

DEJTONSKA I POSTDEJTONSKA KONCEPCIJA UPRAVNE VLASTI BOSNE I HERCEGOVINE – DVADESET I PET GODINA NAKON DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA

Ključne riječi:

upravna vlast; javna uprava; Dejtonski mirovni sporazum; prenos nadležnosti; OHR; Bosna i Hercegovina.

Autor:

Dr Nevenko Vranješ je docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci.

Korespondencija:

nevenko.vranjes@fnp.unibl.org

Oblast:

Politički sistem

DOI:

10.5937/politeia0-29197

Datum prijema članka:

10.09.2020.

Datum prihvatanja članka za objavljivanje:

02.11.2020.

Rezime

Dejtonskim mirovnim sporazumom iz 1995. godine uspostavljena je današnja Bosna i Hercegovina, država sa međunarodnopravnim subjektivitetom, kao višestruko složena, specifična te u državnompravnom, ustavnopravnom i upravnompravnom smislu neponovljiva država. Savremeni politički sistemi ne poznaju takav oblik političko-društvenog uređenja kakav je onaj koji danas egzistira u Bosni i Hercegovini.

Od početnih minimalnih Dejtonskim ustavom uređenih nadležnosti zajedničkih institucija, nakon dvadeset i pet godina došlo je do značajne transformacije u svim nadležnostima države. Intervencijom Kancelarije visokog predstavnika (OHR) u ustavnopravni i zakonski okvir i manjim dijelom sporazumnim prenosom nadležnosti sa entiteta na državni nivo, upravni kapaciteti Bosne i Hercegovine jačali su, kako u organizacionom tako i funkcionalnom smislu, pri tome derogirajući upravnu vlast entiteta u značajnoj mjeri. Navedeno je praćeno snažnom hiperinflacijom upravnih organa i organizacija na državnom nivou, uglavnom poljuljanog legitimiteta, što je uz postojanje upravnih struktura na preostalim trinaest nivoa vlasti postdejtonsku BiH svrstalo u red složenih, segmentiranih i nefunkcionalnih država.

Predmet rada je analiza dejtonske i postdejtonske koncepcije upravne vlasti Bosne i Hercegovine nakon dvadeset i pet godina od njenog uspostavljanja. Rad, koristeći metode kvalitativne analize pravnih akata, pravne egzegzeze, uporedne i aksiološke metode, a s osloncem na teorije i koncepcije raspodjele nadležnosti u složenim državama, nastoji prikazati dejtonsku i postdejtonsku koncepciju upravne vlasti BiH, koristeći dvadesetpetogodišnju distancu. Osnovna hipoteza istraživanja jeste da države složene organizacione strukture, kao što je BiH, iziskuju decentralizovane organizacione i materijalne strukture u izvršnom sloju vlasti, kako sa aspekta funkcionalnosti i ekonomičnosti, tako i sa aspekta njihove puke održivosti.

PODJELA NADLEŽNOSTI U SLOŽENIM DRŽAVAMA

Kako su prema Ustavu BiH nadležnosti entiteta (član III tačka 2) vrlo široke i značajne, a nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine taksativno nabrojane, što znači da su uže (član III tačka 1), moguće je zaključiti da se Bosna i Hercegovina više može označiti kao federalno-konfederalna država. (Kuzmanović, 2002: 308). Ovakav stav uzećemo kao najbliži realnom iako ćemo u nastavku teksta razmatrati dileme konstitucionalista o obliku državnog uređenja BiH. Pod pretpostavkom da je ova država bliža federaciji, kratko ćemo razmotriti i raspodjelu nadležnosti u složenim državama.

Institut podjele nadležnost dolazi do izražaja u federalnim oblicima državnog uređenja, dok konfederalne i unitarne države raspravljaju o povjeravanju ili o prenosu poslova, u prvom slučaju u korist zajedničkog organa konfederacije, u drugom u korist samoupravnih jedinica (Vranješ, 2013: 138).

Federacija je složena država sastavljena od federalnih jedinica i centralne (opšte) vlasti, odnosno zajedničkih organa federalnih jedinica. Dakle, u federaciji istovremeno djeluju dvije vlasti, vlasti federalnih jedinica i savezna vlast. Federaciju čine najmanji dvije države članice dok se centralna vlast uzdiže iznad vlasti federalnih jedinica. Stoga je „federacija složena državna struktura i država u pravom smislu riječi“ (Vranješ, 2013: 139). Za federaciju se vezuje i pojam federalizma. Federalizam je oblik političkog udruživanja u kojem federalne jedinice zadržavaju svoj politički integritet (Stepan, 1999: 19-34). Federalizam predstavlja takav sistem vladavine u kojem je vlast podijeljena između centralnog autoritativnog tijela i konstitutivnih političkih jedinica. (Dictionary, 2006). Federalizam nije sam sebi cilj, već je samo specifičan oblik za

zadovoljenje određenih objektivnih potreba, tj. razloga za obrazovanje federalne države.

Za našu temu važno je raspraviti kako se vrši podjela nadležnosti između federacije i federalnih jedinica. Prema teoriji ustavnog prava postoje dva modela, jedan često i drugi rijetko primijenjen.

Kod prvog metoda, ustavnim normama pozitivno se uređuju nadležnosti federacije, „dok se sve ostale u Ustavu nenabrojane nadležnosti koje nisu date federalnoj vlasti ostavljaju u nadležnosti federalnih jedinica. Tada je pretpostavka nadležnosti u korist federalnih jedinica. Drugačije rečeno, nadležnost savezne države određuje se na pozitivan, a nadležnost federalnih jedinica na negativan način. U slučaju spora, tj. ako se ne može jasno utvrditi koji subjekat je odgovoran za određenu nadležnost, pretpostavka ide u korist nadležnosti federalnih jedinica. Ovakav oblik raspodjele je najčešće primijenjen u većini federacija“ (Vranješ, 2013: 139, navedeno prema: Marković, 2008: 384).

Prema drugom metodu, „nadležnosti koje nisu Ustavom pozitivno određene kao nadležnost federalnih jedinica, pripadaju federalnoj vlasti. Tada je pretpostavka nadležnosti u korist federacije. Ovo, drugim riječima znači, da je sada nadležnost federalnih jedinica određena na pozitivan, a nadležnost federacije na negativan način. U slučaju spora, tj. kad se ne može jasno utvrditi koja je od dvije vlasti nadležna, pretpostavka je u korist nadležnosti federacije. Navedeni model je izuzetak i nalazimo ga jedino u Kanadi“ (Vranješ, 2013: 140). Ne treba zaboraviti, da imamo i još asimetričnih rješenja. Tako, iako je uobičajeno da federacija ima nadležnost nad sudskom vlašću, kod Austrije nalazimo da to nije slučaj, budući da je sudska vlast u nadležnosti pokrajina.

Najzad, kako se BiH, nalazi između federacije i konfederacije, istaknućemo i neka

obilježja konfederacije sa osvrtom na raspodjelu nadležnosti: (1) konfederacija je savez samostalnih suverenih država i ona nije nova država; (2) članice konfederacije ulaskom u konfederaciju ostaju samostalne i suverene države; (3) jedini zajednički organ konfederacije je skupština sa jednakim brojem delegata iz svake konfederalne jedinice i sa propisanim konsenzusom u donošenju odluka; (4) konfederacija nema izvršnu vlast i sve odluke skupštine izvršavaju izvršni organi država članica; (5) nadležnosti konfederacije utvrđuje skupština na osnovu ugovora o osnivanju konfederacije, koji ima karakter međunarodnog akta i dr. (Kuzmanović, 2002: 413-414). Suština stvaranja konfederacije jeste ostvarivanje određenih ekonomskih, vojnih i političkih ciljeva dvije i/ili više država koje ulaze u njen sastav. Ima mišljenja da su entiteti i Brčko distrikt BiH zapravo konfederalni elementi koji čine BiH (Nešković, 2013: 205). Jedno je sigurno, da je BiH složena država i da je važno razmotriti način na koji su raspodijeljene njene nadležnosti kako bismo mogli sagledati njene upravne kapacitete, bilo da su u službi njenog federalnog ili konfederalnog, odnosno federalno-konfederalnog karaktera.

RASPODJELA NADLEŽNOSTI IZMEĐU BIH I ENTITETA PREMA USTAVU BIH

Kako bismo raspravili pitanje raspodjele nadležnosti između BiH i entiteta, osvrnućemo se na neke specifičnosti Dejtonskog mirovnog sporazuma u pogledu ustavne koncepcije i pravnopolitičkog položaja zemlje.

Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, poznat i kao Dejtonski mirovni sporazum (*Dayton Peace Agreement*, u daljem tekstu DMS), postignut je u novembru mjesecu 1995. godine u vazduhoplovnoj vojnoj bazi SAD Wright-Patterson u blizini

Daytona Ohio. Formalno je potpisan u Parizu, 14. decembra 1995. godine.

Istorija mirovnih sporazuma bilježi uglavnom njihove vojne aspekte koji bi se bazirali na prekidu neprijateljstva, povlačenju zaraćenih vojnih snaga i eventualnoj podjeli teritorije. Međutim, DMS jedinstven je u svijetu po činjenici što sadrži mnogobrojne civilne dodatke, među kojima se posebno ističe Aneks IV – Ustav Bosne i Hercegovine. Dakle, u svijetu su poznate situacije da Ustav donese ustavotvorne skupštine odnosno najviša zakonodavna tijela, da ga donosi, odnosno izglasa narod ili nametne monarh, pa i diktator. Ali istorija konstitucionalizma ne nalazi situaciju da je najviši pravni akt nametnut na međunarodnoj mirovnoj konferenciji, kao što je to urađeno ovim mirovnim sporazumom. Ima primjera da se daju određene smjernice, preporuke, principi ustavnost, ali ne i potpuno rješenje. Time je Ustav BiH postao akt međunarodnog, a ne državnog prava kakav bi trebalo da bude.

Prema Ustavu, Bosna i Hercegovina je država. Na ovakvo stanovište upućuje i čl. I Ustava, st. 1. koji glasi: „Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada Bosna i Hercegovina nastaje svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modifikovanom ovim Ustavom, i sa postojećim međunarodno priznatim granicama“. Tu su i ostala spoljna obilježja države kao što su, teritorija, stanovništvo i sopstvena organizacija vlasti. Pažnju privlače i odredbe Ustava, a vezane su za potonji prenos nadležnosti, po kojima je Bosna i Hercegovina dobila i treći subjekt vlasti (sudska vlast) iako Ustav, pored zakonodavne i izvršne vlasti, ne pominje postojanje bilo kakve sudske vlasti izuzev Ustavnog suda BiH (Fira, 2002: 6).

Prema Ustavu BiH, nepoznat je ili bolje rečeno nejasan oblik njenog državnog ure-

đenja.¹ I po tome ova država jedinstvena je u svijetu. Ustav samo konstatuje da se ona sadrži od dva entiteta. Zapravo, Ustav je napravio kompromis između očuvanja cjelovitosti zemlje i potpune samostalnosti njenih entiteta (Fira, 2002: 68). Izbjegavajući da se opredijeli za neki od poznatih oblika državnog uređenja, Ustav je konstituisao jednu složenu državnu zajednicu *sui generis* karaktera, u kojoj su entiteti zapravo države koje imaju veći stepen samostalnosti nego li države koje su konstitutivne jedinice u složenim državama. Po svojoj fizionomiji, BiH ne ispunjava standarde ni federacije, a ni konfederacije. Takođe, Ustav BiH ne sadrži ni norme iz kojih bi se moglo zaključiti o obliku vladavine, što je opet neobično i nelogično. Posredno se može zaključiti da se radi o republici, i to metodom eliminacije onih oblika vladavine za koje se pouzdano može reći da BiH to nije (nesumnjivo nije monarhija ili neki drugi oblik). Prema Ustavu BiH, oblik te države ne odgovara ni obliku složene niti unitarne države. Usvojeno rješenje rezultat je pravno-političke imaginacije kreatora DMS, a ne volje naroda (Milidragović, 1998, navedeno prema: Đurđev, 2001: 265). U prilog ovakvom mišljenju ide i činjenica da se BiH sastoji od dvije zajednice od kojih je jedna unitarna, a druga federativna. Naravno, tome treba priključiti i postojanje još jedne atipične, naknadno stvorene cjeline – Brčko distrikta BiH. U nekim svojim elementima BiH podsjeća na konfederaciju, sa „manjim ili većim primesama savezne države“, a Republika Srpska je država-članica te konfederacije, sa manjim ili većim „primesama federalne jedinice“ (Popović: 1997, navedeno prema: Đurđev, 2001: 265). Radi se o „fluidnoj državnoj tvorevini“, sa ograničenim funkcijama i do

1 U svijetu ima još ovakvih situacija da se iz Ustava i iz naziva države ne može sagledati oblik vladavine. Upečatljiv primjer takve vrste su SAD.

sada u praksi nepostojećoj državi (Đurđev, 2001: 266). Sve su ovo činjenice koje utiču na raspodjelu nadležnosti, a samim tim koncepciju i položaj upravne vlasti u BiH.

Ustav BiH sadrži svega 12 članova i nije ni blizu uredio ustavnu materiju. Jedno je sigurno, Ustav BiH uredio je neposredno nadležnosti institucija BiH i nadležnosti entiteta koristeći se metodom pozitivne enumeracije i principom generalne klauzule, odnosno presumpcijom nadležnosti u korist entiteta, tako da sve državne funkcije i ovlašćenja koja Ustavom nisu izričito data institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju njenim entitetima. Pored navedenog, Ustavom BiH, uspostavljen je sistem podjele nadležnosti, odnosi i prenos nadležnosti sa entiteta na institucije BiH. S tog aspekta presudan je Član III Ustava, koji je utvrdio, odnosno pobrojao nadležnosti BiH, ali i propisao odnose između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta. U tački 1. ovog člana taksativno se nabrajaju pitanja koja spadaju u nadležnosti Bosne i Hercegovine, a to su: a) spoljna politika; b) spoljnotrgovinska politika; c) carinska politika; d) monetarna politika; e) finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine; f) politika i regulativa za useljavanje, izbjeglice i azil; g) sprovođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopравnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom; h) uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacija; i) regulisanje saobraćaja između entiteta i j) kontrola vazdušnog saobraćaja (Ustav BiH, 1995). Ključno rješenje Ustava u podjeli nadležnosti sadržano je u odredbi Člana III, stav 3, tačka a), kojom je utvrđen princip pretpostavke nadležnosti u korist entiteta, tako da sve državne funkcije i ovlašćenja koja Ustavom nisu izričito data institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima. Radi se o američkom modelu striktno odvojenih nad-

ležnosti. Pri tome, Ustav je nesumnjivo dao veći obim nadležnosti entitetima u odnosu na državu (Ademović, Marko, Marković, 2012: 109–110).

Kako je za našu temu važan prenos nadležnosti, valja istaći da je u dijelu Ustava pod nazivom „Dopunske nadležnosti“ Bosni i Hercegovini data mogućnost za preuzimanje nadležnosti i za sve druge poslove o kojima se entiteti saglase; za poslove iz Aneksa 5 – 8; za poslove neophodne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine. Za izvršavanje ovih poslova mogu se obrazovati i dodatne institucije. Takođe, istom normom entiteti su upućeni da, u roku od šest mjeseci od stupanja Ustava na snagu, započnu pregovore sa ciljem da se u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine uvrste i druga pitanja, uključujući korišćenje energetskih resursa i zajedničke privredne projekte. Ustav BiH nije precizan kada je u pitanju tehnika prenošenja nadležnosti sa entiteta na državni nivo vlasti. Otuda se i nameću pitanja kao što su: „forma sporazuma, uloga države i entiteta u sporazumu, mogućnost povlačenja saglasnosti za prenošenje nadležnosti itd.“ (Ademović, Marko, Marković, 2012: 111). U tom pogledu nekonzistentna je praksa koju smo do sada imali u tri sporazumna prenosa nadležnosti (indirektno opozivanje, odbrana i osnivanje VSTS).

Dakle, pored deset enumeracijom jasno pobrojanih nadležnosti, Ustav je ostavio mogućnost proširenja nadležnost države, kako sporazumom entiteta, tako i odlukama Predsjedništva. U oba slučaja konsenzus je neophodan. Odmah je važno napomenuti da nigdje u Ustavu nije navedena treća opcija prenosa nadležnosti koja će se potonje pojaviti pa čak i na onim pitanjima koja je (iako ovako ograničen Ustav) isključivo povjerio

entitetima (kao što su: odbrana i vojska, sektor bezbjednosti, pravosuđe i mnoge druge). Ta treća mogućnost naknadno je osmišljena i ne crpi svoju snagu iz Ustava, zakona niti bilo kojeg sporazuma unutrašnjeg ili međunarodnog karaktera. Govorimo, dakle, o prenosu nadležnosti kroz njihovo nametanje od strane Kancelarije visokog predstavnika za BiH (OHR). Konkretnije, Savjet za implementaciju mira (PIK) u maju 1997. godine u Sintri proširio je ovlašćenja OHR-a, dajući mu pravo da „ukine ili suspenduje svaku medijsku mrežu ili program koji stalno... krši duh i slovo Mirovnog sporazuma“ (PIC zasjedanje Sintra, 1997). Na konferenciji održanoj u Bonu 9. i 10. decembra 1997. godine Visoki predstavnik dobija dodatna diskreciona ovlašćenja, da može svojim autoritetom donositi obavezujuće odluke. Diskreciona moć Visokog predstavnika u tom pogledu temelji se na samo jednom obrazloženju – „kada on smatra da je to nužno“ i u sljedećim pitanjima: 1) vremenu, mjestu i predsjedavanju sastancima zajedničkih institucija; 2) privremenim mjerama koje stupaju na snagu kada se strane ne mogu dogovoriti i koje važe dok Predsjedništvo ili Savjet ministara ne usvoji odluku o tom pitanju u skladu sa Mirovnim sporazumom; 3) drugim mjerama koje bi omogućile provođenje Mirovnog sporazuma u cijeloj BiH i njenim entitetima, te nesmetano funkcionisanje zajedničkih institucija. Takve mjere mogu biti usmjerene i protiv lica koja obavljaju javnu službu, ili zvaničnika koji izostaju sa sastanaka zbog neopravdanih razloga, ili za koje Visoki predstavnik smatra da krše preduzete pravne obaveze uspostavljene Mirovnim sporazumom, ili rokove za njihovu primjenu. Navedena ovlašćenja potom su potvrđena i Rezolucijom Savjeta bezbjednosti OUN, broj 1144, (PIC zasjedanje Bonn, 1998).

Na osnovu ovako postavljenih ovlašćenja, visoki predstavnik smjenjivao je demokratski

izabrane zvaničnike i to njih 187, donio 899 odluka kojima su se nametali zakoni, poništavale već postojeće odluke i zakoni najviših zakonodavnih i izvršnih organa na svim nivoima vlasti u BiH, osnivali organi uprave i upravne organizacije, postavljali rukovodioci i dr. Intervencionizma OHR-a nije bila pošteđena ni pravosudna vlast koju je OHR potpuno protivustavno formirao na državnom nivou, krećući se od nametanja Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu do Zakona o tužilaštvu BiH i Zakona o sudu BiH, pa do državne policijske agencije SIPA, koja će biti svojevrsan servis ovim institucijama. Uključivalo je to i imenovanje sudija i tužilaca u Sudu i Tužilaštvu BiH kao i imenovanje menadžmenta pomenute policijske agencije. Konkretnije, koristeći se pravima zasnovanim na čl. V Aneksa 10 Opšteg okvirnog sporazuma o miru i bonskih ovlašćenja, Visoki predstavnik za BiH proveo je intenzivnu normativnu djelatnost kroz donošenje brojnih propisa i imao značajnu ulogu u kreiranju normativnog i institucionalnog sistema u BiH. U tom pogledu, Visoki predstavnik je počevši od januara 1997. godine do danas, donio ustavne amandmane, zakone, podzakonske akte, tumačenje zakona, različite reformske agende, te inicirao donošenje i izmjenu preko stotinu državnih i entitetskih propisa. Posebne pravne posljedice imala je odluka OHR-a o izmjenama i dopunama entitetskog ustava, saglasno Odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U 5/98, tj. Odluka o konstitutivnosti naroda, čime je OHR uzurpirao ustavotvornu vlast. U uporedopravnim sistemima današnjice ne nalazimo ovakva rješenja, te nema sumnje da je BiH zemlja koja je stavljena pod svojevrsan protektorat međunarodne zajednice.

Na ovakav način Bosna i Hercegovina je na nivou zajedničkih institucija od prvobitno zamišljena tri ministarstva i desetak različ-

tih drugih organa državne uprave došla do snažnog upravnog aparata koji danas čine devet ministarstava i preko pedeset različitih agencija, zavoda, direkcija, korporacija i sl.

DEJTONSKA KONCEPCIJA UPRAVNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Godinu dana nakon potpisivanja DMS i donošenja Ustava BiH, a u skladu sa Aneksom III u Bosni i Hercegovini, u jesen 1996. godine provedeni su prvi poslijeratni izbori. Nakon toga konstituisana je Parlamentarna skupština BiH, kao organ zakonodavne i predstavničke vlasti sa svoja dva doma – Predstavnički dom i Dom naroda, te tročlano Predsjedništvo BiH kao kolektivni šef države i organ izvršne vlasti. Valjalo je pristupiti i konstituisanju Savjeta ministara BiH kao pomoćnog organa Predsjedništva BiH odnosno drugog segmenta izvršne vlasti.

Na osnovu ustavom datih ovlašćenja, Predsjedništvo BiH je odlukom od decembra 1996. godine utvrdilo postojanje tri ministarstva, nakon čega je uslijedilo donošenje Zakona o Savjetu ministara BiH i ministarstvima BiH (Zakon o Savjetu ministara BiH i ministarstvima BiH, 1997) kojim su formirana tri ministarstva i to: Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa i Ministarstvo civilnih poslova i komunikacija. Uz formiranje još nekih korporacija i agencija (npr. Elektroprenos BiH, Agencija za civilnu vazдушnu plovidbu, Željeznice BiH, Interpol – kancelarija za BiH i sl.), a shodno nadležnostima iz Člana III Ustava BiH, ovde bi se proces konstituisanja dejtonske koncepcije upravne vlasti BiH završio. Međutim, uslijedila je hiperinflacija različitih upravnih organa i organizacija kao i čitavih državnih organa, čime je dejtonska koncepcija upravne vlasti u BiH prešla u jednu sasvim drugačiju kvantitativnu ali

i kvalitativnu dimenziju. Time je narušena raspodjela nadležnosti utvrđena mirovnim sporazumom, a nadležnosti državnih institucija rastle su na štetu entitetskih nadležnosti, uglavnom sa smanjenim funkcionalnim efektima.

POSTDEJTONSKA KONCEPCIJA UPRAVNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Tri godine nakon formiranja tri ministarstva predviđena Ustavom BiH odnosno mirovnim sporazumom, Parlamentarna skupština BiH je u aprilu 2000. godine donijela Zakon o Savjetu ministara BiH i ministarstvima BiH (Zakon o Savjetu ministara BiH i ministarstvima BiH, 2000) kojim su formirana još tri ministarstva: Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo za trezor institucija BiH i Ministarstvo za evropske integracije.

Odlukom OHR-a donesen je novi Zakon o Savjetu ministara (Zakon o savjetu ministara, 2002). Ovim zakonom i Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH (Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, 2003) formirana su još tri ministarstva i to: Ministarstvo komunikacija i transporta, Ministarstvo pravde i Ministarstvo bezbjednosti, te četiri samostalne upravne organizacije: Agencija za statistiku BiH, Institut za akreditovanje BiH, Institut za standarde, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo BiH i Direkcija za evropske integracije. Zakonom o odbrani BiH (Zakon o odbrani BiH, 2005) formirano je Ministarstvo odbrane BiH.

„Analizirajući gore prenesene nadležnosti može se zaključiti da je izvršen prenos nadležnosti na institucije Bosne i Hercegovine iz oblasti bezbjednosti, pravde i odbrane. Prenos nadležnosti iz oblasti odbrane izvr-

šen je nakon što su usvojeni amandmani na Ustav Republike Srpske (Ustav Republike Srpske, 2005), Narodna skupština RS u skladu sa članom 3. tačka 5 a. Dodatne nadležnosti Ustava BiH, donijela je Odluku broj: 01-511/05 i time izvršila prenos nadležnosti na institucije BiH. Analogno zakonskoj proceduri donesen je Zakon o prestanku važenja Zakona o odbrani Republike Srpske i Zakon o prestanku važenja Zakona o vojsci Republike Srpske (Zakon o prestanku važenja Zakona o odbrani Republike Srpske i Zakon o prestanku važenja Zakona o Vojsci Republike Srpske, 2005). Narodna skupština je donijela Odluku o davanju ovlašćenja predsjedniku Vlade Republike Srpske da potpiše sporazum o prenosu nadležnosti iz oblasti odbrane na institucije BiH.“ (Informacija, 2009:3).

Uspostavljanje postdejtonske koncepcije uprave u BiH, bilo odlukama OHR-a ili prenosom nadležnosti, a na osnovu različitih, uglavnom neutemeljenih reformskih zahtjeva, ili pod različitim pritiscima međunarodne zajednice, moguće je prikazati sektorski.

Čini se da je prvi bio „pogođen“ sektor bezbjednosti. Pod okriljem provođenja Studije izvodljivosti, a prije zaključivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, nametnuti su različiti propisi u oblasti borbe protiv kriminala, organizovanog kriminala, migracije i azila. Tako je, nakon uvođenja jedinstvenih registarskih tablica, putnih isprava i državljanstva, odlukom OHR-a nametnut Zakon o državnoj graničnoj službi (Zakon o državnoj graničnoj službi, 2001). Radilo se zapravo o današnjoj graničnoj policiji, policijskoj agenciji koja trenutno prema sistematizaciji radnih mjesta broji oko 2.900 pripadnika. Zakonom o Agenciji za informacije i zaštiti (Zakon o Agenciji za informacije i zaštitu BiH, 2002), uspostavljena je Agencija za informacije i zaštitu, a kasnije Agencija za istrage i zaštitu (SIPA), a Zakonom o obavje-

štajno-bezbjednosnoj agenciji (Zakon o oba-
vještajno-bezbjednosnoj agenciji BiH, 2004),
uspostavljena je Obavještajno-bezbjednosna
agencija (OBA). Zakonom o kretanju i borav-
ku stranaca i azilu (Zakon o kretanju i borav-
ku stranaca i azilu, 2003) formirana je Služba
za poslove sa strancima kao upravna organi-
zacija u sastavu Ministarstva bezbjednosti. I
ovde valja napomenuti da su policijski i oba-
vještajno-bezbjednosni poslovi prema Ustavu
BiH do tada bili u potpunosti u nadležnosti
entiteta. Usljed snažnog pritiska za ukida-
njem entitetskih policija tokom 2008. godine,
a na osnovu Zakona o Direkciji za koordi-
naciju policijskih organa i o agencijama za
podršku policijskoj strukturi BiH (Zakon o
Direkciji za koordinaciju policijskih organa i
o agencijama za podršku policijskoj strukturi
BiH, 2008), formirane su četiri nove policij-
ske agencije koje su zapravo upravne orga-
nizacije u sastavu Ministarstva bezbjednosti
BiH, koje imaju operativnu samostalnost i to:
Direkcija za koordinaciju policijskih organa,
Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja,
Agencija za školovanje i stručno usavršava-
nje kadrova i Agencija za policijsku podršku.
Ovim strukturama, Ministarstvo bezbjed-
nosti BiH pod svojevrsan nadzor stavilo je
ukupno osam policijskih agencija, uprkos
činjenici da su unutrašnji poslovi i poslovi
bezbjednosti u nadležnosti entiteta.

Usljedio je prenos upravnih nadležnosti
nad poslovima kontrole kretanja i boravka
stranaca, jedinstvenog matičnog broja, ličnih
podataka, ličnih dokumenata i dr. Pod okri-
ljem ove nadležnosti formirana je najprije
Direkcija za implementaciju CIPS Projekta, a
zatim Agencija za identifikaciju dokumenata,
evidenciju i razmjenu podataka, te Agencija
za zaštitu ličnih podataka.

U oblasti državne službe, a na osnovu
Zakona o državnoj službi u institucijama BiH,
kojeg je takođe nametnuo Visoki predstavnik

za BiH (Zakon o državnoj službi u instituci-
jama BiH, 2002), uspostavljeni su Agencija za
državnu službu BiH i Odbor državne službe
za žalbe.

U oblasti zdravstvene i socijalne zaštite, a
koja je, opet moramo naglasiti, u isključivoj
nadležnosti entiteta, na insistiranje Evropske
komisije donesen je Zakon o lijekovima
i medicinskim sredstvima u BiH (Zakon o
lijekovima i medicinskim sredstvima u BiH,
2008), kojim je formirana Agencija za lijekove
BiH, koja je pozicionirana u okviru Ministar-
stva civilnih poslova BiH. Takođe formiran je
i Savjet za djecu pri Ministarstvu za ljudska
prava i izbjeglice BiH.

Visoki predstavnik za BiH tokom 2002.
godine nametnuo je i Zakon o komunika-
cijama (Zakon o komunikacijama, 2002),
kojim je formirana Regulatorna agencija za
komunikacije (RAK), a zatim su prenosom
nadležnosti formirane Elektroprenos BiH
(jedinstvena elektroprenosna kompanija),
Nezavisni operator sistema u BiH i Državna
regulaciona komisija za električnu energiju
(DERK).

U oblasti standarda, metrologije, inte-
lektualnog vlasništva i konkurencije, a na
osnovu Preporuka iz Mape puta,² na nivou
BiH formirani su: Institut za metrologiju BiH,
Institut za standarde BiH, Institut za intelek-
tualno vlasništvo BiH, Institut za akreditova-
nje BiH i konkurencijski savjet BiH.

U oblasti poljoprivrede, donesen je tako-
đe čitav niz zakona koji se odnose na hranu,

2 Mapa puta je dokument Savjeta ministara
koji je usvojen u martu 2000. godine, a kojim je
definisano osamnaest smjernica za BiH kao uslov
pristupanja izradi Studije izvodljivosti za otvaranje
pregovora o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji
i pridruživanju. Evropska unija je u Mapi puta
definisala političke, ekonomske i smjernice koji se
odnose na poštovanje ljudskih prava, demokratiju i
vladavinu prava. Direkcija za evropske integracije BiH,
vidjeti: <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4727&langTag=bs-BA>, 28. 10. 2020. godine.

zdravlje bilja, mineralna đubriva i dr., a kao ishod tih zakona formirani su Agencija za bezbjednost hrane BiH i Kancelarija za veterinarstvo BiH.

Oblast finansija i fiskalnih politika, takođe je snažno „pogođena“ prenosom nadležnosti, uključujući i osiguranje, dug i strana ulaganja. Na osnovu čitavog niza zakona iz pomenutih oblasti, a intervencijom međunarodne zajednice i OHR-a formirane su: Uprava za indirektno oporezivanje BiH, Agencija za statistiku BiH, Agencija za osiguranje depozita BiH, Agencija za javne nabavke BiH, Izvozno kreditna agencija BiH, Komisija za računovodstvo i reviziju BiH, te su proširene organizacione jedinice unutar Ministarstva finansija i trezora BiH.

Najzad, valja napomenuti i još jedan značajan prenos nadležnosti, kojim se jedan human proces, koji su do tada entiteti uspješno realizovali, prenosom nadležnosti pretvorio u političko pitanje. Naime, Zakonom o nestalim licima (Zakon o nestalim licima, 2004) formiran je Institut za nestala lica BiH. Ilustracije radi, Institut za nestala lica BiH, koji je preuzeo nadležnosti bivše Kancelarije za nestala lica RS i Komisije za traženje nestalih lica Federacije BiH, počeo je sa radom 01. 01. 2008. godine. Tada i dolazi do zastoja u procesu traženja i identifikacije nestalih lica srpske nacionalnosti (primjera radi, za prvih pet mjeseci rada ovog Instituta, identifikovano je 600 nestalih Bošnjaka i osam Srba). Ovakvi poražavajući rezultati traženja nestalih Srba u BiH postali su praksa i narednih godina (Izvještaj, 2014: 5).

Dok je u Republici Srpskoj osnivanje organa uprave moguće vršiti samo na osnovu Ustava i zakona, Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH (Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, 2003) propisao je mogućnost da poslove uprave iz nadležnosti BiH, između ostalih, mogu

obavljati i druge institucije BiH osnovane posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave. Na osnovu ovakve odredbe, a izvan ovog zakona, različitim drugim zakonima osnovani su mnogobrojnu organi, pa je veoma teško utvrditi organizaciju uprave na nivou BiH. Kako je narušen temeljni princip formiranja organa uprave, pa se oni pored zakona formiraju i podzakonskim aktima (odluka), organizaciona struktura uprave institucija BiH dodatno se usložnjava. Primjera radi, Memorijalni centar Srebrenica - Potočari osnovan je odlukom Visokog predstavnika, tj. nametnutim zakonom (Zakon o Memorijalnom centru Srebrenica - Potočari spomen obilježje i mezarje za žrtve genocida, 2007) i nejasan je njegovo pravni status, zatim Agencija za ravnopravnost polova BiH i dr.

Nakon svih, uglavnom nasilnih reformskih procesa, koncepcija upravne vlasti s organizacionog (formalnog) i funkcionalnog (materijalnog) aspekta u postdejtonskoj BiH nefunkcionalna je i ne može odgovoriti izazovima koje pred ovu zemlju stavlja različiti procesi i kretanja, kako iznutra tako i spolja. Kao ishod svega, BiH na nivou zajedničkih institucija ima devet ministarstava, 42 upravne organizacije (od čega 26 samostalnih upravnih organizacija, 16 upravnih organizacija u sastavu ministarstava) i devet stalnih organa Savjeta ministra.

O neustavnom prenosu nadležnosti, njegovim slabim efektima i bespotrebnom golanju institucija BiH, stav je zauzela i Narodna skupština Republike Srpske. Konkretnije, tokom 2009. godine Narodna skupština donijela je Zaključke koji se odnose na prenos nadležnosti, u kojima se, između ostalog navodi (...) „Nardna skupština ocjenjuje da je u 68 slučajeva došlo do prenosa ili preuzimanja nadležnosti sa institucija entiteta na institucije Bosne i Hercegovine. Narodna skupština

konstatuje da je samo u 3 slučaja dala saglasnost u smislu člana III5. Ustava Bosne i Hercegovine da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine može donijeti zakone kojima se vrši prenos nadležnosti s entiteta na institucije Bosne i Hercegovine“ (...). (Zaključci, 2009). Međutim, Visoki predstavnik je svojom odlukom stavio van snage pomenute zaključke.

Efekti prenesenih nadležnosti poražavajući su u svakom smislu. Formirani subjekti javne uprave (institucije) uglavnom su duplikati već postojećih entitetskih i još uvijek imaju značajno slabije upravne i operativne kapacitete. Između njih i entitetskih organa uprave stalni su antagonizmi i zastoji u radu zbog sukoba nadležnosti. Došlo je do naraštanja službeničkog aparata na nivou institucija BiH, povećanja budžetskih izdataka za prekomjernu administraciju, usložnjavanja mehanizma koordinacije procesa evropskih integracija i drugih reformskih procesa. Prisutno je i favorizovanje institucija BiH od strane međunarodne zajednice, pa i onda kada su efekti njihovog rada znatno slabiji u odnosu na entitetske institucije. Između organa uprave BiH i entitetskih organa uprave nema nikakvog hijerarhijskog odnosa, budući da jasno preovladava princip isključive nadležnosti. Konkretnije, njihovi odnosi zasnovani su na međusobnim pravima i obavezama i uzajamnoj saradnji. U takvom ambijentu, veoma je teško uspostaviti organizaciono i funkcionalno efikasan sistem javne uprave koji bi zadovoljavao potrebe građana i poslovne zajednice, s jedne strane i usklađivao i primjenjivao komunitarno pravo, s druge strane. (Uporediti: Informacija, 2009: 11-32).

ZAKLJUČAK

Dejtonska i postdejtonska koncepcija javne uprave BiH, posmatrano sa dvadesetpetogodišnje distance, dijametralno se razlikuju, kako prema zamisli tako i prema formi. Naime, DMS predvidio je minimalan upravni aparat u sklopu institucija BiH, pozicionirajući Savjet ministara sa tri ministarstva kao pomoćni organ Predsjedništva BiH. Uzgred, predvidio je i eventualno osnivanje nekoliko agencija i korporacija u oblasti saobraćaja, energetike i komunikacija, te saradnje sa Interpolom. Danas se radi o impozantnom broju ministarstava, agencija, zavoda, direkcija i različitih drugih organa i organizacija koji su formirani bez adekvatne funkcionalne analize i efekata učinka.

Pomenuta struktura stvorena je u veoma malom broju slučajeva sporazumnim prenosom nadležnosti, a u najvećem broju slučajeva pukim pravnim nasiljem kroz odluke OHR-a, ili pod pritiscima međunarodne zajednice. Veliki broj tako stvorenih organa uprave ne nalazi svoje mjesto u okviru postojećih devet resornih ministarstava već djeluju samostalno, podnoseći jednogodišnje izvještaje Savjetu ministara ili Parlamentarnoj skupštini, koji se primaju k znanju bez posebne analize, kritike i reakcije.

Države složene državne strukture, kakvom se i Bosna i Hercegovina ima smatrati, primjenjuju izraženu decentralizaciju prilikom raspodjele nadležnosti, ostavljajući minimalne nadležnosti savezanim organima. Takav princip u BiH uveliko je narušen, što smo mogli vidjeti iz izložene analize. Time se potvrđuje teza da je BiH u svemu *sui generis* država, ne toliko po zamisli DMS već po njegovom kasnijem tumačenju i provođenju. Stoga se sve češće govori o slovu i duhu ovog sporazuma.

Smatramo da stvaranje nefunkcionalne

upravne strukture kakvu danas imamo u BiH ne vodi ka jačanju ove zemlje na domaćem i međunarodnom planu, što se pokazalo na primjeru provođenja zahtjeva Evropske komisije u pogledu evropskih integracija, kada su postojeće institucije BiH pokazale slabost izraženu kroz subjektivitet bez stvarnog oslonca, kao i nedostatak legitimizacije. Pitanje ekonomske održivosti ovolikog broja javnih subjekata u maloj i nerazvijenoj zemlji sa gotovo devastiranim realnim sektorom izlišno je i postavljati.

REFERENCE

- Ademović, N., Marko Joseph., Marković, G. (2012). *Ustavno pravo BiH*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung.
- Bonski zaključci Savjeta za provođenje mira – PIC. (1998). URL: <http://www.ohr.int/pic-bonn-conclusions/?print=pdf>, posjećeno: 29. 10. 2020. godine.
- Đurđev, A. (2001). *Ustavno pravo II, organizacija državne vlasti*. Novi Sad: Pravni fakultet.
- Fira, A. (2002). *Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja, IV tom*. Novi Sad: Agencija Mir.
- Informacija o efektima prenosa ustavnih ovlašćenja sa Republike Srpske na institucije Bosne i Hercegovine. (2009). Banja Luka: Vlada Republike Srpske.
- Izveštaj o analizi i planu aktivnosti na traženju nestalih, istraživanju i procesuiranju ratnih zločina. (2014). Banja Luka: Republički centar za istraživanje rata, ratnih zločina i traženje nestalih lica.
- Kuzmanović, R. (2002). *Ustavno pravo, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci.
- Marković, R. (2008). *Ustavno pravo i političke institucije, dvanaesto osavremenjeno izdanje*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP „Službeni glasnik.“
- Nešković, R. (2013). *Nedovršena država – politički sistem Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Sintra deklaracija Savjeta za provođenje mira – PIC. (1997). URL: <http://www.ohr.int/pic-sintra-declaration-2/>, posjećeno: 29. 10. 2020. godine.
- Stepan, C. A. (1999). *Federalism and Democracy, Beyond the U.S. Model*. *Journal of Democracy*, 10/4:19–34.
- The American heritage dictionary of the english language, fourth edition. (2006). Boston: Houghton Mifflin.
- Ustav BiH. (1995). URL: <http://www.ccbh.ba/>, posjećeno: 29. 10. 2020. godine.
- Ustav Republike Srpske, amandmani. (2005). *Službeni glasnik RS*. br. 115/05.
- Vranješ, N. (2013). *Organizacija državne uprave u Bosni i Hercegovini*. *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, 3/2013:138–152.
- Zaključci NSRS. (2009). *Službeni glasnik Republike Srpske*. br. 50/09.
- Zakon o Agenciji za informacije i zaštitu BiH. (2002). *Službeni glasnik BiH*. br. 15/02.
- Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih

- organa i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH. (200). Službeni glasnik BiH. br. 36/08.
- Zakon o državnoj graničnoj službi BiH. (2001). Službeni glasnik BiH. br. 19/01.
- Zakon o državnoj službi u institucijama BiH. (2002). Službeni glasnik BiH. br. 19/02.
- Zakon o komunikacijama. (2002). Službeni glasnik BiH. br. 71/02.
- Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu. (2003). Službeni glasnik BiH. br. 29/03.
- Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima u BiH. (2008). Službeni glasnik BiH. br. 58/08.
- Zakon o Memorijalnom centru Srebrenica-Potočari spomen obilježje i mezarje za žrtve genocida. (2007). Službeni glasnik BiH. br. 49/07.
- Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH. (2002). Službeni glasnik BiH. br. 5/03.
- Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH. (2003). Službeni glasnik BiH. br. 5/03.
- Zakon o nestalim licima. (2004). Službeni glasnik BiH. br. 50/04.
- Zakon o obavještajno-bezbjednosnoj agenciji BiH. (2004). Službeni glasnik BiH. br. 12/04.
- Zakon o odbrani BiH. (2005). Službeni glasnik BiH. br. 88/05.
- Zakon o prestanku važenja Zakona o odbrani Republike Srpske. (2005). Službeni glasnik RS. br. 117/05.
- Zakon o prestanku važenja Zakona o vojsci Republike Srpske. (2005). Službeni glasnik RS. br. 117/05.
- Zakon o savjetu ministara. (2002). Službeni glasnik BiH. br. 38/02.
- Zakon o Savjetu ministara BiH i ministarstvima BiH. (1997). Službeni glasnik BiH. br. 4/97.
- Zakon o Savjetu ministara BiH i ministarstvima BiH. (2000). Službeni glasnik BiH. br. 11/00.

DAYTON AND POST-DAYTON CONCEPT OF THE ADMINISTRATIVE POWER IN BOSNIA AND HERZEGOVINA – TWENTY FIVE YEARS AFTER DAYTON PEACE AGREEMENT

Keywords:

*Administrative power;
Public administration;
Dayton Peace Agreement;
Transfer of jurisdiction; OHR;
Bosnia and Herzegovina.*

Author:

Dr. Nevenko Vranješ is an Assistant Professor at the Faculty of Political Sciences of the University of Banja Luka

Correspondence:

nevenko.vranjes@fpn.unibl.org

Field:

Political system

DOI:

10.5937/politeia0-29197

Paper received on:

10.09.2020.

Paper accepted for publishing on:

02.11.2020.

Summary

The Dayton Peace Agreement of 1995 established today's Bosnia and Herzegovina as a multiple, complex, specific, and unique state with international legal subjectivity with regard to state law, constitutional law, and administrative law. As a result, the form of socio-political order such as it exists in Bosnia and Herzegovina is unknown in modern political systems.

From the initial minimum competences granted to state-level institutions as regulated by the Dayton Constitution, there have been, over the course of twenty-five years, significant amendments made in this respect. With the intervention of the Office of the High Representative (OHR) into the constitutional and legal framework, and, to a lesser extent, by consensual transfer of jurisdiction from the entity level to the state level, administrative capacities of Bosnia and Herzegovina have been strengthened in organisational and functional terms, thus significantly derogating the respective administrative authority of the entities of the Republic of Srpska and the Federation of Bosnia and Herzegovina. This is accompanied by strong hyperinflation of the administrative bodies and organisations at the state level, mostly of unstable legitimacy, which, along with the existence of administrative structures at the remaining thirteen levels of government, classifies the post-Dayton Bosnia and Herzegovina as a complex, segmented, and dysfunctional state.

The subject of this paper is an analysis of the Dayton and post-Dayton conceptions of the administrative power of Bosnia and Herzegovina twenty five years since its establishment. The paper, using methods of qualitative analysis of legal acts, legal exegesis, as well as comparative and axiological methods, and relying on the theories and conceptions of the distribution of competences in a complex state, seeks to present the Dayton and post-Dayton conceptions of the administrative power in Bosnia and Herzegovina from a twenty-five year distance. The basic research hypothesis is that states with complex organisational structure, such as Bosnia and Herzegovina, require decentralised organisational and material structures in the executive branch both from the aspect of functionality and economy and the aspect of their sustainability.

