

Pregledni naučni članak / Review Scientific Article

Primljen / Received: 30.6.2020.

UDK: 3.07:642 (497.6)

Doc. dr. Emir Tahirović

Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu
emir.tahirovic@fu.unsa.ba

Doc. dr. Ermin Kuka

Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu
ermin.kuka@fu.unsa.ba

**PROBLEMI I KONTROVERZE JAVNOG ODLUČIVANJA U
BOSNI I HERCEGOVINI**
**PROBLEMS AND CONTROVERSIES OF PUBLIC DECISION
– MAKING IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Sažetak

Pluralizacija bosanskohercegovačkog društva izvedena je 1990. godine, kada su formirane političke stranke i održani prvi višestranački parlamentarni izbori. Dugogodišnja vladavina bez koalicionog političkog programa i sporazuma pobjedničkih etničkih stranaka je učvrstila etnički pluralizam u Bosni i Hercegovini. Umjesto demokratskog odlučivanja i nadmetanja većine i opozicije, predstavnička tijela u Bosni i Hercegovini postala su arena međusobnog nadmetanja stranaka koje čine većinu. Izostanak konsenzusa između vladajućih etničkih stranaka, na državnom nivou nadomiještao je Visoki predstavnik međunarodne zajednice (OHR) koji je, na osnovu Bosnskih ovlaštenja, proglašavao određene zakone. Time su bile spriječene blokade u radu državnog Parlamenta. U uvjetima nepostojanja konsenzusa vladajućih etničkih stranaka, nije moguće ni razvijati ni jačati moć parlamenata. Umjesto parlamentarne demokratije na djelu je partitokratija. Slična situacija je i na nivou entiteta, te na kantonalnom nivou u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine. Sve se to, uz heterogene i komplicirane procedure i procese odlučivanja, u konačnici, odražava na donošenje zakona i odluka od značaja za društvo i državu. Komplicirani oblici odlučivanja, te postojanje

mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa su neke od kočnica razvoja države i društva. Sve to su neki od ključnih problema, ali i kontroverzi koje prate procese odlučivanja u predstavničkim tijelima u državi. Kao pozitivan primjer može poslužiti jedino odlučivanje na nivou jedinica lokalne samouprave (općina i gradova). Osnova za jačanje demokratskih odlučivačkih kapaciteta predstavničkih tijela u Bosni i Hercegovini sadržana je u primjeni demokratskog principa na kome se uspostavlja i funkcionira parlamentarna demokratija. Radi se o uspostavljanju parlamentarne većine zasnovane na koalicionom sporazmu i političkom programu te koalicije.

Ključne riječi: predstavnička tijela, javo odlučivanje, Bosna i Hercegovina, javne politike, entiteti

Summary

The pluralization of Bosnian society took place in 1990, when political parties were formed and the first multi-party parliamentary elections were held. Long rule without a coalition political agenda and agreements between the winning ethnic parties has strengthened ethnic pluralism in Bosnia and Herzegovina. Instead of democratic decision-making and competition between the majority and the opposition, the representative bodies in Bosnia and Herzegovina have become an arena of competition between the parties that make up the majority. The lack of consensus between the ruling ethnic parties was compensated at the state level by the High Representative of the International Community (OHR), who, on the basis of the Bonn powers, promulgated certain laws. This prevented blockages in the work of the state parliament. In the absence of consensus of the ruling ethnic parties, it is neither possible to develop nor strengthen the power of parliaments. Instead of parliamentary democracy, partitocracy is at work. The situation is similar at the entity level, and at the cantonal level in the Federation of Bosnia and Herzegovina entity. All this, along with heterogeneous and complicated decision-making procedures and processes, ultimately reflects on the adoption of laws and decisions of importance to society and the state. Complicated forms of decision-making and the existence of a mechanism for the protection of vital national interests are some of the obstacles to the development of the state and society. All of these are some of the key issues, but also the controversies that accompany the decision-making processes in the representative bodies in the country. Only decision-making at the level of local self-government units (municipalities and cities) can serve as a positive example.

The basis for strengthening the democratic decision-making capacities of the representative bodies in Bosnia and Herzegovina is contained in the application of the democratic principle on which parliamentary democracy is established and functions. It is about establishing a parliamentary majority based on the coalition agreement and the political program of that coalition.

Key words: *representative bodies, public decision - making, Bosnia and Herzegovina, public policies, entities*

1. UVOD

Pojam odlučivanja se široko koristi, u različitim kontekstima i situacijama. Neosporna je činjenica da je odlučivanje prisutno u svim aspektima čovjekovog rada i djelovanja (i u okviru javnog i u okviru privatnog sektora), tj. i u javnom i u privatnom životu svake individue.

Mnogo je različitih definiranja i određenja pojma i prakse odlučivanja. U nizu njih, može se izdvojiti definicija prema kojoj je odlučivanje „proces koji traje određeno (duže ili kraće) vrijeme, a završava donošenjem odluke.“ Suštinski promatrano, odlučivanje je uvijek proces odabira između dvije ili više opcija ili mogućnosti. Odlučivanje može biti i oko jedne ponuđene opcije ili mogućnosti, i taj izbor je jednostavniji i lakši u odnosu kada postoji dvije ili više opcija.

Odlučivanje je usmjereno ka donošenju konačnih (zvaničnih i obvezujućih) odluka i rješenja. U pravnoj znanosti se to naziva *res iudicata* – konačno rješenje (konačno riješena, presuđena stvar). U tom smislu, odlučivanje je prisutno u „institucijskom i formalnom ambijentu, prema posebnim proceduralnim pravilima, primjerice u parlamentu, vladi, odborima, itd...“

Od posebnog društvenog i političkog značaja je odlučivanje u predstavničkim tijelima (parlamentu, vladi i drugim organima uprave). Takvo odlučivanje se naziva *javnim odlučivanjem*. U tom smislu, javno odlučivanje se može definirati kao „odlučivanje koje se odvija i obavlja u okviru javnog sektora (javnim ustanovama, organizacijama, institucijama), s ciljem donošenja odluka od javnog interesa za sve članove društvene zajednice. Za razliku od privatnog odlučivanja, koje se temelji, prije svega, na privatnoj intuiciji i tiče se samo jedne ili nekolicine (manji broj) pojedinaca, javno odlučivanje

zahtjeva utvrđivanje javnog interesa i odnosi se na mnogo veći broj pojedinaca (interesanata), ili čak svih građana određene države.“

U okviru političke znanosti odlučivanje zauzima posebno mjesto i ulogu. Tako se i sama politika često definira i razumijeva s aspekta pojma i prakse (političkog) odlučivanja. Primjerice, teoretičar Dejvid Eston (*David Easton*) pri definiranju politike i političkog sistema navodi: „Političku znanost karakteriziram kao studij načina donošenja odluka za društvo, a koje se smatraju obvezujućim za većinu ljudi i za duže vrijeme. Dakle, razumjeti politički život znači usmjeriti se na studij autoritativne alokacije vrijednosti (vrijednih stvari) u društvu.“

Na tim se osnovama prepoznaje i predmet političke znanosti, a odnosi se na donošenje političkih odluka i njihovo implementiranje. Zato je odlučivanje određeno „ne kao formalni izbor mogućnosti, već kao višestepeni proces u kojemu se, na jednom kraju nalazi identificiranje i izbor problema, a na drugom, provođenje i ocjena posljedice odluke.“

Ključni nosioci javnog odlučivanja su izabrani politički predstavnici (zastupnici, delegati). Političko predstavljanje je postalo univerzalnim mehanizmom, mjerilom i modelom savremenih liberalnih predstavničkih demokratija. Pod odrednicom političko predstavljanje se podrazumijeva „svaka djelatnost ili akcija koja proizvodi dejstva, od koristi ili obaveze za drugo lice, a ima politički značaj. Predstavljanje u širem smislu je najčešće oznaka za punomoćnika ili agenta koji obavlja određenu radnju za račun svog vlastodavca (principala).“ Naime, kroz procedure i praksu političkog predstavljanja se osigurava legitimitet izabrane političke vlasti i donošenje (javnih) politika i odluka kojima se nastoje rješavati aktualni društveno-politički problemi. Dakle, odluke donesene kroz takve odlučivačke procedure nose oznaku i obilježje javnih odluka.

Usvajanje i donošenje javnih odluka, pored ostalog, zahtjeva i racionalno djelovanje i racionalni pristup izabranih (političkih) predstavnika koji učestvuju u donošenju odluka. Dakle, traži se njihovo racionalno odlučivanje. U tom smislu, Jirgen Habermas (*Jürgen Habermas*) smatra da „javna upotreba sopstvenog uma mora biti slobodna i samo kao takva može uneti prosvjetnost među ljude“, a ta javna upotreba uma „pokazuje se u javnom saopštavanju istine i mišljenja. I obratno, zabrana publiciteta sprečava napredak jednog naroda ka boljem.“

Država, kroz proces donošenja javnih odluka „utječe na alokaciju resursa radi postizanja efikasnosti privređivanja i otklanjanja tržišnih nedostataka.“

Budući da je donošenje takvih odluka izuzetno zahtjevno i složeno, neophodno je prethodno pripremiti i razraditi jasne i precizne procedure i procese za te aktivnosti. Naime, javno odlučivanje sa sobom nosi i odgovornost pred javnosti (javna odgovornost). Od javne odgovornosti bi trebao ovisiti i budući legitimitet i pozicija onih koji donose javne odluke. Tako se javna odgovornost nameće kao jedno od suštinskih obilježja javnih odluka.

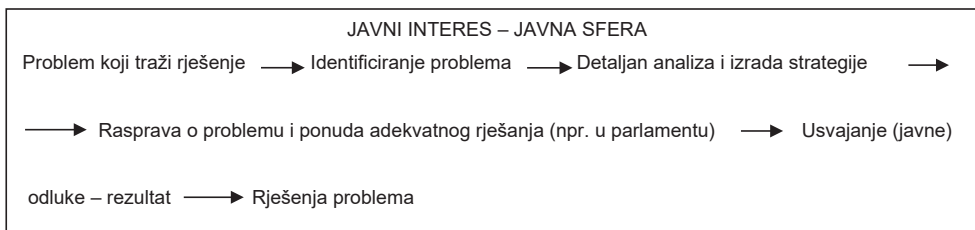
2. PROCES JAVNOG ODLUČIVANJA

Odlučivački proces nije statičan, već kontinuiran i dinamičan proces. Način života čovjeka u svim epohama njegova razvoja je obilježen konstantnim procesom donošenja različitijih odluka. Primjerice, u antičkoj Grčkoj proces (javnog) odlučivanja je poprimio i određene državno-političke i institucionalne dimenzije.

Za racionalno javno odlučivanje neophodno je dosta vremena, znanja i pripremanja, s ciljem donošenja što boljih javnih odluka. Ipak, postoje i situacije u današnjem vremenu da je proces javnog odlučivanja brz i efikasan proces. Džejk Dankan (*Jack W. Duncan*), kao i nekolicina drugih autora, na odlučivanje gleda kao na „*racionalan, logičan i potpuno sistematski proces*“, za razliku od drugih koji odlučivanje vide kao „*ležerniji i relativno nesistematski proces*“. Kada je u pitanju javno odlučivanje, onda je prihvatljivije stajalište Džejka Dankana (*Jack W. Duncan*), budući da proces javnog odlučivanja zahtjeva od donositelja odluka pravilno i pravovremeno identificiranje i utvrđivanje općeg (javnog) interesa.

Detektiranje javnog interesa je složen proces, naročito zbog činjenice što različiti pojedinci imaju i različite interese, pa je dosta težak i složen zadatak naći zajednički nazivnik, odnosno zajednički (kolektivni) interes te, u skladu s tim, donijeti adekvatnu javnu odluku (usvojiti adekvatnu javnu politiku). Dakle, javne odluke trebaju biti detaljno, sistematično i seriozno pripremljene i formulirane, ukoliko se želi da korist od njih ima šira društvena zajednica (kolektivitet), a ne samo određene individue u društvu (privilegirane individue).

Proces javnog odlučivanja može se i grafički predstaviti na sljedeći način:



Slika 1. Proces javnog odlučivanja

(Izvor: Tahirović, Emir i Ermin Kuka (2020). *Osnove javnih politika*. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica, str. 191)

Izabrani politički predstavnici trebaju, u svakoj od faza procesa javnog odlučivanja, identificirati i zastupati javni interes. Ukoliko se ta nit prekine, konačna javna odluka će gubi oznaku i obilježje *javne*. Kada se to dogodi, takva javna odluka će služiti samo interesu užih (privilegiranih) društvenih skupina ili individua.

Dakle, konačna javna odluka treba biti takva da će biti od koristi svima ili većini, a da, pri tome, s druge strane, nikome ne donosi ili uzrokuje štetu (tzv. princip Pareto-pobošljanja). Stoga je proces javnog odlučivanja zahtjevan, ozbiljan, osjetljiv i racionalan proces. Jer, radi se o procesu utvrđivanja jednog od najosjetljivijih društvenih fenomena koji se zove *javni (opći, zajednički) interes*.

2.1. Problemi i kontroverze javnog odlučivanja u Bosni i Hercegovini

U Bosni i Hercegovini, javno odlučivanje je determinirano državnom strukturom (organizacijom) i administrativno-teritorijalnim ustrojem, tj. političkim sistemom. Imajući u vidu činjenicu da je politički sistem države dosta heterogen, te da postoje četiri razine vlasti, sljedstveno tome egzistiraju i četiri nivoa odlučivanja, i to:

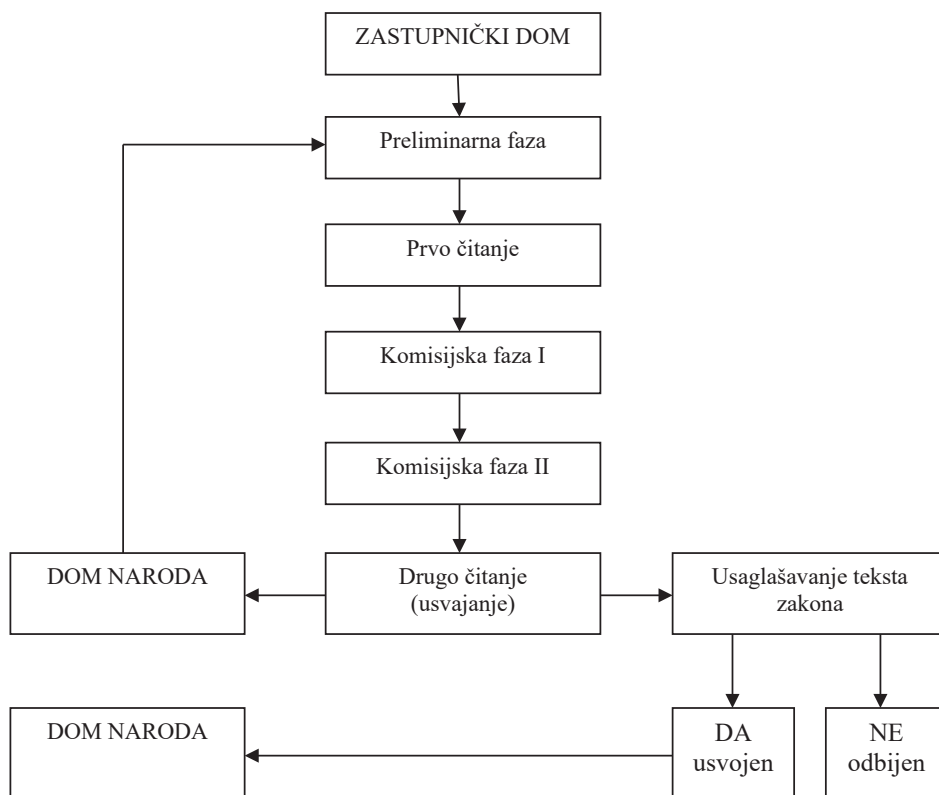
- državni nivo,
- entitetski nivo,
- kantonalni nivo i
- općinski (lokalni) nivo.

Evidentno je, toga, da je javno odlučivanje u Bosni i Hercegovini veoma decentralizirano. Ta izražena decentraliziranost producira i više problema vezanih za javno odlučivanje. Neki od tih problema su sljedeći:

- nepostojanje konsenzusa u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine o ključnim i važnim pitanjima društveno-političkog razvoja,
- mogućnost “veta“ na donošenje zakona na državnom i entitetskim nivoima vlasti,
- nejasne nadležnosti i često preklapanje nadležnosti (primjerice, federalnih i kantonalnih, kao i kantonalnih i općinskih (lokalnih) vlasti),
- stvaranje parlamentarne većine na principu partnerstva, usmjesto na principu koalicionog političkog programa.

Javno odlučivanje na nivou države je u ingerenciji Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koja se sastoji iz dva doma: Zastupničkog doma i Doma naroda. Zastupnički dom čine 42 delegata (2/3 iz entiteta Federacija Bosne i Hercegovine i 1/3 iz entiteta Republika Srpska), dok Dom naroda čini 15 delegata (5 Srba, 5 Bošnjaka i 5 Hrvata).

Da bi određeni zakon (javna odluka) bio usvojen, neophodno je da ga usvoje oba doma, uz osiguranje 2/3 podrške delegata iz svakog entiteta. U suprotnom, javna odluka neće biti usvojena. Osnovne zakonodavne procedure su predstavljene na sljedećoj shemi:



Slika 2. Osnovna zakonodavna procedura

(Izvor: Saračević, Nermina (2012). *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine*, u „Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini“, str. 43-87)

Krucijalni problem u djelovanju i odlučivanju u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine je nemogućnost postizanja konsenzusa vladajućih političkih stranaka o najvažnijim društveno-političkim pitanjima za državu i društvo. Taj konsenzus, do sada, „nadomješta međunarodna zajednica sa svojim ovlaštenjima za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma.“⁴ Tako, umjesto koalicionog sporazuma, političke stranke pobjednice na izborima formiraju vlast na principu partnerstva u vršenju vlasti. Takav način dogovora u vršenju vlasti uopće nije dobar za bosanskohercegovačko društvo i državu.

⁴ Pejanović, Mirko (2012). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine* (drugo dopunjeno izdanje). Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 179.

U Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, kao najvažniji princip u vršenju vlasti i odlučivanju nameće se etnički princip. Etničke političke stranke su „izbjegavale uspostaviti koalicione političke programe svoje vladavine“⁵, kao preduvjeta donošenja i usvajanja adekvatnih odluka i javnih politika u interesu svih građana Bosne i Hercegovine. U tom kontekstu, Mirko Pejanović smatra kako „nepoštivanje demokratskih standarda u ostvarivanju odgovornosti koalicione skupine stranaka za odvijanje procesa demokratskog odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine dovelo je do marginalizacije uloge Parlamenta Bosne i Hercegovine u kreiranju zakona i odluka od kojih ovisi uspjeh Bosne i Hercegovine u započetom procesu integracije u Evropsku uniju.“⁶ Vršenje vlasti utemeljeno na etničkim, a ne na građanskim principima, odnosno na etničkom umjesto građanskog pluralizma, uzrokom je činjenice da parlamentarne (vladajuće) političke stranke zastupaju i reprezentiraju isključivo nacionalne (etničke) interese. Nacionalni (etnički) interese se reprezentiraju kao zajednički, opći (kolektivni) interesi, te, temeljem toga, donose i usvajaju odluke (javne politike).⁷

Kada je u pitanju donošenje i usvajanje zakona i odluka u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, prisutno je i primjenjena su tri različita sistema odlučivanja (glasanja). Ti sistemi su:⁸

- *Odlučivanje većinom glasova* – Ustavom Bosne i Hercegovine propisano je da se odlučivanje prostom većinom primjenjuje prilikom izbora predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja u oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, te prilikom usvajanja poslovnika o radu u oba doma, sukladno odredbama članka IV 3.b). Međutim, odredbe Poslovnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u članku 183. i Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u članku 180. propisuju da se poslovnik

⁵ Ibid, str. 115.

⁶ Ibid, str. 122.

⁷ Ovakvu situaciju pri radu i odlučivanju u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine Mirko Pejanović određuje kao “bank konsenzusa u parlamentarnoj demokratiji Bosne i Hercegovine” (Više u: Pejanović, Mirko (2015). *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*. Sarajevo: IKD “University press” – Magistrat izdanja).

⁸ Trnka, Kasim (2006). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu, str. 288-294; Sahadžić, Maja (2012). “Veto mehanizam” u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini, u „Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini“, str. 293-320.

odnosnog doma usvaja sukladno odredbi članka IV 3.d) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno kvalificiranom većinom. Time su odredbe poslovnika oba doma, koje se odnose na usvajanje poslovnika, u suprotnosti sa ustavnim odredbama o usvajanju poslovnika;

- *Odlučivanje kvalificiranom većinom* – redovito se primjenjuje prilikom postupka odlučivanja u oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Često se naziva i odlučivanje tzv. entitetskim glasovanjem. Radi se o usvajanju odluka većinom glasova onih koji su prisutni i glasuju. Pritom, ustav i poslovnici oba doma propisuju da će zastupnici i delegati uložiti napore kako bi većina uključivala najmanje jednu trećinu glasova zastupnika, odnosno delegata s teritorija svakog entiteta. Ukoliko se to ne dogodi, predsjedavajući i njegovi zamjenici će u svojstvu povjerenstva, nastojati u roku od tri dana od glasovanja postići suglasnost. Ukoliko se postigne suglasnost, odluka se smatra usvojenom. Ukoliko ne uspiju u nastojanju, odluka će se usvojiti većinom onih koji su prisutni i glasuju, pod uvjetom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine ili više zastupnika, odnosno delegata iz svakog entiteta;
- *Odlučivanje o pitanju vitalnog interesa konstitutivnog naroda* – primjenjuje se u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kada većina delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda, koji su prisutni i glasuju, smatra da se radi o pitanju koje je štetno po vitalni interes konstitutivnog naroda čiji su delegati istakli prigovor vitalnog nacionalnog interesa. U toj situaciji, predložena odluka će biti odbijena u Domu naroda. Međutim, ukoliko postoji protivljenje većine delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda, predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine će sazvati zajedničko povjerenstvo koje se sastoji od tri delegata, po jednog iz reda svakog konstitutivnog naroda, u cilju razrješenja tog pitanja. Ukoliko povjerenstvo ne uspije razriješiti pitanje u roku od pet dana, predmet će se uputiti Ustavnome sudu Bosne i Hercegovine, čiji je zadatak da preispita da li postoje nepravilnosti u postupku.

Pokretanje postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa (tzv. mehanizam “veta“) je također značajan problem pri odlučivanju. Usljed toga, mnogi zakoni i odluke od državnog, ali i životnog značaja za sve građane Bosne i

Hercegovine, nisu dobili podršku zastupnika i nisu usvojeni. Direktnu štetu neusvajanja niza zakona ima, kako država, tako i sami građani.

Delegati u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH pozvali su se na vitalni nacionalni interes u sljedećim slučajevima:⁹

1. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u Bosni i Hercegovini
Broj PZ: 01-02-1131/03 od 13.11.2003.
Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata bošnjačkog naroda na 18. sjednici Doma naroda, održanoj 26.2.2004. godine.
2. Prijedlog okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini
Broj PZ: 01,02-02-7-19/04 od 24.3.2004.
Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata hrvatskog naroda na 23. sjednici Doma naroda, održanoj 4. i 7.5.2004. godine.
3. Prijedlog zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine
Broj PZ: 01,02-02-3-6/05 od 9.2.2005.
Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata hrvatskog naroda na 43. sjednici Doma naroda, održanoj 29.6.2005. godine.
4. Ugovor između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske o saradnji u oblasti prava žrtava rata u Bosni i Hercegovini koji su bili pripadnici Hrvatskog vijeća odbrane i članova njihovih porodica
Broj dokumenta - predmet: Saglasnost za ratifikaciju: 01,02-02-10-23/06 od 5.1.2006.
Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata bošnjačkog naroda na 54. sjednici Doma naroda, održanoj 21.2. i 10.3.2006. godine.
5. Prijedlog zaključka delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine Ilije Filipovića
Broj prijedloga zaključka: 01,02-50-1-18-8/08 od 23.4.2008.
Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata bošnjačkog naroda na 17. sjednici Doma naroda, održanoj 15.5. i 17.6.2008. godine.
6. Odluka o potvrdi Odluke predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o smjeni ministra sigurnosti Bosne i Hercegovine, ministra odbrane Bosne i Hercegovine i zamjenika ministra finansija i trezora Bosne i Hercegovine

⁹ <https://www.parlament.ba/Content/Read/39?title=Vitalninacionalniinteres>
(Pristup: 14.05.2020).

Broj: 01,02-34-1-754/12 od 25.6.2012.

Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihii i Nermina Kapetanović) na 19. sjednici Doma naroda, održanoj 19.7.2012. godine.

7. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine

Broj PZ: 01,02-02-1-23/13 od 20.5.2013.

Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihii i Nermina Kapetanović) na 30. sjednici Doma naroda, održanoj 15.7.2013. godine.

8. Prijedlog odluke o razmatranju Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine po hitnom postupku

Broj PZ: 01,02-02-1-25/13 od 29.5.2013.

Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihii i Nermina Kapetanović) na 31. sjednici Doma naroda, održanoj 23.7.2013. godine.

9. Prijedlog odluke o razmatranju Prijedloga zakona o izmjeni i dopuni Zakona o jedinstvenom matičnom broju po hitnom postupku

Broj PZ: 01,02-02-1-34/13 od 17.7.2013.

Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihii i Nermina Kapetanović) na 31. sjednici Doma naroda, održanoj 23.7.2013. godine.

10. Prijedlog odluke o razmatranju Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine po hitnom postupku

Broj PZ: 01,02-02-1-35/13 od 17.7.2013.

Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihii i Nermina Kapetanović) na 31. sjednici Doma naroda, održanoj 23.7.2013. godine.

11. Prijedlog odluke o razmatranju Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine po hitnom postupku

Broj PZ: 01,02-02-1-36/13 od 17.7.2013.

Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegate bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihii i Nermina Kapetanović) na 31. sjednici Doma naroda, održanoj 23.7.2013. godine.

12. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine
Broj PZ: 01,02-02-1-36/13 od 17.7.2013.
Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihić i Nermina Kapetanović) na 33. sjednici Doma naroda, održanoj 5.11.2013. godine.
13. Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o osnivanju Kompanije za prijenos električne energije u Bosni i Hercegovini
Broj PZ: 01,02-02-1-58/13 od 10.12.2013.
Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihić i Nermina Kapetanović) na 34. sjednici Doma naroda, održanoj 16.12.2013. godine.
14. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine
Broj PZ: 02-02-1-60/13 od 16.12.2013.
Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihić i Nermina Kapetanović) na 34. sjednici Doma naroda, održanoj 16.12.2013. godine.
15. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine
Broj PZ: 02-02-1-1133/17 od 28.4.2017.
Pitanje vitalnoga nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata bošnjačkoga naroda na 28. sjednici Doma naroda, održanoj 4.5.2017. godine.

Na nivou vlasti entiteta Federacija Bosne i Hercegovine problemi u odlučivanju su slični problemima u donošenju i usvajanju javnih odluka na nivou državne vlasti, tj. u okviru odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine se, također, sastoji od dva doma (Zastupnički dom i Dom naroda), koji vrše zakonodavnu vlast. Zastupnički dom se sastoji od 98 delegata sa cijele teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, a Dom naroda se sastoji od 58 delegata.¹⁰

Predstavnički dom, ravnopravno s Domom naroda donosi: „Ustav Federacije, zakone, budžet Federacije, završni račun budžeta Federacije, rezolucije, preporuke, odluke i zaključke, daje autentična tumačenja zakona ili drugog

¹⁰ Trnka, Kasim (2006). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu, str. 295-303.

akta i utvrđuje prečišćeni tekst zakona ili drugog akta.“¹¹ Ono što valja naglasiti je činjenica da su „današnje stvarne nadležnosti Parlamenta Federacije sužene i restrukturirane s obzirom na prijenos određenih nadležnosti na državu Bosnu i Hercegovinu“¹², što je svakako i dobro.

Također, i u okviru odlučivanja u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine predviđena je i data mogućnost zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Koliko se često taj mehanizam primjenjuje, prezentirano je u sljedećoj tabeli:

U nastavku je kratki pregled akata koji su razmatrani po proceduri predviđenoj za razmatranje akata za koje je pokrenut vitalni nacionalni interes u periodu od 1994 – 2018. godine:¹³

1. Prijedlog zakona o pretvorbi društvene svojine Sjednica Ustavotvorne skupštine Federacije Bosne i Hercegovine od 16.1.1995. godine
2. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o grbu i zastavi Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 19.12.1996. godine
3. Prijedlog zakona o izmjenama područja općina podijeljenih međuentitetskom linijom i obrazovanju novih općina u Federaciji Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 20.6.1997. godine
4. Prijedlog zakona o privatizaciji preduzeća Sjednica Doma naroda od 21.10.1997. godine.
5. Prijedlog zakona o priznavanju javnih isprava na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 04.12.1997. godine
6. Prijedlog zakona o pravima branitelja i članova njihovih porodica Sjednica Doma naroda od 28.09.1999. godine
7. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upotrebi grba i zastave Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 28.09.1999. godine
8. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 14.02.2006. godine

¹¹ *Poslovnik Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*, član 146, stav 1.

¹² Omerović, Enis (2012). *Parlamenti entiteta u Bosni i Hercegovini*, u „Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini“, str. 89-135.

¹³ *Pregled akata koji su razmatrani po proceduri predviđenoj za razmatranje akata za koje je pokrenut vitalni nacionalni interes u periodu od 1994 – 2018. godine* (Izvor: https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Usvojeni%20materijali_2018/pregled%20vitalni%20interes_1994_2018_g.pdf, Pristup: 14.05.2020).

9. Zakon o Javnom servisu RTV Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 04.04.2006. godine.
10. Zakon o Javnom servisu RTV Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 26.07.2007. godine.
11. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo Sjednica Doma naroda od 27.11.2007. godine.
12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 29.4.2008. godine.
13. Prijedlog odluke o izglasavanju nepovjerenja Vladi Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 15.2.2013. godine.
14. Zaključci Komisije za informiranje Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 21.3.2013. godine.
15. Prijedlog odluke o potvrđivanju Odluke predsjednika Federacije Bosne i Hercegovine o imenovanju Šahbaza Džihanovića za sudiju Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 21.3.2013. godine.
16. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 23.10.2015. godine.
17. Prijedlog zakona o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta Federacije BiH - hitni postupak, Predstavnički dom usvojio Zakon 20.6.2018. godine Sjednica Doma naroda od 27.9.2018. godine.

I u entitetu Republika Srpska situacija je slična, s tim da u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine postoji i kantonalni nivo odlučivanja. Zakonodavnu vlast u entitetu Republika Srpska vrše Narodna skupština Republike Srpske (nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti) i Vijeće naroda Republike Srpske (utemeljeno na osnovu odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda iz 2000. godine i intervencije Visokog predstavnika iz 2002. godine).¹⁴ Vijeće naroda je zaduženo za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa, dok se izvorni zakonodavni postupak, koji nije vezan za vitalni nacionalni interes, provodi isključivo u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Narodna skupština Republike Srpske se sastoji od 83 zastupnika, a Vijeće naroda od 28 delegata.

¹⁴ Trnka, Kasim (2006). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu, str. 304-305.

Ustavni sud Republike Srpske je, zaključno s januarom 2020. godine, donio ukupno 87 odluka za temelju pokrenutih inicijativa za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa.¹⁵ Sama procedura pokretanja zaštite vitalnog nacionalnog interesa u entitetu Republika Srpska slična je onoj u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine. Ono što je značajno naglasiti jeste da je „Vijeće za zaštitu vitalnih interesa Ustavnog suda RS, pored izričite ustavne odredbe da je dovoljan glas dvojice sudija da bi se radilo o vitalnom nacionalnom interesu, usvojilo stav da je i u ovom slučaju potrebna natpolovična većina članova Vijeća. Time su dodatno dovedene u pitanje konstitutivnost i ravnopravnost Bošnjaka i Hrvata u ovom entitetu.“¹⁶

Posebno izražen problem u radu i odlučivanju predstavničkih (zakonodavnih) tijela entiteta je osiguranje ustavne i ravnopravne nacionalne zastupljenosti, tj. dovoljnog broja zastupnika iz reda svih konstitutivnih naroda (Bošnjaka i Hrvata u Narodnoj skupštini Republike Srpske i Srba u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine).

Evidentno je da jedino konstitutivni narodi imaju pravo i privilegiju u odlučivanju u parlamentima, dok građanima koji se opredjeljuju kao „Ostali“ to pravo nije pruženo i omogućeno. Kada se radi o entitetskom glasanju, „vidljivo je da ono podriva uobičajenost građanskog predstavljanja fabriciranjem tumačenja ustavnih odredbi koje se odnose na njegovu primjenu.“¹⁷

Pored navedenog, u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine egzistira i kantonalni nivo vlasti i odlučivanja. U entitetu Federacija Bosne i Hercegovine postoji deset kantona, od kojih svaki ima svoju (kantonalnu) skupštinu.

Na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine svakako postoji i lokalni (općinski nivo) vlasti, tj. lokalna samouprava. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini je u nadležnosti entiteta, koji su usvojili i zakone o lokalnoj samoupravi. Svaka općina, kao jedinica lokalne samouprave, ima svoju (općinsku) skupštinu (općinsko vijeće), nadležnu za donošenje odluka od interesa za sve članove lokalne zajednice. Ovaj nivo vlasti u državi je najbliži građanima i, samim time,

¹⁵ <http://www.ustavisud.org/Odluke.aspx?cat=13&subcat=43&id=39&lang=hrv&str=1&ip=2> (Pristup: 14.05.2020).

¹⁶ Trnka, Kasim (2006). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu, str. 305.

¹⁷ Sahadžić, Maja (2012). „Veto mehanizam“ u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini, u „Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini“, str. 293-320.

direktno je vezan za interese, zahtjeve i preferencije građana. Međutim, prema uvidu Mirka Pejanovića, „cjelokupni sistem lokalne samouprave i u Republici Srpskoj i u Federaciji Bosne i Hercegovine razvijao se tokom postdejtonskog vremena u nedostatnim zakonskim okvirima i nepovoljnim odnosima u institucionalnoj strukturi entiteta i države Bosne i Hercegovine.“¹⁸ Učešće građana u odlučivanju (donošenju javnih politika) je najizraženije upravo na lokalnom (općinskom) nivou vlasti.

Prema Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kao i prema Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, općinama je ostavljeno u nadležnost odlučivanje u oblasti ekonomskog i infrastrukturnog razvoja. Naime, oblasti razvoja lokalne komunalne i druge infrastrukture primarno su ostale u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Na temelju entitetskih zakona, oblast lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja jedinica lokalne samouprave (općina) uređena je i samim statutima općina, kao njihovih najvažnijih akata. U tim statutima detaljno je uređena i popisana nadležnost općina u formuliranju i implementiranju javnih politika u oblasti lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja. Naime, „Opštinsko vijeće, na temelju prijedloga opštinskog načelnika, politiku razvoja opštine oblikuje u srednjoročnim planovima ekonomskog razvoja, zatim u prostornim i urbanističkim planovima i najzad u planovima kapitalnih ulaganja u izgradnji lokalne komunalne infrastrukture.“¹⁹

Primjeri iz prakse općina i gradova u Bosni i Hercegovini pokazuju da je javno odlučivanje na nivou lokalne samouprave mnogo efikasnije i pravednije u smislu zadovoljenja potreba, interesa i preferencija samih građana. Na lokalnom nivou, javne politike su uspješnije i utjecajnije na javno odlučivanje, nego što je to slučaj na ostalim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Jer, kako

¹⁸ „U Federaciji Bosne i Hercegovine kantoni imaju široka ovlaštenja u vršenju javnih poslova, posebno u sferi fiskalne politike i prostornog planiranja. Ovakva ustavna pozicija kantona uskratila je mogućnost uspostave i razvoja samostalnog i šireg samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, kao i mogućnost pune autonomije u obezbjeđivanju vlastitih izvora finansiranja. U Republici Srpskoj, zbog visokog stepena centralizacije vlasti na nivou entiteta, opštine nisu imale dovoljan zakonski i stvarni osnov za punu autonomiju lokalne samouprave“ (Pejanović, Mirko (2012). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine* (drugo dopunjeno izdanje). Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 132).

¹⁹ Pejanović, Mirko (2015). *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*. Sarajevo: IKD “University press” – Magistrat izdanja, str. 193.

zaključuje Eugen Pusić²⁰, lokalne jedinice „stvaraju javni poredak donošenjem određenih tipova ‹kolektivno obvezatnih odluka› (Luhmann) odnosno organiziranim obavljanjem poslova u javnom interesu, ali one i brane lokalnu sferu slobode od takvih ‹obvezatnih odluka› donijetih za šira područja od jačih odlučilaca.“

Ipak, zbog miješanja i prijenosa brojnih nadležnosti na kantonalni nivo vlasti u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine i na entitetski nivo u entitetu Republika Srpska, lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini još u potpunosti ne obavlja svoju funkciju u skladu s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koju je potpisala država.

²⁰ „Država javnih službi, državna regulacija ekonomije, socijalna država znače takve sve obuhvatnije, tehnički racionalizirane sustave djelovanja, funkcionalno diferencirane, ali i teritorijalno integrirane, gdje lokalno odlučivanje može postojati samo u granicama ostvarivanja šire zasnovanih koncepata“ (Pusić, Eugen (2002). *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu, str. 95-96).

3. ZAKLJUČAK

Činjenica je da u Bosni i Hercegovini postoji niz strukturalnih i funkcionalnih problema koji se tiču javnog odlučivanja i donošenja odluka od interesa za društvo i državu. Heterogen sistem unutaršnjeg pravno-političkog i administrativno-teritorijalnog uređenja, uzrokom je izraženih anomalija i kontroverzi u javnom odlučivanju. Na nivou države Bosne i Hercegovine je na djelu izrazito decentraliziran sistem odlučivanja. Analogno je i u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine. S druge strane, u entitetu Republika Srpska egzistira strgogo centraliziran sistem javnog odlučivanja, gdje je Narodna skupština Republike Srpske nosilac ukupne ustavotvorne i zakonodavne vlasti.

Također, tu je i problem etničkog pluralizma i etničkog odlučivanja. Taj problem je kočnica razvoja bosanskohercegovačkog društva i države, te zadovoljenja široke lepeze interesa i zahtjeva građana, osobito egzistencijalnih. Stoga, usvajanje javnih odluka, koje će zadovoljiti i princip efikasnosti i princip pravičnosti, je izuzetno složen i zahtjevan zadatak i cilj. Ključnu ulogu u svemu i dalje imaju vladajuće etnopolitike u Bosni i Hercegovini (etničke političke stranke i političke elite na vlasti). One imaju dominantnu ulogu u formuliranju, usvajanju i provođenju (implementiranju) javnih politika na terenu. Takvu poziciju i ulogu temelje na osiguranom izbornom legitimitetu dobivenom od strane birača (građana), putem izbornog procesa i izbornih procedura.

Osnova za jačanje demokratskih odlučivačkih kapaciteta predstavničkih tijela u Bosni i Hercegovini (Parlamentarna skupština, entitetski parlamenti, skupštine kantona) sadržana je u primjeni demokratskog principa na kome se uspostavlja i funkcioniše parlamentarna demokratija. Radi se o uspostavljanju parlamentarne većine zasnovane na koalicionom sporazmu i političkom programu te koalicije.

Literatura

1. Arnautović, Suad (2009). *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*. Sarajevo: Promocult.
2. Duncan, W. Jack (1989). *Great Ideas in Management*. San Francisco/London: Josey-Bass Publishers.
3. Easton, David (1985). *Political Science in the United States*. IPSR, Vol. 6, No. 1, str. 133-134.
4. Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
5. Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
6. Jašarević, Faruk i Zlatan Jašarević (2010). *Politička ekonomija*. Sarajevo: Interlinea.
7. Kuka, Ermin (2019). *Javne politike*. Sarajevo: Štamparija Fojnica d.o.o.
8. Nuhanović, Asad (2005). *Demokratija, mediji, javnost: ogled o slobodi i jednakosti*. Sarajevo: Promocult.
9. Omerović, Enis (2012). *Parlamenti entiteta u Bosni i Hercegovini*, u „Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini“, str. 89-135.
10. Pejanović, Mirko (2012). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine* (drugo dopunjeno izdanje). Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić.
11. Pejanović, Mirko (2015). *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*. Sarajevo: IKD “University press“ – Magistrat izdanja.
12. *Poslovník Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*.
13. *Pregled akata koji su razmatrani po proceduri predviđenoj za razmatranje akata za koje je pokrenut vitalni nacionalni interes u periodu od 1994 – 2018. godine* (Izvor: https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Usvojeni%20materijali_2018/pregled%20vitalni%20interes_1994_2018_g.pdf, Pristup: 14.05.2020).
14. Pusić, Eugen (2002). *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
15. Sahadžić, Maja (2012). “Veto mehanizam“ u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini, u „Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini“, str. 293-320.

16. Saračević, Nermina (2012). *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine*, u „Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini“, str. 43-87.
17. Sikavica, Pere et al. (1999). *Poslovno odlučivanje* (drugo izdanje). Zagreb: Informator.
18. Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
19. Tahirović, Emir i Ermin Kuka (2020). *Osnove javnih politika*. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica.
20. Trnka, Kasim (2006). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu.
21. <https://www.parlament.ba/Content/Read/39?title=Vitalninacionalniinteres>
22. <http://www.ustavnisud.org/Odluke.aspx?cat=13&subcat=43&id=39&lang=hrv&str=1&tip=2>