



*Udruženje/udruga mladih pravnika u BiH  
Удружење младих правника у БиХ  
Young Lawyers' Association in B&H*

***"NOVE IDEJE, BOLJI USTAV"***

**ZAVRŠNI DOKUMENT  
RADNE GRUPE MLADIH PRAVNIKA/CA  
S PRIJEDLOZIMA NOVIH USTAVNIH RJEŠENJA  
U BOSNI I HERCEGOVINI**

**AMANDMANI NA USTAV BOSNE I HERCEGOVINE**

**Sarajevo, februar 2010. godine**

**Autorski tim:**

Muhamed Mujakić, Goran Marković, Maja Sahadžić,  
Damir Banović, Nedim Kulenović, Marina Mandeganja,  
Alma Tajić, Jelena Čehobašić, Katica Tomić i Dejan Ružić.

**Koordinator projekta:** Zlatan Balta, izvršni sekretar  
Udruženja Mladih pravika u Bosni i Hercegovini

**Izdavač:** Udruženje Mladih pravika u Bosni i Hercegovini (UMPBiH)

**Za izdavača:** Muhamed Mujakić, predsjednik UMPBiH

*Projekat su podržali:*



Ova studija ne mora obavezno sadržavati stanovišta Švajcarske ambasade, Švajcarskog ureda za saradnju i Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu. Mišljenja iznesena u studiji predstavljaju stavove autora.

**Napomena:** Ovaj dokument je dostupan na web stranici: [www.boljiustav.ba](http://www.boljiustav.ba)

## SADRŽAJ

SAŽETAK.....	1
SUMMARY .....	2
1. UVOD .....	4
1. INTRODUCTION.....	5
2. OPIS PROBLEMA.....	6
3. LJUDSKA PRAVA I SLOBODE .....	6
4. LOKALNA SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI .....	10
5. RASELJENA LICA I POVRATNICI.....	10
6. NADLEŽNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE I ENTITETA.....	11
7. PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE .....	13
8. PREDSJEDNIŠTVO BOSNE I HERCEGOVINE .....	18
9. VIJEĆE MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE .....	21
10. USTAVNO SUDSTVO BOSNE I HERCEGOVINE.....	25
11. PRAVOSUDNI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE .....	28
12. POLITIČKO-TERITORIJALNA ORGANIZACIJA BOSNE I HERCEGOVINE.....	30

## SAŽETAK

Radna grupa Udruženja mladih pravnika u Bosni i Hercegovini formirana je u cilju davanja prijedloga izmjena Ustava Bosne i Hercegovine, rukovodeći se činjenicom da su se dosadašnje rasprave o izmjeni Ustava Bosne i Hercegovine odnosile samo na određena pitanja, među kojima su struktura, način izbora i odlučivanja u organima državne vlasti te podjela nadležnosti između države i entiteta. Radna grupa došla je do zaključka da je neophodno učiniti cjelovitu analizu Ustava Bosne i Hercegovine, te se Radna grupa fokusirala na analiziranje postojećeg ustavnog uređenja kroz ukazivanje na nedostatake (funkcionalne i pravno-tehničke) u Ustavu Bosne i Hercegovine putem: (a) opisa trenutnog stanja u svakoj pojedinoj oblasti o kojoj se raspravljalo, odnosno iznošenjem najočitijih problema koji su primjetni kao posljedica trenutnih ustavnih rješenja; (b) putem prijedloga novih rješenja, odnosno opisom prijedloga novih rješenja u vidu zaključaka i rezultata do kojih se došlo tokom održavanja sastanaka Radne grupe; i (c) prijedlogom amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine koji su konačan rezultat rada postignut konsenzusom svih članova Radne grupe.

Oblasti koje su bile predmet analize i diskusije Radne grupe su sljedeće:

- Ljudska prava i slobode;
- Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini;
- Raseljena lica i povratnici;
- Nadležnosti Bosne i Hercegovine i entiteta;
- Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine;
- Predsjedništvo Bosne i Hercegovine;
- Vijeće ministara Bosne i Hercegovine;
- Ustavno sudstvo Bosne i Hercegovine;
- Pravosudni sistem Bosne i Hercegovine;
- Teritorijalno uređenje Bosne i Hercegovine.

Glavni rezultati rada Radne grupe, do kojih se došlo kompromisom svih članova Radne grupe su: proširenje kataloga ljudskih prava u Ustavu, mijenjanje naziva „Ostali“ novim nazivom „Nacionalno neopredjeljeni i nacionalne manjine“, ustavno normiranje lokalne samouprave, naglašavanje prava

povratnika u cilju kvalitetnije primjene Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma, utvrđivanje i proširivanje nadležnosti Bosne i Hercegovine u formi izvornih nadležnosti i podjeljenih nadležnosti, otklanjanje tzv. „entitetskog glasanja“ iz Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, zbog pleonazma promjena naziva „Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine“ u „Skupština Bosne i Hercegovine“, uvođenje predstavnika nacionalno neopredjeljenih i nacionalnih manjina u Dom naroda Skupštine Bosne i Hercegovine, ravnopravnost domova i odlučivanje u domovima većinom od ukupnog broja članova, s tim da se utvrđuje kvalifikovani način glasanja u Domu naroda u vezi s vitalnim interesom konstitutivnih naroda (otklanja se dosadašnji pojam „vitalni nacionalni interes“).

Nadalje, uvodi se posredan način izbora predsjednika i tri potpredsjednika Bosne i Hercegovine od strane Skupštine Bosne i Hercegovine, određene nadležnosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine se prenose na Vijeće ministara Bosne i Hercegovine (vanjska politika, predlaganje bužeta), uvodi se funkcija predsjednika Vijeća ministara, proširuju se ovlasti Vijeća ministara u kapacitetu vlade, utvrđuje se Ustavni sud Bosne i Hercegovine sa deset sudaca od kojih su svi državljani Bosne i Hercegovine po formuli 3+3+3+1, uspostavlja se Vrhovni sud Bosne i Hercegovine, u Ustav se normiraju postojeće institucije Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, Suda i Tužilaštva Bosne i Hercegovine kao ustavne kategorije, vrši se analiza teritorijalnog uređenja u Bosni i Hercegovini kao srednje razine vlasti i daje se prijedlog ukрупnjavanja kantona u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine na pet kantona, te se traži dosljedna primjena odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u vezi konstitutivnosti naroda na čitavoj teritoriji Bosne i Hercegovine, te da svi nazivi koji nisu u duhu konstitutivnosti ili su diskriminatorni za druge budu u što skorijem roku izmijenjeni.

## SUMMARY

The Work group of the Young Lawyers' Association in Bosnia and Herzegovina was created with the objective of making proposals for reforms of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, led by the fact that all discussions about constitutional reforms so far have only concerned certain questions, such as the structure and methods of election and decision making in State organs and the division of jurisdiction between the State and the entities. The Work group has come to the conclusion that it is necessary to perform a complete analysis of the Constitution of Bosnia and Herzegovina and has focused on analyzing the current constitutional state through pointing out the deficiencies (both functional and technical) in the Constitution of Bosnia and Herzegovina by: (a) describing the current state in the discussed areas and presenting the most obvious problems that occur as a consequence of the current constitutional provisions; (b) proposing new solutions, i.e. describing the proposals of new solutions in the form of conclusions reached during the meetings of the Work group; and (c) proposing amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina which are the final result of the Work group's activities and which have been reached by consensus of all members of the Work group.

The work group has analyzed and discussed the following issues:

- Human rights and liberties;
- Local self-government in Bosnia and Herzegovina;
- Displaced persons and returnees;
- Division of jurisdiction between Bosnia and Herzegovina and the entities;
- Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina;
- Presidency of Bosnia and Herzegovina;
- Council of ministers of Bosnia and Herzegovina;
- Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina
- Judicial system of Bosnia and Herzegovina
- Territorial organization of Bosnia and Herzegovina.

The main results of the Work group's activities, which have been reached by consensus of all members, are: widening of the catalogue of human rights in the Constitution, replacing the term "Others" with "Nationally undeclared (undeclared in terms of nationality) and national minorities", constitutional regulation of local self-governance, emphasizing the rights of returnees with the goal of a better implementation of Annex VII of the General Framework Agreement, determining and widening the jurisdiction of Bosnia and Herzegovina in the form of exclusive and divided jurisdiction, removal of "entity voting" in the House of Representatives in the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, changing the name "Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina" to "Assembly of Bosnia and Herzegovina" because of the current pleonasm, involving the nationally undeclared (undeclared in terms of nationality) and national minorities in the House of Peoples, equality of both Houses in the Assembly and decision making by a majority of votes of all members, with a qualified procedure in the case of vital interests of constitutive peoples (the current term of "vital national interest" is no longer used).

Furthermore, an indirect process of electing the President and three Vice-presidents of Bosnia and Herzegovina by the Assembly of Bosnia and Herzegovina is introduced, certain jurisdictions of the Presidency of Bosnia and Herzegovina are transferred to the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina (foreign policy, proposing the budget), the position of President of the Council of Ministers is introduced, the jurisdiction of the Council of Ministers is widened to governmental capacity, the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina has ten judges, all nationals of Bosnia and Herzegovina with the formula 3+3+3+1, the Supreme Court of Bosnia and Herzegovina is established, already existing institutions such as the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, Court of Bosnia and Herzegovina and the Prosecutors Office of Bosnia and Herzegovina are introduced in the Constitution, the territorial organization of Bosnia and Herzegovina is analyzed and a the reduction of the number of Cantons in the

Federation of Bosnia and Herzegovina to five Cantons is proposed and, finally, the Work group requests the consistent application of the decision of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina regarding the constitutiveness of peoples in the entire

territory of Bosnia and Herzegovina and that all names which are not in the spirit of constitutiveness of peoples or are discriminatory are changed in the shortest time possible.

## 1. UVOD

Udruženje Mladih pravnika u Bosni i Hercegovini je strukovna, nevladina, nestranačka organizacija čiji su članovi diplomirani pravници iz sektora pravosuđa, uprave, privrede i akademske zajednice.

U sklopu projekta Udruženja mladih pravnika u Bosni i Hercegovini "Nove ideje, bolji Ustav" u trajanju od septembra 2009. do marta 2010. godine, koji je kao domaća inicijativa podržan od strane Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) i Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, formirana je Radna grupa mladih pravnika/ca u cilju davanja doprinosa ustavnoj reformi u Bosni i Hercegovini. Udruženje mladih pravnika u Bosni i Hercegovini formiralo je desetočlanu Radnu grupu mladih stručnjaka iz oblasti prava u cilju sagledavanja postojećeg ustavnog uređenja u Bosni i Hercegovini *de constitutione lata*, te davanja svog mišljenja u formi budućih ustavnih rješenja *de constitutione ferenda*. Radna grupa se sastajala u periodu od šest mjeseci i radila rukovodeći se principom "od idealnog, ka realnom", a prilikom svog rada sve odluke o konačnim prijedlozima rješenja donesene su konsenzusom svih članova Radne grupe. Svjesni činjenice da su ustavne reforme neophodne Bosni i Hercegovini kako bi se uspostavile funkcionalne institucije na državnom nivou, a koje će državi dati kapacitet da otpočne proces integriranja u zajednicu modernih evropskih država, Udruženje je odlučilo dati svoj doprinos traženju pravnih rješenja za prevazilaženje postojećeg državnog uređenja i stanja u Bosni i Hercegovini. Cilj rada Radne grupe bio je, između ostalog, da pokaže da mladi ljudi, pravni stručnjaci, neopterećeni politikom i nacionalizmom mogu doći do zajedničkih stavova o kvalitetnijim ustavnim rješenjima u Bosni i Hercegovini.

Svi članovi radne grupe su diplomirani pravnici. Radnu grupu čine sljedeći članovi i članice:

- Muhamed Mujakić, predsjedavajući;
- Goran Marković, član;
- Maja Sahadžić, članica;
- Nedim Kulenović, član;
- Jelena Čehobašić, članica;
- Katica Tomić, članica;
- Alma Tajić, članica;

- Marina Mandeganja, članica;
- Dejan Ružić, član; i
- Damir Banović, član.

Većina članova Radne grupe su članovi Udruženja. Radna grupa ima svoj višestruki značaj, odnosno kvalitet, i to:

- po osnovu *gender* kriterija: od deset članova, pet su muškarci, a pet žene, čime je ostvarena podjednaka *gender* zastupljenost muškarca i žena, odnosno ravnomjerna zastupljenost polova;
- po osnovu nacionalne zastupljenosti, od deset članova, tri su Bošnjaka, tri Srbina, tri Hrvata i jedan predstavnik ostalih (nacionalno neopredjeljenih);
- po osnovu teritorijalne zastupljenosti, jer članovi Radne grupe su iz Sarajeva (3), Banja Luke (2), Mostara (1), Bijeljine (1), Bihaća (1), Trebinja (1) i Visokog (1), ali evidentna je i kvalitetna entitetska zastupljenost članova Radne grupe, jer od deset članova, njih šest su iz Federacije Bosne i Hercegovine, a četiri su iz Republike Srpske;
- po osnovu akademske dimenzije koja se ogleda u tome što su tri člana Radne grupe asistenti na pravnim fakultetima iz oblasti ustavnog prava, jedan član je doktor pravnih nauka, jedan član je magistar pravnih nauka, a još četiri člana očekuju odbranu magistarskog rada;
- po osnovu dobne strukture jer je prosjek godina Radne grupe 27 godina starosti;
- reprezentativnost Radne grupe jer se radi o mladim, visoko obrazovanim ljudima koji su iz akademskog sektora, sektora uprave i pravosuđa.

## 1. INTRODUCTION

The Young Lawyers' Association in Bosnia and Herzegovina is a professional, nongovernmental, nonpolitical organization whose members are lawyers from the judicial, administrative and economical fields, as well as the academic community.

As a part of the Project "New ideas, a better Constitution", which was implemented from September 2009 to March 2010 as a Bosnian-Herzegovinian initiative supported by the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) and the Human Rights Centre of Sarajevo University, a Work group of young lawyers was formed with the goal of contributing to the constitutional reform process in Bosnia and Herzegovina.

The Young Lawyers' Association has formed a ten member Work group of young legal experts with the goal of analyzing the current Constitution in Bosnia and Herzegovina *de constitutione lata* and giving its opinions and proposals about the future constitutional solutions in Bosnia and Herzegovina *de constitutione ferenda*. The Work group held its meetings in a period of six months and conducted its activities led by the principle "From ideal towards realistic". Aware of the fact that constitutional reforms in Bosnia and Herzegovina are necessary to establish functional institutions on the State level which will give Bosnia and Herzegovina the capacity to begin the process of integration in the community of modern European States, the Young Lawyers' Association decided to give its contribution to finding appropriate legal solutions for overcoming the current constitutional state of Bosnia and Herzegovina. The objective of the Work group was, among others, to demonstrate that young people, unburdened by politics and nationalism, can reach an agreement and offer quality proposals for constitutional reforms in Bosnia and Herzegovina, based only on the legal profession.

All members of the Work group are graduated lawyers. The Work group is composed of the following members:

- Muhamed Mujakić, presiding member;
- Goran Marković, member;
- Maja Sahadžić, member;
- Nedim Kulenović, member;

- Jelena Čehobašić, member;
- Katica Tomić, member;
- Alma Tajić, member;
- Marina Mandeganja, member;
- Dejan Ružić, member; and
- Damir Banović, member.

Most members of the Work group are also members of the Young Lawyers' Association. The Work group has multiple qualities and significance:

- Based on the *gender* criteria: out of ten members five are men and five women, which achieves an equal *gender* representation of men and women, i.e. an equal involvement of both sexes;
- Based on national representation: out of ten members, there are three Bosniacs, three Serbs, three Croats and one representative of Others (nationally undeclared);
- Based on territorial representation: members of the Work group are from Sarajevo (3), Banja Luka (2), Mostar (1), Bijeljina (1), Bihać (1), Trebinje (1) and Visoko (1). An appropriate representation of both entities is also visible, as out of ten members, six are from the Federation of Bosnia and Herzegovina and six are from the Republic of Srpska;
- Based on the academic aspect, which is reflected in the fact that three members of the Work group are teaching assistants at law faculties in the area of constitutional law, one member is a doctor of legal sciences, one member is a master of legal sciences, and four members are awaiting to defend their master's thesis;
- Based on the age structure, as the average age of the Work group is 27 years;
- Based on the representativeness of the Work group, as it is composed of young, highly educated people from the academic, administrative and judicial sectors.



## 2. OPIS PROBLEMA

Tokom rata u Bosni i Hercegovini 1992. – 1995. godine putem mirovnih pregovora relevantni subjekti iz ovog perioda, Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija, sačinili su niz kompromisa uz odlučujuću ulogu američke administracije u smislu vođenja Daytonskih mirovnih pregovora na osnovu kojih je nastao novi model državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Taj novonastali pravni i politički sistem je zasnovan na neprincipijelnim kompromisima pri čemu su odlučujući bili nacionalni interesi. Tako je Bosna i Hercegovina od jednostavne postala složena, demokratska i decetralizirana država sastavljena od dva entiteta i tri konstitutivna naroda (Bošnjaka, Srba i Hrvata). Ustav Bosne i Hercegovine načelno ne izražava stav o prihvatanju principa podjele i/ili principa jedinstva vlasti ali se analiziranjem ustavnih odredbi dolazi do zaključka da se radi o modelu podjele vlasti koji je nepoznat u komparativnoj teoriji i praksi ustavnog prava. U osnovi je prihvaćena podjela vlasti na izvršnu, sudsku i zakonodavnu iako je teško zaključiti o kojem se modelu organizacije vlasti radi u Bosni i Hercegovini.

Analiza ustavnog sistema Bosne i Hercegovine na prvom mjestu ukazuje na nedostatke samog Ustava, koji su sadržinske i pravno-tehničke prirode. Ustav Bosne i Hercegovine, koji je oktroisan, ne uređuje ustavnu materiju u cjelosti, pa je potrebno ustavno normirati pojedina pitanja neophodna za funkcionisanje društvenog i državnog uređenja, na prvom mjestu ekonomsko-socijalno uređenje i lokalnu samoupravu. Osim toga, katalog ljudskih prava sadržan u članu II Ustava treba proširiti, na prvom mjestu ekonomskim i socijalnim pravima.

Dosadašnje rasprave o ustavnoj reformi su se uglavnom ticale nekoliko grupa pitanja: podjele nadležnosti između države i entiteta, strukture, načina izbora i odlučivanja političkih institucija Bosne i Hercegovine. U tom kontekstu, važno je ukazati i na problem određenja titulara suvereniteta u Bosni i Hercegovini, jer postoje sporovi o tome da li suverena vlast pripada samo građanima ili konstitutivnim narodima, ili i jednima i drugima. Politički i ustavni sistem Bosne i

Hercegovine počiva na principu etnokratije, uz potiskivanje principa učešća pojedinaca kao građana u procesima odlučivanja. Ustavni sistem Bosne i Hercegovine treba da nađe odgovarajuću ravnotežu između etničkog i građanskog principa.

S obzirom da je međunarodna zajednica nametnula Bosni i Hercegovini ustavno uređenje koje se u trenutku kada je prihvaćeno smatralo prihvatljivim ali i opravdanim, a koje se kasnije pokazalo kao prepreka za funkcioniranje Bosne i Hercegovine ali i prepreka za evropske integracione procese Bosne i Hercegovine, neophodno je izvršiti ustavne izmjene kojima će se omogućiti funkcioniranje Bosne i Hercegovine u skladu sa međunarodnim demokratskim principima i standardima. Tako je i proces integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku Uniju uvjetovan izmjenama Ustava Bosne i Hercegovine.

*Legitimitet* javne vlasti u Bosni i Hercegovini trebao da proizlazi iz: efikasnog sistema ostvarivanja i zaštite standarda ljudskih prava; principa ostvarivanja narodnog suvereniteta kao mjesta ishodišta i opravdanja javne vlasti u Bosni i Hercegovini; vertikalne strukture državne vlasti sa državnim nivom koji bi imao uobičajeni kapacitet za demokratske zemlje; organizacija državne vlasti na svim nivoima (zakonodavna, izvršna i sudska vlast sa Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine čija bi pozicija bila usklađena sa evropskom praksom) dok bi *legalitet* javne vlasti u Bosni i Hercegovini trebao da proizlazi iz: ustavnosti i zakonitosti; parlamentarne kontrole izvršne vlasti, sudske kontrole javne uprave itd; uloge civilnog društva u kontroli javne vlasti i ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava i sloboda.

## 3. LJUDSKA PRAVA I SLOBODE

### 3. 1. Opis trenutnog stanja

Ustav Bosne i Hercegovine garantira ljudska prava i slobode počevši od preambule, a zatim i u članu II. i aneksu I. Ustava Bosne i Hercegovine. U preambuli Ustava Bosne i Hercegovine navodi se da "Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim

utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine", "oslanjajući se na poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti", "inspirisani Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, međunarodnim paktovima o građanskim i političkim pravima, odnosno o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i Deklaracijom o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, kao i drugim instrumentima ljudskih prava".

Poseban član u Ustavu Bosne i Hercegovine posvećen je ljudskim pravima i slobodama te nosi naziv „Ljudska prava i osnovne slobode“. Tako je utvrđena obaveza Bosne i Hercegovine, odnosno oba entiteta, da osiguraju najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda.<sup>1</sup> Također, posebno je izdvojena Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda sa dodatnim protokolima koji se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini te imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.<sup>2</sup>

Osim toga, utvrđuje se da sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode člana II. 2. a što uključuje: pravo na život, pravo lica da ne bude podvrgnuto mučenju niti nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni, pravo lica da ne bude držano u ropstvu ili potčinjenosti, ili na prisilnom ili obaveznom radu, pravo na ličnu slobodu i sigurnost, pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom, pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku, slobodu misli, savjesti i vjere, slobodu izražavanja, slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, pravo na brak i zasnivanje porodice, pravo na imovinu, pravo na obrazovanje, pravo na slobodu kretanja i prebivališta.<sup>3</sup> Dalje, Ustav Bosne i Hercegovine utvrđuje da je "uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I. ovog Ustava, osigurano svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost

sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status".<sup>4</sup>

Utvrđeno je i pravo da se sve izbjeglice i raseljena lica slobodno vrate u svoje domove. "Oni imaju pravo, u skladu sa Aneksom VII. Općeg okvirnog sporazuma, da im se vrati imovina koje su bili lišeni za vrijeme neprijateljstava od 1991. godine i da dobiju kompenzaciju za svu takvu imovinu, koja im ne može biti vraćena. Sve obaveze ili izjave u vezi sa takvom imovinom, koje su date pod prisilom, ništave su".<sup>5</sup> Osim toga, "Bosna i Hercegovina, i svi sudovi, ustanove, organi vlasti, te organi kojima posredno rukovode entiteti ili koji djeluju unutar entiteta podvrgnuti su, odnosno primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode na koje je ukazano u stavu 2".<sup>6</sup> Isto tako, "svi nadležni organi vlasti u Bosni i Hercegovini će saradivati sa, i obezbijediti neograničen pristup: svim međunarodnim posmatračkim mehanizmima ljudskih prava koji se uspostave za Bosnu i Hercegovinu; nadzornim tijelima koja se uspostave bilo kojim međunarodnim sporazumom navedenim u Aneksu I. ovog Ustava; Međunarodnom tribunalu za bivšu Jugoslaviju (a naročito će se pridržavati naredbi koje su izdate po članu 29. Statuta Tribunala); i bilo kojoj drugoj organizaciji ovlaštenoj od strane Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda sa mandatom koji se tiče ljudskih prava ili humanitarnog prava".<sup>7</sup>

Katalog ljudskih prava koja se priznaju i štite Ustavom ne iscrpljuje se pravima koja su nabrojana u članu II. stav 3. Ustav utvrđuje da će Bosna i Hercegovina ostati ili postati strana ugovornica međunarodnih sporazuma pobrojanih u Aneksu I. ovog Ustava.<sup>8</sup> Tako se u Aneksu I. Ustava Bosne i Hercegovine navodi petnaest međunarodnih dokumenata iz oblasti ljudskih prava i sloboda koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini a upotpunjavaju katalog prava iz normativnog dijela Ustava Bosne i Hercegovine. To su sljedeći međunarodni dokumenti: Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948), Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata (1949) i Dopunski protokoli I-II (1977), Konvencija koja se odnosi na status

<sup>1</sup> Član II.1. Ustava Bosne i Hercegovine

<sup>2</sup> Član II.2. Ustava Bosne i Hercegovine

<sup>3</sup> Član II.3. Ustava Bosne i Hercegovine

<sup>4</sup> Član II.4. Ustava Bosne i Hercegovine

<sup>5</sup> Član II.5. Ustava Bosne i Hercegovine

<sup>6</sup> Član II.6. Ustava Bosne i Hercegovine

<sup>7</sup> Član II.8. Ustava Bosne i Hercegovine

<sup>8</sup> Član II.7. Ustava Bosne i Hercegovine

izbjeglica (1951) i Protokol (1966), Konvencija o državljanstvu udatih žena (1957), Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva (1961), Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Opcioni protokoli (1966 i 1989), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966), Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene (1979), Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih tretmana ili kažnjavanja (1987), Evropska konvencija o sprečavanju mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja (1987), Konvencija o pravima djeteta (1989), Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika-migranata i članova njihovih porodica (1990), Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina (1992), Okvirna Konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1994).

### 3.2. Prijedlog novih rješenja

Bosna i Hercegovina treba da bude uspostavljena što je prije moguće tako da funkcioniše u skladu sa najvišim međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama, pri čemu treba voditi računa o tome da se pruže dodatne garancije ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda. Te dodatne garancije ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda moraju uključivati ne samo primjenu međunarodnih garancija, nego mora postojati i unutrašnji sistem instrumenata i postupaka u institucijama za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Potreba za utvrđivanjem dodatnih mehanizama zaštite ljudskih prava i sloboda stoji u korelaciji sa njihovim daljnjim kršenjem u Bosni i Hercegovini. Izvještaji o stanju ljudskih prava govore u prilog ovom stavu. Daljnji razvoj kulture ljudskih prava zahtijeva višestrani odnos njihovog normiranja, primjene, stvaranja svijesti o postojanju prava, te mogućnosti korištenja mehanizama zaštite. Stoga, njihova razrada u ustavnom tekstu ima svoje argumente.

U preambuli Ustava Bosne i Hercegovine spominju se Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi, građani i ostali. Zbog neadekvatnog naziva "Ostali" mnogi građani su diskriminirani i imaju osjećaj inferiornosti.

S obzirom na ovu situaciju neophodno je naziv ostali zamijeniti sa dvije nove kategorije: nacionalno neopredijeljeni i nacionalne manjine te iste uvrstiti u Ustav Bosne i Hercegovine. Određeni principi iz preambule Ustava Bosne i Hercegovine ne dovode se u pitanje, ali određene principe koje smo spomenuli neophodno je proširiti. Dio preambule u kojem se spominju konstitutivni narodi i građani treba proširiti na nacionalne manjine i nacionalno neopredijeljene, čijim bi se uvođenjem osigurala ravnopravnost u političkim pravima diskriminiranih osoba. Time se kao ustavna kategorija uvodi termin koji nije diskriminirajući i koji precizno određuju jednu kategoriju stanovništva Bosne i Hercegovine, odnosno posebnu društvenu grupu koja je određena time što ne pripada nijednoj bosanskohercegovačkoj naciji. To je svrha predloženog amandmana II na Ustav Bosne i Hercegovine.

Također, u Ustavu Bosne i Hercegovine u članu II.3. taksativno se navodi katalog ljudskih prava, te u istom članu stav 4. navodi se odredba o nediskriminaciji koja nije dovoljna niti adekvatna, te koju je neophodno proširiti u vezi sa evropskim standardima o nediskriminaciji. Neophodno je u Ustav Bosne i Hercegovine uvrstiti i proširiti katalog ljudskih prava novim pravima kao što su: pravo na rad i prava u vezi sa radom, pravo na zaštitu okoliša, pravo potrošača na zaštitu, pravo na materijalno i zdravstveno zbrinjavanje starijih osoba, te pravo na efikasnu upravu u korist građana. To se i čini prijedlogom amandmana IV na Ustav Bosne i Hercegovine.

Uživanje prava i sloboda koji se garantiraju u članu II.4. te međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I. Ustava Bosne i Hercegovine mora se osigurati svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je spol, spolni identitet, rod, rodni identitet, seksualna orijentacija, boja kože, rasa, etnička pripadnost, nacionalno, društveno porijeklo, veza s nacionalnom manjinom, političko ili drugo uvjerenje, imovno stanje, članstvo u sindikatu ili drugom udruženju, obrazovanje, društveni položaj, bračni ili porodični status, trudnoća, materinstvo, dob, zdravstveno stanje, invaliditet, genetsko naslijeđe, kao i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili

posljedicu da bilo kojoj osobi onemogućiti ili ugrožava priznanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi, prava i sloboda u političkoj, ekonomskoj, društvenoj, kulturnoj ili bilo kojoj drugoj oblasti javnog života. Izričito navođenje zabranjenih osnova diskriminacije predstavlja napredak u smislu poštivanja drugog, a posebno osoba koje pripadaju manjinama.

Izborni postupak za članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nije u skladu sa gore navedenim međunarodnim dokumentima. Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj ne mogu birati predstavnike svog naroda, dok Srbi u Federaciji Bosne i Hercegovine ne mogu birati predstavnike svog naroda. S druge strane, izborni sistem Bosne i Hercegovine iskazuje prisutnost nacionalnog i etničkog predstavljanja. Predstavljanje "Ostalih" u navedenim organima vlasti nije utvrđeno pa su oni tako "diskvalificirani" i "neutralizirani" Ustavom Bosne i Hercegovine i Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine jer ne mogu biti izabrani za članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Izborni sistem Bosne i Hercegovine veoma brzo mora biti uspostavljen kao demokratski izborni sistem koji se zasniva na općem i jednakom pravu glasa te slobodnim i neposrednim izborima.

### 3.3. Prijedlog amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine<sup>9</sup>

#### Amandman II. na Ustav Bosne i Hercegovine

U Ustavu Bosne i Hercegovine, u Preambuli, u stavu devet riječi:

"(zajednici s ostalima)", zamjenjuju se riječima: „nacionalne manjine, nacionalno neopredijeljeni“.

<sup>9</sup> U dokumentu se navodi prvo prijedlog amandmana II. i IV. koji se odnose na Preambulu Ustava i član II. Ustava u kojem su nabrojana ljudska prava te predstavlja zasebnu cjelinu. Amandman III. koji slijedi odnosi se na lokalnu samoupravu za koju Radna grupa predlaže da se ugradi u član I. Ustava.

#### Amandman IV. na Ustav Bosne i Hercegovine

U Ustavu Bosne i Hercegovine, u članu II. tačke 3. i 4. mijenjaju se i glase:

#### "3. Katalog prava

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

- a) pravo na život;
- b) pravo lica da ne bude podvrgnuto mučenju niti 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 ljudsko dostojanstvo;
- e) pravo na ličnu slobodu i sigurnost;
- f) pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom;
- g) pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku;
- h) slobodu misli, savjesti i vjere;
- i) slobodu izražavanja;
- j) slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima;
- k) pravo na brak i zasnivanje porodice;
- l) pravo na imovinu;
- m) pravo na obrazovanje;
- n) pravo na slobodu kretanja i prebivališta;
- o) pravo na rad i prava u vezi sa radom;
- p) pravo na zaštitu okoliša;
- r) pravo potrošača na zaštitu;
- s) pravo na materijalno i zdravstveno zbrinjavanje starijih osoba;
- t) pravo na efikasnu upravu u korist građana.

#### 4. Nediskriminacija

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I. ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu uključujući, ali ne ograničavajući se na, boju kožu, rasu, etničku pripadnost, nacionalno ili društveno porijeklo, pol, spolni identitet, rod, rodni identitet, seksualnu orijentaciju, vezu s nacionalnom manjinom, političko ili drugo

uvjerenje i pripadnost, imovno stanje, članstvo u sindikatu ili drugom udruženju, obrazovanje, društveni položaj, bračni ili porodični status, trudnoću, materinstvo, dob, zdravstveno stanje, invaliditet, i genetsko naslijeđe."

#### 4. LOKALNA SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

##### 4.1. Opis trenutnog stanja i prijedlog novih rješenja

U Ustavu Bosne i Hercegovine nije bila normirana lokalna samouprava.<sup>10</sup> Najvažniji evropski pravni dokument iz oblasti lokalne samouprave je Evropska povelja o lokalnoj samoupravi koju je Bosna i Hercegovina ratificirala 1994. godine. Neophodno je lokalnu samoupravu bar općenito normirati Ustavom Bosne i Hercegovine, što je olakšano činjenicom da su sistemi lokalne samouprave u entitetima skoro jednaki. Lokalna samouprava se ostvaruje na nivou općine. Sve općine u Bosni i Hercegovini treba da imaju svoje statute, jednake nadležnosti, jednak status, te istovrsne organe jedinica lokalne samouprave. Lokalna samouprava će pobliže biti uređena okvirnim zakonom o lokalnoj samoupravi u skladu s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

##### 4.2. Prijedlog amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine

###### Amandman III. na Ustav Bosne i Hercegovine

U Ustavu Bosne i Hercegovine, u članu I. iza tačke 3. dodaje se nova tačka 4. koja glasi:

###### "4. Lokalna samouprava

U Bosni i Hercegovini lokalna samouprava ostvaruje se na nivou općine i grada. Sve

<sup>10</sup> Lokalna samouprava predstavlja neporecivu vrijednost i sastavni dio svakog savremenog i demokratskog političkog sistema. Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost jedinica lokalne samouprave da, u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. U entitetu Republici Srpskoj 2005. godine usvojen je novi Zakon o lokalnoj samoupravi, a 2006. godine u entitetu Federaciji Bosne i Hercegovine usvojen je Zakon o principima lokalne samouprave.

općine u Bosni i Hercegovini imaju svoje statute, jednake nadležnosti, jednak status, te istovrsne organe vlasti. Gradovi imaju svoje statute, jednak status, istovrsne organe vlasti i zakonima utvrđene nadležnosti. Lokalna samouprava bit će pobliže uređena okvirnim zakonom o lokalnoj samoupravi u skladu s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi."

Dosadašnje tačke od 4. do 7. postaju tačke od 5. do 8.

#### 5. RASELJENA LICA I POVRATNICI <sup>11</sup>

##### 5.1. Opis trenutnog stanja i prijedlog novih rješenja

Sve izbjeglice i raseljena lica imaju pravo da se slobodno vrate u svoje domove. Oni imaju pravo, u skladu sa Aneksom VII. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, da im se vrati imovina koje su bili lišeni za vrijeme neprijateljstava od 1991. godine i da dobiju kompenzaciju za svu takvu imovinu koja im ne može biti vraćena. Sve obaveze ili izjave u vezi sa takvom imovinom, koje su date pod prisilom, ništave su.

S obzirom da je izbjeglica osoba koja se nalazi izvan zemlje svog državljanstva i koja se uslijed osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, zbog pripadnosti određenoj društvenoj skupini, ili zbog svog političkog uvjerenja, ne može ili, zbog tog straha, ne želi staviti pod zaštitu dotične države,<sup>12</sup> više nema državljanstva Bosne i Hercegovine sa statusom izbjeglice. Ovi državljani više nemaju status izbjeglica zato što su prihvatili državljanstvo drugih država i nalaze se pod njihovom zaštitom, a vlastitom voljom su izabrali ostanak u državama u koje su izbjegli iako su imali mogućnost povratka u Bosnu i Hercegovinu.

Radna grupa je detaljno analizirala pitanje povratnika u Bosni i Hercegovini i predložila dole navedeni amandman, kojim se ima za cilj ohrabrenje povratnika u Bosni i Hercegovini za održiv povratak koji podrazumijeva ličnu sigurnost, pravo vlasništva i druga prava koja

<sup>11</sup> Radna grupa nije koristila pojam izbjeglica, već raseljenih lica. U sklopu pojma raseljena lica podrazumijevamo prisilno prognana lica i ona koja su raseljena iz drugih razloga.

<sup>12</sup> Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine

su inače zajamčena katalogom ljudskih prava i sloboda svim osobama, ali moraju biti posebno naglašena u slučaju povratnika jer ih oni najteže ostvaruju.

## 5.2. Prijedlog amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine

### Amandman V. na Ustav Bosne i Hercegovine

U Ustavu Bosne i Hercegovine u članu II. iza tačke 5. dodaje se nova tačka 6. koja glasi:

#### "6. Povratnici

Bosna i Hercegovina i njeni entiteti osigurat će povratnicima pravo vlasništva i ličnu sigurnost, te jednakost u pravima i mogućnostima."

Dosadašnje tačke 6., 7. i 8. postaju tačke 7., 8. i 9.

## 6. NADLEŽNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE I ENTITETA

### 6.1. Opis trenutnog stanja

U Ustavu Bosne i Hercegovine, u članu III. 1. do sada su bile navedene samo isključive nadležnosti Bosne i Hercegovine. One su nabrojane u deset tačaka, a sva ostala pitanja su u nadležnosti entiteta, što znači da Ustav prihvata princip pretpostavke nadležnosti u korist entiteta.

Ustav Bosne i Hercegovine nije specifičan po tome što predviđa ograničena prava entiteta u međunarodnim odnosima, jer su oni dužni da u uređivanju svojih međunarodnih odnosa poštuju suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine, a sa drugim državama i međunarodnim organizacijama ne mogu zaključivati sporazume bez saglasnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Obim nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine je izuzetno uzak i znatno manjeg kvaliteta od obima nadležnosti drugih složenih država. U ovu nadležnost ne spadaju neka pitanja koja su uvijek u nadležnosti države, kao što su odbrana, poreska politika, unutrašnji poslovi i drugo. Naročito je bio

indikativan način finansiranja institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, koji prije stvaranja jedinstvenog sistema indirektnog oporezivanja nije prilično postojanju funkcionalne države. Ova nelogičnost je, otklonjena u poslijedejtonskom periodu, dobrim dijelom pod pritiskom Ureda visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, čime su se nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine znatno približile nadležnostima modernih složenih država.

Iako Ustav Bosne i Hercegovine nabraja isključive nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine u deset tačaka, to ne znači da iz drugih njegovih odredaba, te iz drugih aneksa Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, ne proističe da su pojedina pitanja u zajedničkoj nadležnosti države i entiteta (npr. državljanstvo i međunarodni odnosi, a po nekim tumačenjima i izborni sistem i zaštita ljudskih prava i sloboda).

Budući da su političke elite u Bosni i Hercegovini opredijeljene za uključivanje u evropske integracije, bit će primorane da, nezavisno od svojih bližih političkih opredjeljenja, prihvate proširivanje nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine u mjeri u kojoj to bude potrebno za ostvarivanje ovog njihovog cilja.

### 6.2. Prijedlog novih rješenja

Od 1995. godine pa do danas niz nadležnosti je preneseno sa entitetskog na državni nivo kako zbog funkcionalnosti tako i zbog evropskih integracija. Neophodno je taksativno navesti sve nadležnosti Bosne i Hercegovine, koje su u međuvremenu, na različite načine, prenesene na državu, kao i druge o čijem prenosu eventualno bude donesena odluka na način predviđen Ustavom. Takođe treba taksativno nabrojati podijeljene nadležnosti između države i entiteta, mehanizam delegiranja nadležnosti s entiteta na državu i mogućnost vraćanja nadležnosti sa države na niže nivoe državne vlasti. Nove nadležnosti koje su prešle na državu Bosnu i Hercegovinu su: uspostavljanje i funkcioniranje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, Suda i Tužilaštva Bosne i Hercegovine; odbrana i civilno

upravljanje oružanim snagama,<sup>13</sup> obavještajno-sigurnosni poslovi,<sup>14</sup> granična politika, upravljanje i kontrola graničnim prijelazima,<sup>15</sup> zaštita nacionalnih spomenika,<sup>16</sup> regulacija telekomunikacija i elektronskih medija,<sup>17</sup> zaštita ljudskih prava,<sup>18</sup> intelektualno vlasništvo, mjeriteljstvo i standardizacija,<sup>19</sup> politika konkurencije,<sup>20</sup> politika zaštite potrošača,<sup>21</sup> obligacioni odnosi,<sup>22</sup> javne nabavke.<sup>23</sup>

### 6.3. Prijedlog amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine

#### Amandman VI. na Ustav Bosne i Hercegovine

U Ustavu Bosne i Hercegovine u članu III. naziv člana i tačka 1. mijenjaju se i glase:

<sup>13</sup> Civilno zapovijedanje oružanim snagama u nadležnosti je Predsjedništva Bosne i Hercegovine, te Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine, a vojno zapovijedanje oružanim snagama u nadležnosti Zajedničke komande Oružanih snaga Bosne i Hercegovine.

<sup>14</sup> Obavještajno – sigurnosni poslovi su u nadležnosti Obavještajno sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine.

<sup>15</sup> Granična politika, kontrola graničnih prijelaza je u nadležnosti Ministarstva sigurnosti i Granične policije Bosne i Hercegovine.

<sup>16</sup> Zaštita nacionalnih spomenika je u nadležnosti Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika Bosne i Hercegovine.

<sup>17</sup> Regulacija telekomunikacija i elektronskih medija je u nadležnosti Ministarstva komunikacija i prometa i Regulatorne agencije za komunikacije Bosne i Hercegovine.

<sup>18</sup> Ljudska prava štiti institucija Ombudsmena za zaštitu ljudskih prava Bosne i Hercegovine (entitetske institucije su ukinute) kao i mogućnost apelacije Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine na sve odluke sudova u Bosni i Hercegovini u vezi kršenja ljudskih prava.

<sup>19</sup> Intelektualno vlasništvo, mjeriteljstvo i standardizacija je u nadležnosti Instituta za mjeriteljstvo, intelektualno vlasništvo i standardizaciju Bosne i Hercegovine.

<sup>20</sup> Zaštita konkurencije je u nadležnosti Konkurencijskog vijeća Bosne i Hercegovine.

<sup>21</sup> Zaštita potrošača je u nadležnosti Ombudsmena za zaštitu potrošača Bosne i Hercegovine.

<sup>22</sup> Očekuje se konačno usvajanje Zakona o obligacionim odnosima Bosne i Hercegovine kada će ova važna materija materijalno biti regulisana na državnom nivou.

<sup>23</sup> Zakon o javnim nabavkama je usvojen na nivou države a uspostavljena je i Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine.

#### "Član III.

#### Nadležnosti Bosne i Hercegovine i entiteta i njihovi međusobni odnosi

##### 1. Isključive nadležnosti Bosne i Hercegovine

Isključive nadležnosti Bosne i Hercegovine su:

- a) vanjska politika;
- b) vanjskotrgovinska politika;
- c) carinska politika;
- d) monetarna politika;
- e) finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine;
- f) politika useljavanja, izbjeglica, imigracije i azila, kao i donošenje propisa o tome;
- g) provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnihopravnih propisa uključujući i odnose sa Interpolom;
- h) uspostavljanje i rad zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih uređaja;
- i) reguliranje međunarodnog i međuentitetskog transporta;
- j) kontrola zračnog prometa;
- k) uspostavljanje i funkcioniranje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, Suda, Tužilaštva i Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine;
- l) odbrana i civilno upravljanje oružanim snagama;
- m) obavještajno-sigurnosni poslovi;
- n) granična politika, upravljanje i kontrola graničnim prijelazima;
- o) zaštita nacionalnih spomenika;
- p) regulacija telekomunikacija i elektronskih medija;
- r) uspostavljanje i funkcioniranje institucije ombudsmana za zaštitu ljudskih prava;
- s) intelektualno vlasništvo, mjeriteljstvo i standardizacija;
- t) politika konkurencije;
- u) politika zaštite potrošača,
- v) obligacioni odnosi;
- z) javne nabavke.“

Iza tačke 1. dodaje se nova tačka 2. koja glasi:

## **„2. Podijeljene nadležnosti između Bosne i Hercegovine i entiteta**

Podijeljene nadležnosti između Bosne i Hercegovine i entiteta su:

- a) pravosuđe;
- b) državljanstvo;
- c) lokalna samouprava i uprava;
- d) poreska politika;
- e) izborni proces;
- f) sigurnost i unutrašnji poslovi;
- g) kontrola i transport naoružanja;
- h) obrazovanje i sport;
- i) radna i socijalna politika;
- j) zdravstvena politika, sigurnost i kontrola lijekova;
- k) poštanski i saobraćajni promet;
- l) energetska politika;
- m) koncesije;
- n) sigurnost hrane;
- o) politika deminiranja;
- p) zaštita i zdravlje bilja;
- r) zaštita životinja;
- s) zaštita okoline, kulturnog i prirodnog naslijeđa;
- t) zaštita ljudskih prava;
- u) ravnopravnost spolova;
- v) civilna zaštita;
- z) poljoprivreda i ruralni razvoj.

Nadležnosti će biti podijeljene tako da Bosna i Hercegovina u navedenim oblastima donese okvirne zakone, koji sadrže opća načela koja će entiteti razraditi svojim zakonima, ili da Bosna i Hercegovina i entiteti svaki za sebe uredi pojedine segmente ovih oblasti.“

Tačka 4. briše se, a dosadašnje tačke 2. i 3. postaju tačke 3. i 4..

Tačka 5. mijenja se i glasi:

## **"5. Dodatne nadležnosti i prijenos nadležnosti**

a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnosti u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; stvarima koje su predviđene u Aneksima 5 - 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini; ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu

sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti.

b) Nadležnosti koje su prenesene na Bosnu i Hercegovinu mogu se vratiti entitetima uz jednoglasan pristanak Bosne i Hercegovine i entiteta.“

## **7. PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE**

### **7.1. Opis trenutnog stanja**

U strukturi državne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine Parlamentarna skupština je najviše predstavničko odnosno zakonodavno tijelo i nosilac je ustavotvorne i zakonodavne vlasti. Svojim ustavnim položajem, strukturom i nadležnostima Parlamentarna skupština odražava karakter Bosne i Hercegovine kao složene države. Parlamentarna skupština izražava principe suverenosti građana i konstitutivnih naroda i složenu državnu strukturu, odnosno činjenicu da se Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta. U svim novijim enciklopedijama, leksikonima i rječnicima, riječ parlament prevodi se kao skupština ili sabor. Otuda, naziv parlamentarna skupština djeluje kao pleonazam, što je rezultat bitnog utjecaja međunarodnog faktora pri donošenju Ustava.

Prema članu IV. Ustava, Parlamentarna skupština je dvodoma odnosno ima dva doma i to: Dom naroda i Predstavnički dom. Za razliku od uobičajenih rješenja u složenim državama, prema kojima su u gornjem domu ravnopravno predstavljene federalne jedinice, u Domu naroda Parlamentarne skupštine predstavljeni su konstitutivni narodi, i to posredno preko entiteta. Dvodomni sastav Parlamentarne skupštine, način njenog izbora i rada, kao i položaj domova ukazuje na to da je riječ o organu vlasti složene države.

Prema članu IV. 1. Ustava, Dom naroda ima ukupno 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije Bosne i Hercegovine, a jedna trećina iz Republike Srpske. Među delegatima iz Federacije Bosne i Hercegovine mora biti pet Hrvata i pet Bošnjaka, s tim da pet delegata Bošnjaka u ovaj dom biraju delegati



Bošnjaci u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Pet delegata Hrvata biraju delegati Hrvati u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Pet delegata Srba iz Republike Srpske, bira Narodna skupština Republike Srpske. Iz navedenog proizilazi da u Domu naroda Parlamentarne skupštine nisu predstavljeni nacionalni interesi Srba koji žive u Federaciji Bosne i Hercegovine, niti Bošnjaka i Hrvata koji žive u Republici Srpskoj. Dakle, predstavljeni su samo interesi Bošnjaka i Hrvata koji žive u Federaciji Bosne i Hercegovine i Srba koji žive u Republici Srpskoj. U Domu naroda nisu predstavljeni ni interesi pripadnika ostalih naroda što je u suprotnosti sa principima koji su navedeni u Preambuli Ustava i koji podrazumijevaju zastupljenost interesa svih građana, konstitutivnih naroda ali i pripadnika ostalih. Već je sam Ustav utvrdio da je kvorum za Dom naroda ukupno devet delegata, od kojih po trojica moraju biti iz svakog konstitutivnog naroda, tj. tri bošnjačka, tri hrvatska i tri srpska delegata.

Ustav predviđa mogućnost raspuštanja Doma naroda prije isteka mandata na koji je izabran. Odluku o raspuštanju Doma naroda može donijeti Predsjedništvo ili sam Dom naroda većinom glasova koja uključuje većinu delegata iz reda najmanje dva konstitutivna naroda. Izuzetak je predstavljao Dom naroda koji je izabran na prvim izborima nakon stupanja na snagu Ustava koji po Ustavu nije mogao biti raspušten. Dakle u slučaju blokade rada odluka se ne prenosi na najšire biračko tijelo, nego na one koji opet izražavaju nacionalne, odnosno entitetske interese. Ovo i jeste specifičnost odnosa u Bosni i Hercegovini.

U Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine predstavljeni su interesi građana. Prema članu IV. 2. Ustava Predstavnički dom ima 42 člana, a među njima je uspostavljen isti paritet kao u Domu naroda. Dakle, dvije trećine se biraju sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske. Dakle, Ustav i izbor poslanika u Predstavnički dom veže se za entitetsku pripadnost.

Članovi Predstavničkog doma biraju se neposredno sa teritorije njihovih entiteta, a prema izbornom zakonu kojeg donosi Parlamentarna skupština, s tim da su prvi izbori održani u skladu sa Aneksom 3. Općeg

okvirnog sporazuma. Mada su dejtonski dokumenti predviđali da se samo prvi izbori, i to u roku od šest ili devet mjeseci od potpisivanja Sporazuma o izborima, imaju održati po međunarodno propisanim pravilima, svi izbori do 2002. godine održavani su po ovim pravilima. Vrlo važno je napomenuti činjenicu da Ustav ne propisuje dužinu trajanja mandata poslanika u Parlamentarnoj skupštini. Od 1996. do 2002. godine poslanici su birani na mandat od dvije godine. Izborni zakon Bosne i Hercegovine<sup>24</sup> usvojen u augustu 2001. godine propisuje mandat od četiri godine i primjenjuje se od izbora održanih 2002. godine. U Bosni i Hercegovini postoji opće i jednako biračko pravo, koje se, po pravilu, kada je riječ o Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine, ostvaruje neposredno i tajnim glasanjem.

Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini ubraja se u najkomplicovanije parlamentarne postupke. To je tako isključivo iz razloga što se nastoji osigurati zastupljenost interesa građana, ravnopravnost entiteta, te zaštita nacionalnih interesa sva tri konstitutivna naroda. Po Ustavu oba doma Parlamentarne skupštine su potpuno ravnopravna. Zakoni i druge najvažnije odluke usvojeni su samo ako su prihvaćeni u identičnom tekstu u oba doma. Što se tiče kvoruma za održavanje sjednice Doma naroda potrebno je da od 15 delegata sjednici prisustvuje najmanje devet delegata, s tim da su prisutna najmanje tri hrvatska, tri srpska i tri bošnjačka delegata. U Predstavničkom domu kvorum sve do posljednjih izmjena Poslovnika Predstavničkog doma od strane Visokog predstavnika činila je većina poslanika izabranih u Predstavnički dom, dakle najmanje 22 od ukupno 42 poslanika, uz uslov da je prisutna najmanje po jedna trećina iz svakog entiteta, osim ako Ustavom i Poslovníkom Doma nije drugačije određeno. Posljednjim izmjenama Poslovnika od strane Visokog predstavnika kvorum za sjednicu Predstavničkog doma čini samo većina svih članova izabranih u Predstavnički dom, neovisno od entitetske pripadnosti.

<sup>24</sup> "Službeni glasnik BiH" br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08 i 37/08.

U procesu odlučivanja primjenjuju se tri različita sistema glasanja i to: odlučivanje prostom većinom, odlučivanje kvalifikovanom većinom koja uključuje entitetsko glasanje i odlučivanje o pitanjima vitalnog nacionalnog interesa.

1) Odlučivanje prostom većinom u oba doma primjenjuje se prilikom usvajanja poslovnika o radu i prilikom izbora predsjedavajućeg, prvog i drugog zamjenika predsjedavajućeg od kojih će jedan biti Srbin, jedan Hrvat i jedan Bošnjak. Oni se rotiraju odnosno međusobno smjenjuju svakih osam mjeseci ali tako da predsjedavajući Predstavničkog doma i predsjedavajući Doma naroda ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda.

2) Odlučivanje kvalifikovanom većinom koja uključuje entitetsko glasanje je redovan oblik odlučivanja u oba doma. Na osnovu člana IV. 3. d) Ustava i odredaba Poslovnika domova Parlamentarne skupštine sve odluke se donose većinom glasova onih koji su prisutni i koji glasaju, s tim da ta većina u sebi sadrži najmanje jednu trećinu glasova iz svakog entiteta. Ukoliko većina ne uključuje jednu trećinu glasova sa teritorije svakog entiteta predsjedavajući i njegovi zamjenici, će radeći kao komisija nastojati u roku od tri dana od glasanja da postignu saglasnost. Ukoliko ne uspiju postići saglasnost ponovo se glasa na sjednici doma. Odluka odnosno zakon se smatra usvojenom ako za nju glasa većina onih koji su prisutni i glasaju ali pod uslovom da protiv odluke nisu glasale dvije trećine poslanika odnosno delegata izabranih iz svakog entiteta. Dakle, za donošenje neke odluke odnosno zakona u Predstavničkom domu treba da protiv odluke nije glasalo devet poslanika iz Republike Srpske<sup>25</sup> i 19 poslanika iz Federacije Bosne i Hercegovine. U Domu naroda treba da protiv odluke nisu glasala tri delegata iz Republike Srpske<sup>26</sup> i sedam delegata iz Federacije Bosne i Hercegovine. Iz navedenog proizilazi da entiteti mogu blokirati donošenje bilo kojeg zakona ili odluke koja nije u njihovom interesu što su u dosadašnjem radu Parlamentarne skupštine i te kako koristili, naročito entitet Republika Srpska.

<sup>25</sup> Iako se trenutno u parlamentarnoj proceduri uzima deset glasova što je nedopustivo.

<sup>26</sup> Iako se trenutno u parlamentarnoj proceduri uzimaju četiri glasa što je nedopustivo

Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu je u cilju efikasnijeg rada i odlučivanja, te prisustva sjednicama djelimično promijenio odredbe poslovnika koje se tiču kvoruma za održavanje sjednice Predstavničkog doma i glasanja na sjednicama domova. Tako je za kvorum dovoljna većina svih poslanika, dakle 22 poslanika, neovisno od entitetske pripadnosti. Visoki predstavnik je promijenio i odredbu koja se odnosi na glasanje o odluci kada većina ne uključuje jednu trećinu glasova sa teritorije svakog entiteta i o kojoj se predsjedavajući i njegovi zamjenici moraju usaglašavati kao komisija. Tako ako predsjedavajući i njegovi zamjenici postignu saglasnost odluka Doma je usvojena, bez da se Dom o njoj ponovo izjašnjava, a Dom se o tome samo obavještava na odgovarajući način, za razliku od ranijeg rješenja kada se Dom ponovo morao očitovati o izvještaju članova Kolegija.

3) Odlučivanje o pitanjima vitalnog nacionalnog interesa je postupak koji se primjenjuje u Domu naroda kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata smatra da je riječ o pitanju koje zadire u ravnopravnost konstitutivnih naroda i da ugrožava vitalni nacionalni interes. Pitanje vitalnog nacionalnog interesa nije propisano ni definisano Ustavom a ni Poslovníkom Doma naroda. Svakoј nacionalnoj grupaciji u Domu naroda je prepušteno da procijeni da li je riječ o vitalnom nacionalnom interesu kod pitanja o kojem se odlučuje. U slučaju da prigovor vitalnog nacionalnog interesa koji je stavila jedna nacionalna grupacija podrži većina delegata iz ostale dvije nacionalne grupacije predložena odluka se odbija. U slučaju da se usprotive da je riječ o vitalnom nacionalnom interesu pristupa se postupku usaglašavanja stavova. Predsjedavajući Doma naroda saziva komisiju koja se sastoji od po jednog delegata iz svake nacionalne grupacije i koji trebaju pokušati da u roku od pet dana usaglase svoje stavove. Ako ne uspiju postići saglasnost predmet se po hitnom postupku dostavlja Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine da preispita proceduralnu ispravnost slučaja. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine je konačna. Ako Ustavni sud utvrdi da se ne radi o vitalnom nacionalnom interesu dovoljno je većinsko odlučivanje koje uključuje i tzv. entitetsko glasanje. Ako Ustavni sud utvrdi da se radi o vitalnom nacionalnom interesu prijedlog

zakona ili drugog akata vraća se predlažući koji ne može ponovo predložiti isti tekst.

## 7.2. Prijedlog novih rješenja

Zakonodavnu vlast u Bosni i Hercegovini treba da vrši Skupština Bosne i Hercegovine.<sup>27</sup> Skupština Bosne i Hercegovine bi se sastojala od dva doma: Predstavničkog doma i Doma naroda. Predstavnički dom bi bio predstavništvo građana Bosne i Hercegovine.<sup>28</sup> Dom naroda treba da bude predstavništvo konstitutivnih naroda, nacionalnih manjina, nacionalno neopredijeljenih i entiteta. Domovi treba da budu ravnopravni u odlučivanju. Odluke u domovima bi se donosile većinom glasova ukupnog broja članova. Postojeće tzv. „entitetsko glasanje“ bi bilo isključeno iz odlučivanja u Predstavničkom domu Skupštine Bosne i Hercegovine, pri čemu se mogućnost preglasavanja isključuje posebnim mehanizmom kvalifikovanog odlučivanja u Domu naroda u slučaju povrede vitalnog nacionalnog interesa. U slučaju da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ne prihvati ovo rješenje smatramo prihvatljivim zadržavanje postojećih ustavnih rješenja o „entitetskom glasanju“.

Delegata Doma naroda Skupštine Bosne i Hercegovine bi birali klubovi delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine odnosno Vijeća naroda Republike Srpske, vodeći računa o sljedećim kriterijima: iz oba entiteta se bira određen broj delegata; u sastavu delegacija oba entiteta moraju biti zastupljeni pripadnici sva

<sup>27</sup> Trenutni naziv „Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine“ nije u duhu našeg jezika, ustavnopravne i političke tradicije. Radna grupa se opredijelila za naziv „Skupština Bosne i Hercegovine“, čime se uklanja pleonazam u nazivu najvišeg zakonodavnog tijela u Bosni i Hercegovini, a novi naziv bi bio u skladu sa tradicionalnim nazivom ovog tijela.

<sup>28</sup> Građani Bosne i Hercegovine su jedan od nosilaca suverene vlasti u Bosni i Hercegovini i kao takvi moraju imati predstavništvo u sastavu Skupštine Bosne i Hercegovine posredstvom kojeg će izražavati svoju volju i vršiti vlast. Biti građanin znači biti nosilac prava i obaveza kojima se stiče politički subjektivitet, odnosno jednako pravo da se s drugima učestvuje u formiranju i vršenju državne vlasti na razne načine, u konkretnom slučaju posredstvom Skupštine. Stoga građani Bosne i Hercegovine kao apstraktne individue, nezavisno od nacionalne, vjerske ili druge pripadnosti, treba da ostvaruju suverenitet kroz Predstavnički dom.

tri konstitutivna naroda i pripadnici nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih; broj delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda, kao i iz reda nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih, koji se biraju u svakom entitetu zavisi od njihovog učešća u ukupnom stanovništvu jednog odnosno drugog entiteta;<sup>29</sup> delegati se nakon konstituisanja organizuju u klubove delegata tri konstitutivna naroda i klub delegata nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih; delegati su samostalni prilikom donošenja odluka.

Postojeće mehanizme odlučivanja u skupštinskim domovima ne mogu u istoj mjeri i na isti način koristiti politički predstavnici svih konstitutivnih naroda, zbog čega se pojedine političke elite osjećaju neravnopravnim. U isto vrijeme, treba obezbijediti takav način odlučivanja Skupštine Bosne i Hercegovine koji će omogućiti preglasavanje po nacionalnoj osnovi. Iako je tačno da treba obezbijediti mehanizme koji će u najvećoj mogućoj mjeri omogućiti normalno funkcionisanje Skupštine, određeni mehanizmi odlučivanja kvalifikovanom većinom odnosno specifičnim konsenzusom većine u klubovima delegata moraju biti predviđeni, kako bi se spriječila majorizacija bilo koga. Neophodno je u odlučivanju u Skupštini Bosne i Hercegovine maksimalno pomiriti građanski i etnički princip.

U slučaju da većina delegata Doma naroda iz reda jednog konstitutivnog naroda smatra da je nekom odlukom povrijeđen vitalni nacionalni interes tog naroda, ta odluka će biti usvojena ako se s njom složi većina prisutnih delegata iz reda sva tri konstitutivna naroda. Ako se delegati iz reda drugog konstitutivnog naroda izričito protive pozivanju na ugroženost vitalnog nacionalnog interesa, odluka se prosleđuje Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine. Odluka neće biti smatrana destruktivom po vitalni interes jednog konstitutivnog naroda ako to smatra većina sudija Ustavnog suda, koja uključuje glasove najmanje dvoje sudija iz reda konstitutivnog naroda čiji su delegati u Domu

<sup>29</sup> Treba voditi računa da sastav ovih delegacija u najvećoj mogućoj mjeri odgovara popisu stanovništva iz 1991. godine.

naroda pokrenuli postupak zaštite vitalnih interesa konstitutivnih naroda.<sup>30</sup> Alternativno od ponuđenog rješenja, a shodno alternativnom rješenju za koje se opredjelimo u smislu sastava Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, propizilazi da u slučaju rješavanja vitalnog interesa konstitutivnog naroda odlučuje Ustavni sud većinom glasova sudaca.

### 7.3. Amandman na Ustav Bosne i Hercegovine

#### Amandman VII. na Ustav Bosne i Hercegovine

U Ustavu Bosne i Hercegovine, član IV. mijenja se i glasi:

##### "Član IV.

##### Skupština Bosne i Hercegovine

Skupština Bosne i Hercegovine ima dva doma: Predstavničkog doma i Doma naroda.

#### 1. Predstavnički dom

Predstavnički dom je predstavništvo građana Bosne i Hercegovine. Predstavnički dom sastoji se od 42 člana, od kojih se dvije trećine biraju sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske.

Članovi Predstavničkog doma biraju se neposredno, tajnim glasanjem, na osnovu općeg i jednakog biračkog prava.

Većina svih članova izabranih u Predstavnički dom sačinjava kvorum.

<sup>30</sup> Ovim rješenjem se želi pokušati smanjiti mogućnost opstrukcije pri odlučivanju u Skupštini Bosne i Hercegovine, jer se, u slučaju neslaganja delegata iz reda različitih konstitutivnih naroda o ugroženosti vitalnog nacionalnog interesa, rasprava i odlučivanje o tome da li je ovaj interes ugrožen premješta u drugu, formalno ne-političku instituciju, za koju se pretpostavlja da će se u rješavanju ovakvih spornih pitanja u većoj mjeri služiti pravnom argumentacijom. Poseban način odlučivanja Ustavnog suda u ovakvim slučajevima je morao biti očuvan, jer se u nekoj instituciji mora staviti brana mogućnosti donošenja odluka na temelju nacionalnog preglasavanja. Mogućnost nacionalnog preglasavanja se ne smije zanemariti isticanjem nužnosti efikasnog rada institucija Bosne i Hercegovine, jer ustavom uređeni politički režim konsocijativne demokratije počiva na ideji kompromisa i konsenzusa.

## 2. Dom naroda

Dom naroda je predstavništvo konstitutivnih naroda, nacionalnih manjina, nacionalno neopredjeljenih i entiteta. Dom naroda se sastoji od 23 delegata, od kojih je 13 iz Federacije Bosne i Hercegovine (uključujući pet Bošnjaka, pet Hrvata, dvoje Srba i jednog predstavnika nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih), a 10 iz Republike Srpske (uključujući petoro Srba, dvoje Bošnjaka, dvoje Hrvata i jednog predstavnika nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih).

Delegata iz Federacije Bosne i Hercegovine bira Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, a delegata iz Republike Srpske bira Vijeće naroda Republike Srpske, tako što klubovi delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda odnosno nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih biraju delegata u odgovarajuće klubove delegata u Domu naroda Skupštine Bosne i Hercegovine.

Trinaest članova Doma naroda sačinjava kvorum, pod uslovom da su prisutna najmanje četiri Bošnjaka, četiri Hrvata, četiri Srbina i jedan delegat iz reda ostalih.

## 3. Mandat

a) Mandat domova Skupštine Bosne i Hercegovine traje četiri godine.

b) U slučaju raspuštanja doma, mandat novog saziva doma traje do isteka mandata saziva doma koji je raspušten.

## 4. Procedure

a) Svaki dom ima svoj poslovnik i bira među svojim članovima predsjedavajućeg i dva zamjenika predsjedavajućeg.

b) Domovi su ravnopravni u odlučivanju. Sve odluke Skupštine Bosne i Hercegovine moraju biti usvojene u oba doma. Odluke Skupštine neće stupiti na snagu prije nego što budu objavljene u službenom glasilu Bosne i Hercegovine.

c) Sve odluke u Predstavničkom domu donose se većinom glasova ukupnog broja članova. Sve odluke u Domu naroda donose se većinom glasova ukupnog broja članova,

ukoliko se ne pokrene postupak zaštite vitalnih interesa konstitutivnih naroda.

d) Predložena odluka Skupštine Bosne i Hercegovine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata. Za donošenje takve odluke bit će potrebna saglasnost Doma naroda, izglasana od strane većine bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata koji su prisutni i glasaju.

e) Kada se većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata protivi pozivanju na vitalni interes konstitutivnog naroda u smislu tačke d), predsjedavajući Doma naroda će odmah sazvati Zajedničku komisiju, koja se sastoji od tri delegata, od kojih je po jedan izabran iz reda bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata, u cilju razrješenja tog pitanja. Ukoliko Komisija ne uspije riješiti dato pitanje u roku od pet dana, predmet se upućuje Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine koji će po hitnom postupku preispitati da li je sporna odluka destruktivna po vitalni interes konstitutivnog naroda. Odluka neće biti smatrana destruktivnom po vitalni interes jednog konstitutivnog naroda ako to smatra većina sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, koja uključuje glasove najmanje dvoje sudija iz reda konstitutivnog naroda čiji su delegati u Domu naroda pokrenuli postupak zaštite vitalnih interesa konstitutivnih naroda.

f) Dom naroda može biti raspušten odlukom Predsjednika i potpredsjednika ili samog Doma, pod uslovom da je odluka Doma o raspuštanju donijeta većinom glasova koja uključuje većinu glasova delegata iz reda najmanje dva naroda, bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog.

g) Kompletni zapisnici sa rasprava u oba doma bit će objavljeni, a njihove sjednice će, osim u izuzetnim situacijama u skladu sa poslovnikom, biti javne.

h) Članovi Skupštine Bosne i Hercegovine ne mogu biti pozivani na krivičnu ili građansku odgovornost u pogledu bilo kojeg čina izvršenog u okviru obavljanja dužnosti u Skupštini Bosne i Hercegovine.

## 5. Nadležnosti

Skupština Bosne i Hercegovine:

- a) usvaja amandmane na Ustav Bosne i Hercegovine;
- b) usvaja zakone, druge propise i opšte akte;
- c) usvaja budžet institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine;
- d) odlučuje o davanju saglasnosti za ratifikaciju međunarodnih ugovora/sporazuma/konvencija;
- e) potvrđuje imenovanje predsjednika Vijeća ministara i članova Vijeća ministara Bosne i Hercegovine;
- f) nadzire rad Vijeća ministara;
- g) bira sudije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine;
- h) obavlja ostale poslove u skladu sa Ustavom i zakonom.“

## 8. PREDsjedništvo BOSNE I HERCEGOVINE

### 8.1. Opis trenutnog stanja

Funkciju šefa države u Bosni i Hercegovini vrši tročlano Predsjedništvo sastavljeno od po jednog Srbina, Bošnjaka i Hrvata. Ustavom Bosne i Hercegovine su normirana sva pitanja važna za funkcionisanje ove institucije. Ustavna rješenja su odraz političke situacije na kraju rata i želje nacionalnih političkih elita da načinom izbora i sastavom Predsjedništva teritorijalizuju svoju političku moć. Kako su one kontrolisale pojedine dijelove teritorije Bosne i Hercegovine, a bile su primorane da dijele političku moć na državnom nivou, minimum kompromisa na koji su pristale bio je da zajedno učestvuju u radu kolektivnog šefa države, pod uslovom da se načinom izbora njegovih članova obezbijedi izbor pripadnika nacionalnih političkih elita koji ne bi dovodili u pitanje njihove temeljne ciljeve. Tako se nije moglo dogoditi da se ni na nivou ustavne norme dopusti učešće u radu Predsjedništva Srba iz Federacije odnosno Bošnjaka i Hrvata iz Republike Srpske. Nacionalne političke elite trenutno dopuštaju izbor samo onih članova Predsjedništva koji potiču iz njihovih redova i za koje su sigurne da će zastupati nacionalne interese kako su ih one definisale.

Duže vrijeme se raspravlja o adekvatnosti tih rješenja, posebno u svjetlu odredaba Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Rasprava je intenzivirana nakon presude Evropskog suda za ljudska prava kojom se potvrđuje da su ustavne norme o sastavu i načinu izbora Predsjedništva diskriminatorne (*Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*). U vezi s pitanjem načina otklanjanja te diskriminacije odmah se postavlja nekoliko pitanja: da li šef države u Bosni i Hercegovini i dalje treba da bude kolegijalni ili treba da postane inokosni organ; ako treba da ostane kolegijalni organ, koliki treba da bude broj njegovih članova; kakav treba da bude izbor šefa države (posredan ili neposredan); kakve trebaju da budu njegove nadležnosti. Posebno važnim se čini jedno pitanje: da li se treba zadovoljiti takvim izmjenama člana V. Ustava kojim bi se diskriminacija u pogledu sastava i načina izbora Predsjedništva otklonila samo formalno, ali bi mogla ostati stvarno, ili treba insistirati na takvom rješenju kojim bi se onemogućila i stvarna diskriminacija, posebno „Ostalih“.

I da Evropski sud za ljudska prava nije donio svoju presudu, izmjene člana V. Ustava bi bile nužne, jer Ustavom nisu adekvatno riješena sva pitanja koja proističu iz ustavnog položaja Predsjedništva. Pojedine ustavne norme su čak protivrječne ili nejasne, naročito u dva aspekta: u pogledu načina izbora, jer je pasivno biračko pravo oduzeto „Ostalima“, kao i Srbima u Federaciji odnosno Bošnjacima i Hrvatima u Republici Srpskoj; te u pogledu određenja subjekta kojeg članovi Predsjedništva predstavljaju, jer iz načina njihovog izbora proizlazi da oni zastupaju građane jednog odnosno drugog entiteta, dok iz načina odlučivanja Predsjedništva proizlazi da oni zastupaju svoje konstitutivne narode.

Pitanje koje zaslužuje posebnu pažnju se tiče nadležnosti Predsjedništva, koje su vrlo značajne i neprimjerene za instituciju čiji izbor je praćen diskriminacijom pojedinih kategorija stanovništva i koja vrši izvršnu vlast, što znači da formalnopravno ne treba da kreira politiku već da predstavlja državu i ne puno više od toga. Posebno je sporno to što je Predsjedništvu u cijelosti dato u nadležnost vođenje spoljne politike i što učestvuje u predlaganju budžeta Bosne i Hercegovine, na način da se ono i Vijeće

ministara moraju saglasiti o prijedlogu budžeta prije nego što ga Predsjedništvo formalno predloži Parlamentarnoj skupštini. Ove nadležnosti treba da pripadnu Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

Neprimjereno je ustavno rješenje iz člana IV. 4. a. Ustava, po kome Parlamentarna skupština donosi zakone koji su potrebni za sprovođenje odluka Predsjedništva. Na ovaj način se Parlamentarna skupština podređuje Predsjedništvu i čini obaveznom da donosi zakone koje možda samoinicijativno ne bi usvojila, ali je dužna da to učini kako bi odluka Predsjedništva mogla biti sprovedena. Predsjedništvo time snažno utiče na zakonodavnu funkciju Parlamentarne skupštine.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu (*Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*) donesena u decembru 2009. godine samo je potvrdila već poznato – da su pojedine kategorije stanovništva diskriminisane jer ne mogu (ako govorimo o Predsjedništvu) biti birane mada mogu birati – i utvrdila formalnu obavezu Bosne i Hercegovine da otkloni diskriminaciju. Ta obaveza odmah postavlja osnovno pitanje: da li će biti dovoljno izmijeniti ustavnu normu koja kaže da će se u Republici Srpskoj birati jedan član Predsjedništva koji mora biti Srbin, a u Federaciji dva člana koji moraju biti Bošnjak i Hrvat, ili će se izmjenama Ustava težiti garantovanju učešća u sastavu Predsjedništva i „Ostalih“, čime bi diskriminacija bila otklonjena i stvarno a ne samo formalno. U prvom slučaju bi bilo moguće da se Predsjedništvo i dalje bira neposredno, ali se ne bi otklonila mogućnost da npr. hrvatskog člana Predsjedništva izaberu drugi, niti bi bilo vjerovatno da „Ostali“ dobiju svog člana Predsjedništva, jer su najmalobrojniji, pa neposredan izbor ne favorizuje njihove kandidate. Stoga bi jedino rješenje predstavljao posredan izbor Predsjedništva, koji bi obezbijedio barem to da članovi Parlamentarne skupštine iz reda svakog naroda izaberu svog člana Predsjedništva. Diskriminacija „Ostalih“ bi u stvarnosti, iako ne i u normi, i dalje ostala, jer se ne može očekivati da bi delegati iz reda bilo kog konstitutivnog naroda izabrali člana Predsjedništva iz reda „Ostalih“. Javlja se potreba za povećanjem broja članova Predsjedništva, što izgleda potpuno nerealno.

Druga mogućnost je da Bosna i Hercegovina dobije Predsjednika, koga bi birali domovi Parlamentarne skupštine. O toj ličnosti bi morao biti postignut konsenzus, a kako bi se birala samo jedna ličnost, i to takva koja je sklona kompromisima i koja bi mogla zadovoljiti tri strane u Bosni i Hercegovini, izgledi za izbor nekoga iz reda „Ostalih“ bi se povećali. Da bi Bosna i Hercegovina dobila Predsjednika, morao bi se radikalno promijeniti ustavni položaj šefa države, koji bi imao strogo ceremonijalna ovlaštenja, ali je vrlo teško povjerovati da bi se nacionalne političke elite mogle saglasiti o tome u ovom trenutku.

Sve ovo nam daje pravo da budemo pesimisti kad je u pitanju otklanjanje diskriminacije pri rješavanju pitanja sastava i načina izbora Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Može se skoro sa sigurnošću tvrditi da će problem diskriminacije biti riješen strogo formalnopravno, pa će se ustavna norma moći tumačiti tako da je „Ostalima“, kao i Srbima, Hrvatima i Bošnjacima, bez obzira u kom entitetu žive, omogućeno ne samo da biraju nego i da budu birani u Predsjedništvo.

## 8.2. Prijedlog novih rješenja

Bosna i Hercegovina treba da ima predsjednika i tri potpredsjednika. Oni ne bi činili kolektivnog šefa države, nego bi predsjednik u toku godinu dana samostalno vršio funkciju šefa države. Potpredsjednici bi se svake godine smjenjivali na mjestu predsjednika, dok bi za vrijeme vršenja funkcije potpredsjednika obavljali poslove koje im predsjednik povjeri iz svoje nadležnosti, kao i protokolarne obaveze.

Predsjednik i potpredsjednici se biraju na period od četiri godine, s tim što se svake godine smjenjuju na funkciji predsjednika. Predsjednik i potpredsjednici pripadaju različitim konstitutivnim narodima, te nacionalnim manjinama i nacionalno neopredijeljenim. Predsjednik i potpredsjednici se biraju posredno, tako što klubovi delegata u Domu naroda Skupštine Bosne i Hercegovine predlažu po jednog kandidata, a tako formiranu listu od četiri kandidata potvrđuje Predstavnički dom.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> S obzirom da posredan izbor šefa izvršne vlasti postoji u Federaciji BiH – Predsjednika i

Ako predsjednik i potpredsjednici ne budu izabrani u roku od 90 dana od dana konstituisanja Skupštine Bosne i Hercegovine, biće raspušten dom u kome lista kandidata nije predložena odnosno potvrđena.

Da bi ovako zamišljena institucija šefa države mogla funkcionisati, njegove nadležnosti moraju biti znatno uže od onih koje trenutno ima Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Nadležnosti bi pretežno imale ceremonijalni karakter i zasnivale bi se na politici koju prethodno utvrde Skupština Bosne i Hercegovine i Vijeće ministara.

Predsjednik bi zajedno sa potpredsjednicima vršio nadležnost civilnog zapovijedanja oružanim snagama i imenovao članove Upravnog odbora Centralne banke.

## 8.3. Prijedlog amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine

### Amandman VIII. na Ustav Bosne i Hercegovine

U Ustavu Bosne i Hercegovine, član V. mijenja se i glasi:

#### „Član V. Predsjednik i potpredsjednici Bosne i Hercegovine

Funkciju šefa države u Bosni i Hercegovini vrši predsjednik Bosne i Hercegovine. U vršenju funkcije mu pomažu i, u slučaju potrebe, mijenjaju ga potpredsjednici Bosne i Hercegovine. Predsjednik i potpredsjednici Bosne i Hercegovine će pripadati različitim konstitutivnim narodima i nacionalnim manjinama odnosno nacionalno neopredijeljenim.

potpredsjednika FBiH, te da se predlaže posredan izbor šefa izvršne vlasti Bosne i Hercegovine – Predsjednika i potpredsjednika Bosne i Hercegovine, Radna grupa predlaže da se simetrično rješenje primjeni i pri izboru šefa izvršne vlasti u Republici Srpskoj, odnosno da se predsjednik i potpredsjednici Republike Srpske biraju posredno od strane Narodne skupštine, odnosno Vijeća naroda Republike Srpske. Za ovo je neophodno izmijeniti dio Ustava Republike Srpske koji se odnosi na izbor predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske.

## 1. Izbor i trajanje mandata

- a) Predsjednika i potpredsjednike Bosne i Hercegovine bira Skupština Bosne i Hercegovine. Svaki klub delegata u Domu naroda Skupštine Bosne i Hercegovine predlaže po jednog kandidata na zajedničku listu od četiri kandidata. Tako formirana lista se upućuje Predstavničkom domu Skupštine Bosne i Hercegovine na potvrdu. Ako predsjednik i potpredsjednici ne budu izabrani u roku od 90 dana od dana konstituisanja Skupštine Bosne i Hercegovine, biće raspušten dom u kome lista kandidata nije predložena odnosno potvrđena.
- b) Svaki od izabranih kandidata će vršiti funkciju predsjednika po dvanaest mjeseci, a redoslijed vršenja funkcije predsjednika utvrdit će Skupština Bosne i Hercegovine.
- c) Mandat predsjednika i potpredsjednika traje četiri godine. Ista osoba može obavljati funkciju predsjednika najviše dva puta.

## 2. Nadležnosti predsjednika

Predsjednik Bosne i Hercegovine:

- a) predstavlja Bosnu i Hercegovinu;
- b) proglašava ukazom zakone usvojene u Skupštini Bosne i Hercegovine;
- c) potpisuje i ratifikuje međunarodne sporazume;
- d) imenuje diplomatske predstavnike Bosne i Hercegovine na prijedlog Vijeća ministara;
- e) prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika;
- f) predlaže predsjednika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine;
- g) dodjeljuje odlikovanja i druga priznanja u skladu sa zakonom;
- h) daje pomilovanja.

## 3. Nadležnosti predsjednika i potpredsjednika

Predsjednik i potpredsjednici zajedno i na osnovu konsenzusa:

- a) ostvaruju civilno zapovijedanje oružanim snagama Bosne i Hercegovine;
- b) imenuju članove Upravnog odbora Centralne banke Bosne i Hercegovine;
- c) raspuštaju Doma naroda Skupštine Bosne i Hercegovine“

## 9. VIJEĆE MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE

### 9.1. Opis trenutnog stanja

Članom V. 4. Ustava uspostavljeno je Vijeće ministara kao poseban organ izvršne vlasti u okviru nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. No, kada se radi o drugom dijelu egzekutivne vlasti, koji u najvećem broju savremenih ustavnih sistema ima najveći politički značaj i državnu moć i obično se naziva vladom, Ustav se opredijelio, naizgled, sasvim drugačije od većine savremenih ustava. Vijeće ministara je kolegijalno tijelo kojeg čine predsjedavajući i ministri. U strukturi vlade najznačajniju ulogu ima prvi ministar ili premijer kako se naziva u većini zemalja. Međutim, kod nas se predsjednik vlade naziva predsjedavajući Vijeća ministara koji je samo na čelu tog kolegijalnog organa u kojem svaki član ima jednako pravo glasa i u kome se odluke donose natpolovičnom većinom, za razliku od premijera koji ima odlučujuću ulogu u donošenju odluka vlade i vođenju politike. Ostali članovi vlade imaju samo savjetodavnu funkciju. U članu V. 4. Ustava dato je samo nekoliko osnovnih sistemskih rješenja o položaju i nadležnostima Vijeća ministara.

Prema Ustavu predsjedavajućeg Vijeća ministara imenuje šef države, dakle Predsjedništvo. To imenovanje podrazumijeva postojanje nacionalnog konsenzusa od strane članova Predsjedništva. Takvo imenovanje potvrđuje Predstavnički dom Parlamentarne skupštine. Dakle neophodna je saglasnost parlamentarne većine odnosno većine političkih snaga za potvrđivanje imenovanja predsjedavajućeg Vijeća ministara. Tako izabrani predsjedavajući Vijeća ministara dobiva mandat da predloži ministre i zamjenike ministara. Imenovanje ministara i zamjenika ministara također odobrava Predstavnički dom Parlamentarne skupštine. Vijeće



ministara trenutno čine predsjedavajući i ministri i to: ministar vanjskih poslova, ministar vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, ministar finansija i trezora, ministar komunikacija i prometa, ministar civilnih poslova, ministar za ljudska prava i izbjeglice, ministar pravde, ministar sigurnosti i ministar odbrane Bosne i Hercegovine.

Prilikom sastavljanja Vijeća ministara mora se voditi računa o odgovarajućoj entitetskoj zastupljenosti na način da prema Ustavu najviše dvije trećine svih ministara mogu biti imenovani sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine. Predsjedavajući Vijeća ministara odnosno mandatar pri imenovanju ministara i njihovih zamjenika mora voditi računa da zamjenici ministara ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda kao i ministar. Imenovanje zamjenika ministara takođe odobrava Predstavnički dom, kao i imenovanje ministara. Dakle važno je primijetiti da Ustav pri imenovanju ministara traži entitetsku zastupljenost, a pri imenovanju svakog ministra i njegovog zamjenika nacionalnu izbalansiranost. U Vijeću ministara uspostavljen je paritetni sastav ovog organa, tako da Vijeće ministara ima jednak broj članova iz svakog konstitutivnog naroda. Iako Ustav ne zahtijeva princip da Vijeće ministara ima jednak broj ministara i zamjenika ministara, dakle članova, iz svakog konstitutivnog naroda Zakonom o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine uspostavljen je takav princip. Radi boljeg i efikasnijeg izvršavanja vladinih funkcija predsjedavajući Vijeća ministara ima ovlaštenja da imenuje dva ministra za zamjenike predsjedavajućeg Vijeća ministara koji stupaju na dužnost nakon što njihovo imenovanje odobri Predstavnički dom. Zamjenici predsjedavajućeg Vijeća ministara takođe moraju biti iz različitih naroda.

Iako su prvobitno bila uspostavljena samo tri ministarstva, Zakonom o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine<sup>32</sup> uspostavljeno je osam ministarstava, a Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine<sup>33</sup> uspostavljen je i Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine kao deveto ministarstvo u sastavu Vijeća

ministara. Dakle, domaće potrebe ali i zahtjevi međunarodne zajednice diktirali su proširenje broja ministarstava. Danas se pokazalo da i pored formiranih devet ministarstava neke značajne oblasti ostaju nepokrivene kao što su: poljoprivreda i ekologija, nauka, obrazovanje i neke druge oblasti. Svaki ministar ima jednog zamjenika, osim ministra odbrane koji ima dva zamjenika koji su iz različitih konstitutivnih naroda u odnosu na ministra. Mandat Vijeća ministara traje četiri godine, s tim da je Zakon uveo ograničenje ponovnog izbora za članove Vijeća ministara na još jedan uzastopni mandat.

Predsjedavajući Vijeća ministara može bez obrazloženja podnijeti ostavku Predsjedništvu. Ako predsjedavajući Vijeća ministara podnese ostavku ili ako je trajno spriječen da vrši svoju dužnost, Vijeće ministara daje ostavku u cjelini a dužnost obavlja do potvrde novog predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara. Predsjedništvo može predložiti smjenu Vijeća ministara. Ako Parlamentarna skupština izglasa nepovjerenje predsjedavajućem, Vijeće ministara daje ostavku u cjelini a dužnost obavlja do potvrde novog predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara. Parlamentarna skupština takođe, može na svoju inicijativu izglasati nepovjerenje Vijeću ministara.

Ministri i zamjenici ministara mogu takođe predsjedavajućem Vijeća ministara podnijeti ostavku bez obrazloženja. Ako ministar ili zamjenik ministra podnese ostavku ili ako je trajno spriječen da vrši svoju dužnost, predsjedavajući Vijeća ministara imenuje njegovog nasljednika koji stupa na dužnost nakon što njegovo imenovanje potvrdi Predstavnički dom. I sam predsjedavajući Vijeća ministara može pokrenuti postupak za smjenu ministra i zamjenika ministra. Ako Parlamentarna skupština donese odluku o potvrdi smjene, predsjedavajući Vijeća ministara dužan je imenovati novog ministra odnosno zamjenika ministra koji preuzima dužnost nakon potvrde od strane Predstavničkog doma. Predsjedavajući Vijeća ministara za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini i Predsjedništvu.

Ustav je vrlo oskudan u pogledu propisivanja nadležnosti Vijeća ministara. Umjesto češće sretanog, u uporednoj ustavnosti, šireg ili

<sup>32</sup> Zakon o Vijeću ministara BiH ("Službeni glasnik BiH" broj 30/03).

<sup>33</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara BiH ("Službeni glasnik BiH" broj 42/03).

užeg spiska nadležnosti, u ovom slučaju daje se samo jedna dosta opća formulacija.

Osnovna nadležnost Vijeća ministara je provođenje politike i izvršavanja odluka svih institucija Bosne i Hercegovine, pa time i zakona i drugih odluka Parlamentarne skupštine a što je utvrđeno u članu III. 1. Ustava, zatim u ostvarivanju koordinacije među entitetima koju vrši Predsjedništvo i dodatne nadležnosti koje prema Ustavu preuzimaju institucije Bosne i Hercegovine, kao i onih koji proizilaze iz koordinacije entiteta i dodatnim nadležnostima (u skladu sa članom III. 4. i 5. Ustava).

Osim toga, Vijeće ministara ima uobičajene nadležnosti i to: pravo predlaganja zakona, davanja mišljenja o zakonskim prijedlozima drugih predlagača, učestvovanje u zakonodavnom postupku, utvrđivanje nacrtu budžeta, predlaganje Predsjedništvu da razmotri i druga pitanja iz njegove nadležnosti, imenovanje određenih funkcionera itd.

Na zahtjev Parlamentarne skupštine Vijeće ministara priprema prijedloge zakona, drugih akata i potrebnih materijala. Vijeće ministara Parlamentarnoj skupštini predlaže zakone i druge akte u okviru svoga djelovanja i dostavlja mišljenja o prijedlozima zakona koje nije podnijelo. Vijeće ministara može tražiti sazivanje sjednice bilo kojeg doma ili radnih tijela/komisija domova da bi se razmatralo neko pitanje o kojem želi iznijeti i svoj stav i dobiti mišljenje, odnosno stav Doma, zatim može tražiti da se uvrsti jedna tačka u dnevni red sjednica domova. Vijeće ministara može tražiti odgađanje rasprave o jednoj neobaveznoj tački dnevnog reda kako bi zauzelo stav i iznijelo ga na sljedećoj sjednici. Članovi Vijeća ministara imaju pravo i dužnost sudjelovati na sjednicama domova, proširenog kolegija i radnih tijela Parlamentarne skupštine. U situaciji kad je Vijeće ministara predlagač zakona ovlašten predstavnik Vijeća ministara dužan je da prati tok zakonodavnog postupka. Parlamentarna skupština obavještava Vijeće ministara o terminima održavanja svojih sjednica kako bi njegovi predstavnici mogli na njima učestvovati.

Vijeće ministara je dužno da najmanje jedanput godišnje podnose izvještaj

Parlamentarnoj skupštini o izvršavanju odluka institucija Bosne i Hercegovine, uključujući i izvještaj o izvršenju budžeta, s tim da Parlamentarna skupština može zatražiti da joj Vijeće ministara podnese i vanredan izvještaj o određenom pitanju.

Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine<sup>34</sup> uspostavio je strukturu i način odlučivanja u Vijeću ministara koji nemaju uporišta u Ustavu. Tokom mirovnih pregovora polazilo se od uobičajene koncepcije da se različiti interesi uključujući i nacionalne izražavaju u parlamentu i da tamo dolazi do sinteze tih interesa u procesu parlamentarnog odlučivanja. Parlamentarna skupština vrši kontrolu rada Vijeća ministara koje mu je politički odgovorno. S druge strane sudovi treba da vrše kontrolu ustavnosti i zakonitosti opštih i pojedinačnih akata izvršne vlasti. Tako izvršna vlast mora efikasno funkcionisati. Zato je pomenuti Zakon uspostavio rješenja koja odstupaju od naprijed pomenutog koncepta. Iako Ustav ne zahtijeva princip da Vijeće ministara ima jednak broj ministara i zamjenika ministara, dakle članova, iz svakog konstitutivnog naroda ovim Zakonom uspostavljen je takav princip. U članu 6 Zakona navedeno da se u sastavu Vijeća ministara ili na dužnosti Generalnog sekretara mora osigurati jedno mjesto za pripadnike ostalih.

Zakonom Visokog predstavnika izmijenjen je član koji se odnosi na kvorum za održavanje sjednice Vijeća ministara, na način da se sjednica Vijeća ministara može održati ako sjednici prisustvuje više od polovine njegovih članova, te da više nije potrebno prisustvo po dva predstavnika svakog konstitutivnog naroda kako je ranije bilo utvrđeno Zakonom o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Ovom izmjenom nastojalo se izbjeći da se rad Vijeća ministara blokira izostajanjem članova nekog konstitutivnog naroda. Dakle, ova odredba se primjenjuje podjednako na sve članove Vijeća ministara bez izuzetka tako da se ovom izmjenom ni u kom slučaju ne krše odredbe Ustava.

Također, bilo je propisano da Vijeće ministara donosi akte iz svoje nadležnosti većinom glasova od ukupnog broja članova o svim

<sup>34</sup> Zakon o Vijeću ministara BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08).

pitanjima o kojima u daljnjoj proceduri konačno odlučuje Parlamentarna skupština, a da o ostalim pitanjima posebno o propisima, imenovanjima i postavljenjima i djelokruga rada Vijeća ministara, Poslovniku i njegovom tumačenju odlučuje konsenzusom. U slučaju da se konsenzus ne postigne predsjedavajući Vijeća ministara saziva članove koji su protiv kako bi se postiglo rješenje. U slučaju da konsenzus ne bude postignut u roku od sedam dana ni na taj način odluku donosi Vijeće ministara većinom glasova koja podrazumijeva i po najmanje dva člana iz svakog konstitutivnog naroda.

Član Zakona koji se odnosio na odlučivanje izmijenjen je na način da Vijeće ministara o pitanjima o kojima u daljnjoj proceduri konačno odlučuje Parlamentarna skupština, odluke donosi većinom glasova članova koji su prisutni i glasaju. I o ostalim pitanjima, posebno o propisima, imenovanjima i postavljenjima i djelokruga rada Vijeća ministara, Poslovniku i njegovom tumačenju, odlučuje konsenzusom, dakle sada članova koji su prisutni i glasaju. Zatim ne traži se više da za odluku glasa većina koja podrazumijeva dva člana iz svakog konstitutivnog naroda, već većina članova koji su prisutni i glasaju, s tim da ta većina podrazumijeva glas najmanje jednog člana iz svakog konstitutivnog naroda. U slučaju kada zamjenik ministra zamjenjuje ministra u skladu sa zakonom njegov glas se računa za potrebe izračunavanja većine, i za potrebe postojanja konsenzusa iz naprijed navedenih odredbi, ali se ne smatra glasom pripadnika bilo kojeg konstitutivnog naroda.

U ovom organu izvršne vlasti u odlučivanju nije izvršena diferencijacija na pitanja vitalnog nacionalnog interesa i na ostala pitanja, s tim da taj mehanizam postoji u Parlamentarnoj skupštini (Domu naroda) i Predsjedništvu. Kao način izlaska iz blokade Zakon predviđa da se o spornom pitanju zatraži stav Predsjedništva, dakle izvršnog organa sastavljenog po istom principu. Ovakva rješenja često su dovodila do blokade rada Vijeća ministara, bilo bojkotom bilo nepostojanjem konsenzusa makar samo jednog od članova Vijeća ministara.

## 9.2. Prijedlog novih rješenja

Ustavom se mora izričito utvrditi funkcija Vijeća ministara kao organa izvršne vlasti,

precizirati njegove nadležnosti i definisati odnos sa drugim političkim institucijama, u prvom redu sa Skupštinom Bosne i Hercegovine. Naročitu pažnju treba posvetiti taksativnom navođenju nadležnosti, kao što je slučaj i u drugim ustavima, čime se Vijeće ministara jasno pozicionira ne samo u strukturi političkih institucija uopšte već i prema drugim organima izvršne vlasti. Prema važećim ustavnim rješenjima, ustavna pozicija Vijeća ministara je normirana u članu Ustava koji je posvećen šefu države, iz čega je jasno proizlazi podređenost Vijeća ministara Predsjedništvu. Jačanje ustavne uloge Vijeća ministara i prenos dijela nadležnosti sa šefa države na ovu instituciju zahtijeva da Vijeću ministara bude posvećen poseban član Ustava.

U sastavu Vijeća ministara treba obezbijediti paritetnu zastupljenost konstitutivnih naroda i odgovarajuću zastupljenost nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih, što predstavlja novinu u odnosu na postojeće rješenje po dva osnova. Prvo, zato što se ustavom izričito ustanovljava obavezujuća norma u pogledu sastava Vijeća ministara i drugo, zato što se od političkih elita koje čine skupštinsku većinu zahtijeva da u sastav Vijeća ministara obavezno uključe i članove koji ne pripadaju konstitutivnim narodima.

Budući da predsjedavajućeg Vijeća ministara imenuje predsjednik Bosne i Hercegovine, koji pripada jednom konstitutivnom narodu ili nacionalnim manjinama i nacionalno neopredijeljenim, opravdano je da ovo imenovanje potvrde oba doma Skupštine Bosne i Hercegovine, kako bi legitimitet Vijeća ministara proizlazio iz volje predstavnika građana i društvenih grupa predstavljenih u Domu naroda.

## 9.3. Prijedlog amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine

### Amandman IX. na Ustav Bosne i Hercegovine

U Ustavu Bosne i Hercegovine, iza člana V. dodaje se novi član V.a. koji glasi:

**"Član V.a.**

**Vijeće ministara Bosne i Hercegovine**

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je institucija izvršne vlasti Bosne i Hercegovine koja svoje funkcije vrši kao vladine funkcije. Vijeće ministara je odgovorno za provođenje politike i odluka institucija Bosne i Hercegovine o čemu podnosi izvještaj Skupštini Bosne i Hercegovine.

**1. Sastav, izbor i odgovornost**

a) Vijeće ministara čine predsjednik i ministri. Predsjednik Bosne i Hercegovine imenuje predsjednika Vijeća ministara, koji preuzima dužnost nakon što imenovanje potvrdi Skupština Bosne i Hercegovine. Predsjednik Vijeća ministara kao mandatar za sastav Vijeća ministara utvrdit će listu ministara i njihovih zamjenika, vodeći računa o paritetnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda i odgovarajućoj zastupljenosti nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih, i dostaviti je Skupštini Bosne i Hercegovine na potvrdu. Najviše dvije trećine ministara mogu biti imenovani sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine.

b) Sastav, način odlučivanja i druga pitanja koja bliže uređuju rad Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, kao i nadležnosti ministarstava bit će uređeni odgovarajućim zakonima. Vijeće ministara donosi poslovnik o svom radu.

c) Vijeće ministara odgovorno je Skupštini Bosne i Hercegovine, a podnijet će ostavku ukoliko mu Skupština Bosne i Hercegovine izglasa nepovjerenje. Ministre i zamjenike ministara može smijeniti Skupština Bosne i Hercegovine, samoinicijativno ili na prijedlog predsjednika Vijeća ministara.

**2. Nadležnosti**

Vijeće ministara:

- a) osigurava suverenitet i teritorijalni integritet, političku nezavisnost i međunarodni subjektivitet, te unutrašnju i vanjsku sigurnost države Bosne i Hercegovine u skladu sa Ustavom i zakonom;
- b) vodi vanjsku politiku i predlaže diplomatske predstavnike Bosne i Hercegovine;

- c) sprovodi politiku i izvršava akte i odluke Skupštine Bosne i Hercegovine;
- d) predlaže zakone i druge akte Skupštini Bosne i Hercegovine;
- e) predlaže budžet Skupštini Bosne i Hercegovine;
- f) donosi uredbe i druge podzakonske propise potrebne za provedbu zakona;
- g) usmjerava rad upravnih organa i organizacija Bosne i Hercegovine;
- h) osigurava efikasno funkcioniranje države u skladu sa Ustavom i zakonom;
- i) osigurava izvršavanje obaveza Bosne i Hercegovine u skladu sa Ustavom i zakonom;
- j) obavlja druge dužnosti povjerene Ustavom i zakonom."

**10. USTAVNO SUDSTVO BOSNE I HERCEGOVINE**

**10.1. Opis trenutnog stanja**

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je veoma značajna *sui generis* institucija koja je u sklopu svojih zadataka ispitivanja ustavnosti i zakonitosti donijela značajan broj odluka kojima je dugoročno pozitivno utjecala na razvoj pravne i političke situacije u Bosni i Hercegovini.<sup>35</sup> Upravo zbog svoje specifične pozicije mora se obezbijediti da Ustavni sud bude u potpunosti nezavisan i nepristrasan, a da bi se to postiglo moraju se predvidjeti posebni mehanizmi. Trenutna situacija, gdje u toj instituciji djeluje nekoliko sudija koji su donedavno imali značajne političke karijere, teško može biti kompatibilna sa tim zahtjevima, a što je neophodan uslov u instituciji sa tako značajnim ovlaštenjima. Istovremeno, proširenje nadležnosti Ustavnog suda trebalo bi doprinijeti funkcionalnijem djelovanju te institucije, a to bi se postiglo i specifičnim rješenjima kojima se reguliše sama procedura odlučivanja u Sudu, na način da se pospješi efikasnije rješavanje i suočavanje sa ogromnim brojem apelacija. Stoga, radna grupa predvidjela je jedan broj intervencija, a koje se odnose kako

<sup>35</sup> Vidi, npr: Odluke Ustavnog suda BiH u predmetima U-5/98, U-4/04, U-44/01, U-26/01.

na nadležnost, izbor sudija, pa i samu proceduru odlučivanja u ustavnom sudu.

## 10.2. Prijedlog novih rješenja

Predviđeno je postojanje Ustavnog suda sa deset (10) članova, odnosno trinaest članova (13), a koji bi se sastojao od predstavnika konstitutivnih naroda, kao i jednog predstavnika nacionalno neopredijeljenih i nacionalnih manjina, odnosno od navedenih i predstavnika sudija stranaca koji nisu državljani Bosne i Hercegovine, a koje imenuje predsjednik Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Radna grupa je mišljenja da prisustvo stranih sudija u sudu više nije svrsishodno, uz uslov da se mehanizmi koje je Radna grupa predvidjela u potpunosti prihvate (što podrazumjeva niz predloženih rješenja, a naročito način odlučivanja u Predstavničkom domu Skupštine Bosne i Hercegovine). Međutim, s obzirom da se Radna grupa rukovodi principom „od idealnog ka mogućem“, Radna grupa u slučaju da se u Predstavničkom domu Skupštine Bosne i Hercegovine zadržava tzv. „entitetsko glasanje“ pristaje na zadržavanje postojećeg rješenja u Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, sudija stranaca i načina odlučivanja.

Paritet u zastupljenosti konstitutivnih naroda u sudu, iako nije izričito predviđen trenutnim ustavnim rješenjem, oslikava postojeće stanje koje je rezultat jednog ustaljenog ustavnog običaja, te shodno predstavlja njegovu kodifikaciju. Takva struktura Suda u konačnici je i neophodna za operacionaliziranje dodatne nadležnosti suda po pitanju vitalnog interesa konstitutivnih naroda, a o čemu će biti govora. Također, predlaže se i da se sudije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine biraju na način da Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine predlaže listu kandidata o kojoj odlučuju oba doma Skupštine Bosne i Hercegovine. Ovo rješenje, iako ne u potpunosti identično, odražava svrhu sličnih rješenja i u pogledu imenovanja sudija ustavnih sudova entiteta – transparentniji način izbora sudija, sa većom garancijom profesionalnosti i nepristrasnosti. Predstavnički dom Skupštine Bosne i Hercegovine odlučuje prostom većinom a Dom naroda skupštine Bosne i Hercegovine kvalifikovanom većinom koja uključuje

većinu glasalih delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda. Za sudiju Ustavnog suda Bosne i Hercegovine može se birati istaknuta moralna ličnost koja je obnašala visoke pravosudne funkcije u Bosni i Hercegovini ili ličnost iz akademske zajednice sa naučnim zvanjima iz pravnih oblasti, sa državljanstvom Bosne i Hercegovine. Značajna intervencija se odnosi i na prijedlog da se za sudiju Ustavnog suda može birati samo osoba koja u prethodnih deset godina prije izbora nije obnašala dužnost u političkoj stranci bilo koje vrste. Prvenstvena svrha ovog mehanizma jeste osiguravanje potpunije nezavisnosti i nepristrasnosti sudija. Radna grupa je mišljenja da ograničenje od deset godina nije ekscesivno, već da je proporcionalno legitimnom cilju koji se želi ostvariti, da je sam mehanizam sasvim neophodan za funkcionalnost Ustavnog suda, te kao takav nije protivan demokratskom društvu.<sup>36</sup>

Izričito je predviđeno da Ustavni sud može odlučivati i u vijećima od troje sudija, u predmetima iz svoje apelacione nadležnosti i to većinom glasova. Razlog za ovo jeste predviđanje fleksibilnijeg rješenja od postojećeg, te shodno tome drugačijeg od postojećeg koje je uređeno samim Pravilima suda. Statistički podaci ukazuju na konstantno povećanje broja predmeta povodom apelacija, te je ovo rješenje izričito praktične prirode, a budući da je ograničeno na apelacionu nadležnost suda nije problematično. Sud će imati tradicionalne nadležnosti po pitanju kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti, apelacionu nadležnost, a pored toga i nadležnost u odlučivanju o ugroženosti vitalnog interesa konstitutivnih naroda odlukom Skupštine Bosne i Hercegovine. Značajna intervencija se ogleda i u tome što se ispitivanje usklađenosti propisa i općih akata entiteta sa Ustavom Bosne i Hercegovine više ne ograničava na situacije kada to predlože sudovi, već se mogućnost pokretanja sporova po tom pitanju daje već postojećim privilegovanim predlagачima. Iako je Ustavni sud ovu nadležnost već imao, na ovaj način će ona biti i operacionalizovana, te će se samo naglasiti jedan od temeljnih ustavnih principa, onaj o supremaciji pravnog poretka Bosne i Hercegovine nad onim entiteta, a što sada nije

<sup>36</sup> Vidi, npr: Austrijski ustav, čl. 147. tačka 5.

bilo moguće ostvariti ovim mehanizmom budući da su lokalni sudovi pokazivali izričito samoograničavanje u ovom pogledu, te ovaj mehanizam nisu faktički ni koristili, a Ustavni sud Bosne i Hercegovine po ovom pitanju nije mogao bez njihovog prijedloga djelovati, iako je postojala akutna potreba za tim.

Istovremeno, predviđa se i značajna intervencija u načinu odlučivanja o eventualnoj destruktivnosti neke odluke Skupštine Bosne i Hercegovine po vitalni interes jednog konstitutivnog naroda. U takvom slučaju predviđeno je da odluka neće biti smatrana destruktivom po vitalni interes jednog konstitutivnog naroda ako to smatra većina sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, koja uključuje glasove najmanje dvoje sudija iz reda konstitutivnog naroda čiji su delegati u Domu naroda pokrenuli postupak zaštite vitalnih interesa. Budući da novo rješenje povodom vitalnog interesa konstitutivnih naroda predstavlja alternativu odlučivanja u Predstavničkom domu Skupštine, često zvanom i „entitetsko glasanje“, bilo je neophodno predvidjeti mehanizam koji bi mogao predstavljati realnu alternativu. Rješenje Radne grupe predviđa svojevrsno kvalificirano glasanje u Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, što do sada nije bio slučaj po sličnoj proceduri pred Ustavnim sudom, a čiji je prvenstveni cilj osiguravanje veće legitimnosti odlukama Suda, povodom mehanizma koji je kao takav neophodan u složenim državama. Pored toga, rješenja koja su predviđena povodom načina izbora sudija, te (privremene) nekompatibilnosti političkih funkcija sa onom sudskom, dodatno doprinose tom cilju.

Pored ovoga, smatramo da nadležnost Suda trenutno ne treba previše širiti, institutima poput *actio popularis*, budući da Sud neće moći izdržati priliv velikog broja predmeta.<sup>37</sup> Međutim, Radna grupa predlaže proširenje spiska pokretača sporova pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine i na predstavnike lokalne samouprave, što je i u skladu sa rješenjima koja izričito predviđaju unošenje materije o lokalnoj samoupravi u ustavni tekst.

### 10.3. Prijedlog amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine

#### Amandman X. na Ustav Bosne i Hercegovine

U Ustavu Bosne i Hercegovine, u članu VI. naziv člana i tačke 1., 2. i 3. mijenjaju se i glase:

#### "Član VI. Ustavni sud Bosne i Hercegovine

##### 1. Sastav

Ustavni sud Bosne i Hercegovine sastoji se od deset sudija.

a) Sudije Ustavnog suda bira Skupština Bosne i Hercegovine na prijedlog Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine.

b) Od deset sudija, po tri su pripadnici tri konstitutivna naroda i jedan je pripadnik nacionalno neopredjeljenih i nacionalnih manjina.

c) Za sudije Ustavnog suda mogu biti birani državljani Bosne i Hercegovine koji su istaknuti pravnici visokog moralnog ugleda. Za sudije Ustavnog suda ne mogu biti birane osobe koje su najmanje deset godina prije izbora obnašale bilo koju vrstu dužnosti u političkim strankama.

d) Mandat sudija Ustavnog suda traje do navršene 70. godine života, izuzev ako podnesu ostavku ili budu s razlogom razriješeni konsenzusom ostalih sudija.

##### 2. Procedure

a) Kvorum za rad Ustavnog suda čini većina njegovih sudija.

b) Ustavni sud može odlučivati u tročlanom vijeću ili u plenumu.

c) Ustavni sud, većinom glasova svih članova, usvaja svoj poslovnik. Ustavni sud će voditi javne rasprave, a svoje odluke će javno obrazlagati i objavljivati.

<sup>37</sup> Vidi, npr.: Mišljenje 375/2006, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija).

### 3. Nadležnosti Ustavnog suda

Ustavni sud bit će garant zaštite ovog Ustava.

Ustavni sud:

a) odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to:

- da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

- da li je bilo koja odredba ustava, zakona ili drugog općeg pravnog akta jednog entiteta u skladu sa ovim ustavom.

b) ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu, kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

c) na osnovu zahtjeva bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini, ocjenjuje da li je zakon o čijem važenju ovisi odluka tog suda u skladu sa ovim Ustavom ili Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine, ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

d) odlučuje o saglasnosti zakona, drugih propisa i općih akata Bosne i Hercegovine sa ovim Ustavom.

e) odlučuje o saglasnosti propisa i općih akata sa zakonima Bosne i Hercegovine.

f) odlučuje o ugroženosti vitalnog interesa konstitutivnog naroda, kako je regulisano članom IV. tačka 3. e) ovog Ustava.

Sporove pred Ustavnim sudom iz tačaka a), d) i e) može pokrenuti predsjednik ili jedan od potpredsjednika Bosne i Hercegovine, predsjednik Vijeća ministara, predsjedavajući ili zamjenik predsjedavajućeg bilo kojeg doma Skupštine, jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Skupštine,

jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta, ili većina članova predstavničkog tijela jedinica lokalne samouprave o pitanjima zaštite prava na lokalnu samoupravu.“

## 11. PRAVOSUDNI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE

### 11.1. Vrhovni sud Bosne i Hercegovine

#### 11.1.a Opis trenutnog stanja

Ustav Bosne i Hercegovine nedvojbeno definiše istu kao demokratsku državu, koja funkcioniše u skladu sa zakonom.<sup>38</sup> Neminovna posljedica toga treba da bude i jednakost svih građana pred zakonom, a konačno i jedinstvo interpretacije zakona, kao garancije čija je svrha pravna sigurnost, te obezbjeđivanje pojedinačnih interesa i stabilnosti poslovnih odnosa. Shodno tome, fragmentirana interpretacija zakona predstavlja prijetnju za jednakost građana, te je kao takva nekompatibilna sa vladavinom prava.

Ustav Bosne i Hercegovine ne predviđa postojanje sudske vlasti na državnom nivou, a naknadno uspostavljanje Suda Bosne i Hercegovine ne može nadoknaditi nepostojanje Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine, iz razloga što nije u hijerarhijskom odnosu prema pravosuđima entiteta, te zbog uske nadležnosti. Takvo stanje rezultiralo je opasnim devijacijama u praksi sudova u Bosni i Hercegovini, te ozbiljno ugrozilo jednakost građana na čitavoj teritoriji Bosne i Hercegovine.<sup>39</sup> Odsustvo mehanizma ujednačavanja sudske prakse doveo je i do toga da je Ustavni sud bio primoran izlaziti iz svoje propisane apelacione nadležnosti, iako njegov zadatak nije da preispituje zaključke redovnih sudova u pogledu činjeničnog stanja i primjene materijalnog prava, već da ispituje da li je eventualno došlo do povrede ili zanemarivanja ustavnih prava, te da li je primjena zakona bila, eventualno, proizvoljna

<sup>38</sup> Član 1.2. Ustava Bosne i Hercegovine.

<sup>39</sup> Vidi, npr.: „Na putu ka usaglašenoj provedbi važećeg zakona u predmetima ratnih zločina pred sudovima Bosne i Hercegovine“, OSCE (2008); Odluka Ustavnog suda BiH AP-1785/06, para. 90.

ili diskriminacijska.<sup>40</sup> Jasno opredjeljenje Bosne i Hercegovine za pristupanje Evropskoj uniji, značiti će i obavezu preuzimanja cjelokupne pravne stečevine EU, što bi moglo samo dodatno utjecati na jedinstvo tumačenja. Iz tog razloga ukazivanje na potrebu uspostavljanja Vrhovnog suda, odnosno potrebe daljih i detaljnijih rasprava o njegovoj svrsishodnosti, dolazilo je iz različitih krugova.<sup>41</sup>

### 11.1. b Prijedlog novih rješenja

Po mišljenju radne grupe, najbolji mehanizam za prevazilaženje ovakve neprihvatljive situacije bilo bi uspostavljanje Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine od kojeg bi se očekivalo da ispunjava dinamičnu ulogu tumačenja zakona Bosne i Hercegovine, kao i da se pobrine da svi sudovi jednako primjenjuju zakon, obezbjeđujući na taj način homogenost u sudskoj praksi u cijeloj Bosni i Hercegovini. Da je ovo i najbolji mehanizam, pokazuje i činjenica da je Bosna i Hercegovina jedina država na svijetu koja nema ovu instituciju. Drugi mehanizmi, poput osnivanja Apelacionog suda Bosne i Hercegovine, ili pak formalnog konstituisanja sudskog koordinacionog tijela na nivou Bosne i Hercegovine po mišljenju Radne grupe ne bi bilo svrsishodno, što je u konačnici praksa i pokazala, posebno u odnosu na drugi prijedlog.

Prema tom rješenju, Vrhovni sud bio bi najviša sudska instanca, sa drugostepenom (i eventualno trećestepenom) nadležnošću po odlukama Suda Bosne i Hercegovine, te zadatkom ujednačavanja sudske prakse u pogledu primjene zakona i drugih pravnih akata Bosne i Hercegovine.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Vidi, npr: Izdvojeno mišljenje sudije Davida Feldmana kojem se pridružuju potpredsjednica Constance Grewe i sudija Tudor Pantiru, u predmetu pred Ustavnim sudom BiH AP-775-08.

<sup>41</sup> Vidi, npr: Rezolucija 1513 (2006), Parlamentarna skupština Vijeća Evrope; „Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2008. do 2012. godine“, Ministarstvo pravde, Sarajevo, juni 2006, str. 3.

<sup>42</sup> Ova nadležnost bi značila da bi Vrhovni sud Bosne i Hercegovine osiguravao jednaku primjenu zakona na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.

### 11.1. c Prijedlog amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine

#### Amandman XI. na Ustav Bosne i Hercegovine

U Ustavu Bosne i Hercegovine, iza člana VI. dodaje se novi član VI. a. koji glasi:

#### "Član VI. a. Vrhovni sud Bosne i Hercegovine

a) Bosna i Hercegovina ima Vrhovni sud Bosne i Hercegovine.

b) Vrhovni sud Bosne i Hercegovine je najviša sudska instanca, sa drugostepenom i trećestepenom nadležnošću po odlukama Suda Bosne i Hercegovine. U skladu sa zakonom, Vrhovni sud je nadležan za ujednačavanje sudske prakse u pogledu primjene zakona i drugih pravnih akata Bosne i Hercegovine."

### 11.2 Visoko sudsko i tužilačko vijeće, Sud i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine

Radna grupa svojim intervencijama predvidjela je i dodatnu ulogu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, u postupku imenovanja sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, a njegova uloga će biti presudna i u imenovanju sudija Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine. Navedena institucija, kao i Sud i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine, postoje i djeluju već duži niz godina, te se ne mogu osporavati ustavnopravnim argumentima.<sup>43</sup> Shodno tome, zbog konzistentnosti u Ustavu bi trebao kodificirati ovu materiju, na način da se u samom ustavnom tekstu navedne institucije označe kao ustavne kategorije, odnosno da se istakne da postoje Visoko sudsko i tužilačko vijeće, te Sud i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine sa postojećim nadležnostima utvrđenim posebnim zakonima.

Ustavno normiranje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, Suda i Tužilaštva Bosne i Hercegovine već smo naveli u amandmanu VI.

<sup>43</sup> Vidi: Odluke Ustavnog suda BiH U-26/01, U-16/08 i AP-1785/06.



kojim se djeluje na član III. Ustava<sup>44</sup>, kao jednu od nadležnosti Bosne i Hercegovine. Ove institucije bit će posebno uređene zakonom.

## **12. POLITIČKO-TERITORIJALNA ORGANIZACIJA BOSNE I HERCEGOVINE**

### **12.1. Opis trenutnog stanja**

Teritorijalno uređenje Bosne i Hercegovine jeste dvoentitetsko i sastoji se od entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i entiteta Republike Srpske. Pored entiteta, Bosna i Hercegovina u svom sastavu ima i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine. O političko-teritorijalnoj organizaciji Bosne i Hercegovine postoje različita i suprotstavljena mišljenja. Po jednom mišljenju, Bosna i Hercegovina treba da bude preuređena kao regionalna država, pri čemu bi regije bile obrazovane prema ekonomskim, saobraćajnim i drugim kriterijima, među koje ne bi spadao etnički kriterij. Zastupnici organizovanja Bosne i Hercegovine kao regionalne države se ne slažu o tome da li regije treba da vrše pojedine funkcije državne vlasti (zakonodavnu i izvršnu) ili samo država treba da ima pravo donošenja zakona. Po drugom mišljenju, Bosna i Hercegovina treba da bude organizovana kao federalna država sa najmanje tri, odnosno četiri federalne jedinice. Iako zagovornici ove ideje to nigdje ne kažu izričito, detaljna analiza njihovih prijedloga ukazuje da oni smatraju kako svaki konstitutivni narod treba da dobije svoju federalnu jedinicu. Po trećem mišljenju, neupitno je dvoentitetsko uređenje Bosne i Hercegovine, a ako bi se nešto i mijenjalo u političko-teritorijalnoj organizaciji, po mišljenju političara iz Republike Srpske, Republika Srpska mora opstati u postojećim granicama i sa važećim ustavnim ovlašćenjima. Ustavnopravni položaj Brčko Distrikta je normiran Amnadmanom I na Ustav Bosne i Hercegovine, kao zajednička svojina entiteta i jedinica lokalne samouprave sa vlastitim institucijama i zakonima.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Vidi: Amandman VI. 1. k). Uspostavljanje i funkcioniranje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, Suda i Tužilaštva Bosne i Hercegovine.

<sup>45</sup> Ustav Bosne i Hercegovine, član VI. 4. (novi član Ustava).

### **12.2. Prijedlog novih rješenja**

Radna grupa je analizirala sva ova mišljenja i nastojala dati vlastiti doprinos raspravi o pitanju koje je ocijenila najspornijim i najosjetljivijim političkim i ustavnopravnim pitanjem. Članovi Radne grupe nisu detaljnije ulazili u prijedlog novih i drugačijih rješenja, jer su bili svjesni činjenice da bi to naišlo na neodobravanje relevantnih političkih subjekata i šire javnosti, koji u ovom trenutku nisu spremni na postizanje konsenzusa o ustavnoj reformi u ovoj oblasti.

Ipak, Radna grupa je skrenula pažnju na važnu činjenicu: naime, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je donio odluku o konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Na osnovu te odluke, od 2002. godine do danas su izvršene brojne izmjene entitetskih i kantonalnih ustava, kao i zakonskih i podzakonskih akata na svim nivoima političko-teritorijalnog organizovanja. Princip konstitutivnosti naroda se ne primjenjuje sa istim sadržajem i u istom obimu. U entitetima, a pogotovo na nižim nivoima organizovanja (lokalna samouprava), još uvijek su dosta snažni elementi dominacije jedne ili dvije nacije. Princip konstitutivnosti naroda po svom sadržaju i svrsi stvara mogućnost da se problem političko-teritorijalne organizacije Bosne i Hercegovine posmatra iz drugog ugla, pošto su i entiteti sada definisani kao entiteti sva tri konstitutivna naroda, a ne samo jednog ili dva, kako je bilo ranije, pa politički i ustavnopravni prioritet više nije promjena političko-teritorijalne organizacije Bosne i Hercegovine već dosljedna primjena principa konstitutivnosti naroda.

Radna grupa se usaglasila da bi se trebalo u predstojećem periodu korigovati unutrašnje uređenje entiteta na način da se smanji broj kantona u entitetu Federaciji Bosne i Hercegovine i na taj način učini funkcionalnijim ovaj entitet. Radna grupa se usaglasila da princip i odluka o konstitutivnosti naroda na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine mora biti dosljedno i potpuno primjenjena te da se svi nazivi koji nisu u duhu konstitutivnosti te koji su diskriminirajući koriguju. Kako će to konkretno biti ostvareno, zavisiće od raspoloženja javnog mnjenja i spremnosti nacionalnih i političkih elita na kompromis.

## AMANDMANI NA USTAV BOSNE I HERCEGOVINE

### Amandman II. na Ustav Bosne i Hercegovine

U Ustavu Bosne i Hercegovine, u Preambuli, u stavu devet riječi:

"(zajednici s ostalima)", zamjenjuju se riječima: „nacionalne manjine, nacionalno neopredijeljeni“.

### Amandman III. na Ustav Bosne i Hercegovine

U Ustavu Bosne i Hercegovine, u članu I. iza tačke 3. dodaje se nova tačka 4. koja glasi:

#### "4. Lokalna samouprava

U Bosni i Hercegovini lokalna samouprava ostvaruje se na nivou općine i grada. Sve općine u Bosni i Hercegovini imaju svoje statute, jednake nadležnosti, jednak status, te istovrsne organe vlasti. Gradovi imaju svoje statute, jednak status, istovrsne organe vlasti i zakonima utvrđene nadležnosti. Lokalna samouprava bit će pobliže uređena okvirnim zakonom o lokalnoj samoupravi u skladu s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi."

Dosadašnje tačke od 4. do 7. postaju tačke od 5. do 8.

### Amandman IV. na Ustav Bosne i Hercegovine

U Ustavu Bosne i Hercegovine, u članu II. tačke 3. i 4. mijenjaju se i glase:

#### "3. Katalog prava

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

- a) pravo na život;
- b) pravo lica da ne bude podvrgnuto mučenju niti 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 ljudsko dostojanstvo;
- e) pravo na ličnu slobodu i sigurnost;
- f) pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom;
- g) pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku;
- h) slobodu misli, savjesti i vjere;
- i) slobodu izražavanja;
- j) slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima;
- k) pravo na brak i zasnivanje porodice;
- l) pravo na imovinu;
- m) pravo na obrazovanje;
- n) pravo na slobodu kretanja i prebivališta;
- o) pravo na rad i prava u vezi sa radom;
- p) pravo na zaštitu okoliša;
- r) pravo potrošača na zaštitu;
- s) pravo na materijalno i zdravstveno zbrinjavanje starijih osoba;
- t) pravo na efikasnu upravu u korist građana.

#### **4. Nediskriminacija**

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I. ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu uključujući, ali ne ograničavajući se na, boju kožu, rasu, etničku pripadnost, nacionalno ili društveno porijeklo, pol, spolni identitet, rod, rodni identitet, seksualnu orijentaciju, vezu s nacionalnom manjinom, političko ili drugo uvjerenje i pripadnost, imovno stanje, članstvo u sindikatu ili drugom udruženju, obrazovanje, društveni položaj, bračni ili porodični status, trudnoću, materinstvo, dob, zdravstveno stanje, invaliditet, i genetsko naslijeđe."

#### **Amandman V. na Ustav Bosne i Hercegovine**

U Ustavu Bosne i Hercegovine u članu II. iza tačke 5. dodaje se nova tačka 6. koja glasi:

#### **"6. Povratnici**

Bosna i Hercegovina i njeni entiteti osigurat će povratnicima pravo vlasništva i ličnu sigurnost, te jednakost u pravima i mogućnostima."

Dosadašnje tačke 6., 7. i 8. postaju tačke 7., 8. i 9.

#### **Amandman VI. na Ustav Bosne i Hercegovine**

U Ustavu Bosne i Hercegovine u članu III. naziv člana i tačka 1. mijenjaju se i glase:

#### **"Član III.**

#### **Nadležnosti Bosne i Hercegovine i entiteta i njihovi međusobni odnosi**

#### **1. Isključive nadležnosti Bosne i Hercegovine**

Isključive nadležnosti Bosne i Hercegovine su:

- a) vanjska politika;
- b) vanjskotrgovinska politika;
- c) carinska politika;
- d) monetarna politika;
- e) finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine;
- f) politika useljavanja, izbjeglica, imigracije i azila, kao i donošenje propisa o tome;
- g) provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnihopravnih propisa uključujući i odnose sa Interpolom;
- h) uspostavljanje i rad zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih uređaja;
- i) reguliranje međunarodnog i međuentitetskog transporta;
- j) kontrola zračnog prometa;
- k) uspostavljanje i funkcioniranje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, Suda, Tužilaštva i Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine;
- l) odbrana i civilno upravljanje oružanim snagama;
- m) obavještajno-sigurnosni poslovi;
- n) granična politika, upravljanje i kontrola graničnim prijelazima;
- o) zaštita nacionalnih spomenika;
- p) regulacija telekomunikacija i elektronskih medija;
- r) uspostavljanje i funkcioniranje institucije ombudsmana za zaštitu ljudskih prava;
- s) intelektualno vlasništvo, mjeriteljstvo i standardizacija;
- t) politika konkurencije;
- u) politika zaštite potrošača,
- v) obligacioni odnosi;

z) javne nabavke.“

Iza tačke 1. dodaje se nova tačka 2. koja glasi:

## **„2. Podijeljene nadležnosti između Bosne i Hercegovine i entiteta**

Podijeljene nadležnosti između Bosne i Hercegovine i entiteta su:

- a) pravosuđe;
- b) državljanstvo;
- c) lokalna samouprava i uprava;
- d) poreska politika;
- e) izborni proces;
- f) sigurnost i unutrašnji poslovi;
- g) kontrola i transport naoružanja;
- h) obrazovanje i sport;
- i) radna i socijalna politika;
- j) zdravstvena politika, sigurnost i kontrola lijekova;
- k) poštanski i saobraćajni promet;
- l) energetska politika;
- m) koncesije;
- n) sigurnost hrane;
- o) politika deminiranja;
- p) zaštita i zdravlje bilja;
- r) zaštita životinja;
- s) zaštita okoline, kulturnog i prirodnog naslijeđa;
- t) zaštita ljudskih prava;
- u) ravnopravnost spolova;
- v) civilna zaštita;
- z) poljoprivreda i ruralni razvoj.

Nadležnosti će biti podijeljene tako da Bosna i Hercegovina u navedenim oblastima donese okvirne zakone, koji sadrže opća načela koja će entiteti razraditi svojim zakonima, ili da Bosna i Hercegovina i entiteti svaki za sebe urede pojedine segmente ovih oblasti.“

Tačka 4. briše se, a dosadašnje tačke 2. i 3. postaju tačke 3. i 4..

Tačka 5. mijenja se i glasi:

## **„5. Dodatne nadležnosti i prijenos nadležnosti**

a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnosti u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; stvarima koje su predviđene u Aneksima 5 - 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini; ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti.

b) Nadležnosti koje su prenesene na Bosnu i Hercegovinu mogu se vratiti entitetima uz jednoglasan pristanak Bosne i Hercegovine i entiteta.“

## **Amandman VII. na Ustav Bosne i Hercegovine**

U Ustavu Bosne i Hercegovine, član IV. mijenja se i glasi:

### **"Član IV. Skupština Bosne i Hercegovine**

Skupština Bosne i Hercegovine ima dva doma: Predstavničkog doma i Doma naroda.

#### **1. Predstavnički dom**

Predstavnički dom je predstavništvo građana Bosne i Hercegovine. Predstavnički dom sastoji se od 42 člana, od kojih se dvije trećine biraju sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske.

Članovi Predstavničkog doma biraju se neposredno, tajnim glasanjem, na osnovu općeg i jednakog biračkog prava.

Većina svih članova izabраниh u Predstavnički dom sačinjava kvorum.

#### **2. Dom naroda**

Dom naroda je predstavništvo konstitutivnih naroda, nacionalnih manjina, nacionalno neopredjeljenih i entiteta. Dom naroda se sastoji od 23 delegata, od kojih je 13 iz Federacije Bosne i Hercegovine (uključujući pet Bošnjaka, pet Hrvata, dvoje Srba i jednog predstavnika nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih), a 10 iz Republike Srpske (uključujući petoro Srba, dvoje Bošnjaka, dvoje Hrvata i jednog predstavnika nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih).

Delegate iz Federacije Bosne i Hercegovine bira Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, a delegate iz Republike Srpske bira Vijeće naroda Republike Srpske, tako što klubovi delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda odnosno nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih biraju delegate u odgovarajuće klubove delegata u Domu naroda Skupštine Bosne i Hercegovine.

Trinaest članova Doma naroda sačinjava kvorum, pod uslovom da su prisutna najmanje četiri Bošnjaka, četiri Hrvata, četiri Srbina i jedan delegat iz reda ostalih.

#### **3. Mandat**

a) Mandat domova Skupštine Bosne i Hercegovine traje četiri godine.

b) U slučaju raspuštanja doma, mandat novog saziva doma traje do isteka mandata saziva doma koji je raspušten.

#### **4. Procedure**

a) Svaki dom ima svoj poslovnik i bira među svojim članovima predsjedavajućeg i dva zamjenika predsjedavajućeg.

b) Domovi su ravnopravni u odlučivanju. Sve odluke Skupštine Bosne i Hercegovine moraju biti usvojene u oba doma. Odluke Skupštine neće stupiti na snagu prije nego što budu objavljene u službenom glasilu Bosne i Hercegovine .

c) Sve odluke u Predstavničkom domu donose se većinom glasova ukupnog broja članova. Sve odluke u Domu naroda donose se većinom glasova ukupnog broja članova, ukoliko se ne pokrene postupak zaštite vitalnih interesa konstitutivnih naroda.

d) Predložena odluka Skupštine Bosne i Hercegovine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata. Za donošenje takve odluke bit će potrebna saglasnost Doma naroda, izglasana od strane većine bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata koji su prisutni i glasaju.

e) Kada se većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata protivi pozivanju na vitalni interes konstitutivnog naroda u smislu tačke d), predsjedavajući Doma naroda će odmah sazvati Zajedničku komisiju, koja se sastoji od tri delegata, od kojih je po jedan izabran iz reda bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata, u cilju razrješenja tog pitanja. Ukoliko Komisija ne uspije riješiti dato pitanje u roku od pet dana, predmet se upućuje Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine koji će po hitnom postupku preispitati da li je sporna odluka destruktivna po vitalni interes konstitutivnog naroda. Odluka neće biti smatrana destruktivom po vitalni interes jednog konstitutivnog naroda ako to smatra većina sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, koja uključuje glasove najmanje dvoje sudija iz reda konstitutivnog naroda čiji su delegati u Domu naroda pokrenuli postupak zaštite vitalnih interesa konstitutivnih naroda.

f) Dom naroda može biti raspušten odlukom Predsjednika i potpredsjednika ili samog Doma, pod uslovom da je odluka Doma o raspuštanju donijeta većinom glasova koja uključuje većinu glasova delegata iz reda najmanje dva naroda, bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog.

g) Kompletni zapisnici sa rasprava u oba doma bit će objavljeni, a njihove sjednice će, osim u izuzetnim situacijama u skladu sa poslovníkom, biti javne.

h) Članovi Skupštine Bosne i Hercegovine ne mogu biti pozivani na krivičnu ili građansku odgovornost u pogledu bilo kojeg čina izvršenog u okviru obavljanja dužnosti u Skupštini Bosne i Hercegovine.

## 5. Nadležnosti

Skupština Bosne i Hercegovine:

- a) usvaja amandmane na Ustav Bosne i Hercegovine;
- b) usvaja zakone, druge propise i opšte akte;
- c) usvaja budžet institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine;
- d) odlučuje o davanju saglasnosti za ratifikaciju međunarodnih ugovora/sporazuma/konvencija;
- e) potvrđuje imenovanje predsjednika Vijeća ministara i članova Vijeća ministara Bosne i Hercegovine;
- f) nadzire rad Vijeća ministara;
- g) bira sudije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine;
- h) obavlja ostale poslove u skladu sa Ustavom i zakonom.“

### Amandman VIII. na Ustav Bosne i Hercegovine

U Ustavu Bosne i Hercegovine, član V. mijenja se i glasi:

#### „Član V. Predsjednik i potpredsjednici Bosne i Hercegovine

Funkciju šefa države u Bosni i Hercegovini vrši predsjednik Bosne i Hercegovine. U vršenju funkcije mu pomažu i, u slučaju potrebe, mijenjaju ga potpredsjednici Bosne i Hercegovine. Predsjednik i potpredsjednici Bosne i Hercegovine će pripadati različitim konstitutivnim narodima i nacionalnim manjinama odnosno nacionalno neopredijeljenim.

## **1. Izbor i trajanje mandata**

- a) Predsjednika i potpredsjednike Bosne i Hercegovine bira Skupština Bosne i Hercegovine. Svaki klub delegata u Domu naroda Skupštine Bosne i Hercegovine predlaže po jednog kandidata na zajedničku listu od četiri kandidata. Tako formirana lista se upućuje Predstavničkom domu Skupštine Bosne i Hercegovine na potvrdu. Ako predsjednik i potpredsjednici ne budu izabrani u roku od 90 dana od dana konstituisanja Skupštine Bosne i Hercegovine, biće raspušten dom u kome lista kandidata nije predložena odnosno potvrđena.
- b) Svaki od izabranih kandidata će vršiti funkciju predsjednika po dvanaest mjeseci, a redoslijed vršenja funkcije predsjednika utvrdit će Skupština Bosne i Hercegovine.
- c) Mandat predsjednika i potpredsjednika traje četiri godine. Ista osoba može obavljati funkciju predsjednika najviše dva puta.

## **2. Nadležnosti predsjednika**

Predsjednik Bosne i Hercegovine:

- a) predstavlja Bosnu i Hercegovinu;
- b) proglašava ukazom zakone usvojene u Skupštini Bosne i Hercegovine;
- c) potpisuje i ratifikuje međunarodne sporazume;
- d) imenuje diplomatske predstavnike Bosne i Hercegovine na prijedlog Vijeća ministara;
- e) prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika;
- f) predlaže predsjednika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine;
- g) dodjeljuje odlikovanja i druga priznanja u skladu sa zakonom;
- h) daje pomilovanja.

## **3. Nadležnosti predsjednika i potpredsjednika**

Predsjednik i potpredsjednici zajedno i na osnovu konsenzusa:

- a) ostvaruju civilno zapovijedanje oružanim snagama Bosne i Hercegovine;
- b) imenuju članove Upravnog odbora Centralne banke Bosne i Hercegovine;
- c) raspuštaju Doma naroda Skupštine Bosne i Hercegovine“

### **Amandman IX. na Ustav Bosne i Hercegovine**

U Ustavu Bosne i Hercegovine, iza člana V. dodaje se novi član V.a. koji glasi:

#### **"Član V.a. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine**

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je institucija izvršne vlasti Bosne i Hercegovine koja svoje funkcije vrši kao vladine funkcije. Vijeće ministara je odgovorno za provođenje politike i odluka institucija Bosne i Hercegovine o čemu podnosi izvještaj Skupštini Bosne i Hercegovine.

#### **1. Sastav, izbor i odgovornost**

a) Vijeće ministara čine predsjednik i ministri. Predsjednik Bosne i Hercegovine imenuje predsjednika Vijeća ministara, koji preuzima dužnost nakon što imenovanje potvrdi Skupština Bosne i Hercegovine. Predsjednik Vijeća ministara kao mandatar za sastav Vijeća ministara utvrdit će listu ministara i njihovih zamjenika, vodeći računa o paritetnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda i odgovarajućoj zastupljenosti nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih, i dostaviti je Skupštini Bosne i Hercegovine na potvrdu. Najviše dvije trećine ministara mogu biti imenovani sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine.

b) Sastav, način odlučivanja i druga pitanja koja bliže uređuju rad Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, kao i nadležnosti ministarstava bit će uređeni odgovarajućim zakonima. Vijeće ministara donosi poslovnik o svom radu.

c) Vijeće ministara odgovorno je Skupštini Bosne i Hercegovine, a podnjet će ostavku ukoliko mu Skupština Bosne i Hercegovine izglasa nepovjerenje. Ministre i zamjenike ministara može smijeniti Skupština Bosne i Hercegovine, samoinicijativno ili na prijedlog predsjednika Vijeća ministara.

## 2. Nadležnosti

Vijeće ministara:

- a) osigurava suverenitet i teritorijalni integritet, političku nezavisnost i međunarodni subjektivitet, te unutrašnju i vanjsku sigurnost države Bosne i Hercegovine u skladu sa Ustavom i zakonom;
- b) vodi vanjsku politiku i predlaže diplomatske predstavnike Bosne i Hercegovine;
- c) sprovodi politiku i izvršava akte i odluke Skupštine Bosne i Hercegovine;
- d) predlaže zakone i druge akte Skupštini Bosne i Hercegovine;
- e) predlaže budžet Skupštini Bosne i Hercegovine;
- f) donosi uredbе i druge podzakonske propise potrebne za provedbu zakona;
- g) usmjerava rad upravnih organa i organizacija Bosne i Hercegovine;
- h) osigurava efikasno funkcioniranje države u skladu sa Ustavom i zakonom;
- i) osigurava izvršavanje obaveza Bosne i Hercegovine u skladu sa Ustavom i zakonom;
- j) obavlja druge dužnosti povjerene Ustavom i zakonom."

### **Amandman X. na Ustav Bosne i Hercegovine**

U Ustavu Bosne i Hercegovine, u članu VI. naziv člana i tačke 1., 2. i 3. mijenjaju se i glase:

#### **"Član VI. Ustavni sud Bosne i Hercegovine**

##### **1. Sastav**

Ustavni sud Bosne i Hercegovine sastoji se od deset sudija.

a) Sudije Ustavnog suda bira Skupština Bosne i Hercegovine na prijedlog Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine.

b) Od deset sudija, po tri su pripadnici tri konstitutivna naroda i jedan je pripadnik nacionalno neopredjeljenih i nacionalnih manjina.

c) Za sudije Ustavnog suda mogu biti birani državljani Bosne i Hercegovine koji su istaknuti pravnici visokog moralnog ugleda. Za sudije Ustavnog suda ne mogu biti birane osobe koje su najmanje deset godina prije izbora obnašale bilo koju vrstu dužnosti u političkim strankama.

d) Mandat sudija Ustavnog suda traje do navršene 70. godine života, izuzev ako podnesu ostavku ili budu s razlogom razriješeni konsenzusom ostalih sudija.

##### **2. Procedure**

a) Kvorum za rad Ustavnog suda čini većina njegovih sudija.

b) Ustavni sud može odlučivati u tročlanom vijeću ili u plenumu.

c) Ustavni sud, većinom glasova svih članova, usvaja svoj poslovnik. Ustavni sud će voditi javne rasprave, a svoje odluke će javno obrazlagati i objavljivati.



### 3. Nadležnosti Ustavnog suda

Ustavni sud bit će garant zaštite ovog Ustava.

Ustavni sud:

a) odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to:

- da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

- da li je bilo koja odredba ustava, zakona ili drugog općeg pravnog akta jednog entiteta u skladu sa ovim ustavom.

b) ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu, kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

c) na osnovu zahtjeva bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini, ocjenjuje da li je zakon o čijem važenju ovisi odluka tog suda u skladu sa ovim Ustavom ili Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine, ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

d) odlučuje o saglasnosti zakona, drugih propisa i općih akata Bosne i Hercegovine sa ovim Ustavom.

e) odlučuje o saglasnosti propisa i općih akata sa zakonima Bosne i Hercegovine.

f) odlučuje o ugroženosti vitalnog interesa konstitutivnog naroda, kako je regulisano članom IV. tačka 3. e) ovog Ustava.

Sporove pred Ustavnim sudom iz tačaka a), d) i e) može pokrenuti predsjednik ili jedan od potpredsjednika Bosne i Hercegovine, predsjednik Vijeća ministara, predsjedavajući ili zamjenik predsjedavajućeg bilo kojeg doma Skupštine, jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Skupštine, jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta, ili većina članova predstavničkog tijela jedinica lokalne samouprave o pitanjima zaštite prava na lokalnu samoupravu.“

#### **Amandman XI. na Ustav Bosne i Hercegovine**

U Ustavu Bosne i Hercegovine, iza člana VI. dodaje se novi član VI. a. koji glasi:

##### **"Član VI. a.**

##### **Vrhovni sud Bosne i Hercegovine**

a) Bosna i Hercegovina ima Vrhovni sud Bosne i Hercegovine.

b) Vrhovni sud Bosne i Hercegovine je najviša sudska instanca, sa drugostepenom i trećestepenom nadležnošću po odlukama Suda Bosne i Hercegovine. U skladu sa zakonom, Vrhovni sud je nadležan za ujedinjavanje sudske prakse u pogledu primjene zakona i drugih pravnih akata Bosne i Hercegovine."