

Demokratski kapacitet institucija zakonodavne i izvršne vlasti Bosne i Hercegovine: Parlamentarna skupština i Vijeće ministara

SAŽETAK

Ovaj rad odnosi se na nedostatke unutar aktuelnog ustavnog poretka Bosne i Hercegovine, sa stanovišta opšteprihvaćenih međunarodnih demokratskih standarda pravne prirode, temeljnih uzusa nauke ustavnog prava, odnosno sa stanovišta principa vladavine prava. U tom smislu, na prvom mjestu elaborirani su nedostaci u odnosu na način izbora i način donošenja odluka državnog predstavničkog ustavotvornog i zakonodavnog tijela – Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Potom je data analiza strukture i načina odlučivanja Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, odnosno odredbi državnog Zakona o Vijeću ministara u odnosu na relevantne odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, te su identificirani uočeni nedostaci, na prvom mjestu, sa stanovišta kompatibilnosti ustavnog, s jedne strane, i zakonskog koncepta, s druge, u pogledu pozicije i funkcioniranja ove državne institucije izvršne vlasti. Treći dio ovog rada odnosi se na poremećaj u primjeni principa vladavine prava nastao dugogodišnjim ignorisanjem obaveze pravne prirode koja se tiče implementacije Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenih protokola te presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu donesenih zbog povreda biračkih prava građana Bosne i Hercegovine u fazi izbora, odnosno u fazi legitimiranja javne vlasti. Sa stanovišta uočenih nedostataka data je analiza stanja demokratskog kapaciteta, kako opserviranih institucija zakonodavne i izvršne vlasti, tako i ukupnog ustavnog poretka Bosne i Hercegovine, s preporukama generalne naravi, u okviru kojih je moguće koncipiranje različitih konkretnih rješenja u skladu s principom vladavine prava.

Ključne riječi: Mirovni sporazum, Ustav Bosne i Hercegovine, institucije zakonodavne i izvršne vlasti, međunarodni demokratski standardi, Evropska konvencija i njeni protokoli, presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, demokratski kapacitet

* Redovni profesor, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, zlatan.begic@untz.ba; zlatan.begic@gmail.com

UVOD

Rad se sastoji od tri tematske cjeline, u kojima je data analiza ključnih rješenja i odnosa od kojih zavisi demokratski kapacitet opserviranih institucija i čitavog ustavnog poretka Bosne i Hercegovine.

U prvom dijelu data je analiza načina izbora i odlučivanja Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sa stanovišta koji suštinski određuju nivo demokratskog kapaciteta državne zakonodavne vlasti, u skladu s opšteprihvaćenim međunarodnim demokratskim standardima. Zatim su, unutar druge tematske cjeline, analizirani struktura i način odlučivanja Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, prema Ustavu – s jedne strane, i Zakonu o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine s druge strane. Elaboriran je odnos ustavnog i zakonskog koncepta ustavotvorca i zakonodavca, između kojih postoji značajna i suštinska razlika – sve do granica moguće povrede principa ustavnosti. U trećoj tematskoj cjelini posebno je elaborirano dugogodišnje kršenje principa vladavine prava u vezi s ignorisanjem obaveze pravne prirode koja se tiče implementacije Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenih protokola te presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu donesenih zbog povreda biračkih prava građana Bosne i Hercegovine u fazi izbora, odnosno u fazi legitimisanja javne vlasti. Podsjećanja radi, Evropski sud za ljudska prava u Strazburu donio je u proteklom periodu pet presuda kojima je konstatovao povredu Evropske konvencije i njenih protokola, a u vrijeme dovršavanja ovog rada donesene su još dvije presude u predmetima *Begić protiv Bosne i Hercegovine*.

Na osnovu uočenog, a imajući u vidu kapacitet i svrhu ovog rada, date su preporuke generalne naravi u okviru kojih su moguća različita konkretna rješenja, u skladu s principom vladavine prava i u pravcu nastavka implementacije obaveza pravne naravi iz Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

DEMOKRATSKI KAPACITET USTAVOTVORNE I ZAKONODAVNE VLASTI: PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE

Aktuelni ustavni okvir Bosne i Hercegovine (dalje: BiH), struktura, način izbora i odlučivanja njenih institucija, kao i unutrašnje uređenje, rezultat su mirovnih sporazuma.¹ Demokratski kapacitet bilo koje institucije javne

¹ O Vašingtonskom i Dejtonskom mirovnom sporazumu, kao i o različitim stavovima u vezi s ovim sporazumima, vidi: Trnka i Begić 2025: 133-141; Bieber 2006: 40-86; Chollet 2005: 133-181; Manning 2008: 73-85; Chandler 2000: 66-89; Ibrahimagić 2005: 79-84; Begić 2021: 99-285; Reilly 2001: 143-144; Friedman 2005: 60-76; Ribičić, Begić i Pavlović 2016: 36-40; Barnes 2001: 86-94; Caspersen 2004; Conces 2005: 162-174; Graham 1998: 217-220; Horowitz 2003: str. 42-43; Miraščić 2009:

vlasti, a posebno predstavničkih tijela u demokratskom ustavnom poretku i demokratskom društvu, polazi od uvažavanja opšteprihvaćenih međunarodnih demokratskih standarda koji su, kao takvi, kodifikovani normama međunarodnog (i unutrašnjeg) prava. Na prvom mjestu, ti standardi odnose se na propisanu strukturu, način konstituisanja / izbora te način odlučivanja predstavničkog tijela, kao centralne institucije u svakom demokratskom društvu po funkcijama koje obavlja. Demokratičnost, odnosno ukupni demokratski kapacitet čitavog ustavnog poretka, često puta se određuje upravo po demokratskom kapacitetu predstavničkog tijela.

U kontekstu demokratskog kapaciteta Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (dalje: BiH) u ovom dijelu razmotrit ćemo strukturu i način izbora te način odlučivanja državnog predstavničkog tijela. Podsjećanja radi, prema odredbama člana IV/1. i 2. Ustava Bosne i Hercegovine, koji je dio Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Aneks 4), Parlamentarna skupština BiH sastoji se od Predstavničkog doma i Doma naroda. Predstavnički dom se sastoji od 42 poslanika koje biraju građani na neposrednim izborima, i to 2/3 (28) s teritorije entiteta Federacija BiH (dalje: FBiH) i 1/3 (14) s teritorija entiteta Republika Srpska (dalje: RS). Dom naroda sastoji se od 15 delegata, po pet Bošnjaka, Srba i Hrvata, pri čemu se delegati Bošnjaci i delegati Hrvati delegiraju iz entiteta FBiH, dok se delegati Srbi delegiraju iz entiteta RS.

S obzirom na strukturu i način izbora domova Parlamentarne skupštine BiH mogu se konstatovati sljedeće devijacije sa stanovišta opšteprihvaćenih međunarodnih demokratskih standarda pravne prirode, koje bitno utiču na ukupni demokratski kapacitet državnog predstavničkog tijela BiH.

Dom naroda državnog predstavničkog tijela bira se posrednim putem, na način da je veliki broj građana BiH isključen iz mogućnosti da bude kandidat za funkciju delegata ovog Doma, po osnovu etničke i entitetske pripadnosti. Na prvom mjestu, građani BiH koji ne pripadaju konstitutivnim narodima nemaju ovu mogućnost. Tu spadaju dvije kategorije građana BiH, koji se svrstavaju u kategoriju „Ostalih“, što je prilično pežorativna odrednica već na simboličkom nivou. Tako građani BiH koji pripadaju nacionalnim manjinama te građani BiH koji ne pripadaju niti nacionalnim manjinama, niti konstitutivnim narodima, nego svoju nacionalnu pripadnost vezuju za državljansku / državnu pripadnost Bosni i Hercegovini (Bosanci, Bosanci i Hercegovci), kao što je poznato, nemaju mogućnost da budu kandidati za ovu funkciju. Međutim, ovakvim rješenjima pogođeni su i građani koji pripadaju konstitutivnim narodima – Srbi iz entiteta FBiH te Bošnjaci i Hrvati iz entiteta RS. Prema posljednjem popisu stanovništva iz 2013. godine oko 400 hiljada građana BiH pogođeno je

109-111; Nystuen 2005: 66-90; Papayoanou 1997, 101-109; Schneckener 2002: 209-210; Singer 2000: 31-35; Steiner 2003: 88-92 itd.

diskriminacijom u pogledu ostvarivanja biračkog prava zasnovano na principu konstitutivnosti i vezivanju etničkog i teritorijalno-entitetskog predstavljanja. Kao što je javnosti poznato, između ostalog, povodom nemogućnosti kandidature za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, Evropski sud za ljudska prava u Strazburu donio je presude u predmetima Sejdić-Finci protiv BiH (2009) (br. 27996/06 i 34836/06), Zornić protiv BiH (2014) (br. 3681/06) i Šlaku protiv BiH (2016) (br. 56666/12).²

Kada je riječ o strukturi i načinu izbora Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, tu postoji najmanje nekoliko činjenica koje bitno utiču na demokratski kapacitet ovog Doma. Na prvom mjestu, i kod izbora Predstavničkog doma insistira se na entitetskoj zastupljenosti u omjeru 2/3 : 1/3 (FBiH : RS). Iako sa stanovišta demokratskih standarda to nužno ne bi moralo značiti negativan uticaj na demokratski kapacitet predstavničkog zakonodavnog doma, ipak, imajući u vidu aktuelnu strukturu stanovništva u entitetima, koja nije rezultat uobičajenog i prirodnog toka stvari u normalnim okolnostima i mirnodopskim uslovima, nego je rezultat agresivnog rata, najtežih zločina, uključujući i genocid, etničko čišćenje itd., uz okolnost kontinuiranih opstrukcija i neprovođenja Aneksa 7 i sl., ovakva Ustavom utvrđena entitetska struktura Predstavničkog doma prepreka je za fokusiranje i okupljanje oko zajedničkih interesa svih građana BiH, koji trebaju činiti jedan politički narod u svojoj ukupnosti. Osim toga, entitetska struktura Predstavničkog doma ujedno je i alat koji je pretpostavka za redovni način odlučivanja ovog Doma, tzv. „entitetskog glasanja“, koje je posebno sporno sa stanovišta opšteprihvaćenih demokratskih standarda i principa jednakosti glasa onih koji su izabrani da predstavljaju jednake građane na jednak način, tj. jednakom vrijednošću glasa u postupku donošenja odluka predstavničkog tijela u sistemu predstavničke demokratije, o čemu će više biti riječi u daljem tekstu. Pored toga, sporna je i raspodjela mandata unutar entiteta po izbornim jedinicama sa stanovišta jednakosti glasa birača. Tako, npr., na posljednjim opštim izborima održanim 2022. godine, u Izornoj jedinici 1 u entitetu RS bila su 568.773 registrovana birača, u Izornoj jedinici 2 – 395.395, a u Izornoj jedinici 3 – 295.154 registrovana birača. U sve tri izborne jedinice, međutim, prema Izbornom zakonu BiH neposredno se biraju po tri poslanika, dakle jednak broj poslanika bez obzira na velike razlike u broju registrovanih birača. Već na prvi pogled jasno je da postoji ogromna disproporcija između

² Evropski sud za ljudska prava, rješavajući u ovim predmetima, utvrdio je povredu člana 14. Evropske konvencije, u vezi s članom 3. Protokola 1. – u pogledu nemogućnosti kandidature za Dom naroda u slučajevima Sejdić-Finci protiv BiH, Zornić protiv BiH i Šlaku protiv BiH, uključujući i član 1. Protokola 12. Evropske konvencije u predmetima Zornić i Šlaku protiv BiH.

izbornih jedinica u pogledu broja registrovanih birača. Uprkos tome, u sve tri izborne jedinice građani neposredno biraju isti broj poslanika – tako da je npr. vrijednost glasa građana iz Izborne jedinice 3 skoro dva puta veća od vrijednosti glasa građana iz Izborne jedinice 1. S tim u vezi, u Završnom izvještaju Izborne posmatračke misije ODIHR-a povodom opštih izbora održanih 2. 10. 2022. godine navodi se: „Izborni zakon propisuje da nadležni državni i entitetski parlamenti izvrše reviziju mandata po VIJ svake četiri godine. Međutim, granice VIJ nisu promijenjene još od 2001. godine, s izuzetkom izbornih jedinica za izbore za NS RS koje su posljednji put revidirane 2012. godine. Postoji izrazito nejednaka raspodjela registrovanih birača u izbornim jedinicama za državne i entitetske parlamentarne izbore, s odstupanjem do 68%, što je u suprotnosti s obavezama i opredjeljenjima OSCE-a i principom jednakosti glasova.“

Pored toga što se Dom naroda delegira posredno, uz odlučujući uticaj uskih stranačkih rukovodstava i predsjednika političkih stranaka u proceduri kandidovanja i glasanja, 12 poslanika Predstavničkog doma bira se s tzv. kompenzacionih listi (sedam iz entiteta FBiH i pet iz entiteta RS). Na izbor ovih kandidata građani nemaju nikakav neposredan uticaj, kompenzacione liste sastavljaju uska stranačka rukovodstva, gdje presudan uticaj kod pozicioniranja kandidata na ovim listama imaju predsjednici političkih stranaka. Tako da kandidati s kompenzacionih lista stiču status poslanika u najvišem ustavotvornom i zakonodavnom predstavničkom tijelu države ne na osnovu volje građana, nego na osnovu volje uskog stranačkog rukovodstva koje sačinjava kompenzacione liste za kandidate koji nisu izabrani na izborima od strane građana. Time, od ukupno 57 poslanika Predstavničkog doma i delegata Doma naroda, skoro polovina – njih 27 – biraju se i/ili delegiraju ne na osnovu volje građana izražene u proceduri demokratskih izbora, nego uz preovlađujući uticaj uskih stranačkih rukovodstava.

Rukovodstvo domova čine predsjedavajući i dva zamjenika predsjedavajućeg, koji se biraju iz redu članova Predstavničkog doma i Doma naroda koji pripadaju konstitutivnim narodima (član IV/3.b) Ustava BiH). Riječ je o funkcijama koje su veoma značajne za vršenje nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH i za provođenje zakonodavnog postupka, kako će se vidjeti iz teksta koji slijedi. U Domu naroda takva etnička struktura rukovodstva proizlazi iz etničke strukture samog Doma. U Predstavničkom domu, poslanici koji ne pripadaju konstitutivnim narodima ne mogu biti kandidati za funkciju predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg po osnovu etničke pripadnosti, što također utiče na demokratski kapacitet ovog tijela u negativnom smislu. Povodom toga, Evropski sud za ljudska prava u Strazburu u predmetu Begić protiv Bosne i Hercegovine (5067/23) nedavno je donio presudu kojom je utvrdio kršenje

prava aplikanta garantovana članom 1. Protokola 12. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Način donošenja odluka institucija javne vlasti, pogotovo način vršenja zakonodavne i drugih funkcija predstavničkih tijela, također predstavlja pouzdan indikator nivoa demokratskog kapaciteta institucija i ukupnog ustavnog poretka. U kontekstu načina odlučivanja Parlamentarne skupštine BiH, sa stanovišta opšteprihvaćenih međunarodnih demokratskih standarda, ali i uzusa Ustavnog prava, mogu se uočiti sljedeće najznačajnije devijacije.

Ustavom i Poslovnicama propisane su izuzetno komplikovane procedure odlučivanja domova Parlamentarne skupštine BiH za koje nema primjera u uporednom pravu demokratskih zemalja. Te procedure zasnovane su na izrazitoj nejednakosti glasa članova Predstavničkog doma međusobno u odnosu na entitetsku pripadnost, te u odnosu na delegate Doma naroda, kao i na nejednakosti glasa članova Doma naroda međusobno pri vršenju zakonodavne i drugih funkcija Parlamentarne skupštine BiH. Ta nejednakost glasa, kao što je poznato, prozilazi iz tzv. „entitetskog glasanja“,³ koje je utvrđeno kao redovni oblik odlučivanja u oba doma Parlamentarne skupštine BiH, te iz rješenja po kojem su Predstavnički dom i Dom naroda ravnopravni u vršenju zakonodavne i drugih funkcija Parlamentarne skupštine BiH, iako nemaju jednak nivo legitimiteta i demokratskog kapaciteta.

Postoji evidentna nesaglasnost poslovnčkih odredbi i prakse domova Parlamentarne skupštine BiH s Ustavom BiH. Tako, iako je tzv. entitetsko glasanje propisano kao redovni oblik odlučivanja u oba doma, odlučivanje prostom većinom prema Ustavu BiH trebalo bi se primjenjivati u svakom domu prilikom usvajanja poslovnika o radu i prilikom izbora predsjedavajućeg i dvojice zamjenika predsjedavajućeg iz reda konstitutivnih naroda (član IV/3.b) Ustava), što nije slučaj. Riječ je o vrlo važnim pitanjima, jer predsjedavajući i njegovi zamjenici imaju značajnu funkciju u vršenju nadležnosti domova Parlamentarne skupštine BiH, uključujući i zakonodavnu nadležnost, a poslovnicama se, između ostalog, detaljno propisuju zakonodavni postupak.

³ Odlučivanje kvalifikovanom većinom koja uključuje tzv. entitetsko glasanje postavljeno je kao redovan oblik odlučivanja u oba doma. U skladu s članom IV/3.d) Ustava BiH, sve odluke u oba doma donose se većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju. Međutim, da bi zakon / odluka bila usvojena, ta većina mora uključivati najmanje jednu trećinu glasova poslanika u Predstavničkom domu, odnosno delegata u Domu naroda iz svakog od dva entiteta – Republike Srpske i Federacije BiH. Ukoliko većina ne uključuje jednu trećinu glasova s teritorije oba entiteta, predsjedavajući i njegovi zamjenici će, radeći kao komisija, nastojati da u roku od tri dana od glasanja postignu saglasnost. Ukoliko ta nastojanja ne uspiju, odluke će se donijeti većinom onih koji su prisutni i glasaju, pod uslovom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine ili više poslanika u Predstavničkom domu, odnosno delegata u Domu naroda.

Prema Ustavu BiH i poslovnicima domova, svaki zakon i druga odluka mora biti usvojena u istom tekstu u oba doma. Takva pozicija domova, sa stanovišta kriterija demokratskog kapaciteta, ne bi bila sporna, da oba doma imaju makar približno jednak nivo demokratskog legitimiteta. Dom naroda nema neposredni demokratski legitimitet koji se stiče na izborima, nego se posredno delegira, gdje presudnu ulogu u procesu kandidovanja i imenovanja na funkciju delegata u Domu naroda nemaju građani, nego isključivo usko stranačko rukovodstvo. Tako je moguće da se na funkciju delegata Doma naroda predlažu i delegiraju lica koja su prethodno na neposrednim izborima doživjela neuspjeh, tj. uopšte nisu učestvovala na neposrednim izborima i sl. Članovi Doma naroda iz entiteta FBiH (Bošnjaci i Hrvati) prema načinu imenovanja su „delegati delegata“ jer ih delegiraju klubovi Bošnjaka i Hrvata u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, dok delegate iz entiteta RS (Srbe) delegira Narodna skupština RS. Za razliku od toga, poslanike Predstavničkog doma biraju građani neposredno na izborima. Uprkos nejednakom nivou demokratskog legitimiteta i kapaciteta, oba doma su ravnopravna u vršenju zakonodavne i drugih najvažnijih funkcija Parlamentarne skupštine BiH.

Dom naroda ima čak i snažniju poziciju u odnosu na neposredno izabrani Predstavnički dom, imajući u vidu vrijednost glasa delegata Doma naroda u procedurama vršenja zakonodavne i drugih funkcija Parlamentarne skupštine BiH, u odnosu na vrijednost glasa poslanika Predstavničkog doma. Tako, bez glasova najmanje jedne trećine delegata iz oba entiteta (dva delegata iz RS i četiri iz Federacije BiH), odluka / zakon u prvom krugu se ne može donijeti čak ni ukoliko je jednoglasno usvojena u Predstavničkom domu od strane svih poslanika koje su neposredno birali građani. Iz ovoga se vidi da, imajući u vidu procedure odlučivanja i čistu logiku brojeva, glas delegata Doma naroda u proceduri entitetskog glasanja vrijedi skoro tri puta više u odnosu na glas poslanika Predstavničkog doma zbog same činjenice da je delegata Doma naroda skoro tri puta manje. Tako, ono što je pet glasova iz RS u Predstavničkom domu – koliko iznosi jedna trećina glasova iz ovog entiteta, to su dva glasa u Domu naroda, odnosno ono što je deset glasova iz entiteta Federacija BiH u Predstavničkom domu, to su četiri glasa u Domu naroda iz Federacije BiH u prvom krugu glasanja.

Ustavom BiH je propisana procedura za slučaj da većina u Predstavničkom domu i Domu naroda ne uključuje jednu trećinu glasova s teritorije oba entiteta, na način da predsjedavajući i njegovi zamjenici, radeći kao komisija, nastoje da postignu saglasnost u roku od tri dana od dana glasanja. Poslovnicima domova od 2014/15. godine propisano je da se, ukoliko predsjedavajući i njegovi zamjenici postignu saglasnost, relevantna odluka u oba doma (uključujući i zakone!) smatra usvojenom te se domovi o tome samo obavještavaju (član 86. stav 2.

Poslovnika Predstavničkog doma i član 76. stav 2. Poslovnika Doma naroda). Ukoliko predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg ne postignu saglasnost, tek u tom slučaju se domovi izjašnjavaju u drugom krugu, kojom prilikom se odluka donosi većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju, pod uslovom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine ili više poslanika u Predstavničkom domu, odnosno delegata u Domu naroda. Dakle, predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg oba Doma Parlamentarne skupštine BiH (Predstavničkog doma i Doma naroda) preuzimaju tok postupka odlučivanja i svojom odlukom – odnosno saglasnošću – mogu da donesu zakon i svaku drugu odluku u situacijama kada većina glasova ne uključuje jednu trećinu iz svakog entiteta u prvom krugu glasanja. Pored svega navedenog, ovo je također neuobičajeno rješenje u demokratskim društvima – da se odluka o zakonima iz nadležnosti države prepušta trojici pojedinaca, koji predstavljaju konstitutivne narode Bošnjake, Srbe i Hrvate u slučaju BiH i koji mogu da donose zakone i sve druge odluke iz nadležnosti najvišeg državnog predstavničkog tijela. Tako je npr. usvojen prijedlog Zakona o izmjeni Zakona o porezu na dodanu vrijednost, u prvom čitanju 2023. godine, odlukom Kolegija Doma naroda, odnosno saglasnošću predsjedavajućeg i njegovih zamjenika (br.: 02-50-6-16-10/23 od 6. 10. 2023. godine) koji tretira oblast oporezivanja kao jednu od najvažnijih oblasti u svakoj zemlji itd.

Iz prethodno navedenog jasno proizlazi da način izbora i procedure donošenja odluka domova Parlamentarne skupštine BiH nisu u skladu s elementarnim opšteprihvaćenim demokratskim standardima međunarodnopravne prirode, kao što su opšte i jednako aktivno i pasivno biračko pravo, jednakost glasa građana i onih koje su građani birali da ih predstavljaju, potreban nivo legitimiteta u skladu s ustavnim nadležnostima domova Parlamentarne skupštine BiH, princip efektivne političke demokratije na koji se posebno upućuje još u preambuli Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda itd. To ozbiljno dovodi u pitanje ukupan ne samo demokratski kapacitet najvišeg državnog ustavotvornog i zakonodavnog tijela nego i karakter čitavog ustavnog poretka Bosne i Hercegovine. Pri tome, posebno valja naglasiti da su opšteprihvaćeni demokratski standardi međunarodnopravnog karaktera dio Ustava i ustavnog poretka BiH, naročito kroz međunarodne instrumente za zaštitu ljudskih prava i sloboda – bilo da se Ustav na njih poziva, bilo da su ratifikovani u skladu s odredbama unutrašnjeg prava BiH, bilo oboje od toga. S tim u vezi, njihovo neprovođenje ujedno znači kršenje Ustava BiH, odnosno Mirovnog sporazuma, tj. principa vladavine prava, pogotovo kada su takva kršenja utvrđena presudama Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.⁴

⁴ O strukturi, načinu izbora i načinu odlučivanja Parlamentarne skupštine BiH, vidi i: Begić 2024: 163-183.

DEMOKRATSKI KAPACITET IZVRŠNE VLASTI: VIJEĆE MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE

U pogledu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine BiH, sa stanovišta opšteprihvaćenih demokratskih standarda međunarodnopravne prirode, mogu se konstatovati sljedeće devijacije u pogledu njegove strukture.

Zakona o Vijeću ministara BiH nije usklađen s Ustavom BiH i konceptom efikasne vlade koju Ustav uspostavlja u pogledu ovog organa. Tako je u Ustavu dato samo nekoliko osnovnih sistemskih rješenja o strukturi, položaju i nadležnostima Vijeća ministara BiH (član V. tačka 4). Pri tome, Ustav BiH ne insistira na etničkoj strukturi, pogotovo ne na paritetnoj, nego propisuje da najviše dvije trećine svih ministara mogu biti imenovani s teritorije entiteta FBiH. Štaviše, rukovodeći se ustavnim konceptom efikasne vlade, Ustav BiH u pogledu strukture Vijeća ministara odstupa od uobičajene tvrde formule $2/3 : 1/3$ kada je riječ o entitetskoj zastupljenosti unutar ovog organa, dozvoljavajući da ovaj omjer može biti i narušen iz evidentnih razloga stručnosti, neophodnih kompetencija i sl., ali i političkih razloga, kada je o ovom organu izvršne vlasti riječ. Što se tiče etničkog elementa, Ustav BiH isključivo propisuje da zamjenici ministara ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda kao i njihovi ministri.

Uprkos širini koju ostavlja Ustav u cilju uspostavljanja koncepta efikasne i stručne vlade u fazi izvršavanja zakona i vršenja drugih funkcija izvršne vlasti (preferirajući principe stručnosti, kompetencije i sl. nad etničkom i entitetskom pripadnošću), Zakon o Vijeću ministara propisuje da će se u sastavu Vijeća ministara osigurati jednaka zastupljenost konstitutivnih naroda, uz jedno mjesto za Ostale. Navedenim Zakonom dalje je propisano da će predsjedavajući Vijeća ministara imenovati dva ministra za svoje zamjenike iz različitih konstitutivnih naroda. Dakle, iako Ustav BiH to ne propisuje, Zakonom o Vijeću ministara uvodi se etnički paritet u pogledu strukture ove institucije. Svaki ministar ima zamjenika, osim ministra odbrane, koji ima dva zamjenika iz reda različitih konstitutivnih naroda.

U pogledu načina odlučivanja, Zakon propisuje procedure odlučivanja Vijeća ministara BiH koje su neuobičajene za demokratske zemlje, a koje također poništavaju ustavni koncept efikasne vlade.

Naime, Zakonom o Vijeću ministara i Poslovníkom o radu propisane su različite procedure odlučivanja u ovoj instituciji. Tako, ako je riječ o pitanju o kojem u daljoj proceduri konačno odlučuje Parlamentarna skupština BiH, Vijeće ministara odlučuje većinom glasova članova koji su prisutni i glasaju. O ostalim pitanjima, a naročito o propisima, imenovanjima i postavljenjima iz nadležnosti Vijeća ministara, kao i o Poslovníku i njegovom tumačenju, Vijeće ministara odlučuje konsenzusom članova koji su prisutni i glasaju.

Ako se konsenzus ne postigne, predsjedavajući saziva članove Vijeća ministara koji su protiv (jednog ili više njih) kako bi se postiglo rješenje. U slučaju da se konsenzus ne postigne u roku od sedam dana, odluku donosi Vijeće ministara većinom glasova članova koji su prisutni i glasaju, u kojoj mora biti glas najmanje jednog člana iz reda svakog konstitutivnog naroda.

Posebno je zanimljivo rješenje, tj. odredba Zakona o Vijeću ministara, koja utvrđuje položaj zamjenika ministra u proceduri odlučivanja. Tako, ukoliko zamjenik ministra zamjenjuje ministra, njegov glas računa se u većinu koja je potrebna za usvajanje akata o kojima se konačno izjašnjava Parlamentarna skupština BiH, kao i u slučaju potrebnog konsenzusa o ostalim pitanjima. Ukoliko konsenzusa nema, glas zamjenika ministra uračunava se u većinu, ali se ne smatra potrebnim glasom pripadnika bilo kojeg od konstitutivnih naroda.

Tokom mirovnih pregovora polazilo se od uobičajene koncepcije da se različiti interesi, uključujući i etničke, izražavaju u parlamentu i da tamo dolazi do sinteze tih interesa u procesu parlamentarnog odlučivanja. Izvršna vlast treba efikasno funkcionisati, uz kontrolu parlamenta i zaštitu principa ustavnosti i zakonitosti, pa su u tom smislu i ustavna rješenja koja idu u pravcu koncepta efikasne i funkcionalne vlade.

Dakle, Zakonom i Poslovníkom, suprotno konceptu Ustava BiH, u Vijeću ministara BiH uspostavljen je etnički paritet i izuzetno komplikovane procedure odlučivanja, koje su često puta uzrokom blokade ove institucije. Na ovaj način, aktima niže pravne snage od Ustava, poništen je koncept „efikasne vlade“ u slučaju Vijeća ministara BiH. Ovakva rješenja veoma često dovode do blokade Vijeća ministara. To ima dalekosežne štetne posljedice ne samo na legitimni cilj u pogledu funkcionisanja ostalih institucija i ukupnog sistema u cjelini nego i na ostvarivanje interesa svih građana i naroda. Sve to negativno utiče na ukupni demokratski kapacitet ovog organa izvršne vlasti.⁵

DEMOKRATSKI KAPACITET USTAVNOG PORETKA BOSNE I HERCEGOVINE S OBZIROM NA ČINJENICU NEPROVOĐENJA EVROPSKE KONVENCIJE, NJENIH PROTOKOLA I PRESUDA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U STRAZBURU

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i njeni protokoli, kao što je poznato, dio su ustavnog poretka BiH po sili samog Ustava (član II/2.), ali i po činu ratifikacije. Tako je BiH po svom Ustavu, ali i činom ratifikacije, prihvatila nadležnost Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, pored toga što je obavezna implementirati Evropsku konvenciju i

⁵ O Vijeću ministara BiH, vidi i: Trnka i Begić 2025: 447-452.

njene protokole u unutrašnji pravni poredak, što zahtijeva i provođenje ustavne reforme. S tim u vezi, moguće je konstatovati sljedeće devijacije.

Bosna i Hercegovina nikada nije izvršila svoju obavezu usklađivanja unutrašnjeg pravnog poretka s Evropskom konvencijom i njenim protokolima. Time se krši međunarodna obaveza pravne prirode, ali i unutrašnje pravo BiH, imajući u vidu da su Evropska konvencija i njeni protokoli dio pravnog poretka BiH po sili Ustava, kao i činjenicu da je, pored toga, BiH ratifikovala navedene instrumente međunarodnopravnog karaktera. Pri tome, između ostalog, treba imati u vidu i odredbu člana III/3.b) Ustava BiH, koja propisuje da su opšta načela međunarodnog prava sastavni dio pravnog poretka BiH i entiteta.⁶

Zbog neprovođenja Evropske konvencije i njenih protokola, odnosno diskriminatorских odredbi Ustava BiH, Evropski sud za ljudska prava donio je od 2009. godine pet presuda kojima je utvrdio povrede ovih međunarodnih instrumenata u pojedinačnim slučajevima, odnosno povrede ljudskih prava građana BiH. Pri tome je riječ o ljudskim pravima od čijeg poštivanja i uživanja presudno zavisi demokratski kapacitet institucija javne vlasti.

⁶ Jedno od tih načela, pored ostalih, koje ima poseban značaj i težinu u situaciji kada BiH treba da implementira preuzetu obavezu međunarodnog karaktera, jest načelo *pacta sunt servanda*, prema kojem „svaki ugovor na snazi vezuje članice i one treba da ga dobronamjerno izvršavaju“. Riječ je, dakle, o pravilu načelnog / principijelnog karaktera koje je usmjereno na konsekventno i dosljedno izvršavanje obaveza međunarodnopravnog karaktera, odnosno obaveza iz međunarodnih ugovora koje je država zaključila ili kojima je pristupila, čije neizvršavanje i/ili kršenje može dovesti do odgovornosti države stranke po međunarodnom pravu u skladu s Bečkom konvencijom o pravu ugovora iz 1969. i drugim primjenjivim pravilima međunarodnog prava. Izvršavanje tih obaveza u slučaju Bosne i Hercegovine, međutim, ujedno predstavlja obavezu po unutrašnjem pravu, odnosno po njenom Ustavu (vidi o tome: Begić 2021: 162-164).

Podsjećanja radi, riječ je o presudama u predmetu Sejdić-Finci protiv BiH,⁷ Zorić protiv BiH,⁸ Pilav protiv BiH,⁹ Šlaku protiv BiH¹⁰ i Pudarić protiv BiH.¹¹ Sve aplikacije i presude tiču se povreda Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i njenih protokola u pogledu povrede pasivnog biračkog prava građana BiH, odnosno nemogućnosti kandidature za određene ključne funkcije zbog etničke pripadnosti aplikanata.

Na ovaj način utvrđeno je da su propisanom strukturom i načinom izbora Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH i Predsjedništva BiH prekršena prava građana BiH iz reda tzv. „Ostalih“, odnosno građana koji pripadaju nacionalnim manjinama i građana koji svoju nacionalnu pripadnost vezuju za državljansko-građansku pripadnost Bosni i Hercegovini. Međutim, navedenim rješenjima diskriminirani su i građani koji pripadaju konstitutivnim narodima. Riječ je o višestrukoj diskriminaciji po osnovu etničke i entitetske pripadnosti u fazi izbora i u domenu pasivnog biračkog prava koja se provodi u fazi izbora, tj. u fazi u kojoj bi javna vlast trebala da stiče demokratski legitimitet i kapacitet.

Nedavno su donesene još dvije presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetima Begić protiv BiH (br. 5067/23 i 16613/23). Jednom presudom utvrđena je povreda člana 1. Protokola 12. Evropske konvencije u pogledu nemogućnosti aplikanta da se kandiduje za funkciju predsjedavajućeg

⁷ Evropski sud za ljudska prava, u predmetu Sejdić-Finci protiv BiH, utvrdio je povredu člana 14. Evropske konvencije u vezi s članom 3. Protokola br. 1. koji se odnosi na nemogućnost aplikanata da se kandidiraju na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine, te povredu člana 1. Protokola br. 12 zbog nemogućnosti aplikanata da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.

⁸ Evropski sud za ljudska prava, u predmetu Zorić protiv BiH, utvrdio je povredu člana 14. Evropske konvencije u vezi s članom 3. Protokola br. 1, te povredu člana 1. Protokola br. 12 u odnosu na nemogućnost da se aplikantica kandidira na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine. Evropski sud također je u ovom predmetu utvrdio povredu člana 1. Protokola br. 12 u odnosu na nemogućnost da se aplikantica kandidira na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.

⁹ U predmetu Pilav protiv BiH, Evropski sud za ljudska prava utvrdio je povredu člana 1. Protokola br. 12 zbog nemogućnosti aplikanta da se kandidira za funkciju člana Predsjedništva BiH.

¹⁰ U predmetu Šlaku protiv BiH, Evropski sud za ljudska prava utvrdio je povredu člana 14. Evropske konvencije u vezi s članom 3. Protokola br. 1, te povredu člana 1. Protokola br. 12 u odnosu na nemogućnost aplikanta da se, kao pripadnik albanske nacionalne manjine, kandidira na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine. Evropski sud također je u ovom predmetu utvrdio i povredu člana 1. Protokola br. 12 u odnosu na nemogućnost aplikanta da se kandidira na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.

¹¹ Evropski sud za ljudska prava, u predmetu Pudarić protiv BiH, utvrdio je povredu člana 1. Protokola br. 12, zbog nemogućnosti aplikanta da se kandidira za funkciju člana Predsjedništva BiH.

i zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, o čemu je već bilo riječi. Drugom presudom Evropskog suda u predmetu Begić protiv BiH utvrđena je povreda člana 1. Protokola 12. Evropske konvencije zbog nemogućnosti kandidovanja na funkciju predsjednika / potpredsjednika entiteta FBiH. Kuriozitet ove druge presude u odnosu na sve druge predmete je u tome što je aplikant u ovom slučaju diskriminisan na osnovu kontroverznih pravila koja je svojim odlukama nametnuo visoki predstavnik Kristijan Šmit u izbornoj noći 2. oktobra 2022. godine. Visoki predstavnik je pri tome čak potpuno zanemario / prekršio Odluku Ustavnog suda BiH iz 2015. godine. Tom Odlukom, u predmetu br. U-14/12, Ustavni sud BiH utvrdio je da su odredbe Ustava entiteta i Izbornog zakona BiH kojima je propisan način izbora predsjednika i dva potpredsjednika entiteta u suprotnosti s Ustavom BiH (član II/4.) i članom 1. Protokola 12. Evropske konvencije. Uprkos tome, visoki predstavnik je svojim odlukama propisao način izbora na navedene funkcije kojim je produbio stanje diskriminacije.

Bosna i Hercegovina, dakle, ne poštuje i ne provodi Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i njene protokole. Bosna i Hercegovina, s tim u vezi, ne provodi niti presude Evropskog suda za ljudska prava, imajući u vidu da niti jedna od navedenih presuda još uvijek nije provedena, iako je prva od njih donesena još davne 2009. godine. To naročito utiče u negativnom smislu na demokratski kapacitet, kako predmetnih institucija koje se biraju na bazi diskriminatorских normi, tako i čitavog ustavnopravnog poretka BiH, pogotovo uzimajući u obzir da je riječ o diskriminaciji i kršenju ljudskih prava u fazi izbora, odnosno u fazi legitimacije javne vlasti u državi koja, barem nominalno, teži da bude demokratska.¹²

ZAKLJUČAK

Na koncu, za prevazilaženje postojećeg stanja, mogu se definirati sljedeće preporuke generalne prirode.

Suštinska preporuka opšte prirode odnosi se na prijeko potrebno usaglašavanje ustavnog poretka Bosne i Hercegovine, uopšte i u detaljima, s opšteprihvaćenim međunarodnim demokratskim standardima pravne prirode, koji su po sili Ustava dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine. To, prije svega, znači prioritarno provođenje presuda Evropskog suda za ljudska prava, a potom i usaglašavanje ustavnog poretka Bosne i Hercegovine s evropskim demokratskim pravnim standardima i u drugim segmentima, bez čega se ne

¹² U pogledu položaja delegata iz reda „Ostalih“ u Domu naroda Parlamenta FBiH, vidi Odluku Ustavnog suda BiH u predmetu br. AP-849/23, Zuhrić i drugi (US BiH 2025).

može govoriti niti o implementaciji Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, niti o evropskom putu zemlje.

Potrebno je postavljanje standarda u razumijevanju Ustava Bosne i Hercegovine ne samo kao pravnog akta najviše pravne snage koji se mora poštovati u svim svojim segmentima nego i kao svojevrsnog procesa ustavno-evolutivne prirode koji, u svom provođenju i privođenju svrsi, mora biti podvrgnut principu vladavine prava.

Imajući u vidu teorijsku i praktičnu širinu opšteprihvaćenih međunarodnih demokratskih standarda pravne prirode u njihovoj konsekventnoj primjeni, provođenje navedenih preporuka moguće je kroz više različitih varijanti, odnosno modela, što bi moglo olakšati put reforme ustavnog sistema BiH ako se ovaj nužni proces shvati na pravilan i adekvatan način.

LITERATURA

- Avramović, S. (2000). *Opšta pravna istorija, Stari i srednji vek*. Beograd: Pravni fakuBarnes, Samuel H. (2001) „The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies“. *The American Journal of International Law* 95 (1), 86-101.
- Begić, Zlatan (2021) *O ustavu, legalitetu i legitimitetu: Bosna i Hercegovina – od ZAVNOBiH-a do Dejtona i poslije*. Sarajevo: Fakultet za upravu Univerziteta.
- Begić, Zlatan (2024) „The Dayton concept of performing legislative and other functions of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina: Collapse of the rule of law and effective political democracy“. U: Dunja Duić i Tunjica Petrašević (ur.), *EU at the Crossroads – Ways to Preserve Democracy and Rule of Law – Book of Proceedings*. EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), Vol. 8. Osijek: Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek, 163-183.
- Bieber, Florian (2006) *Post-war Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Caspersen, Nina (2004) „Good Fences Make Good Neighbours? A Comparison of Conflict-Regulation Strategies in Postwar Bosnia“. *Journal of Peace Research* 41 (5), 569-588.
- Chandler, David (2000) *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*. Pluto Press.
- Chollet, Derek (2005) *The Road to the Dayton Accords: A Study of American Statecraft*. New York: Palgrave Macmillan.
- Conces, Rory J. (2005) „A Sisyphean Tale: The Pathology of Ethnic Nationalism and the Pedagogy of Forging Humane Democracies in the Balkans“. *Studies in East European Thought* 57 (2), 139-184.
- Friedman, Francine (2005) *Bosnia and Herzegovina: A polity on the brink*. New York: Taylor and Francis e-Library.

- Graham, John (1998) „Black Past, Grey Future? A Post-Dayton View of Bosnia and Herzegovina. A Personal Essay Based on the Author's Experience in Bosnia in 1996 and 1997“. *International Journal* 53 (2), 204-220.
- Horowitz, Shale (2003) „War after Communism: Effects on Political and Economic Reform in the Former Soviet Union and Yugoslavia“. *Journal of Peace Research* 40 (1), 25-48.
- Ibrahimagić, Omer (2005) *Državno uređenje Bosne i Hercegovine: ustavne teme i političke dileme*. Sarajevo.
- Manning, Carrie (2008) *The Making of Democrats: Elections and Party Development in Postwar Bosnia, El Salvador, and Mozambique*. Palgrave Macmillan.
- Mirašić, Dženeta (2009) *Bosanski model demokratske vlasti*. Tuzla: Narodna i univerzitetska biblioteka „Derviš Sušić“.
- Nystuen, Gro (2005) *Achieving Peace or Protecting Human Rights? Conflicts between Norms Regarding Ethnic Discrimination in the Dayton Peace Agreement*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Papayouanou, Paul A. (1997) „Intra-Alliance Bargaining and U.S. Bosnia Policy“. *The Journal of Conflict Resolution* 41 (1), 91-116.
- Reilly, Benjamin (2001) *Democracy in divided societies: Electoral engineering for conflict management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ribičić, Ciril, Zlatan Begić i Dejan Pavlović (2016) *Bosnia and Herzegovina after Sejdić-Finci case*. Regensburg: Universitätsverlag Regensburg.
- Schneckener, Ulrich (2002) „Making Power-Sharing Work: Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation“. *Journal of Peace Research* 39 (2), 203-228.
- Singer, Peter W. (2000) „Bosnia 2000: Phoenix or Flames?“. *World Policy Journal* 17 (1), 31-37.
- Steiner, Michael (2003) „Seven Principles for Building Peace“. *World Policy Journal* 20 (2), 87-93.
- Trnka, Kasim i Zlatan Begić (2025) *Ustavno pravo*. Tuzla: Pravni fakultet Univerziteta.
- US BiH (2025) *Odluka o dopustivosti i meritumu*, Predmet broj AP-849/23 (Zuhrić i drugi), Sarajevo, 23. 1. 2025. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/AP-849-23-1422886.pdf

The Democratic Capacity of the Legislative and Executive Institutions of Bosnia and Herzegovina: The Parliamentary Assembly and the Council of Ministers

ABSTRACT

This paper refers to the shortcomings within the current constitutional order of Bosnia and Herzegovina, from the point of view of generally accepted international democratic standards of a legal nature, the fundamental principles of the constitutional law as science, that is, from the point of view of the principle of the rule of law. In this sense, the shortcomings in relation to the method of election and decision-making of the state representative constitutional and legislative body—the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina—were elaborated on. Then, an analysis of the structure and decision-making procedures of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, i.e. the provisions of the State Law on the Council of Ministers in relation to the relevant provisions of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, was given, and the observed shortcomings were identified, first of all, from the point of view of the compatibility of the constitutional, on the one hand, and the concept determined by the Act of Law, on the other, in terms of the position and functioning of this state institution of executive power. The third part of this paper refers to the disruption in the application of the rule of law principle caused by the long-term ignoring of the obligation of a legal nature concerning the implementation of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its protocols, and the judgments of the European Court of Human Rights in Strasbourg passed due to violations of the voting rights of the citizens of Bosnia and Herzegovina in the election phase, i.e. in the phase of legitimizing public authority. From the point of view of perceived shortcomings, an analysis of the state of democratic capacity, both of the observed institutions of legislative and executive power, as well as of the overall constitutional order of Bosnia and Herzegovina, is given, with recommendations of a general nature within which it is possible to conceive different concrete solutions in accordance with the principle of the rule of law.

Keywords: Peace agreement, Constitution of Bosnia and Herzegovina, Institutions of legislative and executive power, International democratic

standards, European Convention and its protocols, judgments of the European Court of Human Rights in Strasbourg, Democratic capacity.