

Bosna i Hercegovina u procesu ispunjavanja političkih kriterija iz Kopenhagena: napredak ili stagnacija?

Bosnia and Herzegovina in the Process of Fullfiling the Copenhagen's Political Criteria: Progress or Stagnation?

Dr. sc. Dženeta Omerdić

Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, docentica
dzeneta.omerdic@untz.ba

Sažetak: Zadatak državnih organa vlasti je da, u okviru propisanih nadležnosti, omogućavaju potpunu i efikasnu realizaciju principa vladavine prava, te da svim pojedincima omoguće nesmetano učešće u procesu stvaranja i ostvarenja ljudskih prava i temeljnih sloboda. U smislu navedenog, u radu se analizira status Bosne i Hercegovine u evropskom integracijskom procesu, sa aspekta političkih kriterija usvojenih u Kopenhagenu u junu 1993. godine. Poseban akcenat je stavljen na analizu institucija Bosne i Hercegovine i njihove normativne, profesionalne i infrastrukturne spremnosti (i sposobnosti) da garantuju realizaciju temeljnih demokratskih načela. Nadalje, u radu se analiziraju i mjere koje su najavljene usvojenom Reformskom agendom za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. godine, a koje se primarno odnose na realizaciju načela vladavine prava i proces dobrog upravljanja.

Ključne riječi: Politički kriteriji iz Kopenhagena, Bosna i Hercegovina, demokratija, vladavina prava, reformska agenda

JEL Classification: K19, K33

DOI:

dx.doi.org/10.14706/DO15222

Historija članka:

Dostavljen: 09.11.2015.

Recenziran: 17.12.2015.

Prihvaćen: 24.12.2015.

Abstract: *The task of state authorities is to enable, within its competencies, full and effective implementation of the principle of the rule of law, and to allow all individuals to participate in process of creation and achievement of human rights and fundamental freedoms. In connection to aforementioned, and according to the political criteria adopted in Copenhagen in June 1993, the paper analyzes status of Bosnia and Herzegovina in the European integration process. Special emphasis is placed on the analysis of the institutions of Bosnia and Herzegovina and their normative, professional and infrastructural readiness (and ability) to guarantee the implementation of fundamental democratic principles. Furthermore, the paper analyzes the measures that have been announced in the adopted reform agenda for Bosnia and Herzegovina 2015-2018, which are primarily related to the implementation of the principle of the rule of law and to the process of good governance.*

Keywords: *Political criteria from Copenhagen, Bosnia and Herzegovina, democracy, the rule of law, reform agenda*

JEL Classification: *K19, K33*

DOI:

dx.doi.org/10.14706/DO15222

Article History:

Submitted: 09.11.2015.

Reviewed: 17.12.2015.

Accepted: 24.12.2015.

UVOD

Kao entitet "sui generis", Evropska Unija je stvorena međunarodnim ugovorima, institucionalno se mijenjala, razvijala i usavršavala na osnovu sporazuma, te je iz čisto ekonomske "sfere" svog djelovanja, kako je prvobitno i zamišljeno u ugovorima iz pedesetih godina prošlog stoljeća, i opet zahvaljujući sporazumima, prešla u tzv. političko-ekonomsku "sferu". Nastala na temeljima tri zajednice: Evropske zajednice za uglj i čelik, Evropske atomske zajednice i Evropske ekonomske zajednice, savremena Evropska unija, kao specifična pravna tvorevina čiji se ciljevi ostvaruju putem prava, i njen institucionalni okvir, barem u normativnom smislu riječi, omogućavaju evropskim državama nacijama da, poštujući temeljna načela slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i principa vladavine prava, "grade svoje politike na elementima koji ih spajaju, odnosno onim elementima koji su im zajednički", ne zaboravljajući pri tome na lekcije koje su naučili iz Drugog svjetskog rata (Džombić, 2012; Misita, 2010; Reich, 2005; Habermas, 2011; Follesdal, 2003; Medović, 2009).

S tim u vezi, a na temelju člana 49 st. 1 Ugovora o Evropskoj Uniji, svaka evropska država može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji ukoliko poštuje i promiče temeljne vrijednosti „ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina“. Države su dužne poštovati i sve druge vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu „u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca“. (čl. 2 i 49 Ugovora o Evropskoj Uniji). Nadalje, prilikom odlučivanja o prijemu u članstvu EU, kako je to normirano čl.49 st.1 Ugovora o Evropskoj uniji, „uzimaju se u obzir“ i kriteriji, odnosno uvjeti, dogovoreni od strane Evropskog savjeta. Ovdje je, zapravo, riječ o kriterijima usvojenim u Kopenhagenu u junu 1993. godine (tzv. Kopenhagenski kriteriji), koji se klasificiraju u tri kategorije: politički, ekonomski i pravni kriteriji. Pod političkim kriterijima, koji će prevashodno i biti analizirani u ovom radu, podrazumijevaju se stabilne institucije koje predstavljaju „osnove demokratskog poretka, vladavine prava, poštovanja ljudskih prava i prava manjina, kao i akceptiranje političkih ciljeva Evropske unije“. S druge strane, ekonomski kriteriji podrazumijevaju „postojanje efikasne tržišne ekonomije koja se može nositi sa pritiskom tržišne

utakmice, kao i osposobljenih tržišnih subjekata za konkurentske pritiske i tržišna pravila Evropske unije“. Za razliku od političkih i ekonomskih kriterija, pravni se odnose na „obavezu preuzimanja cjelokupne pravne stečevine Evropske unije“ (Halilović, 2013; Meškić i Samardžić, 2012). Kopenhagenski kriteriji su dopunjeni kriterijem iz Madrida (1995) koji se odnosi na uspostavljanje efikasne državne administrativne strukture koja bi „mogla ispunjavati obaveze koje sa sobom nosi članstvo u EU“ (Meškić i Samardžić, 2012; Halilović, 2013).

U želji da se pridruži porodici evropskih država, Bosna i Hercegovina je, barem deklarativno, davno započela svoj put. Naime, Bosna i Hercegovina je, kao nezavisna i suverena država, još u junu 1992. godine na nedvosmislen način izrazila svoju evropsku opredijeljenost. S tim u vezi, u *Platformi za djelovanje Predsjedništva Bosne i Hercegovine u ratnim uslovima (26.06.1992.)* naglašeno je za kakve je međudržavne odnose zainteresovana BiH, te je apostrofirano da, pored povezivanja „sa svim susjednim državama kao i drugim državama na bazi uzajamnog poštovanja i ravnopravnosti“, Republika Bosna i Hercegovina ima „poseban interes da postane ravnopravna članica Evropske zajednice“ (Platforma za djelovanje Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine u ratnim uslovima, 26.06.1992). No, uslijed specifičnog ustavnog (i državnog) uređenja, unutrašnje rascjepkanosti, kao i izostanku političke volje subjekata koji imaju „ključnu“ ulogu u procesu rješavanja postojećih pravno-političkih pitanja, i 23 godine nakon usvojene Platforme, Bosna i Hercegovina još uvijek nije članica Evropske unije – i danas se razgovara o temama koje su odavno trebale biti riješene i „zaključene“. Današnji napredak Bosne i Hercegovine na putu ka EU, kako je istaknuto u Izvještaju za Bosnu i Hercegovinu za 2015. godinu, zavisi od efikasnosti sprovođenja usvojene Reformske agende za Bosnu i Hercegovinu, stoga će se (ne)djelotvornosti i (ne)spremnosti državnih organa vlasti u realizaciji političkih kriterija analizirati kroz aktivnosti i mjere sadržane u Agendi.

Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu: uslov za napredak u procesu evropskih integracija

Vijeće za vanjske poslove EU je 15.12.2014. godine definisalo osam zaključaka kojima je izražena opredijeljenost za perspektivu Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji. Nadalje, među usvojenim zaključcima su sadržani i oni kojima se predstavnici EU obavezuju na saradnju sa bosanskohercegovačkim organima

vlasti povodom izrade "početnog plana za reforme u skladu sa pravnom stečevinom Evropske unije". Zajednički program reformi treba da uključuje, prije svega, "reforme u skladu sa Kopenhaškim kriterijima (socioekonomske reforme, uključujući i 'Sporazum za rast i zapošljavanje', vladavinu prava, dobru upravu) i dogovoreno pitanje funkcionalnosti (uključujući i mehanizam koordinacije po pitanjima EU)¹. S tim u vezi, u nastojanju da odgovore na zaključke Vijeća za vanjske poslove EU o Bosni i Hercegovini, Vijeće ministara BiH, Vlada Federacije BiH, Vlada Republike Srpske, Vlada Brčko Distrikta, kao i vlade na kantonalnim nivoima vlasti, izrazili su spremnost da institucionalnim (a ne partijskim!) djelovanjem započnu reforme koje su nužne kako bi se Bosna i Hercegovina pridružila tzv. evropskoj porodici država (Miraščić, 2015b).

Izvršni organi svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, u namjeri da "ojačaju" vladavinu prava i borbu protiv korupcije *usvojili* su Reformsku agendu za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018 godine. Riječ je, zapravo, o *skupu planiranih mjera* kojim bosanskohercegovački organi vlasti nastoje ispuniti ranije preuzete (međunarodne) obaveze, te na taj način sačiniti određeni pomak u evropskom integracionom procesu. Premda se Reformska agenda znatnim dijelom oslanja na usvojene političke programe Vijeća ministara i entitetskih vlada, ipak je, na temelju (ne)zvaničnih istupa predstavnika vlasti, šira (ne)naučna i (ne)stručna javnost došla do zaključka da Agenda ne predstavlja samostalan projekat nacionalnih (izvršnih) organa vlasti, nego da su, prilikom sačinjavanja teksta, glavne smjernice davali predstavnici međunarodne zajednice, i to prevashodno predstavnici međunarodnih finansijskih institucija (Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka), kao i predstavnici Evropske unije². No, bez

¹ Tekst dostupan na: http://europa.ba/wp-content/uploads/2015/05/delegacijaEU_2014121515000547eng.pdf (očitanje: 30.11.2015.)

² U prilog ovoj tvrdnji svakako ide i sam tekst Reformske agende u kojem se na više mjesta naglašava da će pojedine oblasti biti reformisane "u konsultacijama sa Svjetskom bankom i MMF-om". Nadalje, o uspostavljenom konsenzusu i nedvojbenoj podršci međunarodne zajednice reformskom procesu govori i specijalni predstavnik Evropske unije u Bosni i Hercegovini i šef Delegacije EU u BiH, ambasador Lars-Gunnar Wigemark koji naglašava da Reformska agenda predstavlja rezultat "do sada najopsežnijeg proces konsultacija ikada u BiH. (...) Inicijalnu inspiraciju osigurao je Forum za prosperitet i zapošljavanje, održan u maju 2014. godine, uz učesće cijelog niza predstavnika nevladinog sektora, akademske i poslovne zajednice te političkih predstavnika. (...) Tokom izrade, Reformska agenda je prošla kroz više radnih verzija i brojne diskusije. (...) svoju podršku su iskazale i Evropska unija, Međunarodni monetarni

obzir ko se smatra *stvarnim kreatorom* Agende, ovaj dokument determinisan je kao uslov za napredak Bosne i Hercegovine u evropskom integracijskom procesu. Stoga se nerijetko usvajanje Reformske agende³ u javnosti predstavlja kao djelovanje državnih organa vlasti kojim se nastoji iz retoričke preći u faktičku, odnosno realizacijsku fazu.

Institucijska struktura vlasti u Bosni i Hercegovini

S namjerom da se zaustavi agresija na Bosnu i Hercegovinu i da se stabilizuju prilike, kako u samoj Bosni i Hercegovini tako i u regionu, 14. decembra 1995. godine u Parizu je potpisan Opći okvirni sporazum za mir Bosni i Hercegovini (Dejtonski sporazum)⁴. Zahvaljujući Dejtonskom sporazumu, Bosni i Hercegovini, koja se sastoji od dva entiteta (Republika Srpska i Federacija BiH) i Brčko Distrikta (ustanovljenog naknadnom arbitražom), garantovan je teritorijalni integritet (u međunarodno priznatim granicama), državni suverenitet i međunarodni subjektivitet, ali je njime Bosna i Hercegovina dobila i Ustav (Aneks 4), kojim je, zapravo, i kreiran današnji ustavno-pravni poredak (Miraščić, 2012) i specifično državno uređenje. Na osnovu složenog bosanskohercegovačkog državnog uređenja, ključne institucije nadležne za realizaciju obaveza proizašlih iz procesa evropskih integracija svakako su parlamenti (skupštine, odnosno vijeća) koji djeluju na državnom nivou, entitetskom, kantonalnom i općinskom nivou, kao i na području Brčko distrikta, te egzekutivni organi vlasti: Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara na državnom nivou, entitetske vlade i predsjednici,

fond, Svjetska banka i Evropska banka za obnovu i razvoj, ali i predstavnici drugih vlada, uključujući Sjedinjene Američke Države. Vodeće zemlje poput Japana, Rusije i Turske također su izrazile svoju podršku setu sveobuhvatnih reformi, na primjer, tokom posljednje sjednice Vijeća za provedbu mira u Bosni i Hercegovini." (Wigemark, 2015)

³ Reformska agenda prikazana je u šest značajnih oblasti i to: Javne finansije, oporezivanje i fiskalna održivost; Poslovna klima i konkurentnost; Tržište rada; Reforma socijalne zaštite i penzija; Vladavina prava i dobro upravljanje, te Reforma javne uprave.

⁴ Dejtonski mirovni sporazum rezultat je intenzivnih pregovora vođenih u novembru 1995. godine u američkoj vazduhoplovnoj bazi u gradu Dayton (država Ohio). 21. novembra 1995. godine sporazum je napravljen i parafiran, a njegovo svečano potpisivanje obavljeno je 14. decembra 1995. godine u Parizu. Potpisnici Mirovnog sporazuma bili su: predstavnici Bosne i Hercegovine, Hrvatske i SR Jugoslavije, te predstavnici Kontakt grupe, odnosno "kumovi" (Francuska, Njemačka, Rusija, SAD i Velika Britanija). Dejtonski sporazum se sastoji od Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i 11 aneksa uz ovaj sporazum. Detaljnije vidjeti: Miraščić, 2009

Bosna i Hercegovina u procesu ispunjavanja političkih kriterija iz Kopenhagena:
napredak ili stagnacija?

kantonalne vlade i premijeri, općinski načelnici i gradonačelnici, te vlada Brčko distrikta. Izuzetno bitnu ulogu u procesu ispunjavanja kriterija definisanih u Kopenhagenu (i Madridu), kao i realizaciji obaveza predviđenih u usvojenoj Reformskoj agendi, imaju sudski organi vlasti koji djeluju na teritoriji Bosne i Hercegovine.⁵

Uloga zakonodavnih organa vlasti u evropskom integracijskom procesu

Primaran zadatak svih suverenih organa vlasti jeste stvaranje normativnog okvira zahvaljujući kojem će se omogućiti dosljedna i efikasna implementacija principa demokratije, vladavine prava, nediskriminacije i jednakosti svih građana. Ključni zahtjev sadržan u navedenim principima ogleda se u obavezi države da uspostavi vlast koja se "mora obnašati prema pravnim procedurama, načelima i ograničenjima i u kojoj svaki građanin u slučaju kršenja njegovih prava ima na raspolaganju pravna sredstva odbrane protiv svih drugih subjekata prava bez obzira na njihov društveni položaj i moć" (Mirašćić, 2012; Medović, 2009).

U postupku ispunjavanja političkih kriterija definisanih u Kopenhagenu, djelovanje zakonodavnih organa na svim nivoima vlasti, a u skladu sa definisanim nadležnostima, od izuzetnog je značaja, naročito ukoliko se sagleda kroz prizmu primjene načela vladavine prava. Naime, sa teorijsko pravnog aspekta, načelo vladavine prava⁶ nužno je posmatrati kroz *načelo ustavnosti i zakonitosti* djelovanja državnih organa vlasti, odnosno kroz "normativnu i faktičku pravnu snagu koje ova načela imaju u datom državno-pravnom poretku, s jedne strane, te, s druge strane, kroz prava i slobode koja su osigurana građanima kao primarnim političkim subjektima" (Mirašćić, 2013). Načelo ustavnosti i zakonitosti rada državnih organa vlasti podrazumijeva njihovu obavezu da se prilikom vršenja poslova u okviru svoje nadležnosti pridržavaju ustava i zakona, odnosno da sve državne funkcije vrše na temelju važećih ustavnih i zakonskih normi⁷. Dominacijom načela zakonitosti (i ustavnosti) zapravo se nastoji spriječiti i/ili ograničiti samovolja državnih organa i državnih službenika⁸.

⁵ U ovom radu akcenat će biti stavljen na državne i entitetske legislativne i egzekutivne organe vlasti, kao i Ustavni sud BiH, dok će legislativni, egzekutivni i sudski organi vlasti Brčko distrikta, kantona i općina biti analizirani u nekom drugom radu.

⁶ Jedan od temeljnih aspekata načela vladavine prava, prema mišljenju Evropskog suda za ljudska prava, predstavlja princip pravne sigurnosti.

⁷ Odredbe sadržane u najvišim opštim pravnim aktima uređuju pitanja koja se odnose na strukturu, nadležnost i postupak odlučivanja zakonodavnih, izvršnih, sudskih i upravnih

Načelo zakonitosti rada državnih organa vlasti od posebnog je značaja u svim državama, bez obzira na oblik državnog uređenja, jer na jedinstven način uvodi „red“ u institucionalnu strukturu vlasti. Uvođenje „reda“ u institucionalnu strukturu vlasti ne predstavlja ništa drugo nego uspostavljanje hijerarhijskog odnosa među državnim organima, a samim tim i među pravnim aktima koje oni donose. Sa teorijsko-pravnog aspekta, funkcionisanjem državne institucionalne strukture vlasti u skladu sa načelima ustavnosti i zakonitosti, odnosno poštivanjem svih standarda i principa na kojima počivaju sve četiri državne djelatnosti, građanima je, kako sa normativnog tako i sa faktičkog aspekta, obezbjeđena lična i imovinska sigurnost, čime im je, zapravo, pružena pomoć od strane države i njenih predstavnika. Međutim, razvojem društvenih odnosa, kao i usložnjavanjem međunarodne društveno-političke i pravne scene, proširila se oblast unutar koje je građanima neophodan i drugi vid pomoći. Tako se u novijoj pravnoj (i političkoj) teoriji govori o pravu na pomoć koju pružaju državni organi vlasti u oblasti ekonomije, socijalne politike, obrazovanja, kulture i sl. (Miraščić, 2015a; Taranovski, 2003).

Pored toga, zadatak zakonodavnih organa vlasti jeste da, u okviru svojih nadležnosti, obezbijede da cjelokupan društveno-politički proces odlučivanja počiva na pojedincu/građaninu, te da se samo kao „nadopuna nedodirljivih ljudskih prava“ mogu garantovati određena kolektivna prava, pri čemu navedena prava kolektiviteta ni u kom obimu ne smiju „poništavati ili ograničavati individualna (ljudska) prava“ (Šarčević, 2009).

organa vlasti. Međutim, prema nekim autorima, legislativna djelatnost je samo u formalnom smislu podređena zakonima, dok u materijalnom smislu, odnosno sadržajnom „ne može da bude podređeno zakonu, jer ne može da čuva i ispunjava postojeće zakone u tom pogledu“. Drugim riječima, legislativna djelatnost ne djeluje izvan propisanih pravnih oblika, nego prilikom donošenja novih zakona, i izmjenama postojećih, djeluje na temelju odredbi kojima je normiran cjelokupan proces odlučivanja unutar najvišeg predstavničkog organa vlasti (Taranovski, 2003).

⁸ Ustavom Federacije BiH određeno je da su „*svi sudovi, organi uprave, institucije koje vrše javna ovlaštenja i drugi organi federalne vlasti*“ dužni primjenjivati i poštivati „*prava i slobode predviđene u aktima navedenim u Aneksu*“. Vidjeti: Član II.A 6 Ustava FBiH U pomenutom Aneksu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, objavljenog u „Službenim novinama Federacije BiH“ broj: 1/94, navedena su 22 instrumenta za zaštitu ljudskih prava koja imaju pravnu snagu ustavnih odredaba. Detaljnije vidjeti: Ustav FBiH

Bosna i Hercegovina u procesu ispunjavanja političkih kriterija iz Kopenhagena:
napredak ili stagnacija?

Kao najviši suvereni organ vlasti u Bosni i Hercegovini, koji je, pored ustavotvorne, zakonodavne i budžetske jurisdikcije, na temelju važećih ustavnih normi (čl. IV tačka 4 Ustava BiH), nadležan i za davanje saglasnosti za ratifikaciju međunarodnih ugovora, **Parlamentarna skupština BiH** ne predstavlja instituciju čijim izborom se, pa samim tim i funkcionisanjem, omogućava realizacija i promocija principa demokratije, jednakosti, nediskriminacije, vladavine prava, kao i svih drugih načela na kojima počiva savremena EU. Naime, za razliku od većine demokratskih zemalja, čiji su zakonodavni organi vlasti, a s obzirom na specifičnosti njihovog oblika državnog uređenja također dvodomni i kod kojih donji dom ima opšti predstavnički karakter, Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH, koji se, prema čl. IV tačka 2. Ustava sastoji od 42 člana, predstavlja "zbir delegacija entiteta"⁹ (Pobrić, 2000). S druge strane, izbor delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH predstavlja direktno kršenje odredaba Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, a što je 22. decembra 2009. godine potvrdio Evropski sud za ljudska prava u Strasbourgu presudom "Sejdić i Finci v. BiH"¹⁰. Naime, obzirom da se na temelju čl. IV tačka 1 Ustava BiH Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH sastoji od 15 delegata "od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba)", ovakvim izborom delegata pripadnici konstitutivnih naroda su onemogućeni da ostvaruju svoje aktivno i pasivno biračko pravo (Srbi iz FBiH, kao i Bošnjaci i Hrvati iz RS-a u Domu naroda nemaju svoje predstavnike), dok su pripadnici nacionalnih manjina, zajedno sa građanima koji se ne žele etnički izjašnjavati u potpunosti isključeni iz procesa odlučivanja unutar ovog parlamentarnog doma. Drugim riječima, važećim normativnim rješenjima, građanima Bosne i Hercegovine onemogućava se slobodno i potpuno uživanje temeljnih ljudskih prava i sloboda koje im, na osnovu odredaba međunarodnog i domaćeg prava, pripadaju.

Na nivou bosanskohercegovačkih entiteta, zakonodavnu vlast vrše: **Parlament FBiH**, čija se nadležnost odnosi na teritorij FBiH, i **Narodna skupština RS-a** koja djeluje na području Republike Srpske. Na temelju odredaba Ustava FBiH, zakonodavnu vlast vrši **Parlament FBiH**, koji se sastoji

⁹ Na osnovu čl. IV tačka 2 Ustava BiH, kojim se određuje da se "Predstavnički dom sastoji od 42 člana, od kojih se dvije trećine biraju sa teritorije Federacije, a jedna trećina sa teritorija Republike Srpske.", jasno se vidi da se izbor poslanika veže za njihovu entitetsku pripadnost.

¹⁰ Detaljnije vidjeti presudu "Sejdić i Finci v. BiH" od 22.12.2009. godine, dostupnu na: <http://echr.coe.int>.

od dva doma: Zastupničkog doma i Doma naroda¹¹. Pored ustavotvorne, zakonodavne i budžetske jurisdikcije, Parlament FBiH ima i nadležnost da ratifikuje međunarodne sporazume, ali i da utiče na (federalnu) izvršnu vlast.

Zastupnički dom Parlamenta FBiH predstavlja donji dom koji se sastoji od 98 poslanika¹², izabranih od strane građana FBiH. Međutim, bez obzira što bi, sa teoretsko-pravnog aspekta, ovaj dom Parlamenta FBiH trebao u potpunosti da predstavlja građane FBiH kao primarne političke subjekte, Amandmanom XXXII na Ustav FBiH primat je dat bosanskohercegovačkim kolektivitetima, odnosno konstitutivnim narodima, čime je u znatnoj mjeri odstupljeno od demokratskih principa na kojima se temelji vlast u savremenim državama¹³. S druge strane, premda je FBiH određena kao federacija kantona, *Dom naroda Parlamenta FBiH*, kao njegov gornji dom, ne sastoji se od jednakog broja delegata svih 10 kantona, koliko ih ulazi u sastav Federacije BiH, nego se unutar njega preferiraju interesi *kolektiviteta*. Za razliku od ranijih rješenja, prema kojima se ovaj dom sastojao od delegata iz reda Bošnjaka i Hrvata, kao i pripadnika iz reda ostalih naroda, danas u sastav ovog doma ulaze predstavnici sva tri konstitutivna naroda i to po 17 delegata iz reda svakog naroda, te 7 delegata iz reda Ostalih¹⁴. Prilikom izbora delegata u Dom naroda Parlamenta FBiH kombinuju se principi kantonalnog i etničkog predstavljanja, što podrazumijeva obavezu da se delegati biraju iz reda kantonalnih zakonodavnih organa vlasti, te da *etnička* struktura izabranih delegata u što većem procentu odgovara *etničkoj* strukturi stanovništva datog kantona. No, bitno je naglasiti da se normativne odredbe, koje su u ustavni sistem FBiH "unijete" putem Amandmana XXXIV ("Službene novine FBiH" br.16/02), nisu u praksi pokazale dovoljno efikasnim i primjenljivim na društveno-političke procese koji se odvijaju na teritoriji FBiH. Naime, uprkos odredbi da "delegati Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svakog kantona biraju poslanici iz tog konstitutivnog naroda u skladu sa izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona..." do danas se nije pronašlo adekvatno rješenje za popunu određenog broja

¹¹ Čl. IV.A.a) Ustava FBiH: "Zakonodavnu vlast će u Federaciji Bosne i Hercegovine vršiti Zastupnički dom i Dom naroda."

¹² Amandmanom XXXII ("Službene novine FBiH" br.16/02) na Ustav FBiH smanjen je broj poslanika Predstavničkog doma sa 140 na 98.

¹³ Amandman XXXII ("Službene novine FBiH" br.16/02) je određeno: "Najmanje četiri člana jednog konstitutivnog naroda će biti zastupljeno u Zastupničkom domu Federacija Bosne i Hercegovine".

¹⁴ Amandman XXXIII ("Službene novine FBiH" br.16/02)

poslaničkih mjesta u Parlamentu, rezerviranih za pripadnike konstitutivnih naroda (Miraščić, 2012). S tim u vezi, prema podacima dostupnim na službenoj web stranici Parlamenta FBiH, u trenutnom sazivu *federalnog* Doma naroda (2014.-2018.) umjesto Ustavom FBiH predviđenih 17, u radu ovog doma sudjeluje 13 delegata iz reda srpskog konstitutivnog naroda¹⁵. Za razliku od zakonodavnog organa većeg bosanskohercegovačkog entiteta, **Narodna skupština RS-a**, kao najviši predstavnik entitetske zakonodavne vlasti na teritoriji Republike Srpske, jednodomna je i sastoji se od 83 poslanika, koji se biraju neposrednim izborom građana¹⁶.

Obzirom na obavezu poštivanja principa na kojima počivaju savremeni demokratski pravni sistemi, neophodno je podsjetiti na usvajanje odluka od strane poslanika Narodne skupštine RS-a, a kojima se u mnogome otežava evropski put Bosne i Hercegovine. S tim u vezi, usvajanje odluke o održavanju referenduma o pravosuđu Bosne i Hercegovine na državnom nivou i njegovoj nadležnosti u Republici Srpskoj, kako je to apostrofirano i u Izvještaju za Bosnu i Hercegovinu za 2015. godinu, protivno je i odlukama Ustavnog suda BiH kojima je potvrđeno da je "pravosuđe na državnom nivou uspostavljeno u skladu sa Ustavom".

¹⁵ Slična situacija je bila i nakon opštih izbora održanih 2006. godine. Naime, na kantonalnim nivoima (na izborima) nije prošlo dovoljno predstavnika srpskog naroda, stoga se i nije mogao "popuniti" broj od 17 delegata. Detaljnije vidjeti: Miraščić, 2009

¹⁶ Odlukama Visokog predstavnika 2002. godine, propisano je da u sastavu Narodne skupštine moraju biti zastupljena najmanje po četiri zastupnika iz reda sva tri konstitutivna naroda. Intervencijom Visokog predstavnika 2002. godine uvodi se i tzv. **Vijeće naroda RS-a**, koje nema status donjeg skupštinskog doma, nego se njegova funkcija vezuje za odlučivanje o pitanjima koja se tiču vitalnih nacionalnih interesa. Posebno je važno naglasiti da se Amandmanom LXXVIII na Ustav RS-a iz 1992. uredilo da se Vijeće naroda sastoji od 30 delegata (po 8 iz reda sva tri konstitutivna naroda i 6 iz reda Ostalih). Nadalje, prema Ustavu RS-a, delegati Vijeća naroda biraju se iz reda poslanika Narodne skupštine koji, zapravo, konstituišu narodne klubove Srba, Hrvata i Bošnjaka. Ukoliko među poslanicima ne bude 8 predstavnika konstitutivnog naroda onda će klub tog konstitutivnog naroda birati onoliko delegata koliko taj klub stvarno ima članova. Detaljnije vidjeti: Miraščić, 2009

Uloga izvršnih organa vlasti u evropskom integracijskom procesu

U procesu približavanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, značajnu ulogu ima ***Predsjedništvo Bosne i Hercegovine***, kao i ***Vijeće ministara Bosne i Hercegovine***.

Naime, na osnovu Ustava BiH, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine predstavlja izvršni organ vlasti koji je, između ostalog, nadležan za vođenje vanjske politike BiH, kao i za vođenje pregovora za zaključivanje međunarodnih ugovora. Ustavnim odredbama (čl. V Ustava BiH) je normirano da se Predsjedništvo Bosne i Hercegovine "sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske". Premda je u Izvještaju za Bosnu i Hercegovinu za 2015. godinu naglašeno da je Predsjedništvo BiH usvojilo Izjavu za preduzimanje reformi i unapređenja procesa evropskih integracija (31.12.2014.), ipak je riječ o državnom organu vlasti čiji se izbor ne vrši u skladu sa načelima demokratije, nediskriminacije i svih drugih principa o kojima države koje pretenduju na članstvu u Uniji nužno trebaju voditi računa. Naime, kao kolektivni šef države i nosilac izvršne vlasti u okviru nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine prema svom sastavu i načinu odlučivanja izražava i osigurava interese i ravnopravnost konstitutivnih naroda - kolektiviteta (ali i entiteta!), te time u potpunosti zanemaruje pravo građanina Bosne i Hercegovine, što predstavlja eklatantno kršenje odredaba Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda, a što je i potvrđeno ranije pomenutom presudom Evropskog suda za ljudska prava. Na temelju odredaba Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda, koja je sastavni dio našeg pravnog sistema, garantuje se aktivno i pasivno biračko pravo građanima jedne države na cijelom njenom prostoru, dok čl.V Ustava BiH "oduzima" aktivno i pasivno biračko pravo Srbima u FBiH i Bošnjacima i Hrvatima u Republici Srpskoj, na način da Srbinu u FBiH onemogućava da se kandiduje za srpskog člana Predsjedništva i/ili da glasa za "svog" člana Predsjedništva, jer se on bira iz reda srpskog naroda u RS-u. Ista je situacija i sa Bošnjacima i Hrvatima u RS-u: bošnjački, odnosno hrvatski član Predsjedništva "dolazi" iz FBiH, tako da niti jedan pripadnik ovih konstitutivnih naroda koji živi u RS-u nema mogućnost da u potpunosti realizuje svoje aktivno i pasivno biračko pravo. Ovakvim normiranjem izbora članova Predsjedništva kojim se omogućava tzv. "parcijalna" zastupljenost konstitutivnih naroda krše se i odredbe Ustava BiH (čl.II tačka 3. i 4.), koje govore o ljudskim pravima i slobodama, kao

Bosna i Hercegovina u procesu ispunjavanja političkih kriterija iz Kopenhagena:
napredak ili stagnacija?

i o zabrani diskriminacije po bilo kom osnovu. U vezi sa sadržajem čl.V Ustava BiH, kao i strukture i načina izbora članova Predsjedništva BiH, tzv. Venecijanska komisija (Evropska komisija za demokratiju kroz pravo) 11. marta 2005. godine u tački 69. svoga "Mišljenja o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima visokog predstavnika" istakla je: "Ako članovi Predsjedništva koji se biraju iz entiteta predstavljaju sve građane koji žive u tom entitetu, a ne određeni narod, teško je opravdati da se moraju izjasniti kao pripadnici određenog naroda. Takvo pravilo djeluje kao da pretpostavlja da se samo pripadnici određene etničke grupe mogu smatrati potpuno lojalnim građanima entiteta koji mogu braniti njegove interese."

Prema ustavnim odredbama Vijeće ministara predstavlja "vladu" Bosne i Hercegovine, odnosno izvršni organ vlasti čija se primarna nadležnost vezuje za efikasno sprovođenje zakona i drugih akata nadležnih organa vlasti, a koja u krajnjoj instanci omogućava potpunu zaštitu prava i interesa bosanskohercegovačkih građana. S tim u vezi, Vijeće ministara BiH ima izuzetno značajnu ulogu i u procesu evropskih integracija, a što je potvrđeno i reformskim procesima koji su započeti usvajanjem Agende u julu ove godine.

Međutim, ono što bi se trebalo analizirati kada je riječ o ovom egzekutivnom organu vlasti, a imajući u vidu dosljednu i potpunu realizaciju načela ustavnosti i zakonitosti, o čemu je ranije bilo govora, svakako je zakonom **nametnuta** dominacija etničkog nad građanskim principom prilikom imenovanja ministara. Naime, ustavnim odredbama se ne predviđa broj ministara koji ulaze u sastav Vijeća ministara. Prema čl. V tačka 4.b) Ustava BiH "najviše dvije trećine svih ministara mogu biti imenovani sa teritorije Federacije", pri čemu se ne navodi izričito u kojem omjeru konstitutivni narodi iz FBiH, odnosno Republike Srpske, moraju biti zastupljeni u Vijeću ministara. Međutim, *Zakon o Vijeću ministara BiH* ("Službeni glasnik BiH" br. 38/02) u čl.5 nabraja 9 resornih ministara koji sačinjavaju ovaj organ izvršne vlasti, da bi se Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara ("Službeni glasnik BiH" br. 42/03) naknadno uspostavila funkcija ministra odbrane, čime je uspostavljeno i deseto ministarstvo. Nadalje, čl.6 st.1 Zakona o Vijeću ministara BiH određuje se da će se u sastavu Vijeće ministara "osigurati jednaka (paritetna) zastupljenost konstitutivnih naroda BiH"¹⁷ (Miraščić, 2009). Ovakvim zakonskim rješenjima u mnogome se odstupilo od dosljedne primjene načela ustavnosti, načela na kojima

¹⁷ Čl.6 st.1 Zakona o Vijeću ministara ("Službeni glasnik BiH" br.: 38/02, 42/03)

počiva većina savremenih državno-pravnih poredaka, a koje u svojoj suštini podrazumijeva suprematiju ustava i njegovih odredbi u odnosu na sve ostale opšte pravne akte i odredbe u njima sadržane. Intencija bosanskohercegovačkog "ustavotvorca" nije bila da se proces odlučivanja unutar Vijeća ministara BiH dodatno zakomplikuje, niti da se kroz rad ovog izvršnog organa vlasti štiti etnički ili entitetski interes (jer je to učinjeno kroz djelovanje Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, odnosno Predsjedništva BiH)¹⁸.

Na nivou Federacije BiH izvršnu vlast vrše **Predsjednik i potpredsjednici FBiH**, te **Vlada FBiH**¹⁹, dok na teritoriju manjeg bosanskohercegovačkog entiteta egzekutivnu vlast vrše **Predsjednik i potpredsjednici Republike Srpske**, kao i **Vlada RS-a**.

Na temelju važećih opštih pravnih akata, normirano je da, pored premijera/predsjednika Vlade, kojeg uz saglasnost oba potpredsjednika imenuje predsjednik Federacije, **Vladu FBiH** moraju sačinjavati "osam ministara iz reda bošnjačkog, pet ministara iz reda hrvatskog i tri ministra iz reda srpskog naroda. Jednog ministra iz reda ostalih može imenovati premijer/predsjednik Vlade iz kvote najbrojnijeg konstitutivnog naroda"²⁰. S obzirom na Ustavom FBiH definirane nadležnosti, Vlada FBiH ima izuzetno značajnu ulogu u procesu evropskih integracija. Međutim, za razliku od formalnopravne, faktička uloga Vlade FBiH u evropskom integracijskom procesu u najvećoj mjeri je determinisana (ne)stabilnošću parlamentarne većine i stranačkim interesima zastupanih kroz djelovanje ministara federalne vlade²¹, s jedne strane, te

¹⁸ Imajući u vidu nadležnosti Vijeća ministara BiH, kao i značaj koji ovaj državni organ ima u institucijskoj strukturi vlasti Bosne i Hercegovine, Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu je 19.10.2007. godine donio Odluku o donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Detaljnije vidjeti: Mirašćić, 2012.

¹⁹ Na nivou kantona, izvršnu vlast vrše kantonalne vlade u čijem sastavu su, prema ustavnim odredbama, konstitutivni narodi i pripadnici ostalih proporcionalno zastupljeni. Ova zastupljenost treba da odražava popis stanovništva iz 1991.godine. Detaljnije vidjeti: čl. V 3.8. (1) Ustava FBiH

²⁰ Ovo rješenje načinjeno je Amandmanom XII ("Službene novine FBiH" br. 13/97) i Amandmanom XLIV ("Službene novine FBiH" br. 52/02)

²¹ U namjeri da započne sa implementacijom proklamovanih mjera, u Federaciji BiH je donešen novi Zakon o radu, te su najavljene izmjene brojnih važećih opštih pravnih akata kojima se normiraju određene društvene oblasti koje su definisane Agendom i kao takve

Bosna i Hercegovina u procesu ispunjavanja političkih kriterija iz Kopenhagena:
napredak ili stagnacija?

nepostojanjem efikasnog mehanizma koordinacije, s druge strane. Tako se Vlada FBiH, koja je imenovana 6 mjeseci nakon opštih izbora održanih u oktobru 2014. godine, odmah na početku suočila sa problemima. Naime, uslijed usvajanja *Uredbe o načinu imenovanja upravljačkih struktura u javnim preduzećima* došlo je do neslaganja među koalicionim partnerima, što je u konačnici rezultiralo gubitkom parlamentarne većine. Nakon okončanja višemjesečnih pregovora oko formiranja nove vlade i uspostavljanja nove parlamentarne većine, nastavilo se sa realizacijom obaveza proizašlih iz evropskog integracijskog procesa.

Vlada Republike Srpske predstavlja kolektivni organ izvršne vlasti na čijem čelu se nalazi predsjednik vlade. Kandidata za predsjednika Vlade imenuje predsjednik RS-a, a on Narodnoj skupštini, pored programa, predlaže i sastav Vlade RS-a. Godine 2002. načinjene su značajne promjene kada je u pitanju etnički sastav Vlade RS-a, jer je Amandmanima na Ustav RS-a iz 1992. godine određeno da od 16 ministara, koliko ih ulazi u sastav Vlade, njih osam mora biti iz reda srpskog naroda, pet iz reda bošnjačkog naroda i tri iz reda hrvatskog naroda. Ovakvim rješenjima, sve dok se u potpunosti ne implementiraju odredbe Aneksa 7 Mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu, nastoji se kroz državne organe vlasti prikazati nacionalna struktura stanovništva iz 1991. godine. Poput Vlade FBiH, i Vlada RS-a ima izuzetno značajnu ulogu u evropskom integracijskom procesu. Zajedno sa ostalim bosanskohercegovačkim izvršnim organima vlasti, Vlada RS-a je usvojila Reformsku agendu te na taj način, makar i deklaratorno, potvrdila pro-integracijski put Bosne i Hercegovine.

Uloga sudskih organa vlasti u evropskom integracijskom procesu

Pored načela ustavnosti i zakonitosti, načelo vladavine prava²² determinše i (ne)postojanje instrumenata kojima se osigurava realizacija aktivnog i pasivnog

detaljnije razrađene Akcionim planom kojeg su Premijer Vlade FBiH i Premijerka Vlade RS-a usaglasili 09.9.2015. godine. Međutim, društveno-političko ozračje u kojem je donešen Zakon o radu FBiH - izostanak stabilne parlamentarne većine - ukazuje na stvarne probleme koji *prate* reformski proces.

²² Kada je riječ o Bosni i Hercegovini, reformiranje oblasti koja se odnosi na vladavinu prava i dobro upravljanje determinisano je i usvajanjem Strategije reforme sudskog sistema/plan akcije (2014-2018). Naime, potpisnici Agende su kao jedan od dugoročnih prioriteta odredili preduzimanje mjera neophodnih za dalje jačanje i održavanje nezavisnosti, odgovornosti, efikasnosti, profesionalnosti lica zaposlenih u pravosuđu, te su planirane aktivnosti unutar tzv. četiri strateške podoblasti: 1) nezavisnost pravosuđa i

biračkog prava, zatim (ne)postojanje društvene sfere unutar koje građani uživaju „prava na slobodu od vlasti“, kao i (ne)postojanje društvene sfere unutar koje pojedinci, bez obzira na pripadnost postojećim kolektivitetima uživaju „prava na pomoć od strane državne vlasti“. Pružanje pomoći od strane državnih organa vlasti vezuje se za djelovanje sudskih organa vlasti. Osnovna funkcija sudskih organa vlasti je da u skladu sa načelima ustavnosti, zakonitosti i nezavisnosti, stvarajući konkretne (pojedinačne) pravne norme, rješavaju pravne sporove nastale među subjektima prava.

Kada je riječ o Bosni i Hercegovini, a imajući u vidu temu naše analize, u ovom dijelu rada poseban akcenat ćemo staviti na Ustavni sud BiH i ulogu koju on ima u procesu evropskih integracija. Za razliku od većine savremenih demokratskih država, Bosna i Hercegovina nema Zakon o Ustavnom sudu BiH, nego se pitanja sastava²³ i nadležnosti reguliše ustavnim normama i Pravilima koje donosi sam Ustavni sud. S tim u vezi, na temelju člana VI Ustava BiH normirano je da se Ustavni sud sastoji od 9 članova, pri čemu „četiri člana bira Predstavnički dom Federacije, a dva člana Skupština Republike Srpske. Preostala tri člana bira Predsjednik Evropskog suda za ljudska prava nakon konsultacija sa Predsjedništvom“. Upravo je ovo ustavno rješenje na temelju kojeg je određeno

usklađenost zakona i sudske prakse u BiH; 2) efikasnost i efektivnost pravosudnih institucija u BiH; 3) odgovornost i profesionalizam nosilaca pravosudnih funkcija u BiH, i 4) otvorenost u radu pravosudnih institucija u BiH. Detaljnije vidjeti: Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2014. do 2018. godine, tekst dostupan na: <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/SRSP%20u%20BiH.pdf>

²³ Imajući u vidu značaj sudskih (i pravosudnih) organa vlasti, potpisnici Reformske agende su zaključili da je izuzetno bitno definirati kriterije na temelju kojih pojedinci bivaju ovlašteni da u ime (i za račun) države rješavaju pravne sporove. S tim u vezi, u usvojenoj Agendi je naglašeno da se "propisivanje objektivnih kriterijuma za imenovanje nosilaca pravosudnih funkcija" čini kao neophodna radnja koja je već ranije trebala biti preuzeta. Na ovaj način - samim (in)direktnim priznanjem da su se dosadašnja imenovanja vršila na temelju subjektivnih kriterijuma, potpisnici Agende se učinili znatan iskorak u odnosu na ranije započete reformske procese. Naime, potvrdili su da u prethodnom periodu nisi preduzimate sve neophodne mjere kako bi se spriječio izbor i/ili imenovanje lica koja su na pravosudne funkcije "dolazili sa visokih partijskih ili političkih funkcija, odnosno sa mjesta izvršnih funkcija u političkim partijama i državnim tijelima koja se imenuju političkim putem". O prijedlozima i preporukama za izbor sudija ustavnih sudova vidjeti: FCJP, *Izbor sudija ustavnih sudova - preporuke*, tekst dostupan na: <http://www.fcjp.ba/index.php/19-uncategorised/151-blank-63037777>

Bosna i Hercegovina u procesu ispunjavanja političkih kriterija iz Kopenhagena:
napredak ili stagnacija?

da tri „strana državljana“ učestvuju u radu Ustavnog suda posljednjih dana iniciralo lavinu političkih reakcija što je rezultiralo aktualiziranjem prijedloga za donošenje Zakona o ustavnom sudu BiH.

Kao čuvar ustavnosti, pored apelacione nadležnosti, Ustavni sud BiH je jedini nadležan da „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 pitanje: da li je odluka entiteta da uspostavi paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine, te da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom.“ (čl. VI tačka 3 Ustava BiH). Nadalje, Ustavni sud BiH nadležan je u „pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine, ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.“. Odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće. Međutim, uprkos pravnoj snazi odluka Ustavnog suda BiH, institucije Bosne i Hercegovine, na svim nivoima vlasti, odbijaju da implementiraju sudske odluke²⁴, pri čemu izostaje reakcija nadležnih državnih organa. Odbijanjem da implementira odluke nacionalnih sudova, Bosna i Hercegovina krši i odredbe međunarodnog prava. Naime, na temelju člana 78. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, ugovorne strane su se obavezale da će preduzeti sve neophodne mjere kako bi se učvrstila vladavina prava i ojačale institucije na svim nivoima vlasti (u oblasti uprave općenito), a naročito u *„provedenju zakona i izvršavanju sudskih presuda“*²⁵.

²⁴ Prema evidenciji Ustavnog suda BiH od 2004. godine pa sve do danas 91 odluka nije implementirana

²⁵ Član 78. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Tekst dostupan na: http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/default.aspx?id=1172&clangTag=bs-BA (očitanje: 07.9.2015.)

Izvršenje obaveza proizašlih iz odredbi nacionalnog i međunarodnog pravnog sistema, pri čemu prevashodno podrazumijevamo potpuno i dosljedno provođenje državnih zakona, kao i nadzor nad realizacijom temeljnih ustavnih principa, u mnogome bi bilo olakšano da na državnom nivou vlasti *djeluje* Vrhovni sud Bosne i Hercegovine (ili njemu sličan sudski organ). Međutim, takav sudski organ ne postoji na državnom nivou vlasti. Postojanje Vrhovnog suda BiH neophodno je i zbog pridruživanja Bosne i Hercegovine

Zaključak

Trenutno ustavno uređenje Bosne i Hercegovine ne predstavlja *čvrstu i pouzdanu* osnovu na temelju koje je moguće garantovati stabilnost i "konkurentnost" države, koja će, zahvaljujući unutrašnjim elementima, biti sposobna da se uhvati u koštac sa savremenim društvenim izazovima regionalnog i globalnog karaktera. Predstavnici državnih organa vlasti dužni su da iznađu najbolje rješenje pomoću kojeg će, primjenom ustavnih mehanizama, otkloniti one elemente koji onemogućavaju nadležne subjekte u Bosni i Hercegovini da što efikasnije i što promptnije realizuju političke kriterije usvojene u Kopenhagenu.

Evropski put Bosne i Hercegovine zavisi od spremnosti njenih državnih organa vlasti da realizuju obaveze proizašle iz integracijskog procesa. S tim u vezi, pro-integracijski orijentisani (međunarodni i nacionalni) društveno-politički subjekti koji u najvećoj mjeri determinišu proces odlučivanja zaključili su da postoji potreba da se u Bosni i Hercegovini nepovratno osnaži princip vladavine prava. Također, svjesni nepoštivanja principa ustavnosti i zakonitosti, te samovoljnog djelovanja državnih organa vlasti, potpisnici Agende su naglasili da je neophodno uložiti napor u smislu da predstavnici državne vlasti na svim nivoima u Bosni i Hercegovini povećaju svoje "zaganje da se povrati povjerenje građana u institucije odgovorne za vladavinu prava, razvojem kapaciteta, profesionalizma i integriteta" (Reformska agenda, 2015). U društvu u kojem u potpunosti izostaje odgovornost državnih organa vlasti za nepoštivanje opštih (i pojedinačnih) pravnih akata, i u situaciji kada se za nepoštivanje načela ustavnosti i zakonitosti, kao i svjesno kršenje garantovanih ljudskih prava i sloboda, odgovornost svodi na tzv. političku stranu, teško da se može govoriti o povjerenju građana prema institucionalnoj strukturi vlasti. Stoga, da bi se vratilo izgubljeno povjerenje, neophodno je da se, pored sankcije političkih partija usmjerenih ka pojedincima koji vrše legislativne, egzekutivne, sudske i/ili upravne funkcije, za svako nepoštivanje načela na kojima počiva ideja vladavine prava, dosljedno i efikasno primjenjuje legitiman aparat prinude. S tim u vezi, makar i deklarativan prijedlog mjere kojom se planira razvijanje odgovornosti zaslužuje

EU, a sve u cilju praćenja procesa usklađivanja državnih, entitetskih (i kantonalnih) propisa sa komunitarnim pravom. O nužnosti uspostavljanja Vrhovnog suda BiH detaljnije vidjeti: FCJP, Treba li BiH jedan Vrhovni sud - Zaključci nakon jednodnevnog stručnog savjetovanja održanog u Sarajevu 29.9.2011., tekst dostupan na: <http://www.fcjp.ba/index.php/19-uncategorised/108-blank-72544098>

Bosna i Hercegovina u procesu ispunjavanja političkih kriterija iz Kopenhagena:
napredak ili stagnacija?

odobranje (naročito ukoliko se uzme u obzir činjenica da su *sami* izvršni organi vlasti prepoznali da im građani više ne vjeruju). Problematiziranje odgovornosti državnih organa vlasti ne smije ostati u teorijskoj sferi. Naprotiv, planirana reformska mjera nužno treba biti praćena konkretnim institucionalnim i normativnim djelovanjem nadležnih organa vlasti.

Nadalje, evropski put Bosne i Hercegovine zavisi i od usvojenih mjera i aktivnosti koje se tiču reforme pravosuđa. Međutim, planirane aktivnosti su poprilično uopštene, a posebice one koje se odnose na usvajanje "*mjera integriteta cijelog pravosudnog sistema u BiH*". Stoga je neophodno naglasiti da se proces integriranja cijelog pravosudnog sistema u BiH treba odvijati u skladu sa opšteprihvaćenim međunarodnim (i nacionalnim) demokratskim principima, ali i preuzetim obavezama.

U kontekstu političkih kriterija, proces uspostavljanja stabilnih institucija zapravo podrazumijeva dosljednu primjenu člana III 2.c) Ustava BiH temeljen kojeg je nametnuta obaveza za oba bosanskohercegovačka entiteta a koja se odnosi na nužno ispunjavanje svih uslova neophodnih za "*pravnu sigurnost i zaštitu lica pod svojom jurisdikcijom, održavanjem civilnih ustanova za primjenu pravnih propisa, koje će funkcionisati u skladu sa međunarodno priznatim standardima uz poštovanje međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, iz člana II Ustava i poduzimanjem ostalih odgovarajućih mjera*".

LITERATURA

Džombić I. (2012). Evropska unija: prošlost, sadašnjost, budućnost, Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung

Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (2005), Mišljenja o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima visokog predstavnika, preuzeto sa: [http://venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.pdf](http://venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.pdf)

Follesdal A. (2003). Union Citizenship: Conceptions, Conditions and Preconditions, ed. Union Citizenship, Special Issue of Law and Philosophy, 233-237

Dr. sc. Dženeta Omerdić

Habermas J. (2011). Ogled o ustavu Evrope, Sarajevo: Centar za javno pravo

Halilović, S. (2013). Evropske integracije i Bosna i Hercegovina, Sarajevo: Fakultet političkih nauka

Izveštaj za Bosnu i Hercegovinu za 2015. godinu, preuzeto sa: http://europa.ba/wp-content/uploads/2015/11/20151110_report_bosnia_and_herzegovina.pdf

Medović V. (2009). Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije, Beograd: JP "Službeni glasnik";

Meškić Z.&Samardžić D. (2012). Pravo Evropske unije I, Sarajevo: TDP: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH: Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Evropu;

Miraščić Dž. (2009). Bosanski model demokratske vlasti, Tuzla: JU NUB "Derviš Sušić"

Miraščić Dž. (2012). Država nacija u multikulturnom društvu, Sarajevo: Službeni list BiH;

Miraščić Dž. (2015a). Pravna država: (ne)dostižan ideal?, Zbornik radova: Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, Mostar: Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru

Miraščić Dž. (2015b). Princip vladavine prava u kontekstu najavljenih promjena: Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. godine, dostupno na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Dzeneta_Mirascic.pdf

Misita N. (2010). Evropska unija - osnivanje i razvoj, Sarajevo: Revicon

Bosna i Hercegovina u procesu ispunjavanja političkih kriterija iz Kopenhagena:
napredak ili stagnacija?

Platforma za djelovanje Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine u ratnim uslovima, 26.06.1992, preuzeto sa: http://www.slobodanpraljajak.com/MATERIJALI/RATNI%20DOKUMENTI/PLANOVI_SPORAZUMI_I_ZJAV_E_O_USTAVNOM-USTROJSTVU_BiH_1991_1995/53.pdf

Pobrić N. (2000). Ustavno pravo, Mostar: Štamparsko-izdavačko i trgovačko preduzeće na veliko i malo "Slovo";

Reich N. (2005). Understanding EU Law - Objectives, principles and Methods of Community Law, Oxford: Intersentia;

Šarčević E. (2009). Dejtonski ustav: Karakteristike i karakteristični problemi, Sarajevo

Taranovski F.V. (2003). Enciklopedija prava, Beograd

Ugovor o Evropskoj Uniji (92/C 191/01), preuzeto sa: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>

Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini) u: Dejtonski mirovni sporazum, Sarajevo: JP NIO "Službeni list BiH";

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, dostupno na: http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/dokumenti/ustav_precisceni_tekst.pdf

Wigemark L.G. (2015). Reformska agenda: Najbolja šansa Bosne i Hercegovine, dostupno na: <http://europa.ba/?p=35693>

Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. godina, tekst dostupan na web stranici Vlade Federacije Bosne i Hercegovine: <http://www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda%20.pdf>