz Odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH u predmetima U 17/05, 26. 05. 2006 i U 11/08 (bilj. 93). Naime, u ovim predmetima USBiH nije doveo u pitanje sporazume entiteta donesene temeljem čl. III/5.b dugo poslije protoka roka od šest mjeseci.

<sup>273</sup> Sl. gl. BiH 34/02.

<sup>274</sup> Sporazum su potpisali: ministri finansija BiH, FBiH, RS te direktori Agencije za statistiku BiH, Federalnog zavoda za statistiku FBiH i Republičkog zavoda za statistiku RS.

oblasti pravosuđa kako bi se omogućilo da jedan VSTV za BiH, koji se uspostavlja na nivou države, preuzme cjelokupnu nadležnost u ovoj oblasti pravosuđa. U martu 2004. godine je potpisan Sporazum o prenošenju određenih nadležnosti entiteta kroz utemeljenje VSTV BiH<sup>275</sup>. Sporazum su potpisali premijeri entiteta i ministar pravde BiH. Prema Sporazumu, entiteti daju saglasnost sukladno članu III/5.b, da se uspostavi institucija države BiH pod nazivom VSTV BiH od dana stupanja na snagu novog Zakona o VSTV-u BiH (član 2). Entiteti su preuzeli obavezu da podržavaju VSTV sukladno obavezama koje proizilaze za entitete iz člana VIII/3 Ustava BiH (član 3). Sporazum sadrži eksplicitnu odredbu prema kojoj BiH „preuzima odgovornosti koje su entiteti na nju prenijeli (...)“ (član 4). BiH je preuzela obavezu izrade Zakona o VTSV-u BiH, te obezbjeđenje prostorija i sredstava za Sekretarijat Vijeća, kako bi Vijeće moglo početi raditi u roku od mjesec dana od usvajanja Zakona. Zakon o VSTV-u BiH<sup>276</sup> je donesen u junu 2004. godine. Parlament FBiH je donio Odluku o odobravanju Sporazuma o prenošenju određenih nadležnosti entiteta kroz utemeljenje VSTV-a BiH<sup>277</sup>. Odlukom se odobrava Sporazum kojim se daje saglasnost „da se uspostavi institucija države BiH pod nazivom Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH“ (član 1). Parlament FBiH se, u preambuli Odluke, pozvao na član III/5.b Ustava BiH. Oba doma federalna parlamenta su dala saglasnost. Narodna skupština RS je donijela Zaključke<sup>278</sup> kojima je preporučila potpisivanje Sporazuma<sup>279</sup>. U maju 2004. godine je uspostavljen jedan VSTV BiH za teritorij cijele države<sup>280</sup>.

Temeljem ovog ustavnog člana, FBiH i RS su 02. jula 2003. godine potpisali Sporazum o Prijenosnoj kompaniji i Neovisnom operatoru sistema<sup>281</sup>. Sporazum je potpisan bez saglasnosti entitetskih parlamenata<sup>282</sup>. Sporazumom je bilo predviđeno donošenja državnog zakona za formiranje Prijenosne kompanije i državnog zakona za formiranje Neovisnog operatora sistema. Ovi zakoni su usvojeni u julu 2004. godine<sup>283</sup>. Dvije godine poslije, Sporazum o energiji, između premijera BiH, FBiH i RS<sup>284</sup> je predviđao jedinstveno regulatorno tijelo za energetski sektor, donošenje svobuhvatnog državnog zakona o gasu i izmjene i dopune tada važećih zakona o električnoj energiji a u vezi sa djelokrugom regulatornog tijela. Samo je Vlada FBiH dala saglasnost na ovaj sporazum<sup>285</sup>. Trebali su ga potpisati premijeri entitetskih vlada i predsjedavajući Vijeća ministara BiH.

<sup>275</sup> *Sl. nov. FBiH 16/04.*

<sup>276</sup> *Sl. gl. BiH 25/04.*

<sup>277</sup> *Sl. nov. FBiH 16/04.*

<sup>278</sup> *Sl. gl. RS 24/04.*

<sup>279</sup> Narodna skupština je zaključila da će povući svoju saglasnost, ukoliko: sjedište VSTV ne bude u „Srpskom Sarajevu“, ukoliko se tekst Sporazuma „ne usaglasi sa terminologijom Ustava BiH“ i ukoliko se u Zakon ne ugrade rješenja koja će „institucionalno i suštini sačuvati utjecaj entiteta“ kroz formiranja podsavjeta.

<sup>280</sup> Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, *Sl. gl. BiH 25/04.*

<sup>281</sup> Sporazum nije objavljen ni u jednom službenom glasilu u BiH. Tekst Sporazuma je sadržan u Odluci U 17/05 (bilj. 272).

<sup>282</sup> Narodna skupština RS je donijela „Odluku o statusu državnog kapitala u objektima, postorijama i uređajima za prenos električne energije“. Sukladno Odluci „objekti, prostorije i uređaji za prenos električne energije“ Elektroprivrede RS su preneseni na Kompaniju za prenos električne energije na nivou BiH „Elektroprenos BiH“ (čl. 1 st. 2). *Sl. gl. RS 80/02.*

<sup>283</sup> Zakon o osnivanju kompanije za prijednos električne energije u BiH, *Sl. gl. BiH 35/04, 76/09 i 20/14*, i Zakon o osnivanju Nezavisnog operativnog sistema za prijenosni sistem u BiH, *Sl. gl. BiH 35/04*. U preambuli se Parlamentarna skupština BiH poziva samo na čl. IV/4.a Ustava BiH.

<sup>284</sup> Sporazum sam dobio posredstvom Sekretarijata Vlade FBiH.

<sup>285</sup> *Sl. nov. FBiH 61/05.*

Vidljiva je praksa da je Parlamentarna skupština BiH donoseći pojedine zakone temeljem članova III/4 i III/5 Ustava BiH u preambulama kao ustavni osnov navodila samo član IV/4.a. Zbog toga je USBiH ocjenjivao nekoliko puta ustavnost takvih zakona. USBiH smatra da nenavođenje ovih osnova u preambuli zakona nije razlog da se pojedini zakon proglašeni neustavnim, s obzirom na *nepobitnu nadležnost* Parlamentarne skupštine BiH da donese pobijani zakon, a koja proizilazi iz člana IV/4.a<sup>286</sup>. Dakle, fokus je na pitanju da li je Parlamentarna skupština nadležna da donese određeni zakon ili nije. Odgovor USBiH ne pronalazi u članu III, već u članu IV koji regulira nadležnosti Parlamenta, a među kojima je i donošenje zakona.

Jedno od pitanja koje se javilo u praksi jeste saglasnost donesenih zakona temeljem sporazuma entiteta sa samim sporazumom. U predmetu U 17/05, podnositelj zahtjeva je tražio ocjenu ustavnosti odredbi Zakona o osnivanju Kompanije za prijenos električne energije tvrdeći sa su njegove odredbe u oprečnosti sa Sporazumom kojim su entiteti prenijeli nadležnost u navedenim pitanjima na državu BiH: Sporazum o Prijenosnoj kompaniji i Neovisnom operatoru sistema, zaključen između premijera Vlade FBiH i RS. USBiH je zaključio da „je mjerodavan vršiti ocjenu ustavnosti i zakonitosti pobijanih zakonskih odredbi isključivo u odnosu na odredbe Ustava BiH i EKLJP, a ne u odnosu na odredbe Sporazuma koji ne predstavlja dio Ustava BiH, pa se u odnosu na njega ne može ni vršiti kontrola ustavnosti“<sup>287</sup>. USBiH je zauzeo stav da je Zakon u skladu sa članom III/5.b, s obzirom da je donesen temeljem Sporazuma entiteta, nakon što su oni započeli pregovore „o korištenju izvora energije“.

Na prvi pogled, ustavne odredbe o prijenosu nadležnosti posredstvom sporazuma i pregovora entitetu su identične. Prijenosu nadležnosti „sporazumom entiteta“, prethode pregovori i razgovori njihovih predstavnika. S druge strane, prijenos nadležnosti „pregovorima entiteta“, vodi ka zaključenju sporazuma o prijenosu nadležnosti. Međutim, razlika se ogleda davanju saglasnosti entitetskih parlamenata: u slučaju prijenosa nadležnosti pregovorima entiteta, entitetski parlamenti, u dva od tri slučaja, nisu izjavili svoju saglasnost prije potpisivanja sporazuma, dok to nije slučaj kod prijenosa nadležnosti sporazumom entiteta. Druga razlika jeste da se prijenos nadležnosti temeljem pregovora entiteta, prvenstveno ticao uspostave nove državne institucije, odnosno privrednog društva na nivou države, a prijenos nadležnosti putem sporazuma entiteta je korišten kao mehanizam za prijenos zakonodavnog tipa nadležnosti iz određene materije na državu BiH.

#### 4.4.6. Temeljem koordinacije Predsjedništva?

Ustav BiH propisuje mogućnost da Predsjedništvo BiH podstanke međuentitetsku koordinaciju u stvarima koje se ne nalaze u nadležnostima BiH, osim ako se u konkretnom slučaju jedan entitet tome usprotivi. Predsjedništvo bi ovu ulogu moralo vršiti jednoglasno. Jedina prepreka koordinaciji bi bilo protivljenje jednog entiteta, ali samo u konkretnom slučaju. Dakle, entitet se ne može protiviti *in abstracto* koordinaciji. Razlozi za uspostavljanje koordinacije bi prvenstveno trebali biti zajednički interesi, a sve u cilju harmonizacije propisa, ostvarenja

<sup>286</sup> Odluka (bilj. 93), st. 24.

<sup>287</sup> Odluka U 17/05 (bilj. 272), st. 16.

jedinstvenog ekonomskog prostora, zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda i sl<sup>288</sup>. Međutim, ova odredba ne vodi ka dodatnim nadležnostima BiH<sup>289</sup>.

Predsjedništvo je trebalo pokrenuti koordinaciju oko pitanja stjecanja prava vlasništva nad nekretninama od strane stranaca, s obzirom na različitosti u reguliranju ovog pitanja u entitetima. Ukoliko koordinacija ne bi bila uspješna, tada bi država, kako je već spomenuto, sukladno članu III/5.a trebala urediti ovo pitanje na jedinstven način, na državnom nivou. Međutim, Predsjedništvo je ostalo interntno po ovom pitanju. Ono naime, nikada do sada nije operacionaliziralo ovu ustavnu odredbu.

## 5. Zaključak

Iz prethodnih redova bih izveo sljedeće zaključke:

Prvo, BiH je složena, ali ne i savezna država. Jer, entiteti nisu države, ni u državnompravnom, ni u socijalno-historijskom smislu. Uređenje BiH je između federacije i konfederacije. Podjela nadležnosti, uspostavljena ustavom države – Ustavom BiH – osnažuje tezu o federalnom uređenju.

Drugo, iz podjele nadležnosti u ustavnopravnom poretku BiH se vidi da je bosanskohercegovački federalizam vrsta kooperativnog, decentralizovanog i konkurentskog federalizma. Kooperativni federalizam podrazumijeva saradnju federacije i federalnih jedinica (vertikalna saradnja), ali i samih federalnih jedinica (horizontalna saradnja). Prvi vid saradnje se odvija posredstvom zajedničkih nadležnosti entiteta i države<sup>290</sup>, a drugi kroz zajedničke sjednice vlada entiteta<sup>291</sup>, međuentitetske konferencije i sl. U prilog tvrdnji da se radi o kooperativnom federalizmu govore i ustavne odredbe o koordinaciji Predsjedništva među entitetima. S obzirom na veliki broj materije koja je u nadležnosti entiteta, on je i decentralizovani, a usljed učestale blokade prijenosa nadležnosti<sup>292</sup> na nivo BiH<sup>293</sup>, bh. federalizam je i konkurentski.

<sup>288</sup> Trnka (bilj. 67), s. 356.

<sup>289</sup> Sup. Dmičić (bilj. 111) s. (149 i dalje) 156. Dmičić naime koordinaciju Predsjedništva opisuje kao jedan od dva osnova za „delegaciju nadležnosti entiteta institucijama BiH“.

<sup>290</sup> Usp. Trnka (bilj. 67), s. 356: „Odnosi između institucija BiH i entiteta zasnivaju se na principu kooperativnog federalizma“.

<sup>291</sup> Dana 08. 11. 2007. je držana prva zajednička sjednica entitetskih vlada. Druga zajednička sjednica je održana 09. 03. 2017. Na sjednici je razgovarano o Reformskoj agendi, harmonizaciji propisa, prvenstveno iz oblasti sive ekonomije i poljoprivrede, infrastrukturnim projektima itd. Sjednici vlada su prethodili bilateralni sastanci resornih ministara.

<sup>292</sup> Otpor prijenosu nadležnosti, *Dnevni avaz*, 14. 03. 2008. RS osporava prenos, *Oslobođenje*, 20. 09. 2011.

Pandurević: Spriječen prenos nadležnosti, <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Pandurevic-Sprijecen-prenos-nadleznosti/150005>, očitavanje: 16. 02. 2017. Spriječen prenos nadležnosti o Graničnoj kontroli, <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Sprijecen-prenos-nadleznosti-o-Granicnoj-kontroli/239541>, očitavanje: 09. 02. 2017. Studenti protiv prenosa nadležnosti na nivo BIH, <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Studenti-protiv-prenosa-nadleznosti-na-nivo-BIH/272581>, očitavanje: 11. 11. 2014. Majkić: Spriječen prenos nadležnosti, <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Majkic-Sprijecen-prenos-nadleznosti/297315>, očitavanje: 01. 03. 2017. Srpska ne dozvoljava prenos nadležnosti, <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Srpska-ne-dozvoljava-prenos-nadleznosti/297914>, očitavanje: 03. 03. 2017. Kasipović: Nema prenosa nadležnosti, <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Kasipovic-Nema-prenosa-nadleznosti/304130>, očitavanje: 08. 05. 2015. Inicijativa sudija: Zatvorska kazna za prenos nadležnosti, <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Inicijativa-sudija-Zatvorska-kazna-za-prenos-nadleznosti/331420>, očitavanje: 03. 03. 2017. Košarac: Nema nikakvog prenošenja



Treće, Ustav BiH iz 1995. godine, kako su ga tumačili Dom/Komisije za ljudska prava i USBiH, razlikuje *isključive* i *zajedničke* nadležnosti BiH i entiteta. Isključive nadležnosti se ne mogu svoditi samo na one pobrojane u članu III Ustava. Unutar zajedničkih nadležnosti postoje dva tipa i to: paralelne, u oblastima privatizacije, povrata stare devizne štednje, izbornog sistema, obrazovanja i upotrebe jezika te konkurentne nadležnosti. Ovdje nije moguće iscrpno popisati sve isključive nadležnosti BiH ili zajedničke nadležnosti BiH i entiteta. Lista oblasti koje potpadaju pod prvu ili drugu vrstu nadležnosti nije konačna i zavisi od društvenih okolnosti i tumačenja Ustava u praksi USBiH. Primjera radi, suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet, iz kojih proizilaze isključive nadležnosti države, su tako široki da nije moguće popisati materiju koju obuhvataju ova područja. Identifikacija oblasti koje potpadaju u isključivu nadležnost BiH i zajedničku nadležnost BiH i entiteta, ostaje zadaća državnog zakonodavca, a u slučaju spora između države i entiteta, konačan sud ima USBiH.

Četvrto, prema „izvornom Dejtonu“<sup>294</sup>, državno uređenje BiH je zamišljeno kao dinamični oblik centralizacije, s obzirom da ostavlja više prostora za konstituiranje nadležnosti BiH i jačanje države nego za uspostavljanje entiteta kao kvazidržavnih jedinica<sup>295</sup>. Naime, član III Ustava (nadležnosti i odnosi između institucija BiH i entiteta) nije jedini mjerodavan za podjelu nadležnosti, već se konkretna nadležnost svaki put određuje iz ukupnosti teksta Ustava BiH. Tako, skoro svaki član Ustava predstavlja osnovu za uspostavljanje isključive nadležnosti BiH ili zajedničke nadležnosti države i entiteta u određenim oblastima. To je posebno istaknuto u pogledu člana I – BiH, potom člana II – ljudska prava i osnovne slobode, te članova kojima se uspostavljaju institucije BiH: Parlamentarna skupština, Predsjedništvo, Ustavni sud i Centralna banka (članovi IV – VII). Ta nadležnost nije samo zakonodavna, već izvršno-politička i pravosudna. I to je „izvorni Dejton“! Zadatak je USBiH da razvije ovaj tip nadležnosti kao što je primarno njegova odgovornost da je on zapostavljen.

---

nadležnosti sa Srpske na BiH, <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Kosarac-Nema-nikakvog-prenosenja-nadleznosti-sa-Srpske-na-BiH/359433>, očitavanje: 10. 03. 2017. Pritisci o formiranju zajedničkog ministarstva poljoprivrede BiH: Za RS nedopustiv prenos nadležnost, <http://www.nezavisne.com/ekonomija/privreda/Pritisci-o-formiranju-zajednickog-ministarstva-poljoprivrede-BiH-ne-jenjavaju-Za-RS-nedopustiv-prenos-nadleznosti/368901>, očitavanje: 11. 03. 2017. Dodik: Neće biti nikakvog prenosa nadležnosti, <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Dodik-Nece-biti-nikakvog-prenosa-nadleznosti/416842>, očitavanje: 11. 03. 2017.

<sup>293</sup> Usp. Trlin (bilj. 29), s. (31 i dalje) 40.

<sup>294</sup> Pojedinci u svojim istupima, pozivajući na povratak „izvornom Dejtonu“, „originalnom slovu Dejtonskog mirovnog sporazuma“ i „izvornim principima Dejtona“ ističu da „BiH ima deset izvornih nadležnosti, te samo tri dodatne zajedničku vojsku, uspostavljanje Uprave za indirektno opozivanje i Visoki sudski i tužilački savjet za čije je prenošenje sprovedena procedura predviđena Dejtonskim mirovnim sporazumom“. Zakone usaglašavati na nivou entiteta, *Nezavisne novine*, 02. 09. 2011. V. također: Dodik se sastao sa ruskim ambasadorom: Rešenje krize u BiH je u povratku izvornom Dejtonu, <http://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/dodik-se-sastao-sa-ruskim-ambasadorom-resenje-krize-u-bih-je-u-povratku-izvornom/vh4wexf>, očitavanje: 11. 03. 2017. BiH je neodrživa ako se ne vrati izvornom Dejtonu, <http://pressrs.ba/info/vesti/bih-je-neodrziva-ako-se-ne-vrati-izvornom-dejtonu-10-06-2014>, očitavanje: 11. 03. 2017. Dodik: BiH ili izvornom Dejtonu, ili ka nezavisnosti RS, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/11/region/1942564/dodik-bih-ili-ka-izvornom-dejtonu-ili-ka-nezavisnosti-rs.html>, očitavanje: 11. 03. 2017). Izvorni Dejton ili referendum RS, [http://www.b92.net/info/komentari.php?nav\\_id=901645](http://www.b92.net/info/komentari.php?nav_id=901645), očitavanje: 11. 03. 2017.

<sup>295</sup> Usp. Ademović (bilj. 93) s. (55 i dalje) 67: „(...) Ustav BiH je dao veoma male ovlasti državi, ali je ponudio veoma široke ovlasti državi da preuzme sve nadležnosti koje su neophodne da bi država garantovala primjenu ustavno-pravnih principa, ljudska prava ili sačuvala svoju državnost u najširem smislu riječi kako prema vani, tako i prema unutra“.



Peto, važeći Ustav predstavlja upotrebljiv pravni osnov za konstituiranje različitih nadležnosti BiH. U tom se smilu može zahtijevati usklađivanje ustavnog teksta sa „ustavnom stvarnošću“: iako nema jasnih ustavnih odredbi o zajedničkim nadležnostima BiH i entiteta, te nadležnosti postoje. Izmjenama i dopunama Ustava BiH potrebno je proširiti spisak isključivih nadležnosti države, koje su neophodne za njeno normalno funkcioniranje, ispunjavanje međunarodnih obaveza, a prvenstveno obaveza iz procesu EU-integracija, BiH-članstva i harmonizaciji domaćeg zakonodavstva sa pravom EU. U proceduri noveliranja bi bilo neophodno razgraničiti zajedničke nadležnosti navodeći koje oblasti potpadaju pod paralelnu, a koje pod konkurentnu nadležnost BiH i entiteta.

### Summary

*Ever since B&H Constitution entered into the force in 1995 political and academic voices from Republika Srpska have been claiming that the state has just ten exclusive competences listed in Article III of the Constitution. Research has shown that Constitution as interpreted by the Chamber/Commission for Human rights and the B&H Constitutional Court, provide a state with more than just ten exclusive competences and recognizes joint competences of B&H and entities. There are also two types of joint competences: parallel and competitive one. Almost every article of the Constitution is the basis for the establishment of exclusive competences of the state or joint competences of the state and entities. This is especially evident with regard to Article I - Bosnia and Herzegovina, Article II - Human rights and fundamental freedoms, and articles by which the state institutions are established: Parliamentary Assembly, the Presidency, the Constitutional Court and the Central Bank (Articles IV - VII). Operationalization of these constitutional norms depends of existence of political will and absence of blockage in B&H institutions. Because of the existing blockages, which are often justified by the absence of clear constitutional standards of competence in a particular case, it is necessary to amend the Constitution in order to harmonize the text of the Constitution with what is constitutional reality in regard to competence division in constitutional order of B&H.*