

KOLEKTIVNI ŠEF DRŽAVE I SISTEM VLASTI – BOSANSKOHERCEGOVAČKA REŠENJA U SVETLU UPOREDNOG PRAVA

Sažetak

Kolektivni šef države predstavlja jedno od obeležja jedinstva vlasti. Ipak, na primerima podele vlasti, dominantnost šefa države u okviru izvršne vlasti ukazuje na značajan upliv ili pretežnost elemenata predsedničkog sistema. Atipičnost prirode i složenost strukture Bosne i Hercegovine (BiH) odražava se i na položaj njenog predsedništva, kao kolektivnog šefa države. Iako se priroda ove države, s mešavinom federalnih, konfederalnih i elemenata konsocijalne demokratije, ne može podvesti pod klasične teorijske modele, analizom pojedinih odredaba Ustava BiH i njihovim sistematskim tumačenjem mogu se izvesti određeni zaključci u pogledu organizacije vlasti i o položaju šefa države u njoj. S tim u vezi, prema ustavnom konceptu kolektivnog šefa države, u sistemu podele vlasti, BiH predstavlja jedinstven primer. Ipak, pravni sistem u ovoj državi se dugo razvijao vanustavno i protivustavno, što se posebno odrazilo na funkcionisanje organa vlasti na nivou BiH, s tendencijama koje ne slede osnovni ustavni koncept kolektivnog šefa države. U ovom radu su analizirane ustavne odredbe o položaju Predsedništva BiH, njegov sastav, izbor i nadležnosti, te su prema tome izvedeni zaključci o konceptu organizacije vlasti na nivou ove države, njegovom ostvarivanju i deformitetima.

Ključne reči: šef države, Predsedništvo BiH, predsednički sistem, entiteti, konstitutivnost.

1. Uvod

Specifičnost nacionalnog sastava, istorije, političkog i institucionalnog razvoja Bosne i Hercegovine (BiH), kao države koju konstituišu tri naroda, svoj puni odraz ostvaruje na njenom ustavnom uređenju. Ustavna struktura BiH u osnovi počiva na političko-teritorijalnoj podeli – vertikalnoj podeli vlasti između države i entiteta, s jedne, i horizontalnoj podeli vlasti na nivou države, s druge strane. Za razliku od vertikalne podele koja se zasniva na modifikovanim principima koji se mogu istorijski ili komparativno pronaći i u drugim državama ili njihovim zajednicama, horizontalna

* Doktor pravnih nauka, profesor na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Srbija, e-mail: g.darko83@gmail.com

podela je složenija, dvostruko određena. Specifičnost ustavne strukture BiH se u znatno većoj meri sastoji u horizontalnoj organizaciji, odnosno podeli vlasti. Naime, federalni princip zastupljenosti konstitutivnih političko-teritorijalnih jedinica je primenjen na nivou svih ustavnih organa, s tim da je on „osnažen“ posebnim pravima izabраниh predstavnika kolektiviteta (narodi i entiteti), čime se BiH značajno približava konfederalnom modelu.¹ Međutim, federalno-konfederalna „formula“² se značajno preklapa s modelom konsocijacije,³ podele vlasti među konstitutivnim narodima, tako da se na nivou horizontalne organizacije BiH mogu uočiti dve ravni – entitetska i nacionalna, koje se često preklapaju.

Pomenute specifičnosti u punoj meri dolaze do izražaja na primeru šefa ove složene i atipične države. Iako su primeri kolektivnog šefa države danas retki, skoro isključeni u modelima zasnovanim na načelu podele vlasti, u BiH je on, na kreativan način, primenjen u potpunosti. Naime, iako svoj uzor postojeća rešenja mogu tražiti u položaju šefa države u bivšoj jugoslovenskoj federaciji nakon Ustava iz 1974. godine, bosanskohercegovački model je znatno složeniji, atipičniji. Jugoslovenski model kolektivnog šefa države svoje uporište je mogao tražiti u uvođenju elemenata konfederalizma u konstituciju te složene zajednice, te skupštinskom modelu organizacije vlasti. Za razliku od njega, bosanskohercegovački model svoje uporište ne može tražiti u teorijskim modelima, niti komparativnim uzorima, već isključivo u složenim odnosima među njenim konstituentima, gde, uprkos utisku javnosti ili političkoj percepciji ostvarenosti ili perspektive „nacionalnih apetita“, on u osnovi relaksirajuće deluje na složene nacionalne i, shodno njima, političke odnose u BiH, institucionalizujući osnovni princip na kome bi trebalo i na kome bi ova država mogla da funkcioniše, a to je konsenzus u pogledu zajedničkih interesa.

2. Sastav i izbor članova Predsedništva

Pitanje položaja, uloge i izbora šefa države je presudno određeno konstitucionalizovanim oblikom organizacije vlasti. Iako su pravna teorija i ustavna praksa oblikovale osnovne modele, svaki od njih se javlja u više modifikovanih varijanti. U tom pogledu čisti teorijski modeli predstavljaju znatno ređe rešenje u

¹ S tim u vezi, Kuzmanović (2004, p. 204) navodi: „Iz potpunog uvida u nadležnosti entiteta i BiH jasno se vidi da je Bosna i Hercegovina slojevita država i da, s obzirom na sastav i kompetencije, može biti konfederacija ili realna unija ili, naprosto, državna zajednica, zajednica država, savez država, a nikako prosta, jedinstvena, unitarna država.“

² Ustavom nedefinisano prirodu države promenio je prenos brojnih nadležnosti sa entiteta na državu (sa ili bez njihove saglasnosti), ona je pomerenka ka federalnom modelu (Kunić, 1998, pp. 11-13).

³ U državama složene nacionalne (verske, jezičke) strukture, kao sredstvo za prevazilaženje konflikta, uvode se elementi konsocijacije, koja u osnovnom podrazumeva: 1) horizontalnu podelu vlasti između njih (proporcionalno, po utvrđenoj formuli ili paritetno); 2) autonomnost tih zajednica u užem ili širem krugu pitanja, pogotovo onih koja se tiču identiteta (personalna ili teritorijalna); 3) pravo veta ili kvalifikovana većina pri odlučivanju; 4) proporcionalni izborni sistem (i velike koalicije). (Lijphard, 1977; Savanović, 2012; Kiting, 2007). Konsocijacija, zavisno od prilika, može da predstavlja alternativu ili dopunu teritorijalnoj autonomiji i federalizmu, zasnovanu na etničkom kriterijumu.

odnosu na modifikovane forme. Danas se može govoriti o posebnom – mešovitom obliku organizacije vlasti, ravnopravno s predsedničkim i parlamentarnim, štaviše, on je brojčano zastupljeniji u komparativnoj ustavnosti u odnosu na druge.⁴ Razlike među konkretnim oblicima organizacije vlasti, pored onih određenih državnim uređenjem i oblikom vladavine, prevashodno se odnose na izvršnu granu vlasti, prvenstveno na položaj i ulogu šefa države i distribuciju moći između njega i vlade.

Prirodi šefa države više je svojstveno da je to inokosna funkcija. Ovi državni organi su tako i organizovani u većini država. Izuzimajući neuporedive primere prelaznih rešenja ili autoritarnih poredaka (namesništva, diktature, savladarstvo), u demokratskim porecima postoje ili su postojali određeni izuzeci, čak i kod monarhijskog oblika (npr. u Andori – dva princa od kojih je jedan aktuelni predsednik Francuske). U republikanskom obliku vladavine, kolektivni šef države se javio ranije u SSSR-u, Urugvaju, Nikaragvi i SFRJ (1971–1992), a danas postoji u Švajcarskoj, u obliku monocefalne kolektivne egzekutive i u San Marinu, gde se biraju dva kapetan-regenta. Ukoliko se Švajcarska (ali i SFRJ i SSSR) uzme kao dovoljno reprezentativan primer, uočava se da kolektivni šef države predstavlja jedno od rešenja svojstvenih skupštinskom sistemu (Kutlešić & Golić, 2017, p. 213).

Standardno pitanje za svakog šefa države republikanskog oblika vladavine jeste način njegovog izbora. S tim u vezi u komparativnom pravu se sreću neposredan i posredan izbor kao osnovni, te poluneposredan kao kombinovani i ređi način izbora. Ipak, oni svoja obeležja dobijaju zavisno od konkretnog sistema vlasti.

Iako se između nekoliko viđenih primera skupštinskog sistema uočavaju određene razlike, njegovo osnovno svojstvo predstavlja posredan izbor i politička odgovornost izvršnih organa parlamentu. To nužno ne implicira kolegijalni karakter šefa države (Kina), ali on se u reprezentativnim primerima ovog sistema često ispoljavao. Teritorijalna zastupljenost u njemu, iako ne bitno svojstvo, rezultat je državnog uređenja. Ograničen broj ili karakter odlučujućih ovlašćenja izvršnih organa predstavljaju suštinu ovog sistema. Savezno veće u Švajcarskoj, kao kolegijalni organ, bez svojstava vlade, te ulogom koja objedinjava izvršne poslove, uključujući i poslove šefa države, čiji predsednik se bira na godinu dana i istovremeno obavlja funkciju predsednika Konfederacije, predstavlja ogledni primer izvršne vlasti u skupštinskom sistemu. Za razliku od Predsedništva SFRJ, čiji sastav i izbor predstavljaju ujedno i odraz promene državnog uređenja, na nivou jugoslovenskih republika, kolektivni šef BiH je i po sastavu (izabrani i članovi po položaju), posrednom izboru i nadležnostima bio izraz skupštinskog sistema. Ustavne promene u BiH iz 1990. godine, uvođenjem neposrednog izbora članova (svih sedam), već predstavljaju udaljavanje od prvobitnog koncepta, a ujedno i otvaranje vrata konsocijalnom modelu podele vlasti (po dva iz reda konstitutivnih naroda).

Šefovi države u predsedničkom i parlamentarnom sistemu se (po pravilu), razlikuju po načinu izbora, ali ni u jednom od njih on nema političku odgovornost (iz

⁴ U ustavima Francuske, Italije, Austrije, Finske, Irske, Islanda, Portugalije, a pogotovo Rusije (preko šezdeset njih), institucionalizovan je sistem koji kombinuje rešenja predsedničkog i parlamentarnog sistema kada je u pitanju vlada (kolegijalni, samostalan organ, s političkom odgovornošću parlamentu). Stabilizacija vlade u uslovima nestabilizovanih političkih sistema pokušavala se obezbediti jačanjem uloge predsednika – neposredan izbor, mogućnost raspuštanja parlamenta, hijerarhijski odnos u pojedinim pitanjima prema vladi (Kutlešić & Golić, 2017, pp. 112-113).

različitih razloga). Inokosna funkcija predstavlja standard. Ipak, značajan broj država s parlamentarnim sistemom su uvele neposredan izbor. Ako se tome doda današnja pretežnost mešovitih oblika,⁵ onda je (polu)neposrednost znatno zastupljenije rešenje. U predsedničkom sistemu neposredan izbor je uslovljen monocefalnošću izvršne vlasti, strožom podelom vlasti i potrebom obezbeđenja ravnopravnosti i uzajamne nezavisnosti u odnosu s parlamentom (Marković, 2015, pp. 185-190). Za razliku od njega, u parlamentarnom sistemu je bicefalnost egzekutive pravilo, sa stabilnim (šef države) i nestabilnim (parlamentarna vlada) elementom. Vlada nakon izbora postaje samostalna u odnosu na šefa države, koji raspolaže ograničenim ovlašćenjima, čija osnovna uloga se sastoji u usklađivanju vlade i parlamenta,⁶ te mu je posredan izbor svojstveniji (primer Nemačke, Grčke, Mađarske).

U složenim državama republikanskog oblika s podelom vlasti, pitanje izbora dodatno se usložnjava potrebom odgovarajućeg učešća federalnih jedinica. Kad je reč o izboru šefa države, neki od načina da se obezbedi njihovo učešće jesu (ravnopravni ili neravnopravni) bikameralizam kod klasičnog posrednog izbora (SRJ), elektorski izbor (SAD i latinoameričke federacije), ili učešće u posebnom kolegijalnom organu (npr. proširenom parlamentu u kome federalne jedinice biraju ili delegiraju određeni broj članova) sa osnovnom funkcijom da bira šefa države (Nemačka, Indija, pa i Italija, kao regionalna).⁷ Postojanje samo dve federalne jedinice protežira ravnopravni bikameralizam (ali i parlamentarni sistem u osnovi)⁸ ili originalnost u rešenjima.

U nastojanju da u normativnom delu primeni princip koji je sadržan u preambuli, prema kome BiH konstituišu tri naroda, Ustav sadrži rešenje prema kome je šef države kolektivni organ, sastavljen od tri neposredno izabrana člana: po jednog Bošnjaka, Srbina i Hrvata. Pored toga, odredba koja se može smatrati jednim od osnovnih principa ustavnog uređenja ove države, iz koje sleduje ne samo distribucija nadležnosti, nego i struktura i način odlučivanja organa na nivou BiH,⁹ jeste odredba čl. 1, st. 3, prema kojoj se BiH sastoji od dva entiteta. Njena reperkusija na sastav i izbor Predsedništva je višestruka, ali nedosledno izvedena, nekad i kontradiktorna s principom konstitutivnosti. Iz toga proizlazi značajna dilema, koja svoju težinu dokazuje na izbornom zakonu, a potom i na celokupnom funkcionisanju ustavnog poretka – koga predstavljaju članovi

⁵ Diverže (Duverger, 1980, p. 166) polupredsednički sistem definiše putem tri osnovna elementa: 1) neposredan izbor predsednika (uz izvesne ograde u njega uključuje i poluneposredan); 2) njegova prilično velika ovlašćenja; 3) naspram sebe on ima premijera i ministre koji imaju izvršna i vladina ovlašćenja, a koji mogu ostati na funkciji sve dok se tome ne usprotivi parlament.

⁶ Pejić (2016, p. 69) navodi: „Od nastanka parlamentarnog sistema dualizam egzekutive značajno je evoluirao u pravcu vlade, jačajući njenu moć i dominaciju u sistemu podele vlasti.“

⁷ Osnovni oblik participacije federalnih jedinica u federalnim organima jeste jedan od domova parlamenta. Znatno je manji i drugačije institucionalizovan oblik učešća u izvršnim i sudskim organima federacije, a u Švajcarskoj je to pitanje više stvar prakse (Marković, 2015, pp. 393-395).

⁸ Slikovit primer predstavlja Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. godine, čl. 97.

⁹ Predsedništvo BiH, Dom naroda, Savet ministara i Ustavni sud se sastoje od jednakog broja članova iz svakog konstitutivnog naroda, ali koji se biraju na entitetskoj osnovi. Uz pravo veta (predstavnici naroda i(li) entiteta), ovaj model predstavlja jedan od najkrućih modela konsocijacije, čvršći od onog koji postoji u Belgiji, a pogotovo u Švajcarskoj (koja više odgovara klasičnom federalnom) ili Severnoj Makedoniji (Kasapović, 2005; Stojanović, 2007, pp. 63-87 i Bieber, 2005, pp. 89-107).

Predsedništva: konstitutivne narode, građane ili entitete, odnosno da li postojeći ustavni koncept može da pomiri ova tri osnova legitimiteta.

U pogledu ove dileme nije lako dati jednoznačan odgovor, ali druge odredbe Ustava je donekle rasvetljavaju. Naime, odredba Ustava (naslovljena kao „Sastav“) prema kojoj se BiH *sastoji* od dva entiteta, u pogledu organizacije vlasti na nivou ove zajednice, ima značajnu, čak i odlučujuću prevagu. Član 5 predviđa da se član Predsedništva koji je Srbin bira neposredno na teritoriji Republike Srpske, a Bošnjak i Hrvat na teritoriji Federacije BiH. Uzevši u obzir druge odredbe Ustava, o pravu i karakteru veta, proceduri u vezi s njim (čl. 5, st. 2, tač. D), popunjavanju upražnjenog mesta člana Predsedništva (čl. 5, st. 1), o sastavu i izboru Doma naroda (čl. 4, st. 1), načinu odlučivanja oba doma (čl. 4, st. 3), sastavu Saveta ministara (čl. 5, st. 4, tač. B), ali i druge, može se doći do zaključka o dominantnosti entitetskog principa nad nacionalnim. Primarna odredba Ustava je, uprkos tumačenju Ustavnog suda,¹⁰ ona o entitetskoj organizaciji, ona je bazičnog karaktera, na njenoj osnovi se obezbeđuje legitimitet državnih organa i način njihovog odlučivanja, iako se to neretko poklapa s nacionalnim, pogotovo u pogledu Doma naroda i Predsedništva.

Dilemu političkog predstavljanja otežava ustavotvorčeva koncepcija prema kojoj se entitetski i nacionalni element konstitucije, bar kad su u pitanju organi na nivou BiH, poklapaju, ali nedosledno ili donekle deformisano. Pojedina rešenja predratnog Ustava SRBiH, kao i ideje sadržane u projektima međunarodnih mirovnih sporazuma koji su prethodili Dejtonskom prihvaćeni su u tekstu Ustava, a da pritom nije uvažena promena prvobitne koncepcije o tronacionalnom rešenju pitanja teritorijalne organizacije, u korist dvočlane zajednice. Za razliku od Republike Srpske koja je posmatrana i prihvaćena kao teritorijalna zajednica koja valorizuje zahteve srpskog naroda (bez obzira na nametnutu odredbu u Ustavu RS), Federacija BiH (dalje: FBiH) prvobitno je zamišljena kao dvonacionalna zajednica preostala dva naroda. Na taj način, bez posebnih, dominantno nacionalnih teritorijalno-političkih jedinica za dva naroda, gde oni ravnopravno konstituišu jednu (FBiH), nije bilo moguće teritorijalizovati izbor dva člana Predsedništva, bez njihovog nacionalnog određenja. Naime, simetrična teritorijalizacija nacionalne konstitutivnosti, s pravom izbora jednog člana Predsedništva na toj teritoriji, podrazumevala bi zadovoljenje principa konstitutivnosti i bez nacionalnog određenja.¹¹

¹⁰ Iako su odluke Ustavnog suda BiH opšteobavezujuće i konačne, njegova praksa ne može značajno pomoći u tumačenju odredaba Ustava, pogotovo ukoliko su one nedovoljno jasne, uopštene, ili kontradiktorne, što nije redak slučaj. One u najosetljivijim pitanjima teorijski značaj skoro da uopšte nemaju, niti svojim obrazloženjima rasvetljavaju sporna pitanja. Neretko se njima oblikovao politički sistem, „pokrivalo“ nametanje odluka Visokog predstavnika, menjala ustavna struktura ili usmeravali politički procesi! Opšteobavezujuće ne moraju biti nesporne, logične, pravno utemeljene niti pravične, u BiH! U pogledu prirode državnog uređenja, Blagojević (2014, p. 151) ističe: „Kao da se 'zaboravlja' da se ne može odlukom suda (pa makar to bio i ustavni sud) određivati da li određena cjelina unutar neke federalne države ima ili nema državno-pravni karakter. Umjesto toga, za davanje odgovora na ovo pitanje treba koristiti kriterijume koje je uspostavila ustavnopravna nauka.“

¹¹ U tom slučaju bi model podele vlasti među konstitutivnim narodima u BiH mogao da se uporedi sa švajcarskim modelom, za koga je karakterističan federalni princip, koji svoj osnov ima u trojezičnoj populaciji (Stojanović, 2007, pp. 63-87). Federalni model u Švajcarskoj u sebi sublimira konsocijalne principe, imaju isti osnov, ali drugačiju prirodu i strukturu. Rešenja u BiH, za razliku od švajcarskih, predstavljaju kooegzistenciju (kon)federalnih i konsocijacijskih elemenata, s tim što se oni neretko prepliću, iz čega proističu brojne nedoumice i problemi u funkcionisanju ustavnog poretka.

S obzirom na zajedničku teritorijalizaciju konstitutivnosti za dva naroda BiH, te činjenicu da se s teritorije FBiH biraju dva člana ovog organa, bez njihovog nacionalnog određenja moglo bi se doći u situaciju da oba budu pripadnici jednog naroda, odnosno da oba budu izabrana od strane pripadnika jednog naroda, što bi predstavljalo negaciju konstitutivnosti.¹²

Mandat članova traje četiri godine, s mogućnošću dva *uzastopna* izbora. U slučaju da neki od članova iz bilo kojih razloga prestane vršiti svoju funkciju (podnese ostavku, trajna ili privremena nesposobnost), Ustav predviđa da će upražnjeno mesto biti popunjeno *od strane odgovarajućeg entiteta*, a to pitanje će se urediti zakonom. Ustavna odredba, dakle, predviđa entitet kao subjekat odluke o zameni, a ne samo teritoriju koja služi kao izborna jedinica ili baza posrednog izbora. Zakon o popunjavanju upražnjenog mesta člana Predsedništva BiH iz 2000. godine pak predviđa da izbor novog člana vrše članovi Predstavničkog doma izabrani s teritorije datog entiteta, gde se kao kandidat može javiti bilo koji njegov član iz istog naroda kome je pripadao i član čije je mesto upražnjeno (u slučaju jednakog broja glasova, žrebom se određuje izabrani), a potvrdu vrše delegati odgovarajućeg nacionalnog kluba u Domu naroda, većinom glasova, s tim da je njihovo pravo veta (odlukom Visokog predstavnika) ograničeno. U slučaju da dva puta ne potvrdi izbor iz Predstavničkog doma, treći put njegovi članovi vrše izbor bez potvrde Doma naroda (čl. 4-6). Iako je entitet izborna jedinica ovog posrednog izbora, pitanje je da li je ovo rešenje u skladu sa Ustavom, ili se pod izgovorom nepotpunosti rešenja, nepreciznosti, višesmislenosti ili rastegljivosti prevoda sa engleskog jezika (izvorni tekst Ustava) ustavni tekst može upodobljavati odgovarajućoj projekciji „razvoja ustavnog sistema BiH“! I na ovom rešenju se ogleda pretežnost (kon)federalnog nad konsocijalnim principom, jer kod popunjavanja upražnjenog mesta iz Federacije BiH, treći izbor od strane svih članova Predstavničkog doma s njene teritorije ne garantuje odgovarajući nacionalni legitimitet, te stvara skoro neograničene mogućnosti majorizacije.

Imajući u vidu neposredan izbor, članovi Predsedništva nemaju političku odgovornost. Takođe, nije predviđena ni pravna odgovornost članova ovog organa. Taj nedostatak donekle opravdava nepostojanje samostalnih nadležnosti njegovih članova, ali više govori o nepotpunosti ustavnih rešenja i karakteru ovog organa, koji je zamišljen prevashodno kao oblik usaglašavanja zajedničkih interesa entiteta.

3. Nadležnosti

Iako oblik organizacije vlasti na nivou BiH nije izričito određen odgovarajućim načelom ili definicijom njenih organa, analizom položaja i uloge organa na nivou BiH, te njihovog međusobnog odnosa, *na osnovu pretežnosti*, moguće je izvesti određene zaključke. Okolnosti koje su dovele do institucionalizacije postojećih rešenja, nastanak samog ustava, složenost odnosa unutar ove države, te njena osobena konstitucija, svakako da nisu omogućili konstitucionalizaciju standardnih oblika ili pak klasičnih,

¹² Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da postoji kršenje čl. 14 EK, te u vezi s njim čl. 1 Protokla br. 12 (Kulenović, Hadžialic-Bubalo & Korajlić, 2011).

komparativno široko zastupljenih instituta ili rešenja. Ustavna rešenja u BiH, pa tako i ona koja se odnose na kolektivnog šefa države, predstavljaju zbir različitih potreba, zaštitnih mehanizama, kočnica, improvizacija i kompilacija. Atipičnost šefa države odražava atipičnost njenog državnog uređenja.

Za razliku od predsedničkog sistema, gde je predsednik šef celokupne izvršne vlasti – on vodi državnu politiku, nadzire i usmerava državnu upravu, bicefalnost u parlamentarnom sistemu je uvek u korist vlade. Međutim, u ustavnoj praksi (Vajmarska Republika, Finska, Francuska i dr.), a potom i teoriji (počev od Diveržea), razvio se i mešoviti – polupredsednički sistem.¹³ I pored ojačanog predsednika, drugačije distribucije ovlašćenja između dva organa izvršne vlasti, njen nestabilni deo, kao samostalan, kolegijalni organ, sačuvao je sve elemente koji ga čine vladom, te sistem, uz izvesne specifičnosti, u osnovi egzistira na istim principima kao i parlamentarni (Marković, 2015, pp. 203-204; Simović, 2008).

Neposredan izbor, čak i u parlamentarnom sistemu, skoro po pravilu podrazumeva i značajniju ulogu šefa države i veće nadležnosti od protokolarnih ili onih koje se iscrpljuju u predstavljanju države. Iako su u komparativnoj ustavnosti prisutni veoma različiti modeli, varijeteti i kombinacije u pogledu odnosa s drugim organima vlasti (prvenstveno s vladom) i nadležnostima šefa države, priroda BiH i kompromis između različitih koncepcija (unitarna, federalna, konfederalna) ostavili su poseban pečat na Ustavom utvrđenu nadležnost Predsedništva BiH.

Mada to nije izričito zapisano, osnovna uloga Predsedništva BiH jeste da predstavlja BiH u međunarodnim odnosima, odnosno tzv. *državni nivo* unutar BiH. Ukoliko se analiziraju Ustavom utvrđene nadležnosti BiH i njenog šefa države, može se doći do zaključka o podeli vlasti, te da je izvršna vlast na nivou BiH koncentrisana dominantno u Predsedništvu. Štaviše, dominantni položaj u okviru izvršne vlasti je toliko izražen da se može postaviti pitanje da li je drugi organ izvršne vlasti – Savet ministara, uopšte samostalan organ, ili se radi o pomoćnom telu Parlamentarne skupštine ili Predsedništva. To je izraženo čak i na nomotehničkom nivou. Odredbe o Savetu ministara ne samo da su malobrojne, nego je on uređen u okviru istog člana Ustava koji uređuje Predsedništvo BiH. On ne može predstavljati vladu, jer po Ustavu ne poseduje ni minimum instrumenata koji bi ga njome činili – ne utvrđuje politiku, ne predlaže budžet (ne postoji čak ni ustavno pravo zakonodavne inicijative), nema mogućnost da utiče na raspuštanje parlamenta itd. (Lukić, Košutić & Mitrović, 2001, pp. 329-330; Vukadinović, 2006, pp. 94-96; Marković, 2015, pp. 193-198). On o svom radu podnosi izveštaj Parlamentarnoj skupštini, što predstavlja relikv skuptinskog sistema. Ipak, razvoj pravnog sistema u BiH, nakon potpisivanja Dejtonsko-pariskog mirovnog sporazuma, čiji je deo i Ustav BiH, donekle je izmenio zamišljenu koncepciju, usmeravajući organizaciju vlasti u drugom pravcu u odnosu na onu koju utvrđuje Ustav, kroz zakonsko jačanje Saveta ministara (posebno u oblasti fiskalne i carinske politike, bezbednosti, energetike, komunikacija), jačajući pojedine elemente parlamentarnog sistema.

¹³ I sam Diverže (1980, p. 167), kao i Sartori, navodi razliku između ustavnih normi i političke prakse, jer iako su ustavi Austrije, Irske i Islanda polupredsednički, politička praksa je parlamentarna.

Pored neposrednog izbora, na osnovu ustavnih nadležnosti Predsedništva da: *vodi spoljnu politiku* (kao najvažniju nadležnost nivoa BiH, sa čitavim nizom drugih koje pod nju u širem smislu mogu potpadati – imenovanje ambasadora, predstavljanje BiH u međunarodnim organizacijama, podnošenje zahteva za članstvo u njima, učešće u zaključivanju međunarodnih ugovora),¹⁴ *imenuje predsedavajućeg* Saveta ministara, *otkazuje* i uz odobrenje Parlamentarne skupštine *ratifikuje* međunarodne ugovore, *predlaže budžet, izvršava odluke* Parlamentarne skupštine, nadležnosti prema Centralnoj banci (imenovanje članova upravnog odbora), koja utvrđuje i vodi monetarnu politiku, te naknadno utvrđene nadležnosti *komandovanja* oružanim snagama, moglo bi se tvrditi da sistem organizacije vlasti na nivou BiH u osnovi počiva na *predsedničkom sistemu*, uz sve ograde koje se tiču složenosti celokupne ustavne strukture.¹⁵ Tome u prilog ide i (vrlo konfuzno i neprecizno formulisana) ustavna mogućnost proširenja nadležnosti Predsedništva, u šta spada „vršenje drugih delatnosti koje mogu biti potrebne za obavljanje dužnosti, a koje mu prenese Parlamentarna skupština“, ili „na koje pristanu entiteti“ (čl. 4, st. 3, tač. i).¹⁶

Takođe, brojne su modifikacije koje se tiču nadležnosti Predsedništva, kao jednog od organa izvršne vlasti, odnosno njenog nosioca. Tako se može uočiti da institut zakonodavnog veta u ovoj državi ne postoji, što bi inače bilo svojstvo predsedničkog sistema.¹⁷ Ta činjenica ne čudi ukoliko se ima u vidu složenost postupka usvajanja zakona. Ipak, Predsedništvo otkazuje, te uz saglasnost Parlamenta ratifikuje međunarodne sporazume, čime se obezbeđuje određena uloga u zakonodavnoj vlasti. Takođe, u jednom slučaju zakon podleže odobrenju Predsedništva. Simbole BiH (čl. 1, st. 6) određuje Parlamentarna skupština, a potvrđuje Predsedništvo. Iako to nije bio slučaj u nesrećnoj priči koja se odnosi na usvajanje postojećih državnih simbola, usled čega i danas postoji ustavni spor, ustavna odredba u ovom slučaju, *zbog same prirode pitanja*, predviđa odobrenje zakona, u suštini to je apsolutni veto Predsedništva. Iako Ustav ne sadrži generalno ovlašćenje za donošenje podzakonskih akata, imajući u vidu da Predsedništvo „izvršava odluke Parlamentarne skupštine“, a da je Savet ministara „odgovoran za sprovođenje odluka i politika BiH“ u njenim nadležnostima, što uključuje i zakone, ali i druge odluke odlučujućih organa, pre bi se moglo tvrditi da to može biti nadležnost Predsedništva, odnosno zajednička nadležnost Predsedništva i Saveta

¹⁴ U Srbiji spoljnu politiku utvrđuje i vodi Vlada, a u Hrvatskoj zajednički Vlada i predsednik Republike. U ovom pogledu bi postojala značajna sličnost rešenja u BiH sa onim u Rusiji i SAD.

¹⁵ Sistem stroge podele vlasti se uglavnom pokazao nesprovodivim bez odgovarajućih instrumenata njegovog ublažavanja. Za razliku od SAD, gde on efikasno funkcioniše, u drugim državama on se nije pokazao tako uspešnim. „To, razume se, ne znači da je on dobar ili rđav; možda bi u Americi i drugi sistemi dobro funkcionisali, a u drugim zemljama rđavo.“ (Lukić, Košutić & Mitrović, 2001, p. 328). Čini se da u funkcionisanju BiH elementi njenog predsedničkog sistema su najmanje sporni.

¹⁶ U odsustvu jedinstvenog odgovora na pitanje tipa državnog uređenja, može se samo konstatovati postojanje i federalnih i konfederalnih i obeležja realne unije u njihovom specifičnom poretku (o svojstvima konfederacije i realne unije u: Lukić, Košutić & Mitrović, 2001, pp. 292-298).

¹⁷ S tim u vezi, Petrov (2005, pp. 218-219) navodi da se ovaj institut ne vezuje za određeni tip organizacije vlasti, ima ga u sva tri oblika podele vlasti, ali u predsedničkom i mešovitom najviše. To ovlašćenje se, po prirodi, vezuje za neposredno izabranog šefa države, mada su prisutna i drugačija rešenja (primer Ustava Mađarske iz 1991, Češke iz 1993, Italije iz 1947. itd).

ministara (koji je politički odgovoran Parlamentu), u vidu premapotpisa, negoli samog Saveta ministara. Nadležnosti Saveta ministara u tom pogledu trebalo bi da obuhvataju nepolitičke, prvenstveno upravne i stručne poslove.¹⁸ I ova, kao i brojne druge dileme proizlaze iz nedorečenosti, odnosno protivurečnosti ustavnih odredaba.

Ustavna rešenja sadrže nešto fleksibilniji odnos Predsedništva i Parlamentarne skupštine nego što je to slučaj u klasičnom predsedničkom sistemu. Ustav i ovde sadrži krajnje neprecizne formulacije – da je ona ovlašćena za „donošenje zakona potrebnih za sprovođenje odluka Predsedništva“ (st. 4, tač. a).¹⁹ U ovdašnjoj klasičnoj pravnoj terminologiji takva bi se formulacija odnosila na podzakonske akte. Ipak, imajući u vidu njeno izvorno inostrano poreklo, te osnovne principe organizacije vlasti i hijerarhije akata, ona se tumači u smislu uređivanja pojedinih pitanja u kojima Predsedništvo ima nadležnosti (npr. spoljna politika, budžet).²⁰ Predsedništvo imenuje predsedavajućeg Saveta ministara, koga potvrđuje Predstavnički dom, što predstavlja standardno rešenje u pogledu drugog, kolegijalnog organa izvršne vlasti, tamo gde on postoji, bilo da je u pitanju vlada ili pomoćni izvršni organ (tipičan i za skupštinski sistem).²¹ Predsedništvo predlaže budžet (na preporuku Saveta ministara, kojom očigledno nije obavezano), podnosi izveštaj o svojim troškovima. Pravo šefa države da samostalno odluči o raspuštanju parlamenta nije svojstveno predsedničkom, ali ni parlamentarnom sistemu vlasti.²² Ipak, Predsedništvo ima pravo da raspusti Dom naroda. Razlozi za raspuštanje nisu utvrđeni. S obzirom na to da se raspuštanje ne odnosi na Predstavnički dom,²³ ovde se ne može govoriti o standardnom opravdanju ovog instituta.²⁴ Imajući u vidu posredan

¹⁸ Pilipović (2018, p. 51) zaključuje da se među različitim stavovima o uredbodavnoj vlasti, najprihvatljivijim čini onaj koji osnov vršenja vidi u imperijumu vladanja izvršne vlasti.

¹⁹ Navodeći formalne i materijalne specifičnosti ustavnog uređenja BiH, Karan (2014, p. 160) navodi: „Anglosaksonki esejski pristup sa elementima ‘političkog duha’ promišljanja, precedentne osnove, nomotehničke škole suprotne evropskoj, sa nepreciznim formulacijama, pravnim prazninama, kratkoćom ustava, izostankom regulacije najvažnijih pitanja (pravosudni sistem), i druge karakteristike, otvorile su brojna pitanja ustavnopravne prirode.“

²⁰ Zakonodavna vlast BiH je prema samom Ustavu prilično ograničena. Ekstenzivnim tumačenjem pojedinih odredaba „vođenje politike“ se u određenim oblastima pretvorilo u generalno ovlašćenje za uređivanje sistema i vođenje politike, izvršne, čak i sudske nadležnosti koje iz toga sleduju.

²¹ Za razliku od parlamentarnog sistema, ono imenuje predsedavajućeg Saveta ministara bez obaveze konsultovanja sa parlamentom, slično kao u Francuskoj, Italiji i drugim državama koje poseduju polupredsednički sistem ili njegove značajne elemente. U SFRJ, kao primeru bicefalne egzekutive u skupštinskom sistemu, predsednika izvršnog veća je predlagalo predsedništvo, na svim nivoima.

²² Šef države i(li) vlada u najvećem broju ustava u svetu imaju pravo da raspuste parlament. Raspuštanje može biti obavezno ili fakultativno. Neretko su ustavom utvrđeni razlozi zbog kojih može (ili mora) doći do toga (nefunkcionisanje, sukob domova, nemogućnost izbora vlade ili usvajanja budžeta), a nekad je to diskreciono pravo izvršne vlasti. U klasičnom parlamentarnom modelu tu odluku donosi vlada, šef države je eventualno samo potvrđuje. U predsedničkom sistemu institut raspuštanja ne postoji. U polupredsedničkim modalitetima odluku donosi šef države (primer Francuske) ili šef države na predlog vlade (Kuzmanović, 2004, pp. 124-130).

²³ Odluka o raspuštanju se češće odnosi na donji dom, koji je neposredno izabran (građansko predstavništvo), ređe na oba (Italija), a samo na gornji dom vrlo retko. Ovlašćenje šefa države da po sopstvenoj volji raspusti parlament je relikv dualnog parlamentarizma, preživelo u polupredsedničkim modelima (Marković, 2015, p. 317).

²⁴ U politikološkom smislu, smisao raspuštanja parlamenta u polupredsedničkom sistemu jeste u sporu između šefa države i parlamenta, koji se iznosi pred građane koji će na izborima arbitrirati o tome ko treba da dobije primat u okviru egzekutive (Simović, 2008). Orlović (2018, p. 223) navodi da njime izvršna vlast „disciplinuje parlament krajnjom merom, iznoseći njihov politički sukob pred birače.“

(po Ustavu delegatski) izbor Doma naroda (koji ne učestvuje u izboru Saveta ministara), pre se može raditi o sukobu dva nivoa vlasti, eventualno o želji za upodobljavanjem sastava Doma naroda promeni političkog sastava entitetskih parlamenata.

Mada položaj Saveta ministara asocira na polupredsednički sistem, pomeranje bosanskohercegovačkog modela ka predsedničkom se zasniva na distribuciji moći i ovlašćenja između njih.²⁵ Iz prethodnih konstatacija o spoljnoj politici, budžetu i izvršnim ovlašćenjima logično bi proisticala i nadležnost Predsedništva da usmerava rad Saveta ministara, kao mera odnosa karakteristična za predsednički sistem.

Imajući u vidu da BiH prema Ustavu nema sudsku granu vlasti, Predsedništvo nema ni ustavne nadležnosti koje bi predstavljale vezu s njom, kao što je učešće u izboru sudija i tužilaca, radu pravosudnih saveta, davanje pomilovanja i slično, što su neka od čestih ovlašćenja šefa države (SAD, Francuska, Italija, Austrija). Ipak, sudska vlast je uspostavljena zakonom, kojim je uspostavljeno i pravo Predsedništva da daje pomilovanje za krivične sankcije koje je izrekao Sud BiH ili sudovi na koje je Sud BiH preneo vođenje postupka. Polazeći od principa da u sistemu podele vlasti neposredno izabrani izvršni organi vlasti ne podležu političkoj odgovornosti, periodični izveštaji o radu nisu standardno rešenje. Ipak, imajući u vidu da ova nadležnost nije ustavnog karaktera, u skladu s pravom Parlamentarne skupštine da „prenese na Predsedništvo vršenje drugih delatnosti“, nije sporna njegova dužnost da jednom godišnje obaveštava Parlamentarnu skupštinu o odlukama o pomilovanju.

U pogledu odnosa sa Ustavnim sudom, Predsedništvo ima određena konsultativna i inicijalna ovlašćenja. Ono se konsultuje prilikom izbora troje sudija Ustavnog suda BiH koji vrši predsednik Evropskog suda za ljudska prava, a svaki član ima pravo da pokrene postupak za ocenu ustavnosti pred Ustavnim sudom BiH.

S obzirom na to da je Ustavom BiH predviđena nadležnost entiteta za sistem odbrane i oružanih snaga, Predsedništvo nema ustavne nadležnosti u tim pitanjima. Članovi ovog organa, po Ustavu, *pojedinačno*, imaju civilnu komandu nad oružanim snagama iz svog entiteta, što imajući u vidu složen sistem odnosa u ovoj oblasti, s mnoštvom poslova, ovlašćenja i obaveza, samo po sebi ima limitirano značenje. Ipak, relevantna je i danas odredba prema kojoj Predsedništvo, uz saglasnost vlade datog entiteta, daje odobrenje za ulazak oružanih snaga jednog, na teritoriju drugog entiteta. Ipak, saglasnošću entiteta, nadležnosti u oblasti odbrane su prenesene na nivo BiH, a umesto entitetskih osnovane su Oružane snage BiH. Zakonom o odbrani utvrđeno je da Predsedništvo ima vrhovnu komandu i kontrolu nad oružanim snagama BiH (čl. 11), te čitav niz posebnih nadležnosti koje iz toga proističu.

Uloga Predsedništva koja nije dovoljno afirmisana, a koja se može, *spram sistema distribucije nadležnosti u BiH*, označiti kao jedna od osnovnih zamišljenih

²⁵ Sartori (1994, pp. 131-132), pored neposrednog izbora i bicefalnosti, navodi ostala suštinska svojstva polupredsedničkog sistema: predsednik je nezavisan od parlamenta, ali nije ovlašćen da vlada sam ili direktno i zato njegova volja mora biti prenesena i procesuirana kroz njegovu vladu; premijer i njegov kabinet zavisni su od parlamenta, vlada mora imati poverenje parlamentarne većine; dualna struktura omogućava različita balansiranja moći unutar izvršne vlasti, ali pod strogim uslovom da postoji 'autonomni potencijal', tj. razgraničene nadležnosti obe komponente izvršne vlasti. *Na petom i delimično na trećem (direktnost) elementu uočava se pomeranje ka predsedničkom sistemu u BiH.*

uloga jeste koordinacija i saradnja između entiteta, ukoliko oni na nju pristanu. Entiteti kao stvarni nosioci državne vlasti bi trebali da ostvaruju saradnju koja bi omogućila harmonizaciju prava koje stvaraju i funkcionisanje jedinstvenog tržišta, koje je i ustavni princip, te efikasnije vršenje državnih poslova i usklađivanje politika. Ipak, svaki oblik institucionalne međuentitetske saradnje je obesmišljen nametanjem vanustavnog i protivustavnog centralizovanja nadležnosti, donošenjem brojnih propisa, *sa osnovnom funkcijom da postoje*, stvore privid državnih nadležnosti i umanje ulogu entiteta, te stvaranjem novih, nedelotvornih organa ili agencija.²⁶ S obzirom na to, navedena uloga šefa države je značajno atrofirala.

Kombinacija kolegijalnosti, kao svojstva skupštinskog, s principima predsedničkog sistema, kao izrazito kreativna, predstavlja logičnu posledicu primene principa složenog uređenja i konsocijalizma (Savanović, 2012). Upravo zbog predsedničkog karaktera izvršne vlasti, konsocijalnost je *manje* zastupljena na nivou Saveta ministara, gde je primaran teritorijalni princip.²⁷

4. Odlučivanje

Kolegijalni organi u složenim državama ili zajednicama, pored sastava, problematizuju i način odlučivanja. S tim u vezi, moguće je zamisliti postojanje različitih situacija, većinsko, kvalifikovano i odlučivanje putem konsenzusa, pravo veta, saglasnost drugih organa ili nivoa na određene odluke, imperativni ili slobodni mandat itd. Takođe, moguća je kombinacija navedenih elemenata, zavisno od prirode organa, odnosno nadležnosti koja rezultira odlukom. Ipak, federalnim zajednicama nije svojstveno pravo veta, odnosno konsenzusa prilikom donošenja odluka, sem izuzetno, u limitiranom broju pitanja. U pogledu predstavljanja, na čelu kolegijalnog organa se nalazi lice koje uglavnom poseduje i neka samostalna ovlašćenja, te pravo da predstavlja kolegijalni organ, ali postoje i situacije u kojima je njegova uloga isključivo proceduralnog karaktera – sazivanje i vođenja sednica tog organa.

Ukoliko je predsedništvo koje je postojalo u jugoslovenskom ustavnom sistemu od 1974. godine bilo uzor postojećem u BiH, mogla bi se odmah uočiti suštinska razlika: 1) u jugoslovenskom modelu pravo veta nije postojalo na nivou kolektivnog šefa države (tome je pogodovala činjenica većeg broja federalnih jedinica); 2) na njegovom čelu se nalazio predsednik, s pravom predstavljanja kolektivnog šefa države, prvenstveno u međunarodnim odnosima, te određenim izvršnim ovlašćenjima. Za razliku od jugoslovenskog modela, Predsedništvo BiH na svom čelu ima predsedavajućeg, koji se rotira svakih osam meseci, bez bilo kakvih samostalnih ovlašćenja, čak ni onih koja se tiču

²⁶ Do prenosa je dolazilo na osnovu Ustava (i saglasnošću entiteta), ali i odlukama Visokog predstavnika, kao i jednostranim aktima državnih organa. Dmičić (2011, pp. 157-161) smatra da se povećanjem nadležnosti BiH menja i karakter te države i narušava model njenog ustavnog uređenja. Ta tendencija može biti štetna, ne samo za entitete, nego i za celinu već uspostavljenih odnosa u BiH.

²⁷ U Belgiji, kao oglednom primeru konsocijalne demokratije, imajući u vidu njen parlamentarni sistem, konsocijalnost je (uz devoluciju) primenjena na nivou parlamenta i vlade.

predstavljanja organa. Takođe, u sistemu koji karakteriše ne samo podela vlasti između njenih nosilaca nego i unutar njih, akcenat je više na pitanju odlučivanja kolegijalnih organa nego na instrumentima međusobnog uticaja organa vlasti.

Imajući u vidu da je Ustav centralnu ulogu u organizaciji vlasti na nivou BiH ipak poverio Predsedništvu, način njegovog odlučivanja, te precizno uređen mehanizam zaštite vitalnih interesa postavljeni su na način koji obezbeđuje konsenzus (i kompromis) kao temeljni princip funkcionisanja ove složene države u njenim nadležnostima (Kuzmanović, 2004, p. 374). U pogledu odlučivanja, Ustav govori o „nastojanju“ da se obezbedi konsenzus, ali „ako svi naponi za postizanje konsenzusa pretrpe neuspeh, odluke se mogu donositi većinom glasova“.

Ipak, jedna od osnovnih karakteristika Predsedništva jeste pravo veta njegovih članova. Član koji se ne slaže s nekom odlukom Predsedništva može da izjavi da je ona veoma štetna po vitalne interese *entiteta* iz kojeg je izabran, u roku od tri dana od njenog usvajanja. Takva odluka će se uputiti Narodnoj skupštini RS ako je takvu izjavu dao srpski član, bošnjačkim ili hrvatskim delegatima u Domu naroda FBiH ako je dao bošnjački ili hrvatski član. Ako je ta izjava potvrđena dvotrećinskom većinom u roku od deset dana po upućivanju, osporena odluka Predsedništva neće stupiti na snagu (čl. 5, st. 2, tač. d).²⁸ Veto se odnosi na sve odluke koje se tiču spoljne politike, članstva u međunarodnim organizacijama, izvršavanja odluka Parlamentarne skupštine, potvrđivanja međunarodnih ugovora, ali ne i na akte predlaganja odluka.²⁹ Kao posledica asimetrične teritorijalizacije konstitutivnosti i u pogledu veta postoji asimetrija. Konačan subjekat odluke o povredi vitalnog interesa, koja ima karakter nulifikacije jesu *entiteti*, iako se radi o pitanjima iz nadležnosti institucija BiH, što opet govori o prirodi ovog organa kao zajedničkog (ne centralnog), ali i države i izvoru njenih nadležnosti.³⁰ Uz opisani način izbora i ulogu Predsedništva (ali i odredbe o distribuciji nadležnosti i Parlamentarnoj skupštini), institut veta u ustavnom sistemu BiH ukazuje, pored značajnog upliva, čak i dominacije konfederalnih elemenata uređenja,³¹ i na pretežnost elemenata predsedničkog sistema u njemu, jer u parlamentarnom ili skupštinskom sistemu šef države ne poseduje ovlašćenja u pogledu kojih bi i postojala potreba za vetom.

²⁸ Principi konsocijalne demokratije u Belgiji su uži, ali dosledniji, sastoje se u zastupljenosti jezičkih grupa u parlamentu, postojanju tzv. „postupka sa zvonom za uzbunu“ – prava $\frac{3}{4}$ članova jezičke zajednice da ulože veto na određene akte, specijalnu većinu (2/3 većina, uključujući i većinu po jezičkim grupama za određena pitanja), paritetan sastav Vlade, *autonomne zajednice i regioni kao jedinice federalizma* (Stanković, 2014). Ipak, institut veta nije ni izbliza široko garantovan kao u BiH.

²⁹ Za razliku od suspenzivnog veta, kao ovlašćenja šefa države (pogotovo u predsedničkom i mešovitom sistemu) da odluke usvojene u parlamentu vrati na ponovno odlučivanje (ili raspravljanje), ovaj institut ima sasvim drugačiju prirodu. Njegov predmet su odluke kolektivnog šefa države, o njemu odlučuje subjekt drugog nivoa vlasti, potvrđuje se sam veto, a ne odluka povodom koje je uložen, kvalifikovana većina stoga ima drugačiji smisao – ona ovde koriguje moć veta. Ipak, uz njen složeni karakter, predsednički sistem, sa širokim ovlašćenjima šefa države, determinisao je ovaj institut u BiH.

³⁰ U Ustavu BiH se ne govori o nadležnostima BiH, nego „nadležnostima institucija BiH“ – čl. 3.

³¹ Na osnovu celine elemenata i kriterijuma prema kojima se određuje državno uređenje, Savić (1999, p. 39) navodi da je: „BiH specifična, složena državna zajednica sa pretežnim elementima konfederalnog, ali i sa određenim elementima federalnog oblika državnog uređenja“.

U pogledu nadležnosti koje su sa entiteta prenesene na institucije BiH, način odlučivanja može biti i drugačiji. Primer predstavlja nadležnost za sistem odbrane i oružanih snaga, koja je sa entiteta prenesena na BiH. Sve odluke Predsedništva u vezi sa ovim nadležnostima se donose konsenzusom, bez mogućnosti preglasavanja.

5. Završna razmatranja

Položaj Predsedništva BiH kao kolektivnog šefa države odražava svu njenu specifičnost i složenost. Imajući u vidu sastav, izbor na entitetskoj osnovi i odlučivanje, jasno je da je opredeljenje kreativnih pisaca ustavnih rešenja o kolektivnom šefu države pretežno inspirisano *konfederalnim*, odnosno modelom realne unije kao rešenjem za bosanskohercegovački problem, koje bi, pored teritorijalnog, zadovoljilo i princip horizontalne podele vlasti među konstitutivnim narodima (*konsocijacija*). Međutim, konceptualna nedoslednost, tj. asimetrična teritorijalizacija konstitutivnosti, onemogućili su normiranje građanskog principa izbora unutar entiteta, po švajcarskom uzoru, zbog opasnosti da on ugrozi adekvatnu nacionalnu predstavljenost i balans unutar FBiH, po cenu da rešenja budu formalno diskriminatorna. Ipak, odredbe o šefu države predstavljaju samo deo složenog, izbalansiranog i dinamičnog mozaika koji predstavlja njeno državno uređenje.

Imajući u vidu Ustavom određenu ulogu organa izvršne vlasti i položaj Predsedništva, mogao bi se izvesti zaključak o postojanju modifikovanog *predsedničkog* modela organizacije vlasti na nivou BiH. Predsedništvo BiH, kao organ koji poseduje ključne izvršne nadležnosti, predstavlja stvarnog šefa izvršne vlasti. Ipak, kasniji procesi centralizacije, koji su rezultirali ustavnim, vanustavnim ili protivustavnim prenosom nadležnosti na institucije BiH, nisu pratili ustavnu koncepciju. Izuzev u slučaju oružanih snaga, drugi procesi centralizacije su vodili jačanju Saveta ministara. Postojeća (zakonska) uloga Saveta ministara, te njen odnos s Parlamentarnom skupštinom, donekle relativizuju prethodne tvrdnje, uvodeći pojedine elemente parlamentarnog, čime sistem pomera ka polupredsedničkom.

S obzirom na kolegijalni karakter šefa države, koji je primenjen na osnovama predsedničkog sistema, BiH predstavlja jedinstven primer u svetu. Opredeljenje za predsednički sistem, ali i njegova originalnost, više je posledica složenog uređenja i konsocijalne demokratije, nego procene o njenoj prednosti u odnosu na druge sisteme vlasti. Ipak, imajući u vidu prirodu odnosa u ovoj državi, sistem distribucije nadležnosti, te potrebu da se obezbedi određena funkcionalnost, ali i onemogućiti majorizacija, ovo rešenje ima punu logičku utemeljenost, od koje ne treba odstupati.

Atipičnost države i složenost odnosa koji je konstituišu uslovili su i specifičnosti njenih organa. Imajući u vidu politički ambijent i način nastanka postojećih rešenja, dosadašnju praksu i iskustva njihove primene, te različite aspekte međunacionalnih odnosa, koje karakterišu potpuno različiti, čak i međusobno isključivi pogledi na uređenje ove države, čini se da jedino atipične forme, bazirane na *ravnopravnosti, konsenzusu i decentralizaciji*, uz potrebu međusobnog uvažavanja i definisanja optimalnog kruga zajedničkih interesa koji se putem zajedničkih organa mogu vršiti, imaju budućnost.

Uprkos njihovoj nesavršenosti, nepreciznosti, čak i međusobnoj protivurečnosti, čini se da dejtonska rešenja nemaju adekvatnu alternativu.

Literatura

- Blagojević, M. 2014. Državno uređenje Bosne i Hercegovine i integracioni procesi. *Strani pravni život*, 1, pp. 143-160.
- Dmičić, M. 2011. *Ustavno pravo*. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci.
- Duverger, M. 1980. A New Political System Model: Semi-presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8 (2), pp. 165-187.
- Karan, S. 2014. Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine. *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka Univerziteta Apeiron*, 4 (4), pp. 156-167.
- Kasapović, M. 2005. *Bosna i Hercegovina: Podijeljeno društvo i nestabilna država*. Zagreb: Politička kultura.
- Kiting, M. 2007. *Federalizam i ravnoteža vršenja vlasti u evropskim državama*. Beograd: OECD i SIGMA.
- Kuzmanović, R. 2004. *Eseji o ustavnosti i državnosti*. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci.
- Kunić, P. 1998. *Republika Srpska država sa ograničenim suverenitetom*. Banja Luka: Glas srpski.
- Kutlešić, V. & Golić, D. 2017. *Ustavno pravo*. Novi Sad: Privredna akademija.
- Lijphart, A. 1977. *Democracy in Plural Societies: A comparative exploration*. New Haven/London: Yale University Press.
- Lukić, R., Košutić, B. & Mitrović, D. 2001. *Uvod u pravo*. Beograd: Službeni list SRJ.
- Marković, R. 2015. *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Orlović, S. 2018. *Ustavno pravo*. Novi Sad: Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost.
- Pejić, I. 2016. Parlamentarna vlada: mogućnosti ravnoteže u sistemu podele vlasti. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 55 (73), pp. 67-86.
- Pilipović, M. 2018. Uredba kao oblik normativne delatnosti izvršne vlasti. *Srpska pravna misao*, 24 (51), pp. 209-232.
- Sartori, G. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: University Press.
- Savanović, A. 2012. Aneks 4 – konsocijacijski ili većinsko-demokratski ustav. *Srpska pravna misao*, 18 (45), pp. 19-36.
- Savić, S. 1999. *Konstitutivnost naroda u BiH*. Banja Luka: Pravni fakultet.
- Simović, D. 2008. *Polupredsednički sistem*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik.
- Stanković, M. 2014. Šesta državna reforma u Belgiji: novi, ali ne i poslednji stadijum devolucije. *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu*, 6 (2), pp. 115-132.
- Stojanović, N. 2007. Konsocijacija, Švajcarska i BiH. *Pregled – časopis za društvena pitanja*, 48 (3-4), pp. 63-87.
- Vukadinović, G. 2006. *Teorija države i prava I*. Novi Sad: Futura publikacije.

Internet izvori

- Kulenović, N., Hadžialić-Bubalo, I. & Korajlić, M., 2011. *Presuda Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, Konkretno posljedice – prvi pregled*. Dostupno na: <https://www.ceeol.com/search/gray-literature-detail?id=574207>, (10. 2. 2020).
- Petrov, V. 2005. Ustavna reforma – naše (ne)shvatanje Ustava. U: Taboroši, J. (prir.), *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU – prilozi projektu 2005*. Beograd : Pravni fakultet, Centar za publikacije i dokumentaciju, pp. 194-242. Dostupno na: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:M5wrxQrOqKJ:www.ius.bg.ac.rs/Naucni/prilozi/09%2520Vladan%2520Petrov.pdf+%&cd=1&hl=sr&ct=clnk&gl=rs&client=firefox-b>, (10. 2. 2020).

Pravni izvori

- Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i *Službeni glasnik BiH*, br. 25/2009 – Amandman II.
- Izborni zakon, *Službeni glasnik BiH*, br. 23/2001, 7/2002, 9/2002 20/2002, 25/2002- ispr., 4/2004, 20/2004, 25/2005, 52/2005, 65/2005-ispravka, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 32/2007, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 48/2011- odluka US, 63/2011- odluka US, 18/2013, 7/2014, 31/2016 i 54/2017- odluka US.
- Poslovnik o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 10/2013, 32/2013 i 22/2014.

Darko P. Golić, PhD

Professor, Faculty of Law for Commerce and Judiciary, University Business Academy in Novi Sad, Serbia

e-mail: g.darko83@gmail.com

COLLECTIVE HEAD OF STATE AND GOVERNMENT SYSTEM – BOSNIA AND HERZEGOVINA SOLUTIONS IN THE COMPARATIVE LAW

Summary

The collective head of state is one of the hallmarks of the unity of government. Still, on examples of its division, the dominance of the head of state within the executive indicates significant influence or predominance of elements of the presidential system. The atypical nature and complexity of BiH's structure is reflected in the position of its presidency as the collective head of state. Although the nature of this country, with its mix of federal, confederate and consociational democracy elements, cannot be classified

under classical theoretical models, with the analysis of certain provisions of the BiH Constitution and their systematic interpretation, we can draw certain conclusions regarding the organization of power and the position of the head of state in it. However, the legal system in this country has been developing unconstitutionally outside of the Constitutional framework for a long time, which has particularly been reflected on the functioning of the authorities at the BiH level, with tendencies that do not follow the basic constitutional concept of the collective head of state. In this work the constitutional provisions on the position of the Presidency of BiH, its composition, election and competencies, and therefore conclusions were drawn about the concept of organization of government at the level of this state, its realization and deformities.

Keywords: head of state, Presidency of BiH, presidential system, entities, constitutivity.

Priljeno: 14.5.2020.

Prihvaćeno: 30.6.2020.