

UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

Ljiljana U. Aulić

**PRINCIPI EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA I NJIHOVA
PRIMENA U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA BOSNE I
HERCEGOVINE**

doktorska disertacija

Beograd, 2022.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Ljiljana U. Aulić

**THE PRINCIPLES OF EUROPEAN ADMINISTRATIVE
SPACE AND THEIR APPLICATION IN THE PROCESS OF
EUROPEAN INTEGRATIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Doctoral Dissertation

Beograd, 2022.

Mentor:

Prof.dr Dejan Milenković, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Članovi komisije:

Datum odbrane: _____

*Doktorsku disertaciju posvećujem roditeljima, Urošu i Gordani,
iz zahvalnosti na neizmernoj ljubavi i podršci.*

PRINCIPI EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA I NJIHOVA PRIMENA U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA

Sažetak

Evropski upravni prostor (EAS) je neformalni *acquis communautaire*, na području javne uprave nastao usled proširenja Evropske unije, a koji postavlja minimalne standarde za zemlje kandidate u pitanjima reforme političkih institucija i javne uprave, posebno centralne državne uprave. Koncept stvaranja Evropskog upravnog prostora posmatra se kao konvergencija u smislu zajedničkog približavanja evropskom upravnom modelu. U središtu naučnog interesa disertacije vodili smo se pitanjem, u kojoj meri je moguće očekivati da primena principa Evropskog upravnog prostora funkcioniše u dezintegrisanom društvu kao što je Bosna i Hercegovina, gde je asimetričnost u pogledu unutrašnjeg uređenja entiteta jedno od specifičnih obeležja unutrašnje strukture i federalizma u Bosni i Hercegovini. Federacija Bosne i Hercegovine ima federalnu strukturu (10 kantona), dok Republika Srpska ima unitarnu, tako da se na jednom delu teritorije Bosne i Hercegovine pojavljuje dvostruka federalna struktura. Dakle, problem Bosne i Hercegovine nije samo u institucionalnom kapacitetu za sprovođenje prava Evropske unije, već i sprovođenje domaćeg prava. Predmet istraživanja smo posmatrali u okviru procesa evropskih integracija, gde smo potvrdili da se demokratska transformacija i evropska integracija odvijaju istovremeno i da stoje u uzajamnom međuodnosu, koji je složen, kako u realnim političkim i društvenim odnosima tako i naučnom tretiranju ta dva procesa. Ključni koncept razumevanja i istraživanja tog međuodnosa nacionalne zemlje i EU jeste *evropeizacija*, koja deluje pozitivno i poticajno, na postautoritarnu demokratizaciju u tim državama što je posebno izraženo predpregovaračkoj (adaptacijskoj) fazi za članstvo u EU, koja se na slučaju Bosne i Hercegovine susrela sa problemima koji proizilaze iz ustavne strukture BiH, odnosno njenih elemenata definisanih ustavima entiteta i Ustavom BiH, ali i problemima postkonfliktnog društva. Administrativni kapacitet države kandidata za sprovođenje obaveza iz integracijskog procesa, procenjuje se metodom komparacije sa već postojećim administrativnim kapacitetima država članica, gde su administrativni kapaciteti BiH ocenjeni kao neefikasni, komplikovani i glomazni, a proces reforme javne uprave u ranoj fazi. Vodeći se ciljem istraživanja objasnili smo važnost primene principa u procesu evropskih integracija, imajući u vidu složenu institucionalnu i ustavnu specifičnost Bosne i Hercegovine, definisane u Aneksu IV Dejtonskog mirovnog sporazuma. Projektovanju reforme javne uprave prišli smo sa stanovišta uprave kao složenog sistema, koristeći se opštom hipotezom da „primena principa Evropskog upravnog prostora može da utiče na efikasno funkcionisanje asimetričnog unutrašnjeg uređenja entiteta, koristeći se skupom upravnih principa, vrednosti i standarda, obezbeđujući Bosni i Hercegovini da ispuni kriterijume evropskih integracija.“ Osnovne metode koje smo koristili u disertaciji su metode analize, sinteze, apstrahovanja, specijalizacije i generalizacije. Prema obuhvatu predmeta istraživanja koristili smo se i analizom naučnog sadržaja o Evropskom upravnom prostoru, njegovim principima, te strukturalnom analizom kojom smo došli do činioca predmeta istraživanja, zatim funkcionalnom analizom kojom smo utvrdili aktivnosti unutar procesa i faktorskom analizom koja nam je pomogla u saznanju determinirajućih činilaca. Primenom principa evropskog upravnog prostora, uvažavajući složenu strukturu Bosne i Hercegovine, izveli smo zaključak da će uprava ostati pod pritiskom institucija entiteta i njihovih centara političke moći, gde će uz primenu principa Evropskog upravnog prostora i pritisaka Evropske unije doći do brže dinamike reforme javne uprave.

Ključne reči: federalizam BiH, evropeizacija, proces integracije BiH u EU, upravni sistem BiH, Evropski upravni prostor, principi EAS, reforma javne uprave BiH, dobro upravljanje.

Naučna oblast: Političke nauke; Uža naučna oblast:

THE PRINCIPLES OF EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE AND THEIR APPLICATION IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

The European Administrative Space (EAS) is an informal *acquis communautaire* in the domain of public administration which originated as the result of the expansion of EU and which sets minimal standards for candidate countries to fulfill in terms of political institution reforms and public administration, especially central state administration. The concept of EAS creation is viewed as a convergence in the sense of a unified approach to the European Administration model. At the core of this dissertation's scientific interest, we are guided by the question of the extent in which it is possible to expect that the application of EAS principles will function in a disintegrated society such as in Bosnia and Herzegovina, where asymmetry in terms of internal entity organization is one of the particularities of the internal structure and federalism in Bosnia and Herzegovina. The Federation of Bosnia and Herzegovina is federally structured (in 10 cantons), whereas Republika Srpska has a unitarian structure. Therefore, the problem with Bosnia and Herzegovina lies not only with their institutional capacity to execute the law of EU, but also their national law as well. We have observed the subject of this research within the processes involved in EU integrations, where we have established that the democratic transformation and European integration are taking place simultaneously and that they share a complex interrelationship both in terms of realistic political and societal relations as well as the scientific treatment of these two processes. The key concept of understanding and researching this interrelationship between a national country and EU is *Europeanization* which has a positive and beneficial effect on post-authoritarian democratization in this country, which is especially prominent in the prenegotiation (adaptive) EU membership phase which has, in the case of Bosnia and Herzegovina, encountered problems originating from the country's constitutional structure, or its elements which are defined by entity constitutions and the Bosnia and Herzegovina Constitution, but also the problems of a post-conflict society. The administrative capacity of candidate countries to carry out the obligations posed by the integration process is estimated using a method of comparison to existing administrative capacities of member countries where the administrative capacities of Bosnia and Herzegovina have been evaluated as inefficient, complicated and obtuse, while the process of public administration reform is still in its early stage. Guided by the goal of this research, we have explained the importance of applying EU integration principles, bearing in mind the complex institutional and constitutional particularity of Bosnia and Herzegovina, defined in the Annex IV of the Dayton Peace Agreement. We have approached reform projecting from the standpoint of management as a complex system, utilizing the general hypothesis that "applying the principles of EAS can impact the efficient functioning of an entity's asymmetric internal organization, using a collection of administrative principles, values and standards, allowing Bosnia and Herzegovina to fulfill the required criteria for European integration." The basic methods used in the dissertation include the methods of analysis, synthesis, abstraction, specialization and generalization. In accordance with the scope of the research subject, we have also utilized scientific content analysis regarding the European Administrative Space, its principles and have used structural analysis to reach the subject research factor and then the functional analysis to establish the activities within the process and the factor analysis which has helped us to define the determining factors. By applying the principles of EAS with regards to the complex structure of Bosnia and Herzegovina, we have drawn the conclusion that the administration will continue to endure pressure from entity institutions and their political power centers and that the dynamic of public administration reform will be faster with the application of EAS principles and EU pressure.

Key words: Bosnia and Herzegovina federalism, Europeanization, Bosnia and Herzegovina EU integration process, European Administrative Space, the principles of EAS, Bosnia and Herzegovina public administration reform, efficient administration.

SADRŽAJ

I UVOD U PREDMET ISTRAŽIVANJA.....	1
1.1.Predmet disertacije.....	1
1.2.Cilj disertacije.....	5
2. Hipoteze od koji se polazi u istraživanju.....	6
2.1.Opšta hipoteza.....	6
2.1.1.Prva posebna hipoteza.....	6
2.1.2.Druga posebna hipoteza.....	6
2.1.3.Treća posebna hipoteza.....	6
2.1.4.Četvrta posebna hipoteza.....	6
2.1.5.Peta posebna hipoteza.....	6
3. Metode istraživanja.....	6
4. Očekivani rezultati i društveni doprinos.....	8
II BOSNA I HERCEGOVINA.....	9
1.Državno uređenje Bosne i Hercegovine.....	9
2.Konsocijacijski model i federalizam.....	38
3.Federalni i konfederalni elementi Ustava Bosne i Hercegovine.....	48
4.Obeležja podele nadležnosti između institucija na državnom nivou i entiteta.....	52
5.Kombinovanje teritorijalnog i etnonacionalnog federalizma.....	58
III EVROPSKA UNIJA.....	57
1.Politika proširenja EU prema zemljama Zapadnog Balkana.....	57
2.Evropizacija kao transformišući faktor u Bosni i Hercegovini.....	71
3.Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH.....	91
3.1.1.Politički i ekonomski kriterijumi.....	96
3.1.2.Institucionalni kriterijumi.....	101
IV JAVNA UPRAVA.....	105
1.Teorijski pristup definisanja javne uprave.....	105
1.1.Uprava u organizacionom smislu.....	110
1.2.Uprava u funkcionalnom smislu.....	116
1.3.Pozitivnopravni pojam uprave.....	118
1.4.Savremene tendencije u razvoju javne uprave.....	120
2. Upravne reforme u tranzicijskim zemljama.....	125
2.1.Specifičnosti upravnih reformi u tranzicijskim zemljama.....	127
2.2.Jačanje i slabljenje centralne vlasti.....	130
V EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR.....	134
1.Pojam i pristupi Evropskom upravnom prostoru.....	134
2.Upravna konvergencija.....	141
3.Principi evropskog upravnog prostora.....	144
3.1.Pouzdanost i predvidivost.....	146
3.2.Otvorenost i transparentnost.....	149
3.3.Odgovornost.....	150
3.4.Efikasnost i delotvornost.....	151
4. Delovanje institucija EU.....	152
4.1.Evropski sud pravde.....	153
4.2.Evropski ombudsman.....	157
VI USKLAĐENOST JAVNE UPRAVE U BIH SA EVROPSKIM UPRAVNIM PROSTOROM.....	161
1.Stanje javne uprave u BiH.....	161
2.Reforma javne uprave u BiH.....	170
2.1.Temeljna načela i usmerenja reforme javne uprave u BiH.....	177
2.2.Upravne doktrine-od novog javnog menadžmenta do dobre uprave.....	180
3. Mere za modernizaciju uprave u BiH.....	183

3.1.Strukturno-organizacijski aspekt.....	184
3.2.Funkcionalni aspekt.....	184
3.3.Personalni aspekt.....	185
4.Strategija reforme javne uprave u BiH.....	186
5.Uloga SIGMA u prilagođavanju uprave u BiH.....	199
VII ZAKLJUČAK.....	202
Literatura.....	217
Biografija.....	232

I UVOD U PREDMET ISTRAŽIVANJA

1.1. Predmet disertacije

Važnost javne uprave za funkcionisanje političkih, ekonomskih i društvenih procesa posebno je izražena u vezi s pripremom tranzicijskih zemalja za pristupanje Evropskoj uniji, kada javna uprava i njene slabosti za nošenje sa zahtevima evropske integracije dolaze u centar pažnje. Sve tranzicijske zemlje suočile su se s neadekvatnošću vlastitih javnih uprava u promenjenom političkom, ekonomskom i kulturnom okruženju. Iako je pad komunizma delegitimizirao nasleđene upravne sisteme, upravne reforme značajno su zaostajale za političkim i ekonomskim reformama.

Konsocijacijski model demokratije čini važnu dimenziju ustavne organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini. Bio je presudan segment, uz administrativnu teritorijalnu podelu, za prihvatanje Dejtonskog mirovnog sporazuma i čini osnovu uređenja odnosa i podele vlasti među konstitutivnim narodima Bosne i Hercegovine. Ovaj vid demokratije aplikativan je za socijalno segmentirana društva po različitim osnovama (npr. nacionalnom, verskom, etničkom, istorijskim, i dr.), a otvara mogućnost participacije različitih kolektiviteta u vlasti.

Asimetričnost u pogledu unutrašnjeg uređenja entiteta je jedno od specifičnih obeležja unutrašnje strukture i federalizma u Bosni i Hercegovini. Federacija Bosne i Hercegovine ima federalnu strukturu (10 kantona), dok Republika Srpska ima unitarnu, tako da se na jednom delu teritorije Bosne i Hercegovine pojavljuje dvostruka federalna struktura. Ova specifičnost Federacije BiH, što praksa obilato potvrđuje, predstavlja posebno komplikovan i ograničen faktor koji generiše niz protivrečnosti u funkcionisanju ovog entiteta, posebno sa stanovišta pravnog aspekta. Dakle, konstitutivni elementi Bosne i Hercegovine su dva entiteta i Distrikt Brčko koji su utemeljeni na teritorijalnom principu, što nedvoosmisleno govori da se radi o složenoj državi. To je jedan od primarnih razloga zašto se provođenje reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, sporo kreće u pravcu napretka.

Koncept evropskog upravnog prostora rezultat je praktičnih potreba budućih članica Evropske unije i predstavlja okvir definisanih smernica koji njihove uprave treba da prate, kako bi postale sposobne za budući koherentan rad sa upravom članica EU, s jedne strane, i sa upravom Evropskih zajednica, s druge strane. Sam termin evropski upravni prostor prvobitno se pominje u publikacijama koje su objavljene u okviru SIGMA¹ programa, čiji je cilj unapređenje vlade i uprave u centralnim i istočnim evropskim zemljama. Terminom evropski upravni prostor se označava skup upravnih principa, vrednosti i standarda koje čine konture evropskog upravnog prostora. Može se reći, da je koncept evropskog upravnog prostora nastao kao odgovor na pitanje šta treba da poseduje jedan sistem uprave u organizacionom i funkcionalnom smislu da bi sistem bio sposoban da efikasno ispuni zadatke koje nameću faze integracijskog procesa sa Evropskom unijom. Međutim, imajući u vidu da je javna uprava u BiH fragmentirana, čemu doprinosi zakonski okvir koji nije konzistentan, jer se na različitim nivoima vlasti primenjuju različiti zakoni koji se odnose na javnu upravu, treba imati u vidu da se radi o državi sa 14 vlada (dva entiteta, 10 kantona, Distrikt Brčko, državni nivo), gde polovina budžeta ide na finansiranje državnog aparata. Razlog tome su pojačane aktivnosti institucija Evropske unije usmerene na podržavanje reformi kojima bi se kapaciteti i funkcionisanje uprave Bosne i Hercegovine kvalitativno ojačali.

¹ SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*), zajedničke inicijative Evropske unije i OECD-a osnovane 1992. godine za pomoć tranzicijskim zemljama u političkim i upravnim reformama, a koja je dio OECD-ove Službe za javni menadžment, nastojeći definisati zahteve koji se postavljaju pred javne uprave zemalja kandidata. SIGMA je pristupila detaljnoj razradi koncepta EUP-a i dala potvrdu njegovog postojanja u svojim dokumentima iz 1998. i 1999. godine. Obrazac za procenu kojeg je izradila SIGMA jedno je od glavnih sredstava Evropske komisije u promovisanju jačanja horizontalnog kapaciteta javnih uprava u tranzicijskim zemljama.

Ne postoji politika javne uprave na nivou Unije jer ne postoji zakonodavstvo EU koje bi regulisalo javnu upravu. Stoga upravne reforme u zemljama članicama EU ostaju indirektna posledica provođenja pravne stečevine Evropske unije², a direktna regulativa koja se odnosi na organizaciju i funkcionisanje javne uprave ostaje nacionalni prerogativ. Postoje dve metode preuzimanja novih upravnih rešenja: prva se odvija zbog atraktivnosti pojedinog rešenja, tako što se određeni modeli ili rešenja vide kao superiorni zbog svoje funkcionalnosti, korisnosti ili legitimnosti, i druga, usled nametanja jer model preferiraju oni koji imaju najveću moć i nameću ga drugima. S ovim je povezan i princip kondicionalnosti koji označava primenu određenih organizacijskih ili proceduralnih formi ne samo zbog njihovih superiornih karakteristika već i zbog uslova za članstvo, legitimitet reformi ili finansijske pomoći koju daje Evropska unija.

Politika Evropske unije prema zemljama Zapadnog Balkana je definisana u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja koji je pokrenut u maju 1999. godine, a potvrđena posvećenost procesu na Zagrebačkom samitu u novembru 2000. godine. Evropsko partnerstvo je ključni dokument na osnovu kojeg se meri napredak u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, a instrument merenja napretka je Izvještaj o napretku na godišnjem nivou. Bosna i Hercegovina je u fazi predaje kredibilne aplikacije za članstvo u Evropsku uniju, na čijem putu stoje Kopenhaški kriterijumi, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Reformska agenda, iz kojih proizilaze obaveze koje se moraju ispuniti i standardi koji se moraju dostići.

Od pojma evropskog upravnog prostora treba razlikovati pojam evropeizacije. Dok se evropski upravni prostor temelji na procesu konvergencije (približavanje) nacionalnih upravnih sistema prema zajedničkom upravnom modelu, evropeizacija označava proces sve većeg uticaja procesa evropskih integracija na javne uprave zemalja članica, kao na proces izrade javnih politika tako i na političke i upravne strukture. Ideja evropeizacije počiva na pretpostavci da će rastući uticaj evropske integracije dovesti do vidljivih promena u upravnim sistemima zemalja članica i kandidata, donekle umanjujući značaj i tradicije različitih upravnih sistema.

Predmet disertacije su Principi Evropskog upravnog prostora (eng. European Administrative Space) i njihova primena u procesu evropskih integracija Bosne i Hercegovine. Prostorno, predmet istraživanja disertacije bavi se Bosnom i Hercegovinom, ali će delom biti obuhvaćene i tranzicijske zemlje. Vremenski, predmet istraživanja se odnosi na period od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, dakle 2008.godine do danas. U središtu naučnog interesa disertacije stoji pitanje u kojoj meri je moguće očekivati da primena principa Evropskog upravnog prostora funkcioniše u dezintegrisanom društvu kao što je BiH, gde je vidljiv nedostatak koordinacije između državnog nivoa, entiteta i Distrikta Brčkog koji koči proces usklađivanja sa pravnom stečevinom Evropske unije. Teorijska i empirijska analiza evropeizacije dobila je na važnosti 90-ih godina 20-veka s jačanjem evropske integracije, koja kao ideja evropeizacije uključuje oblike institucionalne adaptacije na nacionalnom nivou, tako i adaptaciju politika te procesa formiranja politika na aktivnosti koje se provode na nivou EU.

Evropska unija kao institucionalizovani izraz evropskog integracijskog procesa ima poseban i višestruk uticaj na demokratizaciju tranzicijskih zemalja i predstavlja specifičan i otvoren oblik evropske, političke, privredne, ekonomske i teritorijalne integracije. Za uspeh tog procesa, prema različitim teorijama transformacije, od posebnog su značaja brojni unutrašnji činioci (institucije, akteri, politička kultura, i dr.), spoljni činioci (demokratsko okruženje, međunarodna zajednica) kao i drugi kontekstualni uslovi koji su vezani za svaku pojedinu zemlju (istorijski, geopolitički, etnički i dr.)

² Acquis communautaire-jedan je od najznačajnijih pravnih i političkih principa evropskih integracija. Acquis je skup prava i obaveza koje sve države članice obavezuju i povezuju unutar EU. Pojam *acquis* odnosi se na ukupna prava, obaveze i predanost Zajednici, koji su kumulirani razvojem integracionog procesa. Praksa Suda Evropskih zajednica stavila je *acquis* u rang ustavnog principa.

Temeljna značajka stanja političkog procesa u svim zemljama iz istočnog proširenja da se demokratska transformacija i evropska integracija odvijaju istovremeno i da stoje u uzajamnom međudnosu. Taj odnos je složen, kako u realnim političkim i društvenim odnosima tako i naučnom tretiranju ta dva procesa. Ključni naučni koncept razumevanja i istraživanja tog međudnosa nacionalne zemlje i EU jeste *evropeizacija*. Pretežno se smatra kako EU deluje pozitivno i poticajno, na postautoritarnu demokratizaciju u tim državama i kako je to posebno izraženo u njihovoj pregovaračkoj (adaptacijskoj) fazi za članstvo u EU. Claudio Radaelli je koncept evropeizacije definisao kao proces oblikovanja, širenja i institucionalizacije formalnih i neformalnih pravila, procedura, političkih paradigmi, stilova, načina ponašanja, podeljenih verovanja i normi, koji se najpre definišu i konsoliduju u procesu stvaranja javnih i drugih politika na EU nivou, a potom se ugrađuju u logiku „domaćeg“ diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika. Dakle, koncept se posmatra kao „top-down“ perspektiva (odozgo prema dole), gde se poticaji koji dolaze sa EU nivoa šire prema nacionalnom nivou. Ti impulsi uzrokuju, preko različitih mehanizama promene u političkim procesima (*politics*), političkim sadržajima (*policy*) i političkim institucijama (*polity*).

Evropski upravni prostor je neformalni *acquis communautaire*, na području javne uprave nastao usled proširenja Evropske unije, a koji postavlja minimalne standarde za zemlje kandidate u pitanjima reforme političkih institucija i javne uprave, posebno centralne državne uprave³. Neformalni *acquis* znači da su zemlje članice s različitim upravnim tradicijama i različitim sistemima vlasti razvile zajedničku doktrinu i shvatanja načela upravnog prava, standarda dobre prakse i zahteve za jednoznačnu i efikasnu primenu propisa⁴. Ta shvatanja uobličena su od strane SIGMA-e kao set očekivanja koja se postavljaju pred potencijalne članice za ulazak u EU, ali i kao referentna tačka za postojeće članice. Francisco Cardona definiše mogućnost postojanja zajedničkog upravnog prostora „kada se grupa upravnih načela, pravila i propisa jednoznačno primenjuje na određenom teritoriju natkrivenom nacionalnim ustavom.“⁵ Glavna načela koja oblikuju Evropski upravni prostor su sledeća: vladavina prava, otvorenost i transparentnost, odgovornost, efikasnost u korištenju javnih prihoda i učinkovitost u postizanju ciljeva politika koji su utvrđeni zakonima i provedbenim propisima. Svako od ovih načela, dosledno provedeno, stvara preduslove za učinkovitost i jačanje kapaciteta javne uprave, njenu depolitizaciju te sprečavanje dominacije političkog i stranačkog života u sferi javnog interesa, što je veoma izraženo u upravnom sistemu BiH. Tako navedena načela nisu formalizovana u upravu EU te ih zbog toga smatra neformalnom pravnom stečevinom EU. Ali, ona snažno utiču na evropeizaciju nacionalnih uprava i predstavljaju temelje Evropskog upravnog prostora, pravno obavezujući sve učesnike u javnoj sferi, te određujući parametre za određivanje upravnih standarda.

Trend stvaranja Evropskog upravnog prostora posmatra se kao konvergencija u smislu zajedničkog približavanja evropskom upravnom modelu. Olsen smatra da eventualna konvergencija ima inkrementalan karakter i zapravo se odvija kroz postavljanje ograničenja nacionalnim upravama, a ne kao stvaranje celovitog modela uprave koji bi potom bio nametnut pojedinim državama.⁶ Tako, Evropski upravni prostor kao proces sve jače konvergencije između nacionalnih upravnih poredaka i upravnih praksi zemalja članica predstavlja ujednačavanje određenih institucionalnih rešenja i praksi kako bi se efikasno ostvarile politike Evropske unije.⁷

Teorijska se rasprava oko pitanja izbora prikladnog istraživačkog koncepta integracije vodi u okviru dve glavne integracijske teorije intergovernmentalizam i neofunkcionalizam.

³ Kovač Polonca i Virant Gregor.: „Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011“, Uredni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2011, str.17

⁴ Olsen P. Johan, „Europeanization“, Oxford University Press, Oxford, 2003, str. 516

⁵ Francisco Cardona u Dokument br.27 OECD/SIGMA, 1999, str.8-14

⁶ Olsen P. Johan, Europeanization, Oxford University Press, Oxford, 2003, str.15.

⁷ Dokument br.27 OECD/SIGMA, 1999, str.6

Za neofunkcionalizam, pokretač integracije je „*spill-over*“ efekat preliivanja, kojim se integracija produbljuje i širi na nova područja i politike. Dok u temelju intergovernmentalizma stoji nacionalna država i njezina vlada koje u procesu integracija zastupaju nacionalni interes i deluju u skladu sa svojim specifičnim istorijskim činionicima i kontekstualnim uslovima. Oba pristupa poseduju zajedničku perspektivu gledanja na problem, „bottom up“ (odozdo na gore), a to znači da u oba slučaja integracijski impulsi dolaze od nacionalne države, gde prepoznajemo političku volju Bosne i Hercegovine koja je glavni pokretač obaveza proizašlih iz Reformske agende.

Administrativna sposobnost države kandidata za sprovođenje obaveza procenjuje se metodom komparacije sa već postojećim administrativnim kapacitetima država članica. Kvalitet uprave neophodan je za sprovođenje obaveza proizašlih iz članstva, nije unapred definisan pisanim *acquis communautaire*-om, ali se putem „kontrole kvaliteta uprave“ u pojedinačnim slučajevima postepeno definišu određene vrednosti i standardi koji čine segmente upravnog prava EU oličenim u tzv. „*principima njenog upravnog prava*“. Sama „kontrola kvaliteta uprave“ na nivou EU sprovode Evropski sud pravde i Evropski ombudsman, kao glavni faktori koji doprinose oblikovanju Evropskog upravnog prostora. Ovde se naglašava metoda otvorene koordinacije („open-method coordination“) koja je eksplicitno utvrđena kao oblik upravljanja odnosno vladavine (governance) na samitu Evropskog veća u Lisabonu 2000.godine (Lisabonska strategija) kao mehanizam širenja najbolje prakse, poticanja saradnje i postizanja veće konvergencije između ciljeva Evropske unije. Sadrži četiri elementa:

1. postavljanje kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih ciljeva za njihovo ostvarenje;
2. utvrđivanje indikatora za postizanje tih ciljeva i standardizacija koji su prilagođeni svakoj od zemalja članica i pojedinim sektorima;
3. prenošenje ciljeva s evropskog na nacionalni i regionalni nivo;
4. periodično nadgledanje, stručna recenzija i evaluacija.

Nekoliko je temeljnih pristupa evropeizaciji javne uprave, a u disertaciji ćemo u najvećoj meri koristiti normativnim pristup jer on polazi od određenih temeljnih pravnih načela. Sledeći pristup je politički, gde postoji forma interesno-političkog formalnog organizovanja dela evropskih zemalja, koji se odnosi na politiku proširenja ali i delom o reformi javne uprave. Uostalo, i Evropska unija tokom procesa pristupanja Bosne i Hercegovine u godišnjim izvještajima o napretku, dostignuti nivo reforme javne uprave ocenjuje pod političkim kriterijima, što će biti predmet analize u disertaciji. Polazna osnova pravno-političkih koncepcija pri utvrđivanju teorijskog pojma uprave jeste podela vlasti koja vezuje upravu za državu i određuje je kao jednu od tzv. pravnih funkcija državne vlasti. Prema ovom stanovištu, kako je delatnost države u vršenju političke vlasti regulisana pravom, tako se i uprava u vidu upravne funkcije, javlja kao jedna posebna funkcija državne vlasti. Budući da se danas izvršna vlast ne bavi samo izvršavanjem zakona, nego i formulisanjem politika, odnosno donošenjem najvažnijih tzv. strategijskih političkih odluka, to znači da izvršna vlast nije samo funkcija izvršenja zakona, već i poseban centar političke moći i odlučivanja. Za Bosnu i Hercegovinu donošenje strateških političkih odluka prolazi kroz parlamente entiteta i Distrikta Brčkog, a zatim u Parlamentu BiH, što proizilazi iz njene složene strukture. Rezultati savremenog sociotehnološkog pristupa problemima upravljanja pokazali su da se i u okviru države upravne aktivnosti ne mogu više posmatrati isključivo kao jedna funkcija vršenja državne vlasti već kao kompleks aktivnosti koje služe ostvarivanju postavljenog cilja. Zbog toga se i državna uprava mora posmatrati u širem društvenom kontekstu, a ne isključivo u kontekstu vršenja vlasti. Savremeni teorijski pojam uprave polazi od stanovišta da uprava predstavlja jedan složen i dinamički sistem, odnosno upravni sistem. Izraz sistem u najopštijem smislu može se definisati kao celina sastavljena iz delova, s jedne, i kao celina koja se razlikuje od svoje okoline, s druge strane. U tom smislu, upravni sistemi su sistemi ljudske saradnje, a sistemi ljudske saradnje vrsta sistema. Za analiziranje upravnog sistema Bosne i Hercegovine u disertaciji ćemo koristiti sistemski pristup koji je odlučujuća teorijska pretpostavka za savremeno proučavanje kompleksnih socijalnih sistema, posebno uprave, jer su karakteristike kompleksnih sistema drugačije od onih koje važe za jednostavne celine. Moderni teorijski pojam uprave kao sistema za

socijalnu regulaciju polazi od rezultata do kojih je došla opšta teorija sistema. Tradicionalni pozitivistički pristup počiva na konceptu da celinu koja se proučava treba rastaviti na tzv. sastavne delove jer se polazilo od toga da je celina jednaka mehaničkom zbiru svojih delova. Polazište sistemskog pristupa je da celina nastaje kao interakcija delova celine među sobom i da celina ima vrednost koja je višeg reda u odnosu na vrednost zbira njenih delova. Zbog toga celina ima karakter sistema u kojem postoji međusobno dejstvo njegovih delova i koji je izložen uticajima svog okruženja.

Po organizaciji i funkcionisanju javna uprava u Bosni i Hercegovini još uvek nije dostigla standarde moderne uprave. S druge strane, politike u BiH, kao i spoljni uslovi sve bržih evropskih integracija nalažu brojne promene ali i brza prilagođavanja javne uprave. Bosna i Hercegovina treba ozbiljnu reformu javne uprave, ali ona izostaje. U političkoj praksi, a posebno na slučaju Bosne i Hercegovine vrlo često upravnom reformom proglašavaju se i najmanji zahvati gotovo nevažne reorganizacije koje zahvataju nekoliko upravnih tela, odnosno vrlo mali pomaci u upravljanju ljudskim potencijalima i sitna usavršavanja pojedinih upravnih funkcija. Ipak, upravne reforme su samo one promene koje predstavljaju značajnije institucionalne inovacije u sistemu javne uprave, što je jedan od zahteva Evropske unije prema Bosni i Hercegovini (Reformska agenda).

Što se tiče modernizacijske reforme koje idu za primenom dubljih mera kao što su rezultata orjentisanih na (učinke), kreiranje autonomnih izvršnih agencija, i njihovo razdvajanje od poslova politike (koji se zadržavaju u ministarsvima), status službeničkog odnosa prema ugovornim radnim odnosima, će biti predmet analize disertacije u pravcu predstojećih promena koje bi trebale uslediti u nekoj sledećoj fazi da bismo govorili o modernoj javnoj upravi.

Dakle, predmet istraživanja u disertaciji je primena *principa Evropskog upravnog prostora* u procesu evropskih integracija, čiji su temelji vidljivi u procesu konvergencije nacionalnih upravnih sistema prema zajedničkom upravnom modelu EU, dok učinak evropeizacije Bosne i Hercegovine sprečava složena institucionalna struktura.

1.2. Cilj disertacije

Cilj disertacije je da se objasni Evropski upravni prostor i važnost primene principa u procesu evropskih integracija, imajući u vidu složenu institucionalnu i ustavnu specifičnost Bosne i Hercegovine. Složena organizacija državne vlasti u BiH u neposrednoj je vezi sa unutrašnjom organizacijom državnog uređenja definisanog u Aneksu IV Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ustav Bosne i Hercegovine transformiše državne uprave kao elemente asimetričnog sistema u pogledu entiteta, tako da je Republika Srpska uređena na unitarnom nivou sa lokalnom samoupravom, a Federacija BiH na federalnom nivou (od 10 kantona) i lokalnom samoupravom.

Cilj je da se projektovanju reforme javne uprave mora prići sa stanovišta uprave kao složenog sistema. Konceptualizacijom evropskog upravnog prostora određuje se organizacija, delatnost i funkcionisanja organa državne uprave, koje BiH treba da primeni kao bi postala sposobna za dalji koherentan rad sa EU, u pregovaračkoj fazi za članstvo. Svako od tih načela, dosledno provedeno, stvara preduslov za učinkovitost i jačanje kapaciteta javne uprave, njenu depolitizaciju, te sprečavanje dominacije političkog i partijskog života u sferi javnog interesa.

Primenom principa evropskog upravnog prostora, uvažavajući složenu strukturu Bosne i Hercegovine, zasigurno je da će uprava ostati pod pritiskom institucija entiteta i njihovih centara političke moći, gde se uz primenu principa Evropskog upravnog prostora očekuje blago slabljenje politizacije državnih struktura. Imajući u vidu da se radi o politikološkom istraživanju, društveni cilj se svodi na usmeravanje pažnje društvenih subjekata političkog procesa na određena pitanja koja će biti usmerena na praktičnu upotrebljivost dobijenih rezultata.

2. Hipoteze od kojih se polazi u istraživanju

2.1. Opšta hipoteza

Primena principa Evropskog upravnog prostora može da utiče na efikasno funkcionisanje asimetričnog unutrašnjeg uređenja entiteta, koristeći se skupom upravnih principa, vrednosti i standarda, obezbeđujući Bosni i Hercegovini da ispuni kriterijume evropskih integracija.

2.1.1. Prva posebna hipoteza

Polazište duboke segmentiranosti društva proizilazi iz složene organizacione i funkcionalne strukture države Bosne i Hercegovine, koju utemeljuje Ustav BiH, (Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma), gde je suštinsko pitanje ustavnopravnog sistema podela nadležnosti.

2.1.2. Druga posebna hipoteza

Političke i ekonomske norme Bosne i Hercegovine potrebno je uskladiti sa evropskim kriterijumima i vrednostima.

2.1.3. Treća posebna hipoteza

Fragmentirana, ispolitizovana javna uprava Bosne i Hercegovine sa slabom političkom koordinacijom uvećava potrebu za reformom javne uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu.

2.1.4. Četvrta posebna hipoteza

Evropski upravni prostor nudi osnovni institucionalni aranžman principa, procesa i vrednosti čija primena omogućuje da Bosna i Hercegovina reformiše administraciju na horizontalnom i vertikalnom nivou, u skladu sa ustavnim poretkom i upravnopравnim specifičnostima, kapacitetima i potrebama.

2.1.5. Peta posebna hipoteza

Rezultati istraživanja o primeni principa Evropskog upravnog prostora koriste kao važan indikator administrativnog kapaciteta sposobnog za učinkovitu primenu *acquis communautaire*, i kriterija za članstvo eksplicitno utvrđenog u Kopenhagenu.

3. Metode istraživanja

Osnovne metode kojim ćemo se u ovom istraživanju koristiti su metode analize, sinteze, apstrahovanja, specijalizacije, generalizacije indukcije i dedukcije. Prema obuhvatu predmeta istraživanja koristimo se analizom naučnog sadržaja o Evropskom upravnom prostoru, njegovim principima, te strukturalnom analizom kojom istražujemo činioce predmeta istraživanja, funkcionalnom analizom kojom saznajemo aktivnosti unutar procesa i faktorska analiza koja će nam pomoći u saznanju determinirajućih činilaca. Po bitnim svojstvima analiza je eksplikativna.

Koristili smo i analitičku osnovnu metodu specijalizacije, u čijoj osnovi je analiza, odnosno saznavanje posebnog i pojedinačnog u opštem, zbog evidentnih razlika koje se mogu identifikovati na slučaju Bosne i Hercegovine. Dedukciji pristupamo sa stanovišta neposrednog izvođenja saznanja o nepoznatom pojedinačnom na osnovu opšteg saznanja. Dedukcijom kao analitičkim i specijalizovanim metodskim postupkom pokušavamo da izvedemo stav i hipoteze na osnovu opšteg

saznanja o ulozi i značaju Evropskog upravnog prostora koji ide uz proces evropeizacije. Stvarna logika dedukcije je, međutim, dijalektičko jedinstvo opšteg, posebnog i pojedinačnog. Sa tog stanovišta indukcija i dedukcija se suštinski shvataju kao međusobno nužno povezani metodski principi, koji se uzajamno prepliću, dopunjavaju i uslovljavaju.⁸ Indukcija je zato po pravilu početni dok je dedukcija završni proces u saznanju. Zato u istraživanju počinjemo indukcijom kao oblikom mišljenja, odnosno, saznanjem za potrebama mera u procesu evropskih integracija usled sagledavanja stanja zemalja Zapadnog Balkana. U dijalektičkom procesu induktivni zaključci služe kao premise deduktivnog zaključivanja, a deduktivno saznanje kao premisa indukcije.

Od osnovnih metoda koristimo se i sintezom kada saznajemo koliko su značajne mere i uslovi koji se postavljaju a pri tome pokreću revolucionarne reforme koje su put do Evropske unije. Budući da na osnovu istraživanja principa Evropskog upravnog prostora i njihove primene u procesu evropskih integracija Bosne i Hercegovine, vršimo misaono uopštavanje o efektima evropeizacije, koristimo se i metodom generalizacije, kao sintetičkom osnovnom metodom kojom se saznaje opšte na osnovu pojedinačnog. Opšte naučne metode kojima se koristimo su hipotetičko-deduktivna metoda, statistička metoda i metoda modelovanja.

Hipotetičko-deduktivna metoda (HD metoda) je misaona i iskustvena metoda čija je saznajna osnova ukupno naučno i društveno iskustvo koje omogućava istraživaču orijentisanost i na buduću stvarnost. Istraživanje principa Evropskog upravnog prostora uz pomoć efekata evropeizacije na slučaju Bosne i Hercegovine, podrazumeva stečeno naučno iskustvo proučavanjem dometa mera i uslova iz iskustva zemalja Zapadnog Balkana. Zaključci izvedeni na osnovu ovih iskustava omogućuje nam uspostavljanje hipoteza kojima se ovo istraživanje bavi. Specifičnost hipotetičko-deduktivne metode se ogleda i u njenoj kritičnosti i stalnom preispitivanju postojećeg saznanja, omogućava nam preispitivanje dosadašnje konceptualizacije Evropskog upravnog prostora i njegove primene u Bosni i Hercegovini i uočavanje kritične tačke koja je vidljiva na slučaju Bosne i Hercegovine. Opšte-naučna statistička metoda se koristi u istraživanju za identifikovanje potencijala za napredak na evropskom putu, koji se vidljivo oslikava na reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini. Na primeru obuhvaćenih zemalja Zapadnog Balkana uviđamo da su tehnički potencijali i spremnost političke elite da prihvati reforme vidljive, osim na slučaju Bosne i Hercegovine. Statističkim podacima možemo da utvrdimo važnost napretka u ispunjavanju postavljenih uslova-Reformska agenda, a imajući u vidu spremnost i odgovornost koja se ispoljava u konkretnim ispunjenim uslovima. Statističke masa je identifikovana u političkoj eliti Bosne i Hercegovine. Opšte-naučna metoda modelovanja je u suštini sastavni dio svakog procesa mišljenja. Ovom metodom pokušavamo da sistemski i racionalno predstavimo projekcijom bitne odredbe procesa i društvenih realiteta.⁹

Komparativnu opštenaučnu metodu najpre koristimo prilikom ustanovljenja značaja mera koje proizilaze iz procesa modernizacije javne uprave u Bosni i Hercegovini, a koje se ispoljavaju kroz kriterije i posebne političke uslove postavljene pred Bosnu i Hercegovinu. Primeri su iz zvaničnih dokumenata, Mape puta, Akcionih planova, Reformske agende i drugih važnih dokumenata. Koristimo metodu upoređivanja prilikom utvrđivanja iz komparativnih praksi koliko uslovi i zahtevi politike uslovljavanja prema tranzicijskim zemljama mogu da doprinesu napretku na evropskom putu. Opredeljujemo se za zemlje koje su napredovale na putu evropskih integarcija. Osnovni izvor podataka pri ovakvim upoređivanjima su statistički podaci.

Metode prikupljanja podataka kojima se koristimo u radu su studija slučaja i analiza sadržaja dokumenata.

U okviru pojave koja je predmet istraživanja postoji neophodnost za definisanjem nekoliko bitnih pitanja. Bavljenje određenim bitnim pitanjima u okviru pojave upućuje na upotrebu mozaik metode studije slučaja, kao posebne vrste metode studije slučaja kojom ćemo se koristiti. Pitanja kojima se bavimo su:

1. Kakva je uloga primene principa Evropskog upravnog prostora u procesu evropskih integracija?
2. Kakva je uloga instrumenata i mehanizama koje koristi Evropska unija prema Bosni i Hercegovini u procesu evropskih integracija?
3. Kako povećati odgovornost političke elite i naći konsenzus za učinkovitost uprave na slučaju Bosne i Hercegovine?

Metoda prikupljanja podataka kojom ćemo se koristiti u istraživanju je analiza sadržaja dokumenata. Prije svega, kvalitativnu analizu sadržaja. Primarne izvore podataka predstavljaju osnovni dokumenti poput Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Strategija, Akcionih planova, Mape puta, Studija izvodljivosti, zakona, podzakonskih akata i drugih važnih dokumenata. U ovim izvorima se prikazuje stanje i status Bosne i Hercegovine i njenih potencijala za budući napredak. Sekundarni izvori koji se koriste su naučni članci, studije i relevantna literatura koje se bave temom Evropskog upravnog prostora. Koristićemo i metodu ispitivanja.

4.Očekivani rezultati i društveni doprinos

Naučni doprinos ovog istraživanja ogleda se u mogućnosti da se ono iskoristi za bliže upoznavanje zainteresovanih sa principima Evropskog upravnog prostora. Znanja do kojih se dođe istraživanjem mogu biti upotrebljena u svrhu verifikacije postojećih ili dolaska do novih saznanja o principima Evropskog upravnog prostora. Evropski upravni sistem je uži sistem od globalnog upravnog sistema, koji je oličen dobrom upravom. Istraživanje obuhvaćeno u disertaciji može doprineti modelovanju javne uprave u Bosni i Hercegovini, koji bi bio kompatibilan sa principima Evropskog upravnog prostora, i olakšao put reformskih procesa. Dakle, sinhronizovanje sistema nacionalnog, evropskog, globalnog u smislu primene principa dobre uprave. Specifičnost Bosne i Hercegovine u odnosu na druge tranzicijske zemalje, jeste uspostavljanje i održavanje mira i stabilnosti, zatim složena institucionalna struktura i fragmentirane javne uprave, ali i prisutnost međunarodnog faktora.

Evropska unija je nosilac evropeizacije i demokratizacije uz formalno pravne institucije i normativni poredak i pravna načela i evropske prakse, gde se uz pomoć principa uslovljenosti pokreću potrebne reforme. Evropske integracije su započele novu eru reformi zemalja Zapadnog Balkana uz pomoć evropeizacije i procesa demokratizacije koji je nastupio nakon pada komunizma. Evropeizacija podrazumeva razvoj institucija vlasti na evropskom nivou, sposobnost delovanja, pružanje određenog stepena političke koordinacije i usklađenosti, a uprava se posmatra kao oslonac tom procesu. Primena principa Evropskog upravnog prostora, predstavlja osnov za saradnju sa zapadnom demokratijom, koja je svedena na iste principe.

II BOSNA I HERCEGOVINA

1. Državno uređenje Bosne i Hercegovine

Sa vremenske distance, od 25 godina primene Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (BiH), i Aneksa IV- Ustava Bosne i Hercegovine, možemo konstatovati da u pravno-političkoj teoriji postoje mnoge nesuglasice o obliku državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Sporenja su se pojavila u vreme donošenja Opšteg okvirnog sporazuma i njegovog posebnog dela Ankesa IV, čemu su prethodili sporazumi u Ženevi i Njujorku gde je postignuta saglasnost svih strana u sukobu o najbitnijim državnim pitanjima, što govori o činjenici da bez međunarodnog faktora, rešenje za okončanje rata i nastavak suživota tri naroda, ne bi bio moguć. Ženevski i njujorški sporazumi su bili prvi akti koje su priznale zaraćene strane, imajući u vidu da su tome prethodili propali Kutiljerov plan, Vens-Ovenov plan, Oven-Stoltenbergov plan, Vašingtonski sporazum i Plan Kotakt grupe. Svaki od planova imao je za cilj mirovno rešenje ratnog sukoba, a sporenja su se javljala oko državnog uređenja koji je bio i ostao kamen spoticanja Bosne i Hercegovine.

Težili smo da naša analiza počiva na vrednosno neutralnoj i zasnovanoj naučnoj literaturi uvaženih stručnjaka ustavnog prava, uzimajući u obzir sve relevantne činjenice koje su važne za ispitivanje postavljene hipoteze da „polazište duboke segmentiranosti društva proizilazi iz složene organizacione i funkcionalne strukture države Bosne i Hercegovine, koju utemeljuje Ustav BiH (Ankes IV Dejtonskog mirovnog sporazuma), gde je suštinsko pitanje ustavnopravnog sistema podela nadležnosti.“ Da bismo analizirali državno uređenje Bosne i Hercegovine, vodili smo se činjenicom, da sadašnje vreme proizilazi iz prošlosti, a samim tim i faktora koji su uticali na konstituisanje Bosne i Hercegovine u složenu državnu zajednicu. Jer, „nauku ne može interesovati samo priroda državnog uređenja koje trenutno postoji u Bosni i Hercegovini. Ona se mora vratiti u nedavnu prošlost, kako bi objasnila društvene činioce koji su uslovlili pojavu baš tog oblika državnog uređenja, zatim se mora pozabaviti uslovima njegovog funkcionisanja, susretanjem i sukobima društvenih činilaca koji otežavaju ili olakšavaju njegovo funkcionisanje i traže njegovo reformisanje ili potpuno napuštanje u korist nekog drugog oblika državnog uređenja.“¹⁰

Prema tome, Bosna i Hercegovina je nastala iz niza različitih ciljeva i koncepcija, gde je državno uređenje konstituisano Aneksom IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, koji je trebao da doprinese rešavanju nacionalnog pitanja sva tri naroda i njihovog međusobnog odnosa, ali pre svega, regulisanjem državnopravnog statusa. Sama činjenica da se postigao sporazum o prekidu rata, na dan potpisa Dejtonskog mirovnog sporazuma ne mogu izblediti vremenom, niti umanjiti njegov osnovni cilj, jer je uspostavio mir koji su željeli svi narodi: Srbi, Hrvati i Bošnjaci (Muslimani). Koristeći se sećanjima iz tog vremena, a deleći mišljenje da „ma koliku moć imale političke elite na nacionalnom ili međunarodnom planu, one nikad ne djeluju arbitrarno, niti bez međusobne povezanosti i uslovljenosti. Stoga nije važno samo utvrditi prirodu državnog uređenja opisom njegovih institucija, političkih i međunarodnih činilaca, već zajedno sa strukturom društva i odnosom osnovnih snaga u njemu, složićemo se, da su ti faktori više nego kod drugih federacija, uticali na oblikovanje državnog uređenja BiH.“¹¹ Zato je važno krenuti sa kratkom analizom prvih sporazuma koji su ponuđeni od strane međunarodne zajednice, s ciljem utvrđivanja determinišućih slabosti zbog čega nisu uspjeli. Osnovni razlog neuspjeha predloga ustavnih dokumenata u mirovnim pregovorima pre Dejtona, jesu suprotna mišljenja, odnosno viđenja državnog uređenja. Izdvajala su se dva stanovišta, prvo, da Bosna i Hercegovina treba da postoji kao unitarna država, prema ustavu koji je važio pre početka rata, a drugo, da su za vreme ratnih sukoba stvorene tri nacionalne države i

¹⁰ Goran Marković, Bosanskohercegovački federalizam, Službeni glasnik Beograd, Beograd/Sarajevo, 2012. str.12

¹¹ Isto, str.12

takvo stanje treba da bude prihvaćeno od strane međunarodne zajednice. Napori da se nađe kompromisno rešenje državno-pravnog statusa Bosne i Hercegovine, usledilo je u više pokušaja i mirovnih rešenja, koja nisu prihvatana ili su delimično prihvaćeni, sve do Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, potpisanog u Dejtonu.

Prvi mirovni plan bio je *Kutiljerov plan ili Lisabonski plan*, u okviru Mirovne konferencije o Jugoslaviji, pod vođstvom lorda Pitera Karingtona (*Peter Carrington*) i Žozea Kutiljera (*Jose Cutileiro*) u ime Evropske zajednice, u cilju rešavanja krize i sprečavanje rata u Bosni i Hercegovini. Pregovori su vođeni sa liderima tri nacionalne partije: Radovanom Karadžićem (Srpska demokratska stranka- SDS), Alijom Izetbegovićem (Stranka demokratske akcije- SDA) i Matom Bobanom (Hrvatske demokratske zajednice- HDZ). Pregovori su vođeni u periodu od februara do avgusta 1992. godine (četiri kruga razgovora). Plan je predviđao da BiH bude organizovana kao unija tri etnička kantona, odnosno kao savez država formiran na etničkom principu.¹² Po Zvonku Miljku, plan je predviđao federalno uređenje.¹³ A po Kasimu Trnki, i dvodomnu strukturu Skupštine Bosne i Hercegovine¹⁴, sastavljenu od Predstavničkog doma i Doma naroda, gde bi tri jedinice imale jednak broj predstavnika.¹⁵ U Kutiljerovom planu bila su naglašena tri osnovna principa, koja će kasnije biti temelj daljeg pregovaračkog procesa i osnova drugih ponuđenih planova. Po Kutiljerovom planu:

1. Bosna i Hercegovina biće nezavisna država u okviru postojećih granica, kao poseban međunarodni subjekt;
2. Državno uređenje države biće entitetsko na etničko- teritorijalnoj osnovi i
3. Pregovori će biti nastavljeni uz posredovanje Evropske zajednice.

Kutiljerov plan je, kao osnovu državne strukture Bosne i Hercegovine, sadržavao federativno uređenje s izvornom suverennošću nacija u konstitutivnim jedinicama i zajedničkom izvedenom suverennošću na nivou savezne države. Odnosno, po Neškoviću „ prema Kutiljerovom planu Bosna i Hercegovina bi bila politička federacija na osnovu etničkih nacija, bez kompaktnih teritorija.“¹⁶ Kutiljerov plan je propao, jer su Srbi željeli nezavisnu nacionalnu državu, Muslimani unitarnu, a Hrvati nisu bili zadovoljni teritorijalnim uređenjem.

Drugi mirovni plan je *Vens-Ovenov plan*. Na Mirovnoj konferenciji o Jugoslaviji u Londonu od 26. do 28.08.1992.godine, u arbitražni proces pored Evropske zajednice uključila se i Organizacija ujedinjenih nacija. Novi pregovarači su bili Sajrus Vens (*Cirus Vence*) državni sekretar u Karterovoj administraciji ispred OUN-a i Dejvid Oven (*David Owen*) ministar spoljnih poslova Velike Britanije ispred Evropske zajednice. *Vens-Ovenov plan* je ponuđen nacionalnim liderima u periodu od januara do marta 1993.godine u četiri dela, odnosno sporazuma.

1. Sporazum o BiH koji obuhvata ustavno uređenje i organizaciju državne vlasti;
2. Sporazum o miru;
3. Mapa razgraničenja teritorijalnih oblasti;
4. Sporazum o prelaznim rešenjima.

Slabost Vens –Ovenovog plana, je u tome da je BiH viđena kao federacija od deset federalnih jedinica, gde bi u organima vlasti bila tri naroda proporcionalno zastupljena. Federalna

¹² Mirjana Kasapović, Bosna i Hercegovina: Podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura, Zagreb, 2005

¹³ Zvonko Miljko, Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2006., str.37-38

¹⁴ Kasim Trnka, Ustavno pravo, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006., str.98.

¹⁵ Zvonko Miljko, Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2006., str.38

¹⁶ Radomir Nešković, Nedovršena država-politički sistem Bosne i Hercegovine, Fridrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2013, str.167

vlada bi bila sastavljena na načelu pariteta, dok bi se odluke donosile konsenzusom. Skupština bi bila dvodomna, gde bi gornji dom imenovala vlade federalnih jedinica, a postojao bi i kolektivni šef države. Plan je predviđao podelu nadležnosti između centralnih organa i federalnih jedinica, uz male nadležnosti centralne vlasti.¹⁷ Federalne jedinice bi vršile zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast.¹⁸ U konačnici, predstavnici Bošnjaka i Hrvata su prihvatili sporazume u celini, dok predstavnici Srba nisu u delu razgraničenja teritorijalnih jedinica i sporazuma o prelaznim rešenjima. Nakon neuspelih pregovora, Savet bezbednosti OUN-a u Njujorku uvela je sankcije Saveznoj Republici Jugoslaviji, što je bilo nelegitimno sredstvo pritiska na Srbe. Kao posledica navedene situacije, došlo je do poremećaja u odnosima između Republike Srpske i SR Jugoslavije. Plan je propao, jer i posle više faza pregovora i pritisaka na SR Jugoslaviju, Skupština Republike Srpske ga je odbacila, smatrajući da se ovim planom ne garantuje teritorijalizacija državotvornosti srpske etničke nacije u BiH.

Treći plan, od juna do decembra 1993. godine, kreirali su u ime Evropske zajednice Robert Owen i Torvald Stoltenberg (ministar spoljnih poslova Norveške) ispred OUN-a. Prema viđenju *Oven- Stoltenbergovog* plana, naslovljen kao „*Ustavni sporazum o Savezu Republika Bosne i Hercegovine*“, Bosna i Hercegovina bi bila konfederalna država etničkih republika koje svojom voljom prenose nadležnosti na zajednički nivo i svojom voljom mogu da istupe iz državne zajednice, pod uslovom da se s tim saglase druge dve republike.¹⁹ Na čelu saveza bi se nalazilo tročlano predsedništvo, koje bi odlučivalo konsenzusom. Svaka republika bi birala po 40 članova u sabor bosanskohercegovačke unije. Predviđeno je postojanje vrhovnog suda, ustavnog suda i suda za ljudska prava. U cilju korekcije prethodnog plana, na inicijativu Nemačke i Francuske, definisane su nove mape teritorijalnog razgraničenja strana u odnosima: 33% Bošnjaci, 17% Hrvati i 49 % Srbi. Slabosti ovog plana su bile da bi BiH bila zajednica etničkih država u formi konfederacije, zatim, pravo etničkih republika na odvajanje značilo je legalizaciju disolucije i dominacija etničkih interesa, dok je građanska komponenta zanemarena. Ovaj plan nije prihvatila bošnjačka politička elita.

Vašingtonski sporazum je potpisan 18. marta 1994. godine u Vašingtonu, nakon što je Evropska zajednica, iscrpila sve mogućnosti pomirenja i okončanja rata, što je u dalji arbitražni proces uključilo Sjedinjene Američke Države, koja je promenila pristup pregovaranja po principu „uzmi ili ostavi“ u princip „zajednički rad do konačnog rešenja.“ Uspeh američke diplomatije se pokazao u samom startu pregovora, jer su po prvi put tri naroda, odnosno politički predstavnici Srba, Hrvata i Bošnjaka aktivnije učestvovala oko usaglašavanja bitnih pitanja, rešavanja državnog pitanja BiH. Sporazum je značajan jer je okončao sukob bošnjačke i hrvatske strane, i stvorena je Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH). Ustavom FBiH predviđeno je da se na delu teritorije BiH, koji kontrolišu bošnjačke i hrvatske političke elite, formira federalna država sa deset kantona. Ustavom su utvrđene nadležnosti FBiH i nadležnosti kantona, zajedničke nadležnosti, kao i nadležnosti u korist kantona, struktura federalne vlasti, kantonalne vlasti, lokalne samouprave, međunarodnih odnosa i promene Ustava. Po mišljenju Neškovića, rešavanje državnog pitanja u Bosni i Hercegovini sastojao se iz dve etape:

1. rešavanje sukoba između Bošnjaka i Hrvata stvaranjem zajedničkog entiteta i
2. rešavanje odnosa između hrvatsko-bošnjačkog entiteta i Republike Srpske kroz stvaranje novog realiteta na terenu pogodnom za donošenje opšteg i konačnog rešenja, koje bi obuhvatalo oba entiteta i garantovalo integritet, kontinuitet i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine.²⁰

¹⁷ Kasim Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006., str.99

¹⁸ Zvonko Miljko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2006., str.40

¹⁹ Radomir Nešković, *Nedovršena država-politički sistem Bosne i Hercegovine*, Fridrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2013, str.172

²⁰ Isto, str.173

Vašingtonski sporazum je značajan po svom sadržaju, jer je sadržavao elemente koji su kasnije ugrađeni u Opšti okvirni sporazum za mir u BiH- Dejtonski sporazum, a koji su:

- ✓ Predlog Ustava Federacije BiH i njegove izmene - doneće se novi ustav putem ustavotorne skupštine koju će činiti poslanici izabrani na parlamentarnim izborima 1990.godine, čime je potvrđen legitimitet izabranih predstavnika tri naroda. Konstituiše se vlast u kojoj se potvrđuje suverenost hrvatskog i bošnjačkog naroda, dakle uvedena je princip *konstitutivnosti naroda*.
- ✓ Menja se dosadašnja unitarna struktura Bosne i Hercegovine i uspostavlja nova *federativna struktura*. Novi *Ustav Federacije BiH* donesen je 30.marta 1994.godine, kao novi i najviši političko pravni akt „Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi....ostvarujući svoja suverena prava preoblikuju unutrašnju strukturu teritorija sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine“ (član 1. Ustava).
- ✓ *Federativni princip uređenja* ogleda se u tome da se „Federacija Bosne i Hercegovine sastoji od federalnih jedinica (kantona)“ (član 2.Ustava), gde će se naknadno utvrditi granice i njihovi nazivi. *Kantoni* su definisani kao federalne jedinice kojima su date državne nadležnosti, ali bez „Doma kantona“ kao dio zakonodavne vlasti na nivou Federacije BiH. U svom nazivu kantoni nemaju nacionalne nazive, ali imaju većinsko stanovništvo (muslimansko ili hrvatsko). Pa tako, šest kantona je bilo sa muslimanskom većinom, dva sa hrvatskom većinom i 2 kantona izmešana. Što znači, suverenost ne pripada kantonima, već konstitutivnim narodima- etničkim nacijama kroz Dom naroda na nivou Federacije BiH. Povezivanje kantona i stvaranje većih teritorijalno-političkih zajednica nije dozvoljeno.
- ✓ Konfederalne veze Federacije sa Hrvatskom, su bile u interesu Hrvata i privremenog – vojnog karaktera, s ciljem da se uspostavi jedinstveni ustavni poredak na celoj teritoriji Hrvatske, koja bi se proširila na Republiku Srpsku Krajinu (Kninska krajina, Zapadna Slavonija i Baranja). Delovanje hrvatske vojske na teritoriji Bosne i Hercegovine od jula do avgusta 1995.godine, omogućeno je ovim Sporazumom, na način da se na teritoriji Federacije BiH nađe vojska Hrvatske u zajedničkom cilju protiv Republike Srpske Krajine i Republike Srpske.²¹

Na Vašingtonski sporazum se praktično gleda kao prvu fazu Dejtonskog sporazuma, čiji je značaj u tome što je:

1. stvoren novi državni entitet- Federacija Bosne i Hercegovine;
2. Priznavanjem entiteta Federacije BiH, značilo je i priznanje Republike Srpske (državnost entiteta);
3. Definisanjem suverenosti naroda kao etničkih nacija eliminisana je mogućnost konfederacije i utemeljen je oblik federalnog državnog uređenja²²;

²¹ Operacija Oluja je najveća vojna operacija Hrvatske na teritoriji BiH, kojom je hrvatska vojska uspostavila kontrolu nad zapadnim delom Republike Srpske Krajine, gde je izvršen etnički progon Srba sa tih teritorija. Oluja se u Hrvatskoj slavi kao državni praznik Dan pobjede i državne zahvalnosti dana 5.avgusta, kada su hrvatske snage ušle u glavni grad Republike Srpske Krajine-Knin. Kod Srba Oluja predstavlja „etnički progon Srba“. U ovoj akciji je učestvovao i 5.korpus Armije BiH iz Bihaća.

²² Stvaranjem Federacije BiH je nastala prilika za konfederalno uređenje države kroz dogovor dva entiteta. Predstavnici Republike Srpske su nastojali da utemelje konfederalno uređenje BiH kao sporazum dva entiteta, ali konfederalna osnova nije prihvaćena od strane Bošnjaka i velikih sila, pa ovaj cilj nije postignut.

4. Načinom konstituisanja Federacije BiH kroz legitimitet ustavotvorne vlasti naglašena je državotvornost naroda, Bošnjaci i Hrvati stvaraju Federaciju BiH, a kantoni su teritorijalni oblik njenog organizovanja.
5. Ustanovljen je federativni oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine, na balansu etničke i građanske nacije.

Planom Kontakt grupe Bosna i Hercegovina bi bila unija sa mešavinom konfederalno-federalnih elemenata, gde se polazilo od teritorijalnog razgraničenja kao prve faze. Kontakt grupu činili su predstavnici Velike Britanije, Sjedinjenih Američkih Država, Rusije, Francuske i Nemačke, koji su je osnovali 25. aprila 1994.godine. U periodu od maja do juna 1994.godine, definisano je sledeće:

1. Preuzeti su dokumenti Vašingtonskog sporazuma kao integralni deo budućeg sporazuma, a predstavnici Republike Srpske obavesteni, da će njen status biti u okviru državnog integriteta BiH;
2. Teritorija BiH je definisana na način da Federacija BiH ima 49%, Republika Srpska 48% i distrikt Sarajevo 3%.

Druga faza plana Kontakt grupe se odnosila na elemente „ustavnog aranžmana Unije BiH“, koji su sadržavali konfederalno uređenje u svim elementima državnih nadležnosti, osim međunarodnog subjektiviteta, gdje bi država funkcionisala kao federacija. Što bi značilo sledeće:

1. Zakonodavnu vlast vršio bi Parlament BiH dvotrećinskom većinom;
2. Predsjedništvo BiH bilo bi sastavljeno od 3 člana (po jedan iz tri konstitutivna naroda), odlučivalo bi se konsenzusom, sa rotacijom svaka četiri meseca Predsedavajućeg;
3. Savjet ministara imao bi godišnju rotaciju na funkcijama predsednika i dva potpredsjednika;
4. Sud unije od 5 članova (po jedan od svakog konstitutivnog naroda i dva izvan Bosne) koji bi rešavao sporove nadležnosti između institucija i nivoa vlasti;
5. Većina državnih poslova bila bi u nadležnosti entiteta, a institucije BiH bile bi nadležne za poslove međunarodnog subjektiviteta države.²³

U konačnici, predstavnici Republike Srpske su prihvatili ustavne principe kao polaznu osnovu, ali ne i mapu teritorijalnog razgraničenja, pa je nastavljen pregovarački proces na osnovu plana Kontakt grupe. Kao osnova Dejtonskog sporazuma u septembru 1995.godine nastali su prvi akti koje su priznali predstavnici tri naroda, *Ženevski i Njujorški sporazumi* kojima je ojačana nadležnost institucija na nivou BiH i napušten konfederalni model uređenja.

Ženevskim sporazumom 08. septembra 1995.godine potvrdio se kontinuitet državnosti BiH kao međunarodnog subjekta i decentralizovano uređenje države, definisanjem ustavnih aranžmana:

1. kontinuitet i integritet državnosti BiH kao priznatog međunarodnog subjekta;
2. dvoentitetski sastav BiH, Republika Srpska i Federacija BiH;

²³ Radomir Nešković, Nedovršena država-politički sistem Bosne i Hercegovine, Fridrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2013, str.177-178

3. Teritorijalno razgraničenje entiteta u odnosu 51% Federacija BiH i 49% Republika Srpska;
4. Svaki entitet će nastaviti da postoji u skladu sa sadašnjim ustavom (koji će se izmeniti i dopuniti);
5. Uspostavljanje specijalnih i paralelnih veza sa susjednim državama;
6. Entiteti prihvataju obavezu za usvajanje međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava, osnivanje Komisije za ljudska prava i komisije za povratak izbeglica;
7. Osnivanje zjedničkih javnih preduzeća;
8. Osnivanje komisije za očuvanje nacionalnih spomenika;
9. Arbitražno rešavanje sporova.

Uskoro nakon toga, nastavak dogovorenih principa je usledio *Njujorškim sporazumom* 26. septembra 1995. godine gde su usvojeni sledeći ustavni aranžmani:

1. Parlament će biti sastavljen od 2/3 iz FBiH i 1/3 iz Republike Srpske, a način odlučivanja kvalifikovanom većinom, uz postojanje entitetskog veta;
2. Predsjedništvo će činiti tri člana (Srbin iz RS, Hrvat i Bošnjak iz FBiH), odlučivaće većinski, ali će postojati veto na vitalni nacionalni interes;
3. Vlada će imati onoliko ministara, koliko bude potrebno;
4. Ustanovljen je Ustavni sud BiH;
5. Strane će pregovarati o neposrednoj budućnosti o daljim aspektima rukovođenja i rada svih institucija;
6. Prihvaćena uloga OEBS-a u provođenju demokratskih i slobodnih izbora;
7. Posvećena je posebna pažnja primeni ljudskih prava, sloboda kretanja, povratku izbeglica, slobode govora, primena principa vladavine prava.²⁴

Ženevskim i njujorškim sporazumom, postignuta je saglasnost u vezi najvažnijih državnih pitanja: utemeljen je federalni princip države u formulaciji „BiH će se sastojati od dva entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, definisano je teritorijalno razgraničenje 49% Republika Srpska²⁵ i 51% Federacija BiH i ojačana je nadležnost institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Sporazumi koji su prethodili poslužili su kao dalji principi pregovaranja u ratnoj bazi Dejton, uz činjenice da su pregovorima trebale pristupiti do tada međunarodno nepriznate države nastale raspadom SFRJ – Jugoslavije, koje su bile u oružanom sukobu, a neuspela rešenja su predstavljala dragoceno iskustvo za strane u sukobu i međunarodnu zajednicu.

O prirodni rata u Bosni i Hercegovini pisalo se i piše, a istina je da svaki narod, a samim tim i naučna elita koja pripada tom narodu, ima svoje viđenje. Pa tako za Rajka Kuzmanovića u *Esejima o ustavnosti i državnosti* kaže da su se „ratni sukobi pretvorili u okrutni građansko-etnički rat.“²⁶ Pavle Nikolić ga definiše kao „bestijalni, građanski i međunacionalni, pa i vjerski.“²⁷ Dok ga

24 Radomir Nešković, Nedovršena država-politički sistem Bosne i Hercegovine, Fridrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2013, str.179-180

25 Umesto ranijeg teritorijalnog razgraničenja 49% FBiH, 48% RS i 3% Sarajevo. U svim do tada ponuđenim sporazumima, Sarajevo je tretirano kao posebna oblast

26 Rajko Kuzmanović, Formiranje Republike Srpske, Eseji o ustavnosti i državnosti, Pravni fakultet, Banja Luka, 2004., str.137

27 Pavle Nikolić, Ustavno pravo, navedeno djelo, str.153

Vitimir Popović vidi kao krvavi građanski rat²⁸, a Obrad Kesić kao građanski²⁹. Kasim Trnka smatra da je rat bio snažna agresija³⁰ na BiH. Mićo Carević ga posmatra kao etničko-vjerski, na području bivše Jugoslavije, a naročito u Hrvatskoj i BiH.³¹ On kaže da su se „u BiH u proteklom ratu nemilosrdno sukobile tri nacije.(...) Iracionalni programi nacionalističkih pokreta: „Velike Srbije“, „Velike Hrvatske“ i „Islamske fundamentalističke BiH“, doveli su do tragičnih posljedica za sva tri naroda. Izvođenjem ovih programa nacionalističke stranke su izvršile agresiju na svoj narod.³² Franjo Kožul, na osnovu, po njemu empirijskih činjenica, „bio je to rat u kojem su se preplitali elementi agresije, vjerskog sukoba, etničko-nacionalnih strasti revanšizma i resantimana. Vjerovati je da su u sve upleteni i spoljni akteri, različiti paravojni i vojni interventi.“³³

Ne ulazeći u analizu rata u Bosni i Hercegovini, jer bi nam za to svakako bilo potrebno posebno empirijsko istraživanje činjenica koje vode do argumentacije prethodnih mišljenja, zbog različitih kvalifikacija koje susrećemo u literaturi poput međunarodnog sukoba, etničkog, vjerskog, agresije, mi smo najbliže mišljenju da je bio građanski rat determinisan unutrašnjim sukobom koje su vodili pripadnici tri naroda koji žive u Bosni i Hercegovini. Uz činjenicu, da je proistekao iz duboke krize jugoslovenskog društva i države, a zbog različitih viđenja regulisanja odnosa između etničkih kolektiviteta, koji su do tada živeli u multietničkom društvu. Jasno je iz prethodno navedenog, da su determinišući faktori neuspelih mirovnih planova bili nacionalni interesi naroda koji su živeli na određenim teritorijama, koji su se borili za samostalne državne jedinice, međutim, međunarodni faktor koji je na čelu sa SAD-a okončao rat, Bosnu i Hercegovinu je video kao jedinstvenu, suverenu i multietničku, sa tri konstitutivna naroda i ostalim manjinama. Tako da je Bosna i Hercegovina postala složena federalna država.

Na Mirovnoj konferenciji u gradu Dejtonu, država Ohajo, SAD-a, koja je trajala od 01.11.-21.11.1995.godine, nakon teških pregovora, usvojen je tekst *Opšteg mirovnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini*, sa 11 aneksa, a potpisan u Parizu i stupio na snagu 14.12.1995.godine. S obzirom da se radilo o ratno-političkom sukobu, koji je suštinski predstavljao sukob tri naroda, Srba, Hrvata i Muslimana (Bošnjaka), predmet sporazuma bili su uspostavljanje mira i ustavno-državni aspekti funkcionisanja Bosne i Hercegovine nakon prekida rata. Potpisinice Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini saglasile su se sa mirovnim sporazumom i njegovim sastavnim delovima- 11 Aneksa, koji zajedno čine sporazum. Potpisnici Dejtonskog mirovnog sporazuma su: Alija Izetbegović za Republiku Bosnu i Hercegovinu, Franjo Tuđman za Republiku Hrvatsku, Slobodan Milošević za Saveznu Republiku Jugoslaviju³⁴, uz svedoke predstavnike Kontakt grupe: Felipe Gonzalez Specijalni pregovarač Evropske unije, Žak Širak za Republiku Francusku, Helmut Kol za Saveznu Republiku Nemačku, Viktor Stepanovič Černomirdin za Rusku Federaciju, Džon Mejđzor za Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske, Vilijam (Bil) Klinton za Sjedinjene Američke Države. Dejtonski mirovni sporazum sa 11 aneksa, je jedan od najznačajnijih međunarodnih sporazuma, koji se mogu doradivati ali ne i ukinuti. Njime je, pored ostalog, utvrđeno da će dotadašnja Republika Bosna i Hercegovina dobiti novo ime „Bosna i Hercegovina“ i nastaviti svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom izmijenjenom prema ovom sporazumu i sa svojim dotadašnjim

²⁸ Vitimir Popović, Republika Srpska-Dejtonski mirovni sporazum stanje i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2005., str.89

²⁹ Obrad Kesić, Deset godina nakon Dejtona-Bosna i Hercegovina na raskrsnici, navedeno delo, str.329

³⁰ Kasim Trnka, navedeno djelo, str.96

³¹ Mićo Carević, Teškoće definisanja karaktera rata u BiH 1991-1992.godine, Okrugli sto „Karakter rata u BiH 1992-1995“, „Ibn Sina“, Sarajevo, 2002. str.204

³² Mićo, Carević, navedeno delo, str.211.

³³ Franjo Kožul, Povijesni novum rata 1992-1995.godine, Okrugli sto „Karakter rata u Bosni i Hercegovini 1992-1995.“, „Ibn Sina“, Sarajevo, 2002., str.117

³⁴ Preambula Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini: ... „Imajući u vidu sporazum od 29. avgusta 1995. koji je ovlastio delegaciju Savezne Republike Jugoslavije da potpiše, u ime Republike Srpske, delove mirovnog plana koji se odnose na Republiku Srpsku, sa obavezom Republike Srpske da strogo i dosledno ispuni postignuti sporazum,...“, Opšti okvirni mirovni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini

međunarodno priznatim granicama i da će se sastojati od dva ravnopravna i jedinstvena entiteta, kao konstitutivnih i državotvornih jedinica – Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.³⁵

Pravna priroda Ustava Bosne i Hercegovine, svakako se određuje po načinu donošenja. Teorija ustavnog prava, saglasna je da ga mogu doneti parlament, narod na referendumu ili redovno zakonodavno telo. Uzimajući u obzir da je Ustav Bosne i Hercegovine sastavni deo - aneks mirovnog sporazuma, razlozi koji opravdavaju njegovo donošenje su ratne okolnosti, gde jedan narod ne može učestvovati kao ustavotvorna vlast.³⁶ Autori poput Kuzmanovića, Popovića, Šarčevića, Pabrića smatraju da je Ustav BiH akt međunarodnog prava³⁷, sa čim se potpuno slažemo. Pravna sudbina Ustava BiH jeste specifična, jer je donesen kao dio akta međunarodnog prava, ali, po njegovoj primeni je postao akt ustavnog (domaćeg) prava. Da je samo akt međunarodnog prava, njegovi tvorci ne bi predvideli pravo institucijama BiH da samostalno menjaju ustav. Zapravo, od 11 aneksa, samo jedan se može menjati, a to je Aneks IV- Ustav Bosne i Hercegovine. Ali samo uz potpunu saglasnost sva tri konstitutivna naroda, odnosno dvotrećinskom većinom u parlamentu. Ostali aneksi i sam sporazum se ne mogu menjati, oni se moraju primenjivati, saglasno poznatom pravilu *pacta sunt servanda*. Vrlo često se u naučnoj literaturi potencira da je dejtonski ustavni model, uz pomoć američke šatl diplomatije ispunio osnovni cilj, prekid rata, ali isto tako, moramo priznati, da je dejtonsko rešenje kompromisno, koje su prihvatili sva tri naroda, što je overeno od međunarodne zajednice, jer njime nijedan narod nije dobio sve što je želio, a niti je izgubio osnovne elemente samostalnosti.

Ustavom Bosne i Hercegovine se ne propisuje oblik vladavine, oblik državnog uređenja, a ni oblik državne vlasti. U određivanju oblika vladavine, analizom normi koje definišu položaj, način izbora i organizaciju šefa države, u članu 5. Ustava BiH, može se zaključiti da Bosna i Hercegovina ima republikanski oblik vladavine. Ustav BiH –Aneks IV Dejtonskog sporazuma, kao najviši pravni akt jedne države postaje predmet analize i tumačenja, s napomenom, da je Ustav pretrpeo značajne promene od 2000.godine, od strane Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, te se često susrećemo da je on sad „oktroisani“ „hibridni“, „izmenjeni“, „dopunjeni“, a ne „izvorni“ tekst Aneks-a IV, kao Ustav Bosne i Hercegovine. Pođemo li od činjenice da je Bosna i Hercegovina federalna država koju kvalifikaciju je i dala Venecijanska komisija³⁸, susrećemo se sa različitim kvalifikacijama državnog uređenja, u zavisnosti kojim elementima se daje veći značaj. Mišljenja se kreću od federacije, konfederacije, konfederalnog-federalnog saveza, asimetrične federacije-konfederacije i unije. Svaki od ovih mišljenja ima svoje uporište, gledajući na raspodjele nadležnosti Bosne i Hercegovine i oba entiteta.³⁹ U prilog ovakvim definicijama, služi i tvrdnja da je mirovni sporazum o BiH nastao kao plod svjesnog „previda“ međunarodne zajednice i zato je u skoro svim svojim segmentima ostao nedorečen i sebi protivrječan, čime „međunarodna zajednica osigurava sebi dovoljno prostora za prisustvo u BiH na neodređeno vrijeme i produžavanja svog miješanja u državni i politički život sva tri naroda i zemlje.⁴⁰ Jasan je stav, da je Ustav proizvod volje međunarodne zajednice i rezultat kompromisa sva tri naroda.⁴¹

³⁵ Kasim, Trnka, N. Miličević, M.N. Simović, Mile, Dmičić, Komentar Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2004.

³⁶ Edin, Šarčević, Dejtonski ustav: Karakteristike i karakteristični problemi, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, 2009., str.340

³⁷ Rajko Kuzmanović, Ustavno pravo, Pravni fakultet u Banjaluci, Banjaluka, 2002., str.304; Vitomir, Popović, Republika Srpska, Dejtonski mirovni sporazum, stanje i perspektive, Deset godina Dejtonskog sporazuma, ANURS, Banja Luka, 2005, 90-91.; Pabrić, Nurko, Ustavno pravo, Mostar, 2000., str.18; Edin, Šarčević, Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, 2009., str.57

³⁸ Petar, Kunić, Entitetska struktura i funkcionalnost Bosne in Hercegovine, Republika Srpska-petnaest godina postojanja i razvoja, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, naučni skupovi, Knjiga XII, Banja Luka, 2007. god.

³⁹ Rajko Kuzmanović, Eseji o ustavnosti i zakonitosti, Banja Luka, 2004, str. 397-398.

⁴⁰ Omer Ibrahimagić, Bosna i Bošnjaci poslije Dejtona, VKBI, Sarajevo, 2000, str. 85.

⁴¹ Snežana Savić, Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini, Pravna priroda preambule, Banja Luka, 2000., str.55

Oblik državnog uređenja, po definiciji Snežane Savić, se može odrediti analizom ustavnih odredbi, počev od člana III pa do člana VIII Ustava BiH. Tako se može reći da Bosna i Hercegovina predstavlja složenu državnu zajednicu sa elementima konfederalnog-federalnog oblika državnog uređenja.⁴² Dok Nešković smatra, da su Dejtonskim mirovnim sporazumom odbačeni unitarizam i konfederalizam kao dvije krajnosti, a prema teritorijalnoj organizaciji Bosna i Hercegovina je uspostavljena kao federativna država.⁴³ Goran Marković, kaže da je Bosna i Hercegovina država „dva entiteta i tri konstitutivna naroda. Iako ova sintagma, kao izraz krhkog konsenzusa nacionalnih političkih elita, pati od ozbiljnih slabosti, predstavlja polaznu osnovu u istraživanju federalizma na bosanskohercegovački način.“⁴⁴ Rajko Kuzmanović smatra da je 1995. godine Bosna i Hercegovina posle više od 500 godina konačno konstituisana kao složena samostalna i suverena država dviju državotvornih jedinica.⁴⁵ Vitomir Popović tvrdi da „današnja Bosna i Hercegovina je složena državna zajednica koja je nastala na osnovu Dejtonskog mirovnog sporazuma i sastoji se od Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta, kao posebne jedinice lokalne samouprave, nastale na osnovu arbitražne odluke za oblast Brčko, 4.03. 1999. godine. Na bazi ove odluke predratna arbitražna oblast proglašena je posebnom jedinicom lokalne samouprave u formi *condominiuma*.“⁴⁶ Za Milijana Popovića, „Bosna i Hercegovina je Dejtonskim ustavom uspostavljena kao konfederacija, sa primesama federacije.“⁴⁷ Petar Kunić, u radu „*Entitetska struktura i funkcionalnost Bosne i Hercegovine*“ tvrdi da iako je prema Ustavu Bosna i Hercegovina koncipirana kao labava federacija, sa određenim konfederalnim elementima, danas se BiH može okvalifikovati kao „klasična“ federacija, s obzirom na to da su mnoge nadležnosti od 2000. godine sa entiteta prenesene na centralne institucije federalne države. Tu se u prvom redu misli na prenošenje nadležnosti u oblasti finansija, odbrane, sudstva, uprave, policijskih struktura, obrazovanja, privrede i dr.⁴⁸

Promene Ustava BiH, vršene su sa pozicije moći međunarodnog faktora, koji se odnosi na redistribuciju moći (oduzimanjem nadležnosti entitetima) u korist državnih institucija Bosne i Hercegovine, gde je kao osnov korištena odredba člana III/5 Ustava BiH „5. Dodatne nadležnosti - a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost za takva pitanja o kojima se entiteti slože: koje su u skladu sa Aneksima 5-8 Opšteg okvirnog sporazuma ili koje su potrebne da se očuva suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine, u skladu sa raspodelom odgovornosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi kako bi vršile ove nadležnosti. b) U periodu od 6 meseci od stupanja na snagu ovog Ustava, entiteti će početi pregovore s namerom uključivanja i drugih pitanja unutar nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, kao što su korištenje energetskih resursa, te zajednički ekonomski projekti.“⁴⁹

Oblik državnog uređenja zavisi od toga da li u njoj postoji jedna ili više državnih organizacija, odnosno da li je ta država podeljena na unutrašnje delove koji ne poseduju svojstva države ili ih ipak poseduju. Tako možemo govoriti o jednostavnoj državi ili o saveznoj državi

⁴² Snežana Savić, Oblik državne vlasti u Bosni i Hercegovini, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str. 149-165

⁴³ Radomir Nešković, Nedovršena država-politički sistem Bosne i Hercegovine, Fridrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2013, str. 219

⁴⁴ Goran Marković, Bosanskohercegovački federalizam, Službeni glasnik Beograd, Beograd/Sarajevo, 2012. str. 13

⁴⁵ Rajko Kuzmanović, proces konstituisanja Republike Srpske i Bosne i Hercegovine, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str. 63-76

⁴⁶ Vitomir Popović, Odnos sudske vlasti u Republici Srpskoj i Bosne i Hercegovine, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str. 181-190

⁴⁷ Milijan, Popović, O pravnoj prirodi Brčko Distrikta, Republika Srpska petnaest godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str. 192-216

⁴⁸ Petar Kunić, Entitetska struktura i funkcionalnost Bosne i Hercegovine, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str. 181-190

⁴⁹ Ustav BiH, član III/5

(federaciji), konfederaciji i uniji kao savezima država. Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine, govori nam da se radi o *sui generis* državi, pre svega po načinu na koji je nastala, potpisivanjem mirovnog sporazuma, i da je oblik državnog uređenja drugačiji u odnosu na prethodnu, faktički nepostojeću, ali međunarodno priznatu Bosnu i Hercegovinu. Po mišljenju Rajka Kuzmanovića Republika Bosna i Hercegovina nije postojala kao „ukupni bosanskohercegovački realitet“⁵⁰. Ipak, u članu I/1 stoji „Kontinuitet. Republika Bosna i Hercegovina čije će zvanično ime od sada biti "Bosna i Hercegovina" će nastaviti svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država sa unutrašnjom strukturom modificiranom kako je ovde određeno i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. Ona će ostati država članica Ujedinjenih nacija i može kao Bosna i Hercegovina zadržati ili se prijaviti za članstvo u organizacijama unutar UN sistema i drugih međunarodnih organizacija.“⁵¹

O državnim oblicima zastupljenim u Bosni i Hercegovini, Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži eksplicitne odredbe, u smislu da ne propisuje oblik vladavine, oblik državnog uređenja, niti oblik državne vlasti. Jedino se posredno definiše oblik političkog uređenja u članu I/2 Ustava BiH“ Demokratski principi: Bosna i Hercegovina će biti demokratska država koja će funkcionisati prema slovu zakona i sa slobodnim i demokratskim izborima.“⁵² U delu Ustava I/II Bosna i Hercegovina se određuje kao pravna država, odnosno zbog prevoda sa pisanog izvornog Dejtonskog sporazuma na engleskom jeziku, određuje se da je „Bosna i Hercegovina kao „demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom“, a po mišljenju Gorana Markovića je samo neprecizan prevod vrlo jasnog pojma, „*rule of law*“ (vladavina prava), koji ukazuje da je BiH uređena na osnovu principa pravne države.⁵³ Ustav BiH u članu I/3 uređuje „Sastav: Bosna i Hercegovina će se sastojati od dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (u daljem tekstu "entiteti").“⁵⁴ Jasno je da Ustav BiH, kao najviši pravni akt, sadrži odredbe kojima se reguliše organizacija složene zajednice, kao i podela nadležnosti između države i entiteta. Član III- Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, Ustava BiH je menjan u formi ustavnih amandmana (Amandman I na Ustav BiH, kojim je utvrđen ustavno-pravni status Distrikta Brčko), a ostale promene vršene su u formi zakonskih propisa (uglavnom nametanjem od strane OHR-a) i nisu pokrivene formom ustavnih amandmana, što je izmenilo izvorno konstituisanje Bosne i Hercegovine, Dejtonskim mirovnim sporazumom.

Politički značaj je deo Ustava I/III, u kom se određuje sastav Bosne i Hercegovine, od entiteta Federacije BiH i Republike Srpske, i ne predviđa druge političko teritorijalne jedinice, što je posebno važno za ocenu pravne prirode Distrikta Brčko. Deo I/VII, sadrži osnovne odredbe o državljanstvu u kojem se reguliše sledeće: tačka 7. Državljanstvo. „Postojeće državljanstvo Bosne i Hercegovine koje će biti regulisano od strane parlamentarne skupštine i državljanstvo svakog entiteta koje će biti regulisano od strane entiteta pod uslovom da; a) Svi državljani bilo kojega entiteta su prema tome državljani Bosne i Hercegovine, b) Ni jednom licu se neće uskratiti državljanstvo Bosne i Hercegovine ili entiteta arbitražno, ili tako da on ili ona ostanu bez državljanstva. Niti jedno lice neće biti lišeno državljanstva Bosne i Hercegovine ili entiteta po bilo kom osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno poreklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, vlasništvo, rođenje ili bilo koji drugi status. c) Sve osobe koje su bile državljani Republike Bosne i Hercegovine neposredno prije stupanja na snagu ovog ustava su državljani Bosne i Hercegovine. Državljanstvo osoba koje su naturalizovane posle 06.04.1992. godine, a prije stupanja na snagu ovog ustava, biti će regulisano od strane parlamentarne skupštine. d) Državljanji Bosne i Hercegovine mogu imati državljanstvo

⁵⁰ Rajko Kuzmanović, Ustavno pravo, Pravni fakultet Banja Luka, 2002., str.307-308

⁵¹ Aneks 4-Ustav Bosne i Hercegovine, član I/1

⁵² Ustav Bosne i Hercegovine, član I/2

⁵³ Goran Marković, Ustav Bosne i Hercegovine, Država politika i društvo u Bosni i Hercegovini, University press, Sarajevo, 2011., str.63

⁵⁴ Isto, član I/3

druge države, pod uslovom da postoji bilateralni ugovor, odobren od strane parlamentarne skupštine u skladu sa članom 4 (d), između Bosne i Hercegovine i te zemlje koja upravlja ovim slučajem. Lica sa dvojnim državljanstvom mogu glasati u Bosni i Hercegovini i entitetima samo ako je Bosna i Hercegovina država njihovog prebivališta. e) Državljanin Bosne i Hercegovine će u inostranstvu uživati zaštitu Bosne i Hercegovine. Svaki entitet može izdavati pasoš Bosne i Hercegovine svojim državljanima, kako je regulisano od strane parlamentarne skupštine. Bosna i Hercegovina može izdavati pasoše onim građanima kojima pasoš nije izdat od strane entiteta. Postojeće centralni registar svih pasoša izdatih od strane entiteta i od strane Bosne i Hercegovine.⁵⁵

Dakle, postoji državljanstvo Bosne i Hercegovine i državljanstvo entiteta, ali svaki državljanin entiteta je istovremeno i državljanin Bosne i Hercegovine. Zakoni o državljanstvu koje donose entiteti, moraju biti u skladu sa Zakonom o državljanstvu Bosne i Hercegovine.⁵⁶ Važno je naglasiti, da je složeni režim državljanstva u BiH, utvrđen Dejtonskim mirovnim sporazumom i da je dvostruke prirode, koji uokviruje političke ishode, a posebno utiče na izgled ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. Shvatanje državljanstva direktno utiču na pravne norme koje se prevode u političke prakse, koje postaju politički problem i razlog nefunkcionalnosti. Postojanje tog višestrukog režima državljanstva, čija interakcija nije pogodna za građanska prava i učešća u demokratiji, zahtevaju višeslojnu analizu. U Bosni i Hercegovini, pitanje državljanstva proizvodi pluralitet političkih ishoda, koji proizvode problem prilikom političkih izbora u BiH. Npr. Problem učešća „ostalih“ pored konstitutivnih naroda u institucijama BiH (slučaj Sejdić-Finci), zatim izbor člana Predsedništva (tročlano: Srbin, Hrvat, Bošnjak) Željko Komšić-član Predsedništva iz reda hrvatskog naroda, biran bošnjačkim glasovima, glasanje dijaspore na opštim izborima (gde se prijavom prebivališta dobija pravo na glasanje, u entitetu prebivališta), pitanje Grada Mostara (neodržavanje lokalnih izbora 12 godina).

Analizom ustava entiteta koji čine Bosnu i Hercegovinu, možemo zaključiti da se radi o unitarnom uređenju - Republici Srpskoj i federalnom uređenju- Federaciji Bosne i Hercegovine, tako da se na jednom delu teritorije BiH pojavljuje dvostruka federalna struktura. Prema Dejtonskom sporazumu, BiH ima 14 ustava, koji svi skupa čine njen konstitucionalni sistem. Na prvom mestu je Ustav BiH (Aneks IV), dva ustava dva konstitucionalna entiteta BiH (RS i FBiH) i deset kantonalnih ili županijskih ustava⁵⁷ u okviru bošnjačko-hrvatske Federacije BiH. Tome se od 5.marta 1999. godine, priključio i Distrikt Brčko, kao četvrti konstitucionalni element.⁵⁸ Praksa potvrđuje, da je dvostruka federalna struktura posebno limitirajuća i kompleksna, jer proizvodi niz protivrečnosti u funkcionisanju ovog entiteta. Utvrđivanje ovih činjenica, u osnovi određuju da Bosna i Hercegovina ima složeno državno uređenje. Asimetričnost u pogledu unutrašnjeg uređenja entiteta je jedno od specifičnih obilježja unutrašnje strukture i federalizma u BiH.

Državno uređenje moguće je posmatrati s aspekta organizacije i funkcionisanja njenih institucija i odnosa države sa entitetima koji je čine, s ciljem određivanja njegove prave prirode, specifičnosti u odnosu na druge modele složenog federalnog ili konfederalnog uređenja i evolucije koju je doživjela u postdejtonskom periodu.⁵⁹ I sve to, gledati kroz prizmu istine koja kaže, da je Dejtonski mirovni sporazum bio mirovni proces, kome je prethodio oružani sukob i da svi Aneksi koji su u sastavu Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, koji i čine njegove sastavne delove – 11 Aneksa, nikako ne odražavaju logiku ustava donesenog u parlamentu države po volji naroda, već naprotiv, govori o „logici za uspostavljanjem mira“.

⁵⁵ Ustav Bosne i Hercegovine, član I/VII

⁵⁶ Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br.13/99

⁵⁷ Zakon o federalnim jedinicama (kantonima) usvojen 12.06.1996.godine- Bosansko-podrinjski kanton Goražde; Sarajevski kanton; Tuzlanski kanton; Unsko-sanski kanton; Zeničko-dobojski kanton; Kanton 10, Posavski kantoni, Zapadnohercegovački kanton; Srednjobosanski kanton; Hercegovačko neretvanski kanton.

⁵⁸ Mustafa Imamović, Historija države i prava Bosne i Hercegovine, University Press by Magistrat, Sarajevo, 2014., str.393

⁵⁹ Žarko, Papić, Bosna i Balkan-mogućnost i uslovi oporavka, Sarajevo, 2002, str.141

Posmatrajući Ustav BiH sa formalnog i materijalnog aspekta, ne može se reći da je takav primer postojao u ustavnopravnoj teoriji i praksi. U formalnom smislu, ono što ga čini jedinstvenim jeste da je donesen-nametnut, kroz Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, imajući u vidu da se Ustav kao najviši pravni akt jedne države trebao biti donesen voljom naroda u parlamentu BiH. Nesporno je da Aneks IV kao sastavni deo Dejtonskog sporazuma, predstavlja pravnu tvorevinu međunarodne zajednice, koja je dobila saglasnost predstavnika tri naroda. A po mišljenju Kuzmanovića, u materijalnom smislu, specifičnost se ogleda u tome da je Ustavom BiH određeno da se „država sastoji od dva entiteta, sa razgraničenim delatnostima između entiteta i institucija BiH“.⁶⁰ O daljoj pravnoj sudbini Ustava postoji i mišljenje, da on ne vrši svoje osnovne funkcije i ne obezbeđuje ekonomsku, kulturnu i konvencionalnu integraciju, političko jedinstvo zajednice, funkciju uređenja, stabilizaciju, integrativnog učinka, racionalizaciju i zaštitu.⁶¹ Zbog toga, realan i dobar Ustav je „kada on odgovara stvarnom stanju, realnim odnosima sila koje u zemlji postoje. Složićemo se sa tvrdnjom Kuzmanovića „da samo ovakvi ustavi mogu biti istinski ostvarivi jer kao takvi žive u praksi.“⁶² Stoga, za očekivati je da se u budućnosti dese njegove izmene.

S obzirom na složen oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine, može se govoriti o obliku državne vlasti na nivou entiteta, na nivou Distrikta Brčko i nivou Bosne i Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine predviđa organizaciju i vršenje vlasti po načelu podele vlasti. Nju vrše Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine kao organ zakonodavne vlasti. Savet ministara uz dominaciju Parlamentarne skupštine kao organ izvršne vlasti, a sudska vlast nije predviđena nekim organom na državnom nivou, ali Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine pripada ustavno sudska vlast, a ne klasična sudska funkcija. S obzirom na 14 ustava koji deluju na teritoriji Bosne i Hercegovine, mi se nećemo voditi organizacijom i funkcionisanju organa državne vlasti na svim nivoima. Predmet naše analize, biće samo oni organi vlasti, koji su nam potrebni za razumevanje oblika državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Najčešće se pojam državne vlasti izvodi iz opšteg pojma vlasti. U tom smislu, vlast se može odrediti kao društveni odnos, gde jedna strana izdaje zapovest drugoj strani, koju je druga strana dužna da izvrši, pod pretnjom prinude. Politička vlast, kao suština državne vlasti mora biti legitimna. A to znači, da je prihvaćena, da joj stanovništvo pruža podršku. Državna vlast koja ne uspe da obezbedi legitimitet, pribegava represiji, odnosno različitim oblicima ograničavanja ljudskih prava i sloboda i tada se obično ispoljava jedno svojstvo koje samo ona ima, legalna fizička prinuda. Prema tome, nijedna vlast se ne može dugo održati ako ne ostvari i druge osnovne razloge, zbog kojih može biti poštovana, pored straha prinude. Njen pad će uslediti ili na demokratskim izborima ili kao posledica otpora, odnosno drugih oblika građanske neposlušnosti.⁶³

Pod oblikom državne vlasti podrazumeva se način na koji je organizovano vršenje državnih funkcija, kao i način na koji je uspostavljen odnos među njima. Sistem vlasti predstavlja ustavom uspostavljeni odnos između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Dominantno pitanje u tim odnosima je odnos zakonodavne i izvršne vlasti, zbog političkog karaktera njihovih nosilaca. Razlikujemo dva sistema: sistem podele vlasti i sistem jedinstva vlasti. Osnovni princip federalizma je podela vlasti, između državnih institucija i federalnih jedinica na osnovu ustavnog uređenja. Princip podele vlasti polazi od posebnih, nezavisnih i odvojenih vlasti koje obavljaju različiti organi, te ravnoteži između vlasti i međusobnoj kontroli, posebno na relaciji zakonodavne i izvršne vlasti. Podela vlasti ne predstavlja stvaranje dve ili tri državne vlasti, jer državna vlast je samo jedna. Teoriju o podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku uobličio je Monteskeje s ciljem

⁶⁰ Rajko, Kuzmanović, ustavno pravo, Banja Luka, 2002, str.306-307

⁶¹ Edin, Šarčević, „Dejtonski ustav: Karakteristike i karakteristični problemi; Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, 2009., str.61

⁶² Rajko, Kuzmanović, Ustavno pravo, Banja Luka, 2002., str.65

⁶³ Snežana Savić, Oblik državne vlasti u Bosni i Hercegovini, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str.152

zaštite od tiranije, odnosno ostvarenje političkih sloboda i ograničenja vlasti, da bi se sprečila njena zloupotreba. Prema tome, u okviru države raspoređuju se funkcije kao vlast na:

1. zakonodavnu vlast koja pripada parlamentu;
2. izvršnu koja pripada vladi i šefu države i
3. sudsku funkciju, koja pripada sudovima.

Prvu vrstu državne vlasti čini delatnost donošenja pravila ponašanja kojima se na uopšten način za unapred neodređen broj subjekata i situacija propisuje opšta pravila ponašanja. U svakoj državnoj organizaciji najviša, svim ostalim državnim delatnostima nadređena, jeste upravo ova vlast, ustavno-zakonodavna delatnost- *legislativa*. Zbog toga se ona najčešće naziva suverenom vlašću, a državni organi koji je vrše suvereni organi (skupštine, parlamenti). Ustavno-zakonodavna delatnost se sastoji od donošenja najviših političkih i pravnih akata. Ovim aktima se, uopšteno, postavljaju temelji političkog i pravnog uređenja jednog društva. Dakle, ova delatnost se odnosi na stvaranje najviših opštih pravnih akata: ustava i zakona sa kojima niži pravni akti, kako opšti, tako i pojedinačni, saglasno načelu ustavnosti i zakonitosti, moraju biti u skladu.⁶⁴

Državna delatnost koja se sastoji u obezbeđenju uslova i pretpostavki za primenu, nadzor nad primenjivanjem i neposrednu primenu opštih pravnih akata koje donosi zakonodavna vlast, naziva se izvršna vlast ili izvršno-politička delatnost države- *egzekutiva*. Ova vrsta vlasti svojom delatnošću razrađuje i dopunjava zakonske norme, obezbeđuje uslove za primenu propisanog opšteg pravila ponašanja i određuje da se na konkretan odnos i na konkretne subjekte prava treba primeniti propisano opšte pravilo ponašanja, odnosno da je ono za njih obavezno. U teoriji države i prava postoje različita mišljenja o tome da li u okviru ovih poslova (delatnosti) postoji samo jedna vrsta vlasti (uprava) koja vrši sve navedene poslove ili se izdvajaju dve neposredno povezane ali različite vrste vlasti, od kojih prva izvršna, donosi sprovedena pravila, organizuje, usklađuje i usmerava rad druge, upravne vlasti, dok upravna vlast na osnovu toga, neposredno provodi opšta pravila.⁶⁵ Sudska vlast je posebno značajna u svakoj državi. Zadatak ove vlasti je da utvrdi postojanje ponašanja koje je suprotno propisanom pravilu ponašanja i da za to izrekne odgovarajuću odluku (sankciju) radi ispravljanja protivpravnosti. Sudovi obavljaju posebnu i odvojenu vrstu delatnosti, a prvenstveno se veže za načelo zakonitosti.

Organizacija vlasti u Bosni i Hercegovini, definisana je Ustavom Bosne i Hercegovine, podeljene između federalnog i entitetskog nivoa. Imajući u vidu federalnu strukturu Federacije Bosne i Hercegovine, koju čine deset kantona, Ustav Federacije BiH definiše podjelu vlasti između Federacije BiH i kantona, gde svaki kanton ima svoj Ustav. Faktički, javlja se dvostruka federacija, što je veoma komplikovano i nefunkcionalno, prvo, u smislu teoretskog i pravnog aspekta, i drugo, predstavlja izuzetno komplikovan i spor proces za donošenje odluka. S obzirom, da je predmet analize organizacija i funkcionisanje organa državne vlasti, naša analiza biće svedena na one institucije koje su važne za razumevanje oblika federalnog uređenja Bosne i Hercegovine. Uzimajući u obzir, složenu strukturu definisanu Aneksom IV i višenacionalnost Bosne i Hercegovine, koja je determinišući faktor prilikom konstituisanja (izbora) vlasti, organizacije vlasti i načina odlučivanja svih institucija u Bosni i Hercegovini, analiziramo najvažnijom institucijom federalne države, parlamentom.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, kao nosilac zakonodavne vlasti države BiH je dvodoma, a čine je Predstavnički dom i Dom naroda, što proizilazi iz činjenice da se radi o složenoj državi, a ne konfederaciji ili uniji. Donji dom i Predstavnički dom dokazuje da BiH kao jedinstveni državnopravni subjekt ima građane koji su predstavljeni u zakonodavnom telu, i nezavisno

⁶⁴ Isto, str.153

⁶⁵ Vladan, Kutlešić, Osnove prava, Beograd,2000., str.142-147

učestvuju u volji naroda nezavisno iz kog entiteta dolaze. Parlamentarna skupština i njene nadležnosti su definisane članovima III, IV i X Ustava Bosne i Hercegovine. Nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH, govore o obliku državnog uređenja, jer ona vrši ustavotvornu, zakonodavnu, budžetsku, izbornu i političko- kontrolnu funkciju, a delom učestvuje i u vođenju spoljne politike (članovi IV/4, V/4 i X).⁶⁶ Izborna i političko kontrolna funkcija se odnose na potvrdu imenovanja predsedavajućeg u Savetu ministara i njegovih ministara (npr.nakon 13 meseci od Opštih izbora postignut je dogovor 2019.god., imenovanjem Zorana Tegeltije kao Predsedavajućeg u Savetu ministara), i kontrolnu funkciju rada ove institucije, ali i mogućnosti izglasavanja nepoverenja. Ova prednost u imenovanju članova Saveta ministara je element parlamentarizma. Na primer u Nemačkoj se Savezni kancelar bira u Budenstagu na predlog saveznog predesednika, u Austriji se ukoliko Predstavnički dom izglasa nepoverenje federalnoj vladi ili pojedinom ministru, federalna vlada ili ministar koji je u pitanju će biti razrešen dužnosti. U BiH, Parlamentarna skupština će odlučivati o predlogu Predsedništva za smenu predsedavajućeg Saveta ministara, ali ona može i samoinicijativno izglasati nepoverenje Savetu ministara. Sve ovo govori da je Parlamentarna skupština državna institucija, a ne zajednički organ suverenih država. Parlamentarna skupština je sastavljena od Predstavničkog doma i Doma naroda.⁶⁷

Predstavnički dom se sastoji od 42 poslanika, od kojih 2/3 (28) se bira na teritoriji Federacije BiH, a 1/3 (14) na teritoriji Republike Srpske.⁶⁸ Poslanike za ovaj dom biraju neposredno građani u svom entitetu, u skladu sa Izbornim zakonom, koji predviđa sistem otvorenih listi i postojanje kompenzacionih mandata. Poslanici Predstavničkog doma biraju se po izbornim jedinicama, kojih je u Federaciji BiH pet, a u Republici Srpskoj tri. Kvorum u Predstavničkom domu čini 2/3 od ukupno izabranih poslanika (član IV 2b Ustava). Za primer navodimo, Ustav Švajcarske u članu 149. stav 3 predviđa da će prilikom izbora u Nacionalni savet, donji dom Savezne skupštine, svaki kanton predstavljati posebnu izbornu jedinicu. Ili član 26. Ustava Austrije predviđa izbor članova donjeg doma federalnog parlamenta „ od strane nacije“, dok stav 2 sadrži odredbu da granice izbornih jedinica ne mogu preklapati granice federalnih jedinica. Član 38. Osnovnog zakona Njemačke sadrži samo odredbu po kojoj su članovi Budenstaga predstavnici celog naroda.⁶⁹

Po Neškoviću, poslanici se biraju neposredno po izbornim jedinicama i predstavljaju građane entiteta, a ne entitet kao državno-političku cjelinu. U obrazloženju tvrdnje kaže: „kada bi ovaj dio zakonodavne i ustavotvorne vlasti bio entitetski dom, tada bi se nazivao dom entiteta, a toga u ustavu nema. Za njega je Predstavnički dom građanski dom sa ugrađenim mehanizmom da građanski poslanici izabrani u jednom entitetu ne mogu zanemarivati volju građanskih poslanika iz drugog entiteta.“⁷⁰ Dok Goran Marković tvrdi da su političke stranke u Predstavničkom domu zastupljene po entitetskom principu, jer nijedna politička partija, obično nema poslanike sa teritorije entiteta u kome nije njeno sedište. Time je zatvorenost i međusobna suprostavljenost nacionalnih političkih elita dovedena do kraja.⁷¹ Sastav Predstavničkog doma, odstupa od uobičajenih rešenja u uporednom federalizmu, zato što broj članova koji se biraju u pojedinim entitetima ne odgovara njihovoj veličini, odnosno broju upisanih birača, nego se utvrđuje po unapred utvrđenoj formuli.Ustav predviđa da će se sa teritorije jednog entiteta birati dva puta više članova, nego sa

⁶⁶ U delu Ustava pod 4. Ovlaštenja. „Parlamentarna skupština će imati nadležnost za: a) Donošenje zakona kao što je potrebno da se provedu odluke predsedništva ili da se provedu nadležnosti skupštine po ovom Ustavu“.

⁶⁷ Član II, tačka 6 Ustava BiH

⁶⁸ Predstavnički dom broji 42 izabrana poslanika, s tim da se jedna trećina (14) bira na području Republike Srpske, dve trećine na području FBiH. Od 14 poslanika sa područja RS, njih 9 se bira neposredno od birača u tri izborne jedinice, a 5 se bira sa kompenzacionih partijskih listi. Od 28 poslanika sa područja FBiH, 21 se bira neposredno od birača u 5 izbornih jedinica, a 7 se bira sa partijskih kompenzacionih listi.

⁶⁹ Goran, Marković, Bosanskohercegovački federalizam, University Press, Sarajevo, 2012., str. 89

⁷⁰ Radomir Nešković, Nedovršena država- Politički sistem Bosne i Hercegovine, FES, Sarajevo, 2013., str.270

⁷¹ Goran, Marković, Bosanskohercegovački federalizam, University Press, Sarajevo, 2012., str .90

teritorije drugog entiteta, bez obzira na broj birača koji je u njima upisan u biračke spiskove. Time se narušava jednakost biračkog prava, jer glasovi birača u entitetima faktički ne vrede jednako.⁷²

U pogledu odlučivanja Poslovnik ponavlja i razrađuje ustavne odredbe. U članu 79 stav 1 predviđeno je: „Sve odluke u Domu donose se većinom glasova onih koji *su prisutni i koji glasaju*. Delegati i poslanici će maksimalno nastojati da ta većina uključuje najmanje 1/3 glasova delegata ili poslanika s teritorije svakog entiteta. Ako većina glasova ne uključuje 1/3 glasova delegata ili poslanika s teritorije svakog entiteta, predsedavajući i njegovi zamenici sastat će se kao komisija i pokušati da osiguraju saglasnost u roku od 3 dana nakon glasanja. Ako to ne uspe, odluke se donose većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju, pod uslovom da glasovi protiv ne smeju da sadrže 2/3 ili više delegata ili poslanika izabranih iz svakog entiteta.“⁷³ Ovim se nastoji obezbediti podrška određenog broja poslanika iz oba entiteta, čime se stvara privid o konsenzusu političkih elita o odlukama koje treba da obavezuju sve građane u državi. *Pitanje je da li entitetsko glasanje u parlamentarnoj skupštini treba da posluži zaštiti interesa entiteta?* Odluke u Predstavničkom domu se usvajaju većinom glasova poslanika koji su učestvovali u glasanju, pod uslovom da su sednici prisustvovala 22 poslanika, što znači da se većina ne određuje prema ukupnom broju poslanika u Predstavničkom domu, već prema broju poslanika koji su u tom trenutku glasanja priustvovali sednici. Opisani način odlučivanja Predstavničkog doma, poznat kao *tzv. entitetsko glasanje*, izložen je kritikama, jer otežava donošenje odluka u Parlamentarnoj skupštini. Predloge zakona najčešće odbacuju poslanici iz Republike Srpske smatrajući ih destruktivnim i neprihvatljivim po Srbe, odnosno za njih ne glasa dovoljan broj poslanika iz ovog entiteta, tako da Dom naroda ne dobije priliku da se o njima izjašnjava. Time se entitetsko glasanje pretvara u nacionalno glasanje, a Dom naroda gubi na značaju, pošto ne dobija priliku da se izjasni o svim zakonskim predlozima. Pored toga, gubi na značaju i mehanizam zaštite vitalnih interesa u Domu naroda, jer ga zamenjuje entitetsko glasanje u Predstavničkom domu. Entitetsko glasanje, po mišljenju nekih autora pretvara Predstavnički dom u prikriveni dom naroda.⁷⁴

Način organizacije rada oba doma parlamenta je propisan Poslovnikom o radu Predstavničkog doma i Poslovniku o radu Doma naroda, gde dolazimo do zaključka da ne postoji neki ekskluzivni primat u radu jednog nad drugim domom. Oba doma imaju skoro identične organizacione strukture poput kolegija, komisija, načina kako se vodi zakonodavni postupak i druge aktivnosti svojstvene zakonodavnom organu. U zakonodavnoj funkciji, Predstavnički dom je „čuvar entitetskih interesa“, jer se predstavljanje zasniva na entitetskim parametrima, dok Dom naroda „štiti vitalne nacionalne interese tri konstitutivna naroda“, pa tako nije retkost, da se i o predlozima nekog zakona raspravlja o vitalnim nacionalnim interesima nekog od naroda. Princip teritorijalne supremacije (koja se bazira na entitet-etničko) nad državnom je imanentan u radu državnog parlamenta kroz organizaciju Predstavničkog doma kao i kroz strukturu Doma naroda, gde se ogleda zaštita etničkih interesa tri konstitutivna naroda.

Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, može se nazvati „gornjim domom“. Teorija i praksa federalizma ukazuju na obilježja gornjeg doma federalnog parlamenta kao predstavništva federalnih jedinica, međutim, u slučaju ustavnog sistema BiH „gornji dom“ je predstavništvo konstitutivnih naroda, a ne federalnih jedinica, što je bitno odstupanje od principa federalizma.⁷⁵ *Dom naroda* u strukturi skupštine ima karakter predstavništva tri naroda (Srba, Bošnjaka i Hrvata), a sastoji se od 15 delegata, 2/3 iz Federacije (5 Bošnjaka i 5 Hrvata) i 1/3 iz

⁷² Isto, str.90

⁷³ Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, „Službeni glasnik BiH“ br.79/14, 81/15 i 97/15

⁷⁴ Vidljivo je takođe da je i ovaj dom na jedan prikriven način predstavništvo konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini“, Nurko, Pobrić, Ustavno pravo, Mostar, 2000.godine, str.322

⁷⁵ Venecijanska komisija, tačka 35. Mišljenja o ustavnoj situaciji u BiH: „Dom naroda stoga nije odraz federalnog karaktera države već dodatni mehanizam uveden u korist interesa konstitutivnih naroda. Po ustavu, glavna funkcija Doma naroda je korišćenje veta za zaštitu vitalnog interesa“. (*Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina on the Powers of the High Representative, European Commission for Democracy Through Law*).

Republike Srpske (5 Srba). Kvorum u Domu naroda čini 9 delegata i to najmanje 3 Bošnjaka, 3 Hrvata i 3 Srbina. Delegati se biraju u entitetima, što nije izuzetak od prakse uporednog federalizma. Zakoni moraju biti prihvaćeni u oba doma Parlamenta. Sve odluke oba doma donose se većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju. Većina mora uključivati 1/3 glasova predstavnika ili delegata svakog entiteta. Predložena odluka parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bilo kojeg naroda, i to većinom glasova delegata iz redova tog naroda. U većini federacija su federalne jedinice predstavljene jednakim brojem predstavnika u gornjem domu, čime se obezbeđuje njihova ravnopravnost bez obzira na razlike (SAD, Švajcarska, Australija). Uporedni federalizam poznaje slučajevne nejednake zastupljenosti federalnih jedinica u gornjem domu federalnog parlamenta. Pa tako, u Nemačkoj se predviđa da će svaka zemlja imati najmanje tri glasa, zemlja sa više od 4 miliona stanovnika četiri glasa, zemlja sa više od sedam miliona stanovnika šest glasova, ili u Austriji gde su federalne jedinice (države) zastupljene u gornjem domu federalnog parlamenta u zavisnosti od broja stanovnika.⁷⁶ U BiH ustavotvorac je bio u dilemi, da li je bolje obezbediti jednaku zastupljenost entiteta ili konstitutivnih naroda u Domu naroda, pošto BiH čine tri naroda i dva entiteta? Ustavotvorac se opredelio za jednaku zastupljenost naroda Srba, Bošnjaka i Hrvata.

Kao prvi razlog ovakovog ustavnog mehanizma odlučivanja u Domu naroda, Marković obrazlaže sa isključivanjem mogućnosti preglasavanja po bilo kom osnovu, bilo entitetskoj pripadnosti ili pripadnosti konstitutivnog naroda, ali i iz političke prirode i činjenice da je bosanskohercegovačko društvo snažno nacionalno poralizovano. Upravo zbog toga, u Domu naroda su predstavljene nacionalne, a ne entitetske političke elite, pa prvenstveno vode računa da dobiju legitimnost svojih nacionalnih biračkih tela, kao zastupnici i čuvari nacionalnih interesa. Kao drugi razlog navodi, da Bosnu i Hercegovinu čine tri naroda i dva entiteta, gde nemaju sve nacionalne političke elite svoj entitet.⁷⁷ *De facto* hrvatski narod, praktično deli entitet sa bošnjacima, iako po ustavu, kako državnog tako i entitetskog, entiteti se ne mogu smatrati nacionalnim političko teritorijalnim jedinicama. Formalno-pravno, oni su multietnički, ali dominaciju ipak ostvaruje jedna ili dve nacionalne političke elite.⁷⁸ Delegate iz srpskog naroda u Doma naroda biraju, Narodna skupština Republike Srpske, a bošnjački, odnosno hrvatski delegati biraju se u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (član IV 1a Ustava BiH), što je još jedna činjenica da članovi Doma naroda nisu predstavnici entiteta, već konstitutivnih naroda. Dom naroda može biti raspušten od strane članova Predsedništva BiH ili se može sam raspustiti.⁷⁹ Poslovnik o radu Predsedništva precizira mogućnost raspuštanja: „Predsedništvo može raspustiti Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, uključujući slučajevne promene parlamentarne većine: a) u Narodnoj skupštini Republike Srpske; b) u bošnjačkom klubu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH; c) u hrvatskom klubu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH.“⁸⁰ Da je Dom naroda predstavništvo naroda, a ne entiteta govori i član IV 3e koji kaže: „Predložena odluka parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz redova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata izabranih u skladu sa paragrafom 1 (a).“⁸¹ Takva predložena odluka moraće biti odobrena u Domu naroda od strane većine

⁷⁶ Ivo Duchacek, *Comparative Federalism, The Territorial dimension of Politics*, Holt, Rinehart and Winston, Inc. New York, 1970., str.247

⁷⁷ Goran, Marković, *Bosanskohercegovački federalizam*, University Press, Sarajevo, 2012., str.98

⁷⁸ Prema popisu stanovništva tokom 1991.godine u BiH je živelo 4.377.033 stanovnika, od čega Srba 1.366.104, Muslimana 1.902.956 Srba, Hrvata 760.852, Jugoslovena 242.682; Agencija za statistiku BiH nakon obavljenog popisa 2013.godine, tek 2016. godine objavila da u BiH živi: 3.531.159 stanovnika, od toga u FBiH 2.219.220, u RS 1.228.423, u Distriktu Brčko 83.516 stanovnika. Kada je reč o nacionalnoj strukturi u BiH živi 50,11% Bošnjaka, 30,78% Srba, 15,43% Hrvata, a 0,77% se nije nacionalno izjasnilo, 3% ostali- pripadnici 17 nacionalnih manjina te druge etničke grupe.

⁷⁹ Poslovnik o radu Doma naroda čl.163

⁸⁰ Poslovnik o radu Predsedništva Bosne i Hercegovine, član 44

⁸¹ Ustav BiH, IV/3e

bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata koji su prisutni i glasaju. Sa ovom odredbom, jamči se ravnopravnost konstitutivnih naroda i onemogućava preglasavanje, kao mogući uzrok političke krize. Dakle, bilo koja odluka skupštine može biti proglašena štetnom po vitalni nacionalni interes. Po Aleksandru Firi, teorijski se može desiti, a na to upućuju i faktički i ustavni odnosi, da se glasovima dve skupine majorizira treća i to u tako važnim pitanjima kao što je izmena i dopuna Ustava.(...) Protiv toga, po našem uverenju, ipak postoji ustavna mogućnost odbrane interesa nadglasane nacionalne grupe. To je opisani mehanizam proglašavanja štetnim po vitalne interese naroda, pa ipak bi više odgovaralo punoj ravnopravnosti nacionalnih grupacija menjanje nekih odredaba u ustavno-pravnom postupku, što bi otklonilo nejasnost i učinilo nepotrebnim sporove koje svako tumačenje izaziva⁸².

Mogućnost pozivanja na štetu vitalnog nacionalnog interesa, pripadnika jednog naroda, može dovesti do pojave zloupotrebe ovog instituta, kako bi se onemogućilo donošenje odluke koja, i nema veze sa nacionalnim vitalnim interesom, već nije u skladu sa političkim interesom. Ali, postojanje ove mogućnosti, iako na štetu efikasnosti zakonodavnog organa, onemogućuje preglasavanje jednog od naroda. Nakon pozivanja na destruktivnost neke odluke po vitalni nacionalni interes, Ustav BiH je u članu IV 3f predvideo: „Kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata stavi primedbu na pozivanje na paragraf (e) predsedavajući Doma naroda će odmah sazvati zajedničku komisiju koja se sastoji od tri delegata, po jedan iz redova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata, u cilju razjašnjenja tog pitanja. Ukoliko komisija ne uspije riješiti pitanje u roku od pet dana predmet se prenosi na ustavni sud koji će u hitnom postupku razmatrati regularnost postupanja u toj stvari“.⁸³ U Ustavu Bosne i Hercegovine se ne definišu pitanja vitalnog nacionalnog interesa, pa i ta činjenica ostavlja prostor da svako pitanje može postati pretnja vitalnom nacionalnom interesu, ako to smatraju delegati naroda kojeg predstavljaju. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine može biti različita, u smislu, da ona glasi da sporna odluka po svojoj prirodi se ne može ticati nacionalnog vitalnog interesa ili da donese odluku, da se tiče vitalnog nacionalnog interesa iz opravdanog razloga. Sve ovo upućuje, da je bosanskohercegovačko društvo podeljeno, a politički režim počiva na principima konsocijativne demokratije, pa se odluke ne mogu donositi zanemarivanjem interesa jednog društvenog segmenta, odnosno konstitutivnog naroda.⁸⁴

Neki autori ustavnog prava, poput Snežane Savić i Željka Mirjanića, smatraju da predstavnicima entiteta pripada pravo da spreče donošenje odluka u Skupštini. Mogućnost da entitet odbije da prihvati zakonodavnu i drugu odluku, odnosno da spreči donošenje odluke, po njima predstavlja konfederalno svojstvo, čija je funkcija zaštita vitalnih interesa naroda. Po njima, predstavnici i organi entiteta samostalno, bez mogućnosti uticaja predstavnika drugog entiteta, odlučuju kada će to pravo koristiti.⁸⁵ Ipak, za pokretanje vitalnog nacionalnog interesa i donošenje odluke je potrebna kvalifikovana većina, koja može, ali i ne mora uključiti većinu delegata konstitutivnog naroda. Takođe, entiteti ne mogu sprečiti donošenje odluke, jer njihove institucije nemaju ulogu u stvaranju prava Bosne i Hercegovine, niti im pripada pravo veta. Element konfederalizma bi postojao, ukoliko bi institucije entiteta mogle sprečiti donošenje nekog zakona ili druge odluke ili ukoliko bi mogle odlučivati o tome da li će na svojoj teritoriji primenjivati zakone i druge odluke koje su donele institucije Bosne i Hercegovine, što ne postoji u Ustavu Bosne i Hercegovine. U prilog tome, možemo navesti i činjenicu nametnutih odluka Visokog predstavnika, koje su osporavane ali ipak, na kraju primenjivane.

⁸² Aleksandar, Fira, Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja, tom IV Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, SANU, Agencija Mir, Novi Sad, 2002, str.88

⁸³ Ustav BiH, član IV 3f

⁸⁴ Goran, Marković, Bosanskohercegovački federalizam, University Press, Sarajevo, 2012.,str. 102

⁸⁵ Željko, Mirjanić, Stvaranje prava prema Mirovnom sporazumu, u Petar, Kunić, Branko, Morait, Željko, Mirjanić, Pravni aspekti Dejtonskog sporazuma, EKOM, Banja Luka, 1996., str. 116

S obzirom na politički pluralizam političkih partija koje učestvuju u političkom životu Bosne i Hercegovine, koje djeluju iz političkog legitimiteta oba entiteta, predstavljaju različite političke programe i ideje, a najviše se razlikuju u političkim i nacionalnim interesima. Pa tako partije iz jednog od entiteta, delimo na poziciju, one partije koje su u vlasti i opoziciju koje se suprotstavljaju vlasti. Predstavnici u oba doma Parlamentarne skupštine, se biraju iz svih partija koje učestvuju na izborima, i osvoje cenzus od 3%. Svaki delegat zastupa interese svoje partije na čijoj listi je bio, pa se u poslednje vreme često susrećemo sa suprotnim mišljenjima političkih lidera i predstavnika, koji dolaze iz istog entiteta ali su na suprotnim političkim stranama. Tako, se često provlači pitanje nacionalnog jedinstva po pitanju politike na državnom nivou, te se za određene donesene odluke, koje nisu prihvatljive jednoj strani, okrivljuje druga strana iz istog entiteta, zbog učešća u preglasavanju. Stoga, odluka u Parlamentarnoj skupštini je usvojena, ako za nju glasa najmanje trećina delegata ili članova sa teritorije oba entiteta, pošto se za donošenje odluke ne traži saglasnost većine članova domova koji su birani na teritoriji jednog, odnosno drugog entiteta. Osim toga, između članova domova Parlamentarne skupštine i institucija entiteta ne postoje bilo kakve formalne veze iz kojih proizilazi obaveza prvih da rade u skladu s politikom i stavovima drugih. Kod konfederalnog uređenja, je suprotno jer članovi konfederalnog organa samo prenose i zastupaju stavove i interese država članica.⁸⁶ Ili, ako članovi Parlamentarne skupštine iz jednog entiteta pripadaju političkoj stranci i/ili strankama, koja upravlja tim entitetom, može se očekivati da će slediti politiku i stavove institucija tog entiteta, vodeći se isključivo principom partijske poslušnosti.

Dom naroda odlučuje na isti način kao i Predstavnički dom, odluke se donose većinom glasova delegata koji su prisutni i glasaju. Po Poslovniku Doma naroda, za odluku mora glasati najmanje jedna trećina delegata sa teritorije svakog entiteta.⁸⁷ Ako većina ne može biti obezbeđena, predsedavajući i njegovi zamenici će se sastati kao komisija, i u roku od 3 dana će obezbediti saglasnost. Dalje, ako i to ne uspe, odluka će biti usvojena ako protiv nje ne glasa 2/3 ili više delagata sa teritorije jednog entiteta. Kao razlog istog postupka donošenja odluka u oba doma Parlamentarne skupštine BiH, Marković kaže „logično je da je ustavotvorac želio uvesti poseban način odlučivanja u Domu naroda, jer time štiti interese konstitutivnih naroda, jača njihovu ustavnu poziciju i obezbeđuje političku stabilnost društva. Ipak, domovi se razlikuju prema cilju kojem služe, a to su specifični interesi koje štite i socijalno-politički subjekti koje zastupaju. Predstavnički dom je dom građana, bez obzira na njihova bliža obilježja koja određuju njihovu socijalnu poziciju. Dom naroda je predstavništvo konstitutivnih naroda, odnosno tačno određenih etničkih grupa.“⁸⁸ Odnos domova Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine je ravnopravan u donošenju zakona. Član IV 3c Ustava BiH kaže: „Sve zakonodavne odluke moraju biti odobrene od strane oba doma,“ što potvrđuje i Poslovnik o radu Predstavničkog doma,⁸⁹ gde prepoznajemo princip pune ravnopravnosti oba doma što je praksa u uporednom federalizmu. Njome se obezbeđuje ravnopravnost dva konstitutivna činioca federacije- građana i federalnih jedinica, a u slučaju Bosne i Hercegovine- građana i konstitutivnih naroda. Prethodno izloženo, govori da je ustavotvorac vodio računa da bi premoć Predstavničkog doma u vršenju zakonodavne vlasti mogla voditi preglasavanju ili u slučaju korištenja entitetskog glasanja, favorizovanju pojedinih konstitutivnih naroda.

Međutim, politička elita nije tog mišljenja. Predstavnici bošnjačke političke elite smatraju da puna ravnopravnost domova u vršenju zakonodavne vlasti, umanjuje efikasnost Parlamentarne skupštine, jer često dolazi do blokade u procesu odlučivanja. Oni se zalažu za umanjivanje nadležnosti Doma naroda i ukidanje entitetskog glasanja, što bi im otvorilo put da dominiraju u

⁸⁶ Goran, Marković, Bosanskohercegovački federalizam, University Press, Sarajevo, 2012., str. 103

⁸⁷ Poslovnik o radu Doma naroda, član 73

⁸⁸ Goran, Marković, Bosanskohercegovački federalizam, University Press, Sarajevo, 2012., str. 105

⁸⁹ Poslovnik o radu Predstavničkog doma, član 121

procesu odlučivanja u Predstavničkom domu, zbog brojnosti delegata, jer su najbrojniji narod u BiH. Srpska politička elita, zastupa mišljenje o očuvanju entitetskog glasanja, jer time osigurava svoju poziciju u procesu odlučivanja u Predstavničkom domu, pošto za razliku od hrvatskog naroda može staviti pravo veta na odluke sa kojima nije saglasna. Umanjenje nadležnosti Doma naroda, je ne remeti. Hrvatska politička elita, je isto za ukidanje entitetskog glasanja, jer ona kao takva pogoduje samo srpskoj političkoj eliti, bošnjačka je želi ukinuti da bi dominirala u glasanju, a hrvatskoj političkoj eliti, praktično nije ni dostupna, zbog malobrojnosti naroda.

Izvršna vlast prema Ustavu Bosne i Hercegovine pripada *Savetu ministara i Predsedništvu Bosne i Hercegovine*. Funkcija Predsedništva Bosne i Hercegovine nije definisana Ustavom BiH, ali na osnovu nadležnosti koje joj pripadaju, može se zaključiti da je Predsedništvo BiH, kolektivni šef države i organ izvršne vlasti. Predsedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana: jedan Bošnjak, jedan Hrvat od kojih se svaki bira direktno sa teritorije Federacije BiH, te jedan Srbin koji se bira direktno sa teritorije Republike Srpske (Član V/1 Ustava BiH). Član Predsedništva gledajući formalno predstavlja entitete gde su birani, što je opet praksa uporednog federalizma, ali faktički članovi Predsedništva su predstavnici konstitutivnih naroda. Ovde je važno istaći, da se za člana Predsedništva ne mogu svi građani u entitetima kandidovati za tu funkciju. Uslov je nacionalna pripadnost, Srbima, Hrvatima ili Bošnjacima, što je suprotno međunarodnoj konvenciji o ljudskim pravima i slobodama, koju BiH priznaje, i u kojoj stoji da svi građani imaju pravo da biraju i da budu birani. Iz ovog pravno-političkog nesuglasja, proizašla je Odluka Evropskog suda za ljudska prava, na slučaju Sejdić-Finci, koja zahteva izmene Ustava utom delu, ali do danas ona nije provedena. Suština problema po ovom slučaju je, da pripadnici nacionalnih manjina, kao i građani Bosne i Hercegovine nacionalno neopredeljeni, ne mogu biti birani u Predsedništvo iako imaju prebivalište u jednom od entiteta.

Prvi razlog toj tvrdnji je da birači na izborima biraju kandidata iz svog konstitutivnog naroda, gde birači Federacije BiH biraju dva člana, hrvatskog i bošnjačkog. Međutim, ovde se javlja mogućnost da član Predsedništva bude izabran glasovima drugog konstitutivnog naroda (npr. Željko Komšić, član Predsedništva (Hrvat) izabran bošnjačkim glasovima ili Mladen Ivanjić (Srbin) izabran glasovima bošnjačkog naroda). *Drugi* razlog, je postojanje odredbe o zaštiti vitalnog nacionalnog interesa. Logično je pitanje, kako član Predsedništva koji je izabran glasovima drugog konstitutivnog naroda može štiti nacionalne interese tog naroda? Ili Kako jedan član Predsedništva, iz jednog naroda, može da oceni, po svojoj volji vitalni interes entiteta u kojem žive tri nacije? Formalno, odluka ne može biti donesena bez pozitivnog mišljenja hrvatskog ili bošnjačkog kluba u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, ili što se tiče srpskog člana, Narodne skupštine Republike Srpske. Dakle, i ovde je vidljivo da Predsedništvo predstavlja konstitutivne narode, jer u suprotnom bi bila dovoljna potvrda Parlamenta Federacije BiH. U ovlaštenju člana Predsedništva sadržana je ustavna protivrečnost po pitanju veta, koja se odnosi na deo, gde pored Narodne skupštine Republike Srpske o povredi nacionalnog interesa treba da odluči i Veće naroda. U ovom delu nadležnosti, vidljiva je asimetričnost. Stoga, složićemo se sa tvrdnjom da je Predsedništvo BiH oličenje podeljenog društva, koji štiti interese konstitutivnih naroda. Iako je i odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (treća delimična odluka u predmetu 5/98 iz 2000. god.)⁹⁰ da članovi Predsedništva predstavljaju građane entiteta, a ne entitete ili konstitutivne narode, jer svi građani (multietnički) biraju člana Predsedništva iz svog entiteta. Suprotno ovoj tvrdnji, po Markoviću, „se ne može tvrditi da članovi Predsedništva predstavljaju entitete, jer institucije entiteta nemaju nikakav formalan odnos s njima, ne mogu kontrolisati njihov rad, niti zahtevati od njih određenu politiku.(...)Članovi Predsedništva samostalno određuju koju će politiku voditi.(...)S obzirom da je biračko telo u entitetima nacionalno podeljeno, pitanje je da li i u kojoj meri pripadnici manjinskih naroda učestvuju na izborima za Predsedništvo.“⁹¹ Praksa pokazuje da s obzirom da nema obavezu

⁹⁰ Odluka Ustavnog suda 5/98 od 30.06. do 01.07. 2000.godine

⁹¹ Goran Marković, Bosanskohercegovački federalizam, University Press, Sarajevo, 2012., str. 113

da svoje odluke i ovlašćenja usaglašava sa zakonodavnim vlastima na nivou entiteta, on to neformalno radi sa svojom političkom partijom, koja obično ima vladajuću poziciju u vlasti entiteta, i obično je član Predsedništva, lider te partije. Ovom mišljenju u prilog ide i tvrdnja Neškovića „da član Predsedništva nije delegat entiteta kao federalne jedinice, jer se način izbora ne može izjednačavati sa suštinom mandata. Ustavna norma, da se član Predsedništva bira na teritoriji entiteta, ne znači da je on delegat entiteta na nivou BiH.(...)Funkcioneri naimenovani na položaje u ustanovama Bosne i Hercegovine predstavljaju, uopšte uzevši, narode Bosne i Hercegovine“ (član IX, stav 3 Ustava BiH)⁹².

Predsedavajućeg Predsedništva bira Predsedništvo, primenjujući princip rotacije na osam meseci. Nadležnosti Predsedništva su definisane članom V tačka 3 Ustava. Kao šef države ustavom su mu dedeljene odluke u oblastima vezanima za međunarodni položaj države i za njenu bezbednost, kao izvršna vlast, daje se odgovornost pred Parlamentom BiH u oblastima: izvršavanja odluka Parlamenta, finansijske odgovornosti za budžet, funkcionisanje Saveta ministara. Ako se ovome dodaju i snažne pozicije u državnoj vlasti BiH kroz prava veta, imenovanja Predsedavajućeg Saveta ministara, vođenja spoljne politike, oružanih snaga BiH, raspuštanje Doma naroda Parlamentarne skupštine, izvršava odluke Parlamentarne skupštine BiH, transformiše zakone, mišljenja smo da su njegove funkcije politički vrlo značajne.

Odluke iz svoje nadležnosti donose konsenzusom. A u slučaju da propadnu svi pokušaji da se odluka donese konsenzusom, odluku mogu doneti dva člana (većinom glasova). U cilju zaštite interesa entiteta i ovde je predviđen zaštitni mehanizam proglašavanjem odluke „destruktivnom po vitalni interes entiteta“. Ukoliko ta odluka dobije 2/3 većinu u Narodnoj skupštini Republike Srpske ili Domu naroda Federacije BiH, u roku od 10 dana po upućivanju, osporena odluka ne može stupiti na snagu. Ovakav način odlučivanja, predstavlja odstupanje od federalizma, jer konsenzus nije princip odlučivanja federalne države. Princip većinskog načela, stupa na snagu tek kada konsenzus nije moguć, bez povlačenja veta na odluku. Jer u tom slučaju odluku donose zakonodavna tela, odnosno njihovi pojedini delovi. Snežana Savić, tvrdi da način odlučivanja Predsedništva, konsenzusom upućuje na zaključak da je Bosna i Hercegovina uređena konfederalo,⁹³ sa čim se ne možemo složiti, jer u tom slučaju mu nedostaje svojstvo predstavljanje entiteta kao suverenih država jednog saveza država, što entiteti u Bosni i Hercegovini nisu.

Savet ministara vrši izvršnu vlast, pored Predsedništva Bosne i Hercegovine, što nam govori da je izvršna vlast bicefalna. Savet ministara nije posebno regulisan u Ustavu Bosne i Hercegovine kao druge državne institucije, već je u okviru člana V Ustava Bosne i Hercegovine, koji reguliše Predsedništvo BiH, navedeno: Savet ministara: „Predsedništvo će imenovati predsedavajućeg Vijeća ministara koji će preuzeti dužnost po odobrenju od strane Predstavničkog doma. Predsedavajući će imenovati ministra inostranih poslova, ministra spoljne trgovine i druge ministre, koji će preuzeti dužnost po odobrenju od strane predstavničkog doma. a) Predsedavajući i ministri sačinjavaju veće ministara i nadležni su za provođenje politike i odluka Bosne i Hercegovine u oblastima kako je naznačeno članom 3. (1) (4) (5). Oni izveštavaju parlamentarnu skupštinu (najmanje jednom godišnje o troškovima Bosne i Hercegovine). b) Najviše dvije trećine svih ministara mogu biti imenovani sa teritorije Federacije. Predsedavajući će takođe imenovati zamjenike ministara (koji neće biti iz istog konstitutivnog naroda kao njihovi ministri), koji će preuzeti dužnost nakon odobrenja predstavničkog doma. c) Vijeće ministara će dati ostavku ukoliko mu parlamentarna skupština izglasa nepoverenje“.⁹⁴ Formalno-pravno se čini da su funkcije i ovlašćenja Saveta ministara vrlo šturo definisane, što nam daje mogućnost da zaključimo da je Savet ministara, odnosno vlada Bosne i Hercegovine „slaba vlada“, jer se u ovom sadržaju vidi samo

⁹² Radomir Nešković, Nedovršena država- Politički sistem Bosne i Hercegovine, FES, Sarajevo, 2013., str.281

⁹³ Snežana Savić, Oblik državne vlasti u Bosni i Hercegovini, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str.152

⁹⁴ Ustav Bosne i Hercegovine V/4

provođenje politike. Razlog tome, vidimo, u društveno-političkoj realnosti potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, s ciljem pomirenja sukobljenih strana, što se nije moglo očekivati u prvim godinama mira, da se sukobljene strane dogovore o formiranju Saveta ministara, a još manje da rade u punom kapacitetu. Osim toga, javnosti su poznate duge blokade ove institucije (13 meseci) zbog neimanja saglasnosti oko izbora Predsedavajućeg Saveta ministara i u zadnjem sazivu 2018/2019 godinu. Prvi Zakon o Savetu ministara i ministarstvima donesen je 1997. godine, drugi je usvojen 2000. godine, a treći je nametnuo Visoki predstavnik 2002. godine, nakon čega je usvojen u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Ovim zakonima se proširivao resor Saveta ministara. *Prvi* je predviđao spoljne poslove, spoljnu trgovinu, civilne poslove i komunikacije, *drugi*, trezor, ljudska prava i izbeglice i evropske integracije, a *treći*, koji je i današnji sastav, Ministarstvo pravde, sigurnosti i odbrane, dok je ministarstvo evropskih integracija transformisan u Direkciju za evropske integracije, a Ministarstvo civilnih poslova i komunikacija dopunjeno sa resorom transporta.

Nije slučajno što Ustav nije definisao posebnim delom ustava Savet ministara, već ga smešta u deo koji se odnosi na Predsedništvo, jer iz prethodnog dela sadržaja o Predsedništvu, možemo zaključiti da je to institucija kao pretežni deo izvršne vlasti. Međutim zakonodavna vlast je u skladu sa političkim razvojem Bosne i Hercegovine, prilagodila pravno-politički položaj institucije Saveta ministara, regulišući njegov rad Zakonom o Savjetu ministara Bosne i Hercegovine 2003 godine, a kasnije i njegovim dopunama i izmenama.⁹⁵

Prilikom određivanja sastava Saveta ministara, vodi se članom 6. Zakona o Savetu ministara, koji predviđa njihovu jednaku zastupljenost, koja je u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine čl.V/4(b) i IX/3. Zamenici ministara punopravno zamenjuju ministre u njihovom odsustvu. Način izbora utvrđen je Ustavom i zakonom, gde najviše 2/3 ministara mogu biti imenovani iz Federacije BiH, a 1/3 iz Republike Srpske. *Zamenici ministara ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda kao ministri*. Priroda bosanskohercegovačkog društva i političkog režima, odnosno konsocijativne demokratije, opravdava ovakvo rešenje. Ali, da li se od jednog podeljenog društva na tri naroda, očitovano kroz državnu politiku konsenzusa nacionalnih političkih struktura, gde se vodi računa o principu etničkog pariteta, može očekivati visok nivo efikasnosti u donošenju i sprovođenju državne politike!? Zakonom utvrđeni sastav Saveta ministara, odnosno paritetan sastav ne proističe iz Ustava BiH, on se odnosi na paritetnu zastupljenost konstitutivnih naroda, a ne entiteta kao federalnih jedinica. Iako uporedni federalizam ne pozanje paritetan sastav vlade kao organa izvršne vlasti, koji treba da odlučuje brzo i efikasno, u ovom slučaju se vodi računa o pripadnosti nacijama ili federalnim jedinicama, što ne isključuje političku odgovornost i profesionalnost da se odluke sprovode na osnovu opšteg društvenog dobra, a ne nacionalnog interesa. Po Neškovićevoj analizi u državama sa konfederalnom osnovom, konstitutivni entiteti prenose dio svojih ovlašćenja na nivo zajedničkih institucija. Izvršnu vlast na zajedničkom nivou čine delegati ili pripadnici izvršne vlasti sa nivoa entiteta i ona ima koordinišuću ulogu, a njena ovlašćenja proizilaze iz sporazuma entitetskih vlada. Savet ministara na nivou BiH očigledno nije organizovan, niti funkcioniše na konfederalnoj državnoj osnovi.⁹⁶

Entiteti kao političko-teritorijalne jedinice ne utiču na političku sudbinu Saveta ministara, a činjenica postojanja organa izvršne vlasti koja obavlja funkcije vlade, govori da se radi o instituciji koja je u sistemu institucija jedinstvene države. Međutim, članovi Saveta ministara deluju na način da zastupaju političke stavove partija iz kojih dolaze. Predsedavajućeg Saveta ministara imenuje Predsedništvo BiH, uz saglasnost Predstavničkog doma, a ministre i njihove zamenike imenuje Predsedavajući Saveta ministara, uz saglasnost Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. Imenovanje ministara od strane Predstavničkog doma, daje prednost građanima Bosne i

⁹⁵ Zakon o Savetu ministara Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br.38/2002, 30/2003, 42/2003, 81/2006, 76/2007, 81/2007,24/2008.

⁹⁶ Radomir Nešković, Nedovršena država- Politički sistem Bosne i Hercegovine, FES, Sarajevo, 2013., str.281

Hercegovine nad konstitutivnim narodima, koje bi u suprotnom imenovao Dom naroda. U skladu sa Zakonom o ministarstvima BiH na nivou zajedničkih institucija obrazovano je devet ministarstava: Ministarstvo spoljnih poslova; Ministarstvo odbrane; Ministarstvo finansija i trezora; Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa; Ministarstvo komunikacija i transporta; Ministarstvo za ljudska prava i izbeglice; Ministarstvo bezbednosti Ministarstvo pravde i Ministarstvo civilnih poslova. Savet ministara za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini, a o odlukama i aktivnostima obaveštava Predsedništvo BiH, dok saraduje sa izvršnim i zakonodavnim telima Federacije BiH i Republike Srpske. Ukoliko mu Parlamentarna skupština izglasa nepoverenje, Savet ministara dužan je da podnese ostavku.

Sudska vlast u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine nije predviđena, odnosno nema nadležnost niti institucije za njeno vršenje. Ali, član 6. Ustava BiH konstituše instituciju *Ustavni sud Bosne i Hercegovine*, koji po uobičajenom shvatanju u pravu, ne spada u sudsku vlast, odnosno sistem redovnih sudova. Sastoji se od 9 članova. Predstavnički dom Federacije BiH bira četiri člana, Narodna skupština Republike Srpske bira dva člana, tri člana bira predsednik Evropskog suda za ljudska prava, nakon konsultacija sa Predsedništvom BiH⁹⁷. Sudije stranci, moraju biti istaknuti pravници visokog moralnog digniteta i da nisu državljani BiH i susednih država⁹⁸. Mandat sudija je do navršanih 70 godina života, osim, ako podnesu ostavku ili budu razrešeni konsenzusom ostalih sudija.⁹⁹ Ovakav način izbora, odstupa od uobičajene prakse u federalnim državama. Recimo, članove Saveznog ustavnog suda u Nemačkoj biraju u Bundestagu (delegira funkciju užem telu sastavljenom od njegovih članova Bundesrat), sudije Ustavnog suda Ruske Federacije imenuje predsednik Federacije, uz saglasnost Saveta Federacije, dok u Austriji imenuje predsednik Republike. Ovakvo rešenje izbora sudija u BiH pronalazimo u dva razloga, *prvi*, da nacionalne političke elite nisu htele rizikovati, pa je izbor domaćih sudija Ustavnog suda pripao entitetskim parlamentima, *drugi*, snažna autonomija entiteta iz čega proizilazi sam izbor sudija. Međutim, u izboru sudija nije prisutan paritetan sastav Ustavnog suda, ni po principu konstitutivnosti naroda, ni principu entiteta, niti Ustav BiH u članu VI, ni na jedan način propisuje etnički sastav sudija. *De facto*, koristi se kombinovanje etničkog i teritorijalnog principa prilikom izbora sudija, jer ih biraju entitetski parlamenti, uostalom i dosadašnji izbor dokazuje da se vodi računa o njihovoj nacionalnoj pripadnosti. Sud donosi odluke većinom glasova („preglasavanjem“), čime je istaknut federalni karakter Ustavnog suda, odluke su obavezujuće i konačne. Sednica Ustavnog suda u plenarnom sazivu kojoj ne prisustvuje niti jedan sudija iz reda konstitutivnih naroda se odlaže, s tim da će se, u slučaju ponavljanja iste situacije, bez opravdanih razloga naredna sednica održati.¹⁰⁰ Ovim konsocijativnim mehanizmom, Ustavni sud je usvojio normu suprotnu ustavnoj normi.

Ustavni sud je nadležan da štiti Ustav BiH i obezbeđuje ustavnost i zakonitost. Nadležnost Ustavnog suda definisana je u članu VI tačka 3 Ustava Bosne i Hercegovine. Nadležnosti se mogu svrstati u tri grupe: *prva*, apstraktna kontrola ustavnosti koja utvrđuje da li je neka odredba ustava ili zakona nekog entiteta u skladu sa Ustavom BiH, zatim rešavanje federalnih sporova između entiteta, između BiH i jednog ili oba entiteta ili između institucija BiH, *druga*, apelaciona i *treća*, opšta. Primećujemo da, način odlučivanja u Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, na izvestan način, odudara od načina odlučivanja u ostalim institucijama Bosne i Hercegovine, tako da “ Republika Srpska, sa svoja dva člana, naspram četiri iz Federacije BiH i tri koja bira predsednik Evropskog suda za ljudska prava, doduše nakon konsultacija sa Predsedništvom, nema pravne mogućnosti da blokira rad Ustavnog suda.”¹⁰¹ Iz navedenih nadležnosti, možemo zaključiti, da

⁹⁷ Ustav BiH, član VI/1a

⁹⁸ Ustav BiH, član VI/1b

⁹⁹ Ustav BiH, član VI/1c

¹⁰⁰ Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, član 42, stav 2

¹⁰¹ Milijan, Popović, Pravna priroda Republike Srpske, Izgradnja i funkcionisanje pravnog sistema Republike Srpske, Banjaluka, 1997, str.57

Ustav jamči suverenitet i teritorijalni integritet, koji mogu posedovati samo federacije, a nikako konfederacije. Ustavni sud BiH štiti suprematiju prava Bosne i Hercegovine nad pravom entiteta, jer on odlučuje da li su ustav i zakoni entiteta u skladu sa Ustavom BiH. Nadležnost Ustavnog suda u oceni da li je odluka jednog entiteta da uspostavi specijalne paralelne veze sa susednom zemljom, u skladu sa ovim ustavom, uključujući tu odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet, jasno negira suverenitet entiteta, čime se negira postojanje državnosti entiteta. Iz svega navedenog, Snežana Savić, tvrdi „da je Bosna i Hercegovina prema izvornom Ustavu Bosne i Hercegovine složena državna zajednica sa pretežnim elementima konfederalnog oblika i sa određenim elementima federalnog oblika državnog uređenja“¹⁰², zaključuje, „da status Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, njegova nadležnost i način odlučivanja u njemu, Bosnu i Hercegovinu karakterišu kao saveznu državu, tj. da Ustavni sud predstavlja instituciju u kojoj je državni subjektivitet Bosne i Hercegovine najviše došao do izražaja“.¹⁰³ Apelaciona nadležnost Ustavnog suda BiH ne znači da se on pretvara u redovni sud najviše instance, ali ova nadležnost prelazi okvire uobičajenih funkcija ustavnih sudova. Ipak, važno je naglasiti, da je Ustavni sud nadležan da rešava u apelacionom postupku povodom presude bilo kog suda, samo ako se radi o pitanjima koja proističu iz Ustava Bosne i Hercegovine. Miodrag Simović, smatra da je „Ustavni sud svoju praksu odlučivanja o apelacijama prilagodio praksi ranije Evropske komisije za ljudska prava i Evropskog suda za ljudska prava, kao i praksi ustavnih sudova većine evropskih zemalja, koja načelno ne ulazi u pitanje pravilnosti i zakonitosti pobijanog pojedinačnog akta, već sudi samo o povredi određenih, često i restriktivno shvaćenih ustavnih pitanja.“¹⁰⁴ Treća nadležnost Ustavnog suda naglašava federalni karakter Bosne i Hercegovine, na način da Ustavni sud BiH utvrđuje pitanje ustavnosti nekog zakona i pravo Ustavnog suda BiH da donese odluku o ustavnosti tog zakona. Dakle, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, ima pravo da interveniše u pravne poretke entiteta. Iz prethodno navedenog, jasno je da prema izvornom tekstu Ustava Bosne i Hercegovine, sudska vlast nije konstituisana, osim Ustavnog suda, koji ne predstavlja klasičnu sudsku vlast. Međutim, sudska vlast je uspostavljena u vidu *dodatne nadležnosti institucija BiH*.

Naime, u ustavnopravnoj doktrini i praksi, po mišljenju Gajanovića dodatne nadležnosti su „problematično i osetljivo pitanje koje u praksi može biti kamen spoticanja, zato što menjanje usvojene podele nadležnosti može ozbiljno poremetiti Ustavom utvrđenu ravnotežu između državnih subjekata u BiH i posebno stimulisati tendencije centralizma i unitarizacije“. Mišljenja je, „da promene već postojeće podele nadležnosti treba vršiti isključivo ustavom. Ostali načini promene (zakonom, praksom ili sudskim tumačenjem) rađaju realnu opasnost narušavanja uspostavljene ravnoteže, odnosno poremećaja već izbalansiranih međusobnih odnosa subjekata složene društvene zajednice.“¹⁰⁵

U Ustavu BiH, u članu III/5. stoji: „Dodatne nadležnosti. a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost za takva pitanja o kojima se entiteti slože: koje su u skladu sa aneksima 5-8 Opšteg okvirnog sporazuma ili koje su potrebne da se očuva suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine, u skladu sa raspodelom odgovornosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi kako bi vršile ove nadležnosti. Međutim, ovaj institut je iskorišten da jedna sasvim druga institucija, koja nije predviđena Ustavom Bosne i Hercegovine, Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, čiji su položaj i nadležnosti definisani Aneksom X Opšteg okvirnog sporazuma za mir

¹⁰² Snežana, Savić, Oblik državne vlasti u Bosni i Hercegovini, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str.155

¹⁰³ Isto, str. 159

¹⁰⁴ Miodrag, Simović, Apelacijska jurisdikcija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Pravni fakultet, Istočno Sarajevo, 2007., str.12

¹⁰⁵ Gašo, Mijanović, Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine entiteta, Zbornik Podjela nadležnosti između Bosne i Hercegovine i Entiteta, Banja Luka-Srpsko Sarajevo, 2000., str.13

u Bosni i Hercegovini, bez ovlaštenja predviđenih tim sporazumom, interveniše u pravni poredak Bosne i Hercegovine¹⁰⁶.

Institut dodatnih nadležnosti, koji uvek podrazumeva pristanak entiteta ili pak njihovih predstavnika u zajedničkim institucijama, poslužio je jednoj međunarodnoj instituciji da faktički menja Ustav Bosne i Hercegovine i to u formi zakona ili pak odluka kojima se proglašavaju zakoni.¹⁰⁷ Iako su ovlaštenja visokog predstavnika jasno definisana Aneksom X Sporazuma i iako Aneks IV Sporazuma- Ustav Bosne i Hercegovine ovu instituciju ne poznaje, odnosno ne predviđa, mogućnost da ista na bilo koji način učestvuje u stvaranju pravnog poretka BiH, tvrdi Snežana Savić „, ona se vremenom pretvorila u najznačajniju instituciju Bosne i Hercegovine“.¹⁰⁸

Nakon što je potpisan Dejtonski mirovni sporazum, od strane Saveta za implementaciju mira donesen je čitav niz deklaracija, kojima su ovlaštenja visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu permanentno povećavana. Od deklaracije iz Sintre, Brisela, Bona, Madrida i sličnih, najznačajnija je ona koja je usvojena 9.12. i 10.12. 1997. godine u Bonu. Na osnovu tzv. „*bonskih ovlaštenja*“ od 1999. godine Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, nametnuo je čitav niz zakona i njima uspostavio niz novih institucija Bosne i Hercegovine, ali i oduzimajući nadležnost entiteta i prebacujući ih na nadležnost države, čime je učvrstio do tada labavu strukturu federalnog sistema. Dakle, sudska vlast u Bosni i Hercegovini nije postojala do 2000. godine, kada je Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu donio *Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, Zakon o tužilaštvu Bosne i Hercegovine i Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom Savetu Bosne i Hercegovine*, čime je najvećim delom uspostavljena sudska vlast na nivou Bosne i Hercegovine.¹⁰⁹

Nakon što je od strane ovlašćenih entitetskih organa vlasti pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine pokrenut postupak za ocenu ustavnosti nekih od ovih zakona, u pogledu ovlaštenja Visokog predstavnika da donosi pravne akte, Ustavni sud Bosne i Hercegovine stao je na stanovište da nije nadležan da ocenjuje „ovlasti“ visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, ali da je istovremeno ova institucija supstituirala domaće institucije te da se ovaj zakon, kao takav, može ispitivati sa materijalno-pravnog aspekta njegove sadržine, odnosno njene usklađenosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Nakon toga, Ustavni sud je većinskim mišljenjem (preglasavanjem), ocenio, da ovaj zakon nije protivan Ustavu Bosne i Hercegovine.¹¹⁰ Ističe se dalje u odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine „iako nije zadatak Ustavnog suda Bosne i Hercegovine da izražava mišljenje o tome da li neki zakon treba da bude donesen, Sud ipak zapaža da se uspostavljanjem Suda Bosne i Hercegovine može očekivati veći doprinos jačanju vladavine prava, što je jedan od osnovnih principa za funkcionisanje demokratske države.“¹¹¹ Značajno je istaći da u svim zakonima i odlukama, donesenim na ovakav način, nametanjem, stoji norma, da se moraju usvojiti u Parlamentarnoj skupštini BiH u identičnoj formi i identičnom sadržaju.

Snežana Savić ističe „da je na ovaj način, kroz odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ovakvim aktima Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu dat legalitet, iako legitimitet nema

¹⁰⁶ Ustav BiH, član III/5

¹⁰⁷ Snežana Savić, Oblik državne vlasti u Bosni i Hercegovini, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str.160

¹⁰⁸ Isto, str.160

¹⁰⁹ Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br.29/2000, Zakon o tužilaštvu Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br.55/20002, Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br.15/02

¹¹⁰ Odluka Ustavnog suda BiH, br. 26/01, „Službeni glasnik BiH“ br.1/2001

¹¹¹ Isto

ni danas,¹¹² s čim se možemo u potpunosti složiti, s obzirom na osporavanja političkih predstavnika iz Republike Srpske, na poziciju Kristijana Šmita, u vršenju dužnosti Visokog predstavnika.¹¹³

Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, kaže da je osnovan da bi se „osiguralo ostvarivanje nadležnosti države Bosne i Hercegovine i poštovanje ljudskih prava i vladavine zakona na njenoj teritoriji.“¹¹⁴ Nadležnosti suda se dele na krivično, upravno i apelaciono odeljenje, koje u svom sastavu čini pet sudija za upravno odeljenje i najmanje po deset za apelaciono i krivično.¹¹⁵ Izmenama i dopunama Zakona, predviđeno je imenovanje međunarodnih sudija u savetu za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju pri Krivičnom i Apelacionom odeljenju, gde se za u Odjelu za ratne zločine imenuje određeni broj međunarodnih sudija koji ne mogu biti državljani Bosne i Hercegovine i susednih država. U ovo delu nadležnosti, došlo je do velikih sporenja zbog presuda iz reda srpskog naroda, zbog upitne pravičnosti u suđenju, gde je međunarodni faktor odigrao značajnu ulogu. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savetu Bosne i Hercegovine imenuje sudije bez ograničenja mandata, odnosno do njihovog odlaska u starosnu penziju, dok se predsednik Suda imenuje na šest godina. Visoki sudski tužilački savet Bosne i Hercegovine, kao nezavisna institucija, imenuje sudije, koje bira kao pojedince¹¹⁶. I ovde entiteti ne učestvuju u formiranju sudske vlasti na nivou BiH, što odgovara praksi uporednog federalizma. Iako, Veće primenjuje odgovarajuće ustavne odredbe kojim se uređuju jednaka prava i zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih.¹¹⁷ U nadležnosti Suda je da: zauzima konačan i pravno obavezujući stav o sprovođenju zakona Bosne i Hercegovine i drugim zakonima Bosne i Hercegovine, donosi praktična uputstva za primenu materijalnog krivičnog prava BiH u vezi sa krivičnim delima genocida, zločina protiv čovečnosti, ratnih zločina i kršenja zakona i običaja rata, kao i u vezi sa pojedinačnom odgovornošću u vezi s ovim delima, odlučuju o delima koja se tiču sprovođenja međunarodnih i međuentitetskih krivičnih propisa, rešava sukob nadležnosti između sudova entiteta i suda Brčko distrikta ili suda BiH i bilo kog drugog suda i odlučuje o ponavljanju krivičnog postupka za krivična dela predviđena zakonima Bosne i Hercegovine.

Upravna nadležnost Suda je da odlučuje po tužbama protiv konačnih upravnih akata, odnosno kada se radi o ćutanju uprave, ocenjuje zakonitost pojedinačnih i opštih izvršnih upravnih akata donesenih na osnovu zakona BiH, rešava imovinske sporove između države i entiteta, države i Brčko distrikta, entiteta, entiteta i Brčko distrikta i institucija BiH, rešava sukobe nadležnosti između sudova entiteta, sudova entiteta i Brčko distrikta i Suda BiH i bilo kog drugog suda, i odlučuje u ponavljanju postupka.¹¹⁸ Apelaciona nadležnost Suda je da odlučuje po: žalbama protiv presuda ili odluka koje donese Krivično odeljenje Suda BiH; žalbama protiv presuda ili odluka koje donese Upravno odeljenje, vanrednim pravnim lekovima protiv pravosnažnih odluka koje su donela odeljenja Suda, prigovore koji se odnose na kršenja Izbornog zakona, drugim predmetima kada je to predviđeno zakonima Bosne i Hercegovine, što u ovoj nadležnosti krši Evropsku konvenciju zaštititi ljudskih prava i osnovnih sloboda, gde u svom protokolu VII jamči na preispitivanje sudske odluke pred višim sudom, što u slučaju Suda BiH nije moguće, jer postupa kao prvostepeni i drugostepeni organ.

Sud Bosne i Hercegovine nema nadležnost u postupanju u građansko - pravnoj oblasti, jer nju uređuju sudovi entiteta, što govori o činjenici postojanja paralelnih sudskih sistema i otvara

¹¹² Snežana Savić, Oblik državne vlasti u Bosni i Hercegovini, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str.160

¹¹³ Savet bezbednosti UN odbacio je Nacrt rezolucije Rusije i Kine o ukidanju Kancelarije visokog predstavnika u BiH. Za nacrt su samo glasali Kina i Rusija, a 13 predstavnika zemalja članica SB bilo je uzdržano. Rezolucija nije usvojena, a Rusija i Kina su izrazili žaljenje što rezolucija nije usvojena jer smatraju da je novoizabrani Visoki predstavnik Kristijan Šmit (imenovan 27.05.2021.) nelegalan bez potvrde Saveta bezbednosti UN-a.

¹¹⁴ Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine

¹¹⁵ Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, član 13

¹¹⁶ „Službeni glasnik BiH“, br.25/04,93/05,48/07,15/08

¹¹⁷ Zakon o visokom sudskom i tužilačkom veću, član 43, stav2

¹¹⁸ Zakon o Sudu BiH, član 8

mogućnost različite sudske prakse. Snežana Savić, ističe „iako entitetski ustavi definišu sudsku vlast i ovaj sistem vlasti zaokružuju postojanjem i definisanjem nadležnosti vrhovnih sudova entiteta, u novije vreme se, naročito od strane Federacije Bosne i Hercegovine, javljaju tendencije ka uspostavljanju Vrhovnog suda BiH, kao najviše instance u sistemu redovnog pravosuđa i to iz razloga, kako se tvrdi, pravne sigurnosti i ujednačavanja sudske prakse, tj. jedinstvene primene zakona.“¹¹⁹ Očigledno je da se na ovaj način želi zaokružiti sudska vlast na nivou institucija BiH, s ciljem jačanja federalnih elemenata u odnosu na postojeća ustavna rešenja, koja su ionako nametnutim odlukama Visokog predstavnika promenjena. Iz tih razloga, jasno je političko stanovište političke elite srpskog konstitutivnog naroda, koja kroz strukturalni dijalog sa Evropskom unijom, insistira na poštovanju ustavnih rešenja, kako na nivou entiteta, tako i na nivou Bosne i Hercegovine.

S obzirom da smo se u analizi vodili da je Bosna i Hercegovina federalna država, na osnovu činjenica i njihove analize od potpisa Dejtonskog mirovnog sporazuma do danas, a proizašlih iz Ustava Bosne i Hercegovine i njegovih izmena i dopuna, potvrdili smo stanovište da je Bosna i Hercegovina složena državna zajednica, koja se sastoji od Republike Srpske¹²⁰, Federacije Bosne i Hercegovine¹²¹ i Brčko Distrikta¹²², kao posebne jedinice lokalne samouprave u formi *condominiuma*, nastale na osnovu arbitražne odluke za oblast Brčko 4. marta 1999. godine. Da bi tvrdnja koju smo izneli kroz postavljenu hipotezu „da polazište duboke segmentiranosti društva proizilazi iz složene organizacione i funkcionalne strukture države Bosne i Hercegovine, koju utemeljuje Ustav BiH (Aneks IV – Dejtonskog mirovnog sporazuma), gde je suštinsko pitanje ustavotvornog sistema podela nadležnosti“, dobila potpuniju sliku, nastavićemo sa kraćom analizom pravnih poredaka entiteta i Brčko Distrikta, jer ćemo u drugim delovima analize institucionalnog određenja „raspakovati“ njihove elemente vlasti.

Proces konstituisanja *Republike Srpske* počeo je na vojnom, političkom i demokratskom kapacitetu. Elementi državnosti Republike Srpske izraz su volje i borbe srpskog naroda na prostoru Bosne i Hercegovine. Donošenje ustavnog akta Srpske Republike Bosne i Hercegovine 1992. godine, Republika Srpska konstituisala se kao država srpskog naroda. Amandmanima Ustava iz 1996. godine XLIV-LI, Ustav Republike Srpske usklađuje se sa Ustavom Bosne i Hercegovine u okviru Opšteg mirovnog sporazuma za mir, potpisanog 1995. godine, i postaje jedan od entiteta, odnosno federalna jedinica Bosne i Hercegovine sa 49 % teritorije i linijom razgraničenja. Drugo usklađivanje Ustava Republike Srpske bilo je 2002. godine, sa više amandmana, gde je inkorporirana Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti tri naroda (Srba, Hrvata i Bošnjaka) u Republici Srpskoj. Građani Republike Srpske imaju državljanstvo, koje mora biti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i Ustavom Republike Srpske, što je uređeno Zakonom o državljanstvu Bosne i Hercegovine. Prema Ustavu BiH, državljani bilo kojeg entiteta su istovremeno i državljani Bosne i Hercegovine. Službeni jezik Republike Srpske su jezici srpskog, hrvatskog i bošnjačkog naroda, a pismo ćirilica i latinica. Republika Srpska ima svoju himnu „*Moja Republika*“, grb i zastavu. Republika Srpska kao federalna jedinica ima svoju teritoriju koja je jedinstvena, nedeljiva i neotuđiva. Glavni grad Republike Srpske je Sarajevo¹²³. Republika Srpska

¹¹⁹ Snežana Savić, Oblik državne vlasti u Bosni i Hercegovini, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str.164

¹²⁰ Republika Srpska je osnovana 9.01.1992.godine pod nazivom Srpska Republika Bosna i Hercegovina, kao reakcija srpskog naroda na odluku o nezavisnosti SR Bosne i Hercegovine od SFRJ, koju su izglasali muslimanski i hrvatski poslanici. Republika BiH proglašena je federalnom jedinicom Jugoslavije. Po Dejtonskom sporazumu ona je jedan od dva entiteta Bosne i Hercegovine i zauzima 49% teritorije BiH;

¹²¹ Federacija BiH nastala je Vašingtonskim sporazumom, koji je potpisan 18.03.1994.godine. Federacija BiH je je jedan od entiteta BiH, pored Republike Srpske. Entiteti su podeljeni međuentitetskom linijom, a FBiH čini 51% teritorije BiH.

¹²² Arbitražna odluka za oblast Brčko donesena je 4.03.1999. godine na osnovu člana 5 Sporazuma o graničnoj liniji između entiteta i odnosnim pitanjima, kao Aneks 2 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH.

¹²³ Ustav Republike Srpske, član 9.

ima originernu javnu vlast, odnosno, ovlaštenje da donosi obavezne odluke i da ih izvršava, a da za to nije ovlaštena od trećeg subjekta. S obzirom na unitarno uređenje, slobodno organizuje svoju državnu strukturu i pravni poredak. Dakle, ima svoj ustav, zakonodavstvo, izvršnu vlast (vladine i upravne funkcije) i sudstvo. Pripadaju joj sve državne funkcije (nadležnosti) osim onih koje su Ustavom Bosne i Hercegovine izričito prenesene na institucije Bosne i Hercegovine i odlukama Visokog predstavnika, koje su, po izvornom Aneksu IV, oduzete. Ustav Republike Srpske posebnu pažnju posvećuje od čl. 10.-čl. 49. ljudskim pravima i osnovnim slobodama, a Evropska Konvencija o ljudskim pravima i slobodama direktno se primenjuje u Bosni i Hercegovini, i ima prioritet nad svim zakonima.

Državna vlast u Republici Srpskoj organizovana je po principu podele vlasti. *Ustavotvornu i zakonodavnu funkciju* vrši Narodna skupština Republike Srpske. Izvršnu funkciju vrši Vlada i republička uprava, a sudsku vlast vrše sudovi. Republiku predstavlja i izražava njeno jedinstvo Predsednik Republike Srpske. Ustavni sud štiti ustavnost i zakonitost Republike Srpske. *Zakonodavnu vlast* vrši i Veće naroda, kada se radi o vitalnom interesu bilo kojeg konstitutivnog naroda. Veće naroda ima četiri kluba delegata, koji broje po osam delegata iz klubova delegata konstitutivnih naroda i četiri delegata u klubu delegata ostalih. Znači, ukupno broji 28 delegata. Zakoni i drugi propisi iz domena vitalnog nacionalnog interesa su usvojeni kad ih prihvati Veće naroda većinom svakog kluba koji ima delegate u Veću naroda. Prema Ustavu Republike Srpske, važnije republičke funkcije su podeljene između konstitutivnih naroda i ostalih manjina, tako da se iz reda jednog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih mogu popunjavati najviše dve funkcije. Ustavotvorna i zakonodavna funkcija u Republici Srpskoj pripada Narodnoj skupštini¹²⁴, koja ima 83 poslanika. Narodna skupština Republike Srpske odlučuje većinom, svih narodnih poslanika.

Predsednika Republike Srpske¹²⁵ i potpredsednika Republike Srpske biraju građani na izborima. Predsednika bira najveći broj osvojenih glasova, a za potpredsednika se biraju iz reda druga dva konstitutivna naroda (Hrvat i Bošnjak) koji osvoji najveći broj glasova iza predsednika. Mandat Predsednika od 4 godine, može biti ponovljen najviše dva puta (8 godina). *Izvršnu vlast u Republici Srpskoj* obavlja Vlada¹²⁶ i republička (državna) uprava. Zakonom o Vladi Republike Srpske definisane su osnovne odredbe, sastav i mandat vlade, nadležnost i organizacija, način rada i odlučivanje, odnos sa Predsednikom Republike, odnos prema Narodnoj skupštini, odnos prema ministarstvima i drugim organima uprave, javnost rada vlade i prelazne i završne odredbe.¹²⁷ Vladu čine predsednik Vlade i dva potpredsednika koji ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda. Predsednika Vlade imenuje Predsednik Republike Srpske. Vlada se sastoji od 8 ministara iz reda srpskog naroda, pet iz reda bošnjačkog i tri iz reda hrvatskog naroda. *Poslove državne uprave* obavljaju ministarstva, drugi organi republičke uprave i republičke upravne organizacije. Ministarstva i drugi republički organi uprave su samostalni u vršenju Ustavom¹²⁸ i zakonom određenih nadležnosti.¹²⁹ Ministarstva i drugi republički organi uprave provode zakone i druge propise i opšte akte narodne skupštine i Vlade, kao i akte Predsednika, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i obavljaju druge upravne poslove utvrđene zakonom. Organi državne uprave dužni su voditi računa da konstitutivni narodi i iz grupe ostalih, budu proporcionalno zastupljeni u organima državne uprave.

Ustav Republike Srpske utvrđuje teritorijalnu organizaciju¹³⁰, a uređuje je Zakon o lokalnoj samoupravi¹³¹. Teritorijalna organizacija Republike Srpske prema Ustavu i Zakonu sastavljena je od

¹²⁴ Ustav Republike Srpske, član. 69- član 79

¹²⁵ Ustav Republike Srpske, član 80- član.89

¹²⁶ Ustav Republike Srpske, član 90-član 97.

¹²⁷ Zakon o Vladi Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“ 118/08

¹²⁸ Ustav Republike Srpske, član 90- član 97

¹²⁹ Zakon o republičkoj upravi, „Službeni glasnik Republike Srpske“ br.118/08,11/09, 74/10 i 85/10

¹³⁰ Ustav Republike Srpske, član 100- član 103

opština, odnosno gradova. Opština čini osnovnu jedinicu lokalne samouprave, koju čini jedan od temeljnih principa ustavnog uređenja Republike Srpske. Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži odredbe o lokalnoj samoupravi, već je regulisanje ove oblasti u skladu sa ustavnim principima presumpcije nadležnosti, u korist entiteta, u domenu prava i ovlaštenja entiteta. Zakon o lokalnoj samoupravi zadržao je jedinstven koncept lokalne samouprave u Republici Srpskoj, koji se izražava kroz jedinstveni pravni status koji se ispoljava u pravnom subjektivitetu, svom nazivu, svojoj teritoriji utvrđenoj zakonom, svom stanovništvu, sopstvenom budžetu i imovini, simbolima i autonomnim organima. *Sudska vlast* na nivou Republike Srpske egzistira kroz sledeće institucije. Ustavni sud Republike Srpske obezbeđuje zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Ustavni sud ima devet sudija, uključujući i predsednika suda, koji se bira u skladu sa Ustavom¹³² i zakonom. Biraju ga Narodna skupština Republike Srpske i Veće naroda na predlog Predsednika Republike Srpske i Visokog sudskog i tužilačkog saveta. U okviru Ustavnog suda deluje Veće za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Veće čini sedam članova, po dva iz svakog naroda i jedan član iz reda ostalih. Organizacija ovog suda, postupak pred njim i pravno dejstvo njegovih odluka regulisani su Zakonom o Ustavnom sudu Republike Srpske.¹³³ Pored Ustavnog suda, pravosudni sistem Republike Srpske čine sudovi, tužilaštva, pravobranilaštva, advokatura i organi koji odlučuju o prekršajima. Stvarna nadležnost ovih sudova, njihova organizacija, finansiranje i druge važne funkcije regulisane su Zakonom o sudovima Republike Srpske.¹³⁴

Federacija Bosne i Hercegovine nastala je potpisivanjem mirovnog sporazuma između Bošnjaka i Hrvata, odnosno Vašingtonskim sporazumom 1994. godine. Teritorija Federacije Bosne i Hercegovine ustanovljena je potpisivanjem Opšteg mirovnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, čime je izmenjena njena unutrašnja struktura, a u okviru Aneksa IV čini jedan od dva ravnopravna entiteta od kojih se sastoji Bosna i Hercegovina. Ustav Bosne i Hercegovine prihvatila je Ustavotvorna skupština Federacije Bosne i Hercegovine 1994. godine (kontinuitet postojanja Bosne i Hercegovine), što je činilo sastavni deo Vašingtonskog sporazuma. Federacija Bosne i Hercegovine ima svoj ustav, vlast, ovlaštenja i odgovornosti koje Ustavom Bosne i Hercegovine nisu izričito date u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine u članu 2. određuje da se Federacija BiH sastoji od federalnih jedinica (kantona, odnosno županija), a metodi i postupci za fizičko određivanje granica između kantona utvrđuje se propisima Federacije BiH. Nazivi kantona će biti određeni prema gradovima koji predstavljaju sedište kantonalnih vlasti, odnosno prema regionalnim geografskim obeležjima. Federacija BiH ima grb, zastavu i druge simbole o kojima odlučuje Parlament Federacije BiH. Za prihvatanje simbola potrebna je većina glasova u svakom domu Parlamenta Federacije BiH, uključujući većinu glasova bošnjačkih delegata, većinu glasova hrvatskih delegata i većinu glasova srpskih delegata. Službeni jezici su: bosanski jezik, hrvatski jezik i srpski jezik, a službena pisma latinica i ćirilica. Glavni grad Federacije BiH je Sarajevo.¹³⁵ Prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, građani Federacije imaju državljanstvo Federacije BiH.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine je definisao unutrašnju strukturu organa vlasti i u kantonima. Prema ustavnom određenju, zakonodavno telo kantona je jednodomno, a broj poslanika zavisao od nacionalne strukture stanovništva. Ustav Federacije BiH je odredio i strukturu izvršne vlasti kantona, kao i kantonalnog sudstva i uslove zaključivanja međunarodnih sporazuma kantona. Kantoni imaju svoje ustave, koji moraju biti u skladu sa Ustavom Federacije BiH. Ustavom Federacije BiH utvrđena je proporcionalna zastupljenost konstitutivnih naroda u svim javnim organima vlasti. Ustavom Federacije BiH utvrđeno je da se Federacija BiH sastoji od federalnih jedinica, sa jednakim pravima i odgovornostima. Granice između kantona, njihov broj i naziv

¹³¹ Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 97/2016, 36/2019 i 61/2019

¹³² Ustav Republike Srpske, član 115- član 120

¹³³ Zakon o Ustavnom sudu Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br.104/11

¹³⁴ Zakon o sudovima Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br.111/04,109/05,37/06,17/08 i 119/08.

¹³⁵ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, I, član 1- član 6

utvrđeni su Zakonom o federalnim jedinicama¹³⁶, u skladu sa Ustavom Federacije. Ustav Federacije BiH utvrđuje podjelu nadležnosti između Federacije BiH i kantona. U tom delu se razlikuju isključive nadležnosti Federacije BiH, zajedničke nadležnosti Federacije BiH i kantona i preostale nadležnosti, sa posebnim nadležnostima kantona.¹³⁷

Zakonodavnu vlast Federacije BiH čini Parlament Federacije, kojeg čine Predstavnički (zastupnički) dom i Dom naroda. Predstavnički dom čini 98 poslanika (zastupnika) koji se biraju neposredno na izborima. Najmanje četiri člana jednog konstitutivnog naroda će biti zastupljeno u Predstavničkom domu Federacije BiH. Predstavnički dom bira iz svojih redova predsedavajućeg i dva potpredsednika, koji ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih. Odluke Parlamenta Federacije BiH zahtevaju potvrdu oba doma, osim ako Ustavom nije drugačije određeno.¹³⁸ Dom naroda je paritetan tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj delegata, a sastoji se od 58 delegata, od kojih po 17 delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i 7 iz reda ostalih. Delegates Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva. U Domu naroda biće najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom telu. Delegates Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svakog kantona biraju zastupnici iz reda tog konstitutivnog naroda u skladu sa izbornim rezultatima u zakonodavnom telu tog kantona, a izbor delegata iz reda ostalih uređivati će se zakonom. Zaštita vitalnog interesa konstitutivnih naroda su definisani Ustavom Federacije BiH, u delu IV Struktura federalne vlasti, A. Zakonodavstvo, 5. Definicija vitalnog interesa u članu 17a, članu 17b, članu 18, članu 18a. Odluke se donose prostom većinom u svakom domu, ukoliko nije drugačije određeno Ustavom Federacije BiH i poslovnikom oba doma.

Izvršnu vlast Federacije BiH čine Predsednik Federacije koji predstavlja i zastupa Federaciju i šef je federalne izvršne vlasti. Predsednik federacije ima dva potpredsednika iz različitih konstitutivnih naroda, koji se biraju u skladu sa Ustavom Federacije BiH.¹³⁹ Predsednik Federacije, uz saglasnost oba potpredsednika Federacije, imenuje Vladu Federacije, nakon konsultacije sa premijerom ili kandidatom za tu funkciju. Vlada je izabrana nakon što se njeno imenovanje potvrdi većinom glasova u Predstavničkom domu Federacije BiH. Vlada se može smeniti, odlukom Predsednika Federacije BiH, uz saglasnost Potpredsednika Federacije ili izglasavanjem nepoverenja Vladi većinom glasova u svakom od domova. Predsednik Federacije BiH, smenjuje ministre na predlog Premijera.¹⁴⁰ Nadležnosti vlade su utvrđene Ustavom Federacije BiH.¹⁴¹ *Sudsku vlast u Federaciji BiH* vrše sudovi: Ustavni sud, Vrhovni sud i Sud za ljudska prava. Sudska vlast je samostalna i nezavisna. Ustavni sud se sastoji od 9 sudija, od kojih najmanje po dva iz reda sva tri konstitutivna naroda i jedan iz reda ostalih. Nadležnosti sudova, izbori i sastav sudija kao i postupak u odlučivanju definisani su Ustavom Federacije BiH.¹⁴²

Kantonalne vlasti predstavljaju federalne jedinice u okviru Federacije Bosne i Hercegovine. Formirane su prema etničkom principu. Neretvanski i Srednjobosanski kantoni se označavaju kao kantoni sa posebnim režimom. Razlog je drugačiji način funkcionisanja vlasti u odnosu na ostale kantone. Zakonodavno telo odlučuje na osnovu vitalnog interesa konstitutivnih naroda, dok izvršna vlast funkcioniše po principu pariteta. Kantoni imaju svoj ustav, raspolazu sa izvesnim pravom samoorganizovanja koje je ograničeno Ustavom Federacije BiH. Struktura vlasti u kantonima je određena *unisono* Ustavom Federacije BiH. Kantoni su dužni voditi računa o nacionalnoj strukturi

¹³⁶ Zakon o federalnim jedinicama (kantonima-županijama), „Službene novine Federacije BiH“ 35/05 KS

¹³⁷ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, III, član 1-4

¹³⁸ Ustav Federacije BiH, A. Zakonodavstvo, član 1- član 5

¹³⁹ Ustav Federacije BiH, B. Izvršna vlast, član 1- član 3

¹⁴⁰ Ustav Federacije BiH, B. Izvršna vlast, član 5

¹⁴¹ Ustav Federacije BiH, B. Izvršna vlast, član 7- član 9

¹⁴² Ustav Federacije BiH, C. Sudska vlast, član 1-član 23

stanovništva u svakom gradu ili opštini, osigurati da konstitutivni narodi i grupe ostalih budu ravnopravno zastupljeni. Organi vlasti kantona su zakonodavno telo, izvršna vlast koju čini Vlada kantona i kantonalno sudstvo. Zakonodavno telo je sastavljeno od jednog doma, čiji se broj utvrđuje u odnosu na nacionalnu strukturu stanovništva. Lista vitalnih nacionalnih interesa koji se štite u kantonima, identična je listi sadržaja utvrđenih za federalne vlasti s tim da postupak zaštite provode kantonalni organi u skladu sa Ustavom Federacije BiH. Izvršnu vlast vrši Vlada kantona, koju čini premijer i ministri (10 Vlada sa ministrima). Kantonalno sudstvo je definisano tako, da svaki kanton ima svoje sudove. Ustavom Federacije BiH je detaljnije definisana zakonodavna, izvršna i sudska vlast, kao i Ustavima kantona, što će biti predmet analize u drugim delovima poglavlja. U Ustavu Federacije BiH posebno je definisan status Grada Mostara, koji pripada Hercegovačko-neretvanskom kantonu. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, u opštini se ostvaruje lokalna samouprava. Opština ima opštinsko veće i opštinskog načelnika. Opštinski načelnik i predsedavajući opštinskog veća u opštinama ili opštinskim većima višenacionalnog sastava ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda, odnosno iz reda ostalih, izuzev u onim opštinama u kojima jedan konstitutivni narod čini 80 % stanovnika (npr. Grad Sarajevo). Nadležnost, organizaciona struktura i način odlučivanja organa Grada Sarajeva, utvrđuje se, Ustavom kantona, kantonalnim zakonima i Statutom grada, u skladu sa ustavom Federacije.

Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine predstavlja posebnu jedinicu lokalne samouprave koja je nastala konačnom odlukom o arbitraži 1999. godine predviđenoj u Aneksu II Dejtonskog mirovnog sporazuma, čime je rešeno sporno pitanje dela granične linije između entiteta u oblasti Brčko. Brčko Distrikt konstituisan je u skladu sa nalazima supervizora i zamenika Visokog predstavnika za Brčko i Statutom Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine 2000. godine. U skladu sa arbitražnom odlukom i Statutom Brčko Distrikta ima status jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave pod direktnim suverenitetom BiH. Teritorijalno obuhvata bivšu teritoriju opštine Brčko u granicama iz 1991. godine. Ustav BiH, zakoni i druge odluke primenjuju se direktno na celoj teritoriji Distrikta, koji koristi zastavu i grb BiH. Govore se tri jezika srpski, bosanski i hrvatski, a službeno pismo su latinica i ćirilica. Entiteti obavljaju samo one funkcije i ovlašćenja koja su im poverena Statutom od 08. 03. 2000. godine. Sedište Distrikta je Brčko. Brčko Distrikt postaje ustavna kategorija Amandmanom I na Ustav Bosne i Hercegovine (2009. godine). U skladu sa Ustavom, Distrikt je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i spada pod nadležnost institucija Bosne i Hercegovine. Teritorija je u zajedničkoj svojini entiteta (*condominium*). *Brčko Distrikt predstavlja jedinicu lokalne samouprave sa vlastitim institucijama, zakonima, propisima i statusom. Odnos između Brčko Distrikta, BiH i institucija BiH, dalje se uređuje zakonom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.* Organizacija i funkcije Brčko Distrikta zasniva se na principu podele vlasti na zakonodavnu koju vrši Skupština Distrikta sastavljena od 29 poslanika. Skupština ima predsednika i potpredsednika koji se biraju iz reda poslanika. Predsednik i potpredsednik čine Predsedništvo Brčko Distrikta. Izvršnu vlast vrši Vlada Distrikta, a sudske vrše sudovi Distrikta. Vladu Brčko Distrikta čine gradonačelnik i šefovi odeljenja. Gradonačelnika bira skupština. Gradonačelnik organizuje Vladu Distrikta. Sudove Brčko Distrikta čine: Osnovni sud i Apelacioni sud. Sudovi imaju opštu nadležnost. Brčko Distrikt ima svoju policiju koja obavlja policijske poslove predviđene zakonom.¹⁴³

2. Konsocijacijski model i federalizam

Imajući u vidu, da je postkonfliktna Bosna i Hercegovina nastavila svoj kontinuitet (Ustav BiH I/1), nakon potpisanog Opšteg mirovnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, čime je, primenjujući demokratske principe konstituisana kao demokratska država u sastavu dva entiteta (Republika Srpska i Federacija BiH) i tri naroda (Bošnjaka, Srba i Hrvata), konsocijativni model

¹⁴³ Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine

demokratije je primenjen kao okvir za očuvanje mira i sprečavanje njegovog obnavljanja i jačanja demokratije.

Poimanje demokratije je vladavina većine ili preciznije, u ime većine naroda. S obzirom na činjenicu da, u Bosni i Hercegovini žive tri naroda i ostali (manjina), jasno je da njena homogenost po etničkoj liniji, nema osnovu za većinsku demokratiju. O državama sastavljenoj od različitih nacija, pisao je *John Stuart Mill*, koji tvrdi „da su u tom slučaju slobodne institucije gotovo nemoguće (...) i da posve različite vođe imaju poverenje u različitim delovima zemlje“.¹⁴⁴ Da bi sve društvene grupe koje žive na prostoru jednog društvenog sistema, učestvovala u raspodeli društvene moći i vršenju vlasti, a da se pri tome razlikuju po etničkoj pripadnosti, što je slučaj kod Bosne i Hercegovine, mora se uspostaviti konsocijativni model demokratije ili konsenzualne demokratije. Ovaj vid demokratije aplikativan je za socijalno segmentirana društva po: nacionalnom, verskom, etničkom, istorijskom, jezičkom i drugim osnovama s jedne strane, a s druge, otvara mogućnost participacije različitih kolektiviteta.

Rodonačelnici konsocijacijske demokratije smatraju se *Gerhard Lembruh* i *Arend Lajphart*. Dovodeći u vezu austrijski i švajcarski, odnosno holandski model demokratije sa liberalnim anglosaksonskim tipom, početkom druge polovine prošlog veka, utemeljitelji konsocijacijskog modela utvrdili su da između tih modela postoje značajne razlike. Po Lembruhu, politički sistemi Austrije i Švajcarske, svoju određujuću dimenziju proširili su u kulturno podeljenom društvu, kao ključnoj odrednici nastalog modela, dok je Lajphart ustanovio da je holandski politički sistem nastao iz podeljenog društva na verskoj i socijalnoj osnovi. Sa ovim činjenicama, ovi politički modeli su se uveliko udaljili od liberalnog modela, koji se u celini sagledava kao model vladavine većine, koji odgovara društvu čije su podele uglavnom utemeljene na društveno-ekonomskim odnosima. Takav model demokratije mnogo manje pruža jednom pluralističkom društvu koje je podeljeno po verskom, jezičkom, nacionalnom ili drugom osnovu. U takvim slučajevima demokratija treba da obezbedi podelu vlasti između različitih društvenih grupa putem institucionalnih mehanizama, na način, da nijedna društvena grupa ne bude isključena i diskriminisana. U svom radu „*Modeli demokratije*“ *Arend Lajphart* govori samo o konsenzualnoj demokratiji ističući njenih deset karakteristika. One su: deljenje izvršne vlasti u širokim koalicionim kabinetima, izvršno – zakonodavna ravnoteža vlasti, višestranački sistem, proporcionalno predstavljanje, korporativizam interesnih grupa, višestranački sistem, jak dvodomi sistem, rigidnost ustava, sudska revizija, nezavisnost centralne banke.¹⁴⁵ Po Lajphartu, da bi konsocijativna demokratija postojala, treba da se ispune sledeći uslovi: *prvi*, postojanje segmenata društva koji su međusobno suprotstavljani po nekom osnovu, *drugi*, ravnoteža moći među ovim segmentima, *treći*, prostorno i populaciono mala zemlja i *četvrti*, postojanje spoljnih opasnosti.

Lajphart je smatrao da će konsocijativna demokratija biti najpotpunije ostavarena ako postoje barem tri ili četiri društvena segmenta čija moć je približno jednaka, pri čemu nijedan od njih nema izrazitu brojčanu moć. Pod ovim se misli na etničke grupe, verske zajednice, političke stranke. Što se tiče ravnoteže moći među ovim segmentima, jeste da moraju imati približno jednaku moć zato što se tako može isključiti težnja najmoćnijeg segmenta da samostalno upravlja društvom na temelju većinske demokratije (veća brojnost Bošnjaka, princip „jedan čovek jedan glas“, koja nije prihvatljiva za druge manje brojne narode u BiH). Iz tog razloga nije poželjno da pojedini segment ima izrazitu brojčanu nadmoć u ukupnom stanovništvu.¹⁴⁶ Osnovni elementi konsocijativne demokratije koje je definisao Lajphart, važne su za razumevanje političkih odnosa nastalih u Bosni i Hercegovini. Široke koalicije, proporcionalna zastupljenost, pravo veta i

¹⁴⁴ Mirjana Kasapović, *Bosna i Hercegovina: Podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura*, Zagreb, 2005, str. 42

¹⁴⁵ Arend, Lajphart, *Modeli demokratije*, vidi u: Mirjana Kasapović, *Bosna i Hercegovina: Podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura*, Zagreb, 2005, str. 97-102

¹⁴⁶ Mirjana Kasapović, isto *Bosna i Hercegovina: Podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura*, Zagreb, 2005

teritorijalna (segmentarna) autonomija su elementi koji čine važnu dimenziju ustavne organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini. *Široke koalicije*, znači da predstavnici svih grupa koje čini društvo homogenim, učestvuju u formiranju i vršenju vlasti. Po Neškoviću, princip široke koalicije u etnički podjeljenim društvima, predstavlja priznavanje zajedničke suverenosti i ravnopravne konstitutivnosti autohtonih etničkih zajednica.¹⁴⁷ U takvim društvima svaka odluka donesena bez učešća predstavnika jednog segmenta, može dovesti do posledica, u smislu ugroženosti i neravnopravnog učešća u odlučivanju. Poželjno je da, svi delovi društva – važne etničke grupe, učestvuju u parlamentarnoj većini i sastavljanju vlade. Velika koalicija obezbeđuje da svaki segment društva učestvuje u vlasti, umesto da jedni druge smenjuju na vlasti. Birači glasaju za političke stranke svog segmenta, a odsustvo široke koalicije imalo bi posledicu zadržavanja pojedinih segmenata u trajnoj opoziciji. Svrha širokih koalicija je podela vlasti, kao njeno zajedničko vršenje, a po *Florian Bieber*-u „podela vlasti zahteva, da se državom upravlja zajednički, a ne da to čini samo jedna uža grupa“.¹⁴⁸

U Bosni i Hercegovini, vršeći analizu izbornog inženjeringa, podela vlasti se posmatra kao podela izbornog plena, što u izostanku saglasnosti vladajućih elita, dovodi do problema oko formiranja vlasti na nivou Bosne i Hercegovine, a neretko i na nivou Federacije Bosne i Hercegovine. Vladanje u ime naroda, transformisano je u vladanje nad narodom, što za posledicu ima jačanje partijske vlasti i redukovanje demokratije u političkom sistemu.¹⁴⁹ Tako da su nacionalne elite „odigrale ključnu ulogu u mobilizaciji etničkih identiteta“¹⁵⁰, koje nemaju zajedničku osnovu o statusu i organizaciji institucija na nivou Bosne i Hercegovine, što se uveliko odražava na njen razvoj i potrebne reforme. Cilj širokih koalicija je da uključuje sve bitne političke partije i pripadnike svih etničkih grupa koje dobiju politički legitimitet na izborima za donošenje odluka u ime svih građana Bosne i Hercegovine. Široke koalicije možemo definisati kao varijabilni element, jer utiču na druge elemente konsocijativne demokratije. *Mirjana Kasapović* je na vrlo jasan način opisala oblik konsocijativne demokratije u Bosni i Hercegovini, koristeći se svim elementima koji je čine. „Gledajući današnju Bosnu i Hercegovinu očima uglednih svetskih politikologa kao “slabu i propalu državu” ili “polu-protektorat”, ako ne čak kao protektorat, što nužno jeste zemlja koja opstaje i živi po diktatu izvana, vidimo je kao nedovršenu državu i podeljeno društvo. Podeljenom društvu i podeljenoj državi posve je primerena i podeljena vlast. A tu se onda kao jedino rešenje nameće tzv. konsocijacijska demokratija. Šta je ona? Ona se, pre svega, iskazuje kroz vlast velikih političkih koalicija, priznavanje više kultura u jednoj zemlji, zaštitu grupno-specifičnih prava, teritorijalnu samoupravu, izražavanje kulturne partikularnosti, zastupljenost u političkim institucijama, pravo manjina na veto(...)“.¹⁵¹

Veto je bitan princip modela konsocijativne demokratije, čiji je cilj da manjinskoj zajednici da mogućnost blokiranja donošenja odluka s kojima nisu saglasne. Za Neškovića pravo veta u Bosni i Hercegovini „nije samo zaštitničko pravo kojim etnička nacija štiti svoj identitet, nego je aktivno pravo političkog odlučivanja o svim bitnim elementima statusa, organizacije i funkcionisanja države.“¹⁵² Učešće političkih elita svih društvenih segmenata u velikoj koaliciji sama po sebi, nije dovoljna garancija njihove ravnopravnosti, jer se može dogoditi da manje brojni društveni segmenti u parlamentarnoj većini i koalicionoj vladi budu preglasani. Donošenje kompromisnih odluka, nije nužnost u koalicionim vladama, tako da pravo veta, predstavlja zaštitu

¹⁴⁷ Radomir, Nešković, Nedovršena država –Politički sistem Bosne i Hercegovine, FES,Sarajevo, 2013., str.309

¹⁴⁸ Florian, Bieber, Institucionaliziranje etničnosti-postignuća i neuspesi nakon ratova u Bosni i Hercegovini, na Kosovu i u Makedoniji, „Forum Bosna“, sarajevo, 2004., str.49

¹⁴⁹ Radomir, Nešković, Nedovršena država –Politički sistem Bosne i Hercegovine, FES,Sarajevo, 2013., str.310

¹⁵⁰ Florian, Bieber, Institucionaliziranje etničnosti-postignuća i neuspesi nakon ratova u Bosni i Hercegovini, na Kosovu i u Makedoniji, „Forum Bosna“, sarajevo, 2004., str.23

¹⁵¹ Mirjana Kasapović, Bosna i Hercegovina: Podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura, Zagreb, 2005. godina, str. 43

¹⁵² Radomir, Nešković, Nedovršena država –Politički sistem Bosne i Hercegovine, FES,Sarajevo, 2013., str.313

od ugrožavanja. U takvim slučajevima, veto se javlja kao jedini mehanizam zaštite interesa manje brojnih društvenih segmenata. Kasapović je mišljenja da „kada takve odluke utječu na vitalne interese neke manjinske grupe, takav poraz bi bio neprihvatljiv i ugrozio bi međusobnu saradnju elita pojedinih segmenata. Stoga se principu velike koalicije mora dodati pravilo veta manjine(...)“.¹⁵³ Marković smatra da političke elite treba da budu pažljivije prilikom upotrebe ovog mehanizma, jer suviše česta upotreba veta može dovesti do tiranije manjine, budući da neznatna manjina može, pravdajući to zaštitom vlastitih vitalnih interesa, sprečiti donošenje odluke s kojom se slaže većina pripadnika velike koalicije.¹⁵⁴ S obzirom da nije moguće ostvariti građanske vrednosti, ako se prethodno ne usaglasе interesi i vrednosti etničkih nacija, logično bi bilo, da nije moguće usaglasiti etničke interese, bez građanskih vrednosti. Međutim, nedostatak prava veta koji je izražen u duboko podeljenim društvima po etničkim linijama, nije tako izražen u društvima u kojima su segmentalne političke elite, uprkos dubokom rascepu, spremne su da sarađuju, pogotovo ako se vremenom formirala kultura dijaloga i tolerancije. U slučaju prava veta na zaštitu vitalnih nacionalnih interesa, javlja se nedostatak njegovog korištenja i po političkim pitanjima koji se pakuju u nacionalno pitanje, a kao rezultat toga, pojavljuje se da i druge grupe koriste veto, kada odluke nisu pitanje vitalnog nacionalnog interesa. Ovakva situacija dovodi do, blokiranja odluka koje su bitne za sve građane Bosne i Hercegovine, bez obzira kojoj naciji pripadaju. Ako nema demokratske međuetničke saradnje, tada se veto nalazi na kraju procesa odlučivanja i iskazuje kroz protivrječan i blokirajući institucionalni sistem.¹⁵⁵ Primetno je da se u Bosni i Hercegovini koristi model koji se zasniva na manipulaciji nacionalnim interesima i podrazumeva da se etnički veto transformiše u entitetski, što najviše odgovara vladajućim partijskim elitama u entitetima, jer objedinjuje entitetsko i etničko, a partija koja je dobila entitetske izbore, ujedno, postaje i subjekt iskazivanja interesa etničke nacije u celini.¹⁵⁶ Suviše čestim korištenjem prava veta izaziva druge grupe da ga koriste i kad to nije neophodno. To neodgovara ni jednoj eliti, jer nikad ne mogu biti sigurne da će biti prihvaćeni njihovi predlozi odluka koji nisu sporni sa stanovišta vitalnih interesa bilo koje grupe. Realno bi bilo, da ako je postignut konsenzus o potrebi postojanja države, segmentalne političke elite će lakše shvatiti nužnost dogovaranja, jer politička zajednica ne može funkcionisati bez kompromisa. Ukoliko postoji svest o tome, manji su izgledi za neumereno i neopravdano korišćenje veta.

Proporcionalna zastupljenost podrazumeva da je svaka grupa zastupljena u vršenju funkcija vlasti, što je njena suština, kroz odgovarajuće institucije srazmerno svom učešću u stanovništvu. Po tvrdnji *Mirjane Kasapović*, prema njoj se upravlja pri dodeli visokih ministarskih položaja, te pri raspodeli skromnih finansijskih sredstava u obliku državnih subvencija pojedinim segmentima. Ona je suprotna načelu da sva vlast pripada pobjedniku, a koje proizilazi iz sistema gdje pravilo većine nije ograničeno.“¹⁵⁷ Ovo načelo može biti prihvatljivo samo u društvima u kojima podeljenost nije tako duboka da znatno otežava, a često i onemogućava, sporazumevanje segmentalnih političkih elita, što nije redak primer u funkcionisanju Bosne i Hercegovine. Za primer ćemo uzeti Švajcarsku, u kojoj su političke stranke predstavljene u Saveznom veću srazmerno svom političkom uticaju. Za društva koja su podeljena po etničkom ili verskom osnovu, a društveni segmenti nastali po nekom od ovih osnova teško mogu doći do kompromisnih rešenja, pa bi princip pariteta smanjilo mogućnost političkih sukoba i političkih kriza, kao i mogućnost da budu preglasani. Složićemo se sa tvrdnjom Lajpharta da je paritet naročito koristan u društvima u kojima postoje dva segmenta nejednake veličine.¹⁵⁸ U Bosni i Hercegovini proporcionalni sistem je modeliran u varijantama:

¹⁵³ Mirjana Kasapović, *Bosna i Hercegovina: Podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura*, Zagreb, 2005, str.43

¹⁵⁴ Goran, Marković, *Bosanskohercegovački federalizam*, University Press, Sarajevo, 2012., str.200

¹⁵⁵ Radomir, Nešković, *Nedovršena država –Politički sistem Bosne i Hercegovine*, FES, Sarajevo, 2013., str.314

¹⁵⁶ *Ibid*, str.315

¹⁵⁷ Mirjana Kasapović, *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura*, Zagreb, 2005, str.45

¹⁵⁸ *Isto*, str.47

rezervisanih mesta, dobijanje mandata sa kompenzacionih lista, prebrojavanje glasova iz inostranstva, zabrana kandidovanja na izbornim listama, lustracija određenog broja stranačkih funkcionera itd, koje se ističu kao greške međunarodnog faktora da se izbornim inženjeringom može upravljati etničkim odnosima i prevazilaziti međuetničke podele. Svrha izbornog inženjeringa po Neškoviću, koji je do izbora 2004.godine vodila Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OSCE), bila je umanjenje uticaja „nacionalističkih“ stranaka: SDS (Srbi), SDA (Bošnjaci) i HDZ (Hrvati), a uvećanje uticaja „socijaldemokratskih“ stranaka kao što su: SNSD, PDP, SBiH, SDP BiH i Stranka „Radom za boljitak“. Nakon sedmogodišnjeg izbornog inženjeringa, vodeće predratne i ratne stranke izgubile su dominaciju i uticaj, a vlast su dobile stranke „socijaldemokratske“ orijentacije, koje se programski ne razlikuju od „nacionalnih“ stranaka. Etničke podele su ostale iste, problemi identični, a međuetnički sukobi još više dobili na intezitetu.¹⁵⁹ Politička atmosfera npr. nakon izbora 2014.godine za entitet Republiku Srpsku pokazala je da npr. SDS „nacionalistička partija sve više prihvatala „socijaldemokratske“ stavove, a SNSD socijaldemokratska partija iskazivala nacionalističke stavove.

Segmentalna (teritorijalna) autonomija iskazana je u teritorijalizaciji nacionalne konstitutivnosti kroz postojanje dva entiteta Republiku Srpsku i Federaciju BiH i Brčko Distrikta, na nivou lokalne zajednice, što svakoj navedenoj zajednici daje mogućnost samostalnog regulisanja određenih pitanja, naročito onih koja su bitna za očuvanje njenog identiteta. Svaki društveni segment samostalno odlučuje o pitanjima koja se tiču samo njega. Posljedica ovog principa je povećana pluralnost društva, u tom smislu da se unutar svakog segmenta formiraju brojne političke organizacije koje predstavljaju interese tog segmenta ili pojedinih delova segmenta u različitim oblastima društvenog života. Teritorijalna podjela na etničkoj osnovi u Bosni i Hercegovini nastala je prožimanjem procesa disolucije i agregacije, što je rezultiralo federativnim modelom teritorijalne podele.¹⁶⁰

Iz prethodnog smo mogli zaključiti da, konsocijativna demokratija na sebi svojstven način produbljuje podele u društvu, što priznaje i Lajphart tvrdeći da to nije paradoks. On smatra da rezultat konsocijacijske demokratije jeste podela pluralnog društva na homogenije i samostalnije elemente.¹⁶¹ Prema tome, budući da je BiH podeljeno društvo, gde su nacije dominantni segmenti društva, koje u procesima odlučivanja predstavljaju političke elite, odnosno nacionalne političke elite, one kao takve dobijaju monopol na političko odlučivanje. Tako da je vrlo teško dovesti u pitanje monopol nacionalne političke elite, jer u BiH je teško pripadnika nacije podstaći da deluje kao građanin BiH, jer on istina, deluje samo kao pripadnik svoje nacije.¹⁶² Možemo zaključiti, „kako institucionalne tako i kulturne tradicije mogu dovesti do snažnog otpora konsensualnoj demokratiji, a ona može postati samo nesposobna da se ukoreni i napreduje ukoliko ne dobije podršku konsensualne političke kulture.“¹⁶³ Dok se u političkom režimu većinske demokratije političke elite međusobno udaljavaju, jer postoji jasan odnos konkurencije između vlade i opozicije, konsocijativna demokratija podrazumeva i zahteva približavanje elita, koje moraju da sarađuju i zajedno donose odluke.¹⁶⁴ Ali vodeći se činjenicom da je Bosna i Hercegovina duboko podeljeno društvo, gde različitost stvara opasnost dezintegracije društva i države, prihvat ćemo da i ovako manjkava konsocijativna demokratija predstavlja veliku prednost, jer se pokazala kao jedini politički režim u kome društvo može opstati. Konsocijativni model demokratije je bio presudan segment, uz administrativnu teritorijalnu podjelu, za prihvatanje Dejtonskog mirovnog sporazuma i čini osnovu uređenja odnosa i podele vlasti među konstitutivnim narodima BiH.

¹⁵⁹ Radomir, Nešković, Nedovršena država –Politički sistem Bosne i Hercegovine, FES,Sarajevo, 2013., str.315

¹⁶⁰ Ibid, str.323

¹⁶¹ Ugo, Vlaisavljević, Demokratska konsocijacija i nepodnošljivi pluralizam, „Status“, magazin za političku kulturu i društvena pitanja, br.6/2005, Mostar, 2005., str.119

¹⁶² Goran, Marković, Bosanskohercegovački federalizam, University Press, Sarajevo, 2012., str.202

¹⁶³ Arend Lajphart, Modeli demokratije, navedeno delo, str.286

¹⁶⁴ Arend Lajphart, Demokratija u podeljenim društvima, navedeno delo, str.32-33

Federalizam Bosne i Hercegovine je uslovljen najbližom političkom istorijom, jer „nijedan oblik državnog uređenja ne nastaje nezavisno od karakteristika društva, stanja u kome se ono nalazi, odnosa snaga osnovnih društvenih subjekata, njihovih interesa i ideoloških koncepcija.“¹⁶⁵ Pojam federalizam potiče od izvorne grčke reči *foedus*, što znači ugovor, savez, povezivanje u udruživanje samostalnih subjekata u cilju postizanja zajedničkih ciljeva. U modernoj teoriji države i prava, ovaj pojam se može definisati kao vid državno-pravnog uređenja, u kojem je suverena vlast i nadležnost podeljena između „zajedničke suverene države“ i nižih, suverenih federalnih jedinica. Rezultati naučnih analiza ukazuju na postojanje načelnih razlika između mišljenja pojma federalizma u Bosni i Hercegovini, što smo mogli i zaključiti u prethodnom sadržaju koji definiše državno uređenje Bosne i Hercegovine. Zadatak je nauke da istraži pitanje federalizma, koji određuje državno uređenje države sa svim njegovim specifičnostima, pod uslovom da totalitet u nauci još uvek nije dostignut. Razlog tome su činjenice koje moraju ili bi trebale biti obuhvaćene u analizi, da bi se strukturirale i dialektički obradile, ali skupiti sve činjenice, ne znači upoznati „realnu stvarnost života države“, jer je ona promenljiva. Po mišljenju Miodraga Jovičića, nauka je prebogata širim i užim, pravnim i politikološkim, filozofskim i sociološkim, klasičnim, neoklasičnim i savremenim značenjima termina federalizam.¹⁶⁶ Federalizam, kao ideja, ali i kao ostvarenje te ideje u praksi, ima veoma dugu istoriju. Ljudsko društvo je od samih početaka svog organizovanja tražilo oblike udruživanja i saradnje, pre svega na političkom i državnom pravnom planu, i jedan od tih oblika je i federalizam. Još u antičkoj Grčkoj nalazimo tragove federalizacije pojedinih grčkih polisa (i sam termin federalizma ima koren u starogrčkoj reči *foedus*). U srednjem veku slobodni gradovi u pojedinim razvijenim evropskim zemljama stupaju u poseban federalni odnos-obrazujući tzv. lige. U to doba nastaju i šire teritorijalne zajednice u Švajcarskoj i Holandiji, organizovane na odnosu federalizacije njihovih sastavnih delova (kantona, odnosno pokrajina). I najzad, krajem XVIII veka, obrazuje se i prva savremena federacija- SAD. Svi ovi raznovrsni organizacioni oblici su međusobno u mnogo čemu veoma različiti, ali ih kao zajedničko spaja to što su svi izraz u osnovi iste ideje-želje i potrebe za udruživanjem i saradnjom državnopravnih ili njima podobnih ljudskih kolektiviteta.¹⁶⁷

Pojam federacija se upotrebljava kao sinonim za federalno uređenu državu, i širu teritorijalno-političku jedinicu i to tada, kada i gde dolazi do suprostavljanja federacije i federalnih jedinica- federacije i njenih sastavnih delova (republika, kantona, entiteta, pokrajina).¹⁶⁸ Prema rezultatima uporedne analize, počev od prvog federalnog uređenja u SAD 1787.godine, ostala federalna uređenja predstavljaju njegovu kopiju. A s obzirom da je bio prvi, nije imao nikakav primer za ugled, jer je donesen pragmatičnim putem, traženjem „ad hoc“ rešenja za pojedine situacije.¹⁶⁹ Za analizu federalnog uređenja, a po naučnim sugestijama, vrlo je bitno razlikovati dva pogleda značenja federalizma. Prvi način, je onaj koji se ogleda u normativnom smislu, Ustavu, a drugi način, onaj koji proističe iz faktičkog funkcionisanja federalnog uređenja. Kod prvog, upravo zbog ugledanja na druge federacije, može se pronaći sličnost u pojedinim institucijama, ali u funkcionisanju tih institucija postoji razlika. Funkcionisanje institucija zavisi od datog društvenoekonomskog uređenja i političkog sistema, prema tome, dolazi do pojave odstupanja između ustavne norme i njene primene u praksi. Zaključak je, da su u federalizmu moguća ugledanja, pa čak i imitiranja, ipak, svaka je federacija „slučaj za sebe“, *sui generis*.¹⁷⁰ Logično je da

¹⁶⁵ Rajko Kuzmanović, Formiranje Republike Srpske, Eseji o ustavnosti i državnosti, Pravni fakultet, Banja Luka, 2004., str.137

¹⁶⁶ Miodrag, Jovičić, Savremeni federalizam-uporedna analiza, Savremena administracija, Beograd, 1973., str.5

¹⁶⁷ Miodrag, Jovičić, Savremeni federalizam-uporedna analiza, Savremena administracija, Beograd, 1973., str.5

¹⁶⁸ Milan, Miljević, Specifičnosti federalizma sa osvrtom na Bosnu i Hercegovinu, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str.843

¹⁶⁹ Miodrag, Jovičić, Savremeni federalizam-uporedna analiza, Savremena administracija, Beograd, 1973., str.16

¹⁷⁰ Milan, Miljević, Specifičnosti federalizma sa osvrtom na Bosnu i Hercegovinu, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str.844

se postavi pitanje kako ustanoviti koje državno uređenje okvalifikovati kao federalno? Koristićemo se sa tri pristupa po Miljeviću:

1. putem teorijskih spekulacija najpre utvrđuje i uobličava jedan apstraktan model federalno uređene države (Veberovim rečnikom rečeno „idealni tip“) sa čijim svojstvima upoređuje svako empirijsko pojedino uređenje i na taj način uspostavlja da li je ono federalno ili nije;
2. iznalazi, pre svega na osnovu komparativnog istraživanja, „zajedničkih imenitelja“ svih ili bar većine postojećih federalnih uređenja i utvrđivanja- za svako uređenje ponaosob- da li sadrži ili ne ove „zajedničke imenitelje“- da li je federalno ili nije i
3. istovremeno koristi oba prethodna pristupa (koji se samim tim međusobno koriguju), tako da se do pojam federalnog uređenja dolazi polazeći od izvesnih teorijskih premisa koje se dovode u vezu sa iznađenim „zajedničkim imeniteljem“ onih uređenja koja se u uporednom pravu pojavljuju kao federalna. Ovako utvrđen pojam federalnog uređenja pruža naučno validnu osnovu da pojedina konkretna državna uređenja okvalifikujemo kao federalna.¹⁷¹

Kako na apstraktno-logičkom, tako i na konkretno-istorijskom nivou promišljanja, izvedene su definicije koje u sebi sadrže elemente koji konstituišu pojam federalizma. Upravo zbog specifičnosti i kompleksnosti federalizma, mogućnost različitog pristupa se ogleda u sledećim definisanjima federalizma.

- *„Federalizam je način vladanja ljudima u kome se fenomeni solidarnosti koji ujedinjuju izvestan broj političkih kolektiviteta izražavaju putem organske institucionalne hijerarhije.“* (G. Scelle)
- *„Federalna država je zajednica država koje međusobno vezuju odnosi unutrašnjeg prava, tj. ustavnog prava, zajednica u kojoj je jedna superdržava nadređena udruženim državama.“* (A.Hauriou)
- *„U federalnoj državi u užem smislu, koja se pojavljuje kao najrazvijeniji oblik federalizma, spoljna ovlašćenja pripadaju jedino federalnoj državi, a unutrašnja ovlašćenja su podeljena između federalne države i država članica.“* (R.Pelloux)
- *Federalna država može se predstaviti kao država na dva sprata: u prizemlju se nalaze udružene države koje se nazivaju države članice, a na prvom spratu je sama federalna država.“* (M.H. Fabre)
- *„Imaju li termini „federalizam“ i „federalna vladavina“ ili „federalna država“ značenja koja se mogu definisati? Čak i najpovršnije posmatranje različitih vrsta federalne vladavine (...) ne uspeva da pokaže bilo koji element zajednički za sve, izuzev jednog jedinog, i to pravnog. Taj zajednički element je sledeći: u svakoj od njih građanin federalne države podvrgnut je dvema jurisdikcijama: jednoj- federalne vlasti i drugoj – države.“* (I.F. Neumann)
- *„Federacija je oblik političke i ustavne organizacije koja udružuje u jedinstvenu zajednicu izvestan broj različitih grupa ili sastavnih zajednica, tako da posebnost i individualnost sastavnih delova bude široko sačuvana, istovremeno s obrazovanjem u novoj celini posebne i različite političke i ustavne jedinice.“* (W. Livingstone)

¹⁷¹ Milan, Miljević, Specifičnosti federalizma sa osvrtom na Bosnu i Hercegovinu, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str.844

- „*Federacija je oblik političkog uređenja u kome je suverenost ili politička vlast podeljena između centralnih i regionalnih organa i institucija upravljanja, tako da su svaki u svojoj sferi nezavisni jedan od drugog.*“ (R.Garan)
- „*Federacija je država u kojoj su ovlašćenja i funkcije vlasti podeljeni između centralne vlasti i više „lokalnih“ vlasti, tako da svaka ima određenu oblast nadležnosti u kojoj je najviša*“ . (Holloway u Ader)
- „*Osnovna karakteristika federacije je „podela političke vlasti“, podela vrhovne vlasti (suverenosti, kako se ranije govorilo) između država članica i centralnih organa, i to tako da svako od njih ima konačnu reč u pogledu materija koje spadaju u njegovu oblast.*“ (M. Diamond)
- „*Federalizam je u suštini podela vlasti između dve vlade nad istom teritorijom ili, još tačnije, koegzistencija dve vlade koje imaju vlast nad istom fizičkom teritorijom u pogledu različitih situacija.*“ (F. Frankfurter)¹⁷²

Kao što se može uočiti iz prethodnog definisanja federalizma autora koji su egzistirali u različitim periodima razvoja društva, on je pre svega istorijska kategorija, koja se pod uticajem vremena menja, razvija i modernizuje, što dalje implicira da se pojam federalnog uređenja definisao na jedan način u doba obrazovanja federacije, sa krajem XVIII veka, drugačije početkom XX veka, i danas u XXI veku. S pravnog aspekta bitni elementi pojma federalnog uređenja države su sledeći:

- Federacija se sastoji od dve kategorije političko – teritorijalnih jedinica i same federacije, na jednoj, i federalnih jedinica, na drugoj strani, svake od njih sa posebnim svojstvima;
- Federalni karakter države mora da bude utvrđen pisanim federalnim ustavom kojim se u osnovi određuju svojstva federacije i federalnih jedinica, a posebno status ovih drugih;
- Federalnim ustavom vrši se raspodela funkcija između federacije i federalnih jedinica i utvrđuje se koje funkcije će obavljati federacija, a koje federalne jedinice;
- O obavljanju funkcija federacije staraju se njeni sopstveni organi i u tom obavljanju oni su, načelno, samostalni;
- Primat federalnog ustava nad svim ostalim opštim aktima koji se donose u čitavoj federaciji, a posebno pridržavanje ovim ustavom izvršene raspodele funkcija, obezbeđuje se postojanjem instituta ocene ustavnosti;¹⁷³

Na osnovu navedenog, izvlačimo zaključak, da se oblik državnog uređenja može smatrati federalnim ako su zadovoljeni prethodni elementi. Ali, imajući u vidu da su to formalno pravni elementi, koji ne moraju da govore o pravoj suštini federalnog uređenja, zbog uticaja društveno-političke komponente, nesporno je da postoji mogućnost identifikovanja njegovih elemenata. Po Jovičiću, ističu se dva elementa. *Prvi*, federalno uređenje je ono u kojem se jedno globalno društvo sastoji od više manjih globalnih društava, čija se teritorijalna rasprostranjenost manje više poklapa s područjima federalnih jedinica i od kojih svako za sebe i sva zajedno, žele postojanje federalne zajednice, odnosno u njemu vide zajednički interes. Ovim se forma koju pružaju pravna rešenja popunjava sadržinom; bez te sadržine, federacija će biti država, ali sigurno neće biti „zajednica zajednica“. *Drugo*, u okviru federalnog uređenja mora da bude - i u federaciji i u federalnim

¹⁷² Vidi u: Milan, Miljević, Specifičnosti federalizma sa osvrtom na Bosnu i Hercegovinu, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str.845-846

¹⁷³ Ibid, str.847

jedinicama - primenjena demokratija kao oblik političkog režima. U ovom smislu demokratija je imanentno svojstvo federalizma.¹⁷⁴

S obzirom na organizaciju ovog područja, unitarnu državu može da odlikuje centralizam ili decentralizacija. Decentralizacija je primenjena onda kada političko-teritorijalne jedinice na koje se država deli, ustvari jedinice lokalne samouprave različitog stepena-raspolažu relativno samostalno statusom i širokim krugom ovlašćenja. Stepent decenarlizacije izaziva u teoriji pitanje razlikovanja između unitarnih i federalno uređenih država. Teorijsko razlikovanje između federacije i konfederacije, s jedne strane, i federacije i unitarne države, s druge strane, omogućava da bolje sagledamo i shvatimo suštinu federacije i njene odnose sa drugim oblicima državnog uređenja, iako postoje federacije sa jasno izraženim svojstvima federalizma, istovremeno pokazuju izvesne crte konfederalnog uređenja, kao što postoje i one, tipično federalne sa elementima svojstvenim unitarno uređenim elementima. Prema tome, pitanje suverenosti nas vodi do njegovog pojma u pravno – političkom značenju. U pravnom smislu, suverenosti kao najvišoj, nedeljivoj i ničim ograničenoj vlasti, može da raspolaže samo federacija. Miljević ipak tvrdi da, sa pravnog aspekta ne može se govoriti o suverenosti; u pitanju su ovlašćenja vlasti koja su u federalno uređenoj državi podeljena između federacije, na jednoj, i federalnih jedinica, na drugoj strani, čineći obe kategorije subjekata autonomnim u vršenju tih ovlašćenja.¹⁷⁵

Sa političkog aspekta, pojam suverenosti ima veliku ulogu u utvrđivanju prirode federacije. Suverenost u političkom značenju predstavlja skup suverenih prava jedne skupine ljudi, građana, politički organizovane na odgovarajući način da odlučuje o najvažnijim pitanjima zajednice u kojoj živi. Organizovanje može biti u obliku unitarne države i u obliku federalno uređene države u kojoj su izvršene podele suverenih prava, čiji su nosioci građani federalne jedinice, a drugom smislu građani čitave federacije. Jovičić ističe da, „osnovi svake federacije leži pluralitet njenih sastavnih delova, od kojih svaki ima svoju individualnost koju upravo želi da očuva i obezbedi u federaciji, dok se u unitarno uređenoj državi ta individualnost manje ili više gubi.(...) te individualnosti dolaze do izražaja u raznim federacijama u veoma različitim oblicima i počivaju na razlikama u etničkom, jezičkom, kulturnom, ekonomskom, socijalnom i mnogo drugom pogledu. Sve njih treba, s jedne strane, obezbediti, a s druge strane, međusobno pomiriti, jer uzete zajedno, govore o heterogenom sastavu date federacije.¹⁷⁶

Dakle, nije svaka složena država i federacija, jer se složena država, kao država sastavljena od dvije ili više država pojavljuje i kao konfederaciji ili unija. Već u ovom određenju pojma složene države uočava se protivrečnost koja se ogleda u postojanju „država u državi“. Istorijski posmatrano, dosadašnji modeli federalne države razvijali su se na kombinaciji tri merila, odnosno načela: suprematija federalne države, autonomija federalnih jedinica i participacija federalnih jedinica.¹⁷⁷ Od vrste federacije zavisi koje će funkcije –ovlašćenja biti potpuna ili reducirana. Ako se radi o čvrstom, klasičnom tipu federacije, tada su u ustavu nadležnosti država-članica, odnosno federalnih jedinica *enumerativno navedene*. A ako je labaviji tip federacije, nadležnosti federacije *nisu enumerativno navedene*.¹⁷⁸ To se posebno odnosi na suverenost. Radi se o tome da li treba da bude suverena složena država ili države članice, ili pak narodi. Ovi odnosi se mogu uređivati ustavom složene države.¹⁷⁹ Kao složeni oblik državnog uređenja, federacija se pojavila kao vrlo

¹⁷⁴ Miodrag, Jovičić, Savremeni federalizam-uporedna analiza, „Savremena administracija“, Beograd, 1973., str.19-20

¹⁷⁵ Milan, Miljević, Specifičnosti federalizma sa osvrtom na Bosnu i Hercegovinu, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str.850

¹⁷⁶ Miodrag, Jovičić, Savremeni federalizam-uporedna analiza, „Savremena administracija“, Beograd, 1973., str.29

¹⁷⁷ Siniša Karan, Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, Godina 4, broj 4, Banja Luka, jul 2014., str.156-167

¹⁷⁸ Vojislav, Stanovčić, Federalizam, konfederalizam, Beograd, 1986.str.38

¹⁷⁹ Miodrag, Jovičić, Veliki ustavni sistemi: elementi za jedno uporedno ustavno pravo, „Svetozar Marković“ Beograd, 1984.

pogodan i vitalan oblik državnog uređenja.¹⁸⁰ Federacija se pojavljuje i kao novonastala država koja se izdiže iznad dobrovoljno udruženih državnih kolektiviteta-članica, koje imaju skoro sve elemente države, koji tvore federaciju-može ih biti najmanje dve ili više.¹⁸¹ Iako imaju svoje ustave, svoje ustavnopravne i zakonodavne, izvršno - upravne i sudske organe, svoj krug funkcija u nadležnosti njihovih organa, iako raspolažu pravom na (dopunsko) regulisanje, nisu i ne mogu biti *stricto sense*. Razlog je jednostavan, one su samo sastavni delovi federacije, podređeni ovoj jedinoj pravnoj državi.¹⁸² Za razliku od federacije, koja je subjekt međunarodnog prava, one su subjekt samo internog, nacionalnog prava.¹⁸³ Za razumevanje državnog uređenja Bosne i Hercegovine, važno je napomenuti šta je prethodilo uvođenju federalizma, koji je bio novina u ustavnoj istoriji te zemlje.

Prvo, prestanak postojanja SFRJ, gde su Republike donošenjem ili izmenom starih ustava izvršile secesiju, gde je položaj Bosne i Hercegovine postao neizvestan i protivrečan, a po mišljenju Aleksandra Fira i nije bilo uslova za njen opstanak nakon prestanka postojanja Jugoslavije. Jer „raspadom SFRJ formalnim i faktičkim otcepljenjem nekadašnjih socijalističkih republika Slovenije, Hrvatske, pa i Makedonije i njihovim konstituisanjem kao samostalnih, u osnovi nacionalnih država učinio je apsurdnim postojanje Bosne i Hercegovine u ranijem multietničkom sastavu i položaju.“¹⁸⁴ *Drugo*, nacionalizam je postao proizvod jugoslovenske krize i osnova delovanja novih političkih elita, koja je dominantno vodila teritorijalnoj i ustavnoj dezintegraciji Bosne i Hercegovine. *Treće*, politički sukob koji je nastupio vodio se oko primata prava građana ili prava nacija na samoopredeljenje¹⁸⁵. *Četvrto*, komunistička politička elita zamenjena je nacionalnim političkim elitama, koje su imale različito viđenje budućeg uređenja i opstanka BiH. *Peto*, građanskim ratom nastale su tri nacionalne države na teritoriji BiH, koje nisu dobile međunarodno priznanje, ali se zbog načina njihovog funkcionisanja, odnosno vršenja funkcija državne vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska), moglo reći da su bile suverene. *Šesto*, međunarodna zajednica *de facto i implicate* je priznavala njihovu državnost, jer u suprotnom ne bi priznavala ni status ravnopravnih učesnika u pregovorima, političkih predstavnika Republike Srpske¹⁸⁶, Hrvatske Zajednice Herceg – Bosne¹⁸⁷ (kasnije Hrvatske Republike) i Republike Bosne i Hercegovine. Vašingtonskim sporazumom, marta 1994. godine, okončan je jednogodišnji rat između Hrvata i Muslimana i formirana Federacija Bosne i Hercegovine. *Sedmo*, kako je Dejtonski sporazum akt međunarodnog prava, logično je zaključiti da je Bosna i Hercegovina, sa takvim državnim uređenjem konstituisana međunarodnim, a ne domaćim pravom.¹⁸⁸ Da je Ustav Bosne i Hercegovine donesen na teritoriji ne matične države, pod okriljem međunarodne zajednice u okviru šireg ugovora, samo su dodatne specifičnosti ustavnog državnog uređenja.¹⁸⁹ Sve ovo nas navodi

¹⁸⁰ Federalizam je jedna delikatna ravnoteža, oblik u stalnim promenama ili pod pritiscima da se menja, oblik koji podrazumeva kompromis, dijalog i traženje, koliko god je to više moguće, rešenja oko kojih će se postići konsenzus, kako bi ovaj oblik pružio što bolje okvire za zajednički život, a pogodna forma koja povezuje i različitosti i sličnosti uz visok stepen jedinstva; vidi u: Mile Dmičić, Ustavnopravno uređenje Bosne i Hercegovine, „Pravni život“ br.14/2007, Beograd, 2007, str.102

¹⁸¹ Postoji 37 federalnih država, 97 sa složenim državnim uređenjem „opredjeljujući se za dejtonska rešenja ali i za funkcionalnost BiH, RS je već prenijela 68 nadležnosti na nivo državne zajednice

¹⁸² Mile Dmičić, Ustavnopravno uređenje Bosne i Hercegovine, „Pravni život“ br.14/2007, Beograd, 2007, str.102

¹⁸³ Miodrag Jovičić, Državnost federalnih jedinica, Naučna knjiga, Beograd, 1992, str.68

¹⁸⁴ Aleksandar Fira, Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja, Tom IV Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, SANU-Agencija Mir, Novi Sad, 2002.str.48

¹⁸⁵ Nosioци suvereniteta u BiH bili su građani i nacije (Srbi, Hrvati i Muslimani)

¹⁸⁶ Odlukom Skupštine srpskog naroda u Bosni i Hercegovini 9. januara 1992. godine stvorena je Republika Srpska;

¹⁸⁷ U sastav Hrvatske Zajednice Herceg-Bosne ulazilo je 30 opština na teritoriji BiH, a Odluka o uspostavi ove zajednice je predviđala mogućnost pristupanja drugih opština. Mostar je proglašen sedištem Herceg-Bosne.

¹⁸⁸ Mirjana Kasapović, Bosna i Hercegovina: Podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura, Zagreb, 2005. godina

¹⁸⁹ Pojam „međunarodna zajednica“ u Bosni i Hercegovini je opšteprihvaćen, široko upotrebljavan, a u isto vreme dijametralno različito tumačen pojam. Definiciju međunarodne zajednice u organizacionom obliku ne poznaje ni međunarodno pravo, što ukazuje na činjenicu da organizaciono-pravno, takav subjekt niti ne postoji, te se ovaj termin treba i može shvatiti isključivo kao politički, za razliku od termina i pojma međunarodne organizacije, kod kojeg pojma je „moguće navesti elemente koje svaka međunarodna organizacija mora imati:

na zaključak da, federalizam nije sam po sebi cilj, već okvir u koji je smešteno dato društveno uređenje sastavljeno od dva entiteta (Republiku Srpsku i Federaciju Bosnu i Hercegovinu), koji su egzistirali pre potpisa mirovnog sporazuma u Dejtonu, i Brčko Distrikta.

3. Federalni i konfederalni elementi Ustava BiH

Dosadašnja analiza državnog uređenja Bosne i Hercegovine, pokazala je da u pravnoj i političkoj teoriji i praksi, postoje neslaganja oko tog pitanja. O državnom uređenju Bosne i Hercegovine „raspravlja se ne samo sa stanovišta njegove pozitivno - pravne prirode (deskriptivno), već i sa stanovišta njegovih poželjno pravno – političkih obilježja (preskriptivno). Ova dva stanovišta su međusobno suprotstavljena.“¹⁹⁰ Složili smo se da se danas, oblik državnog uređenja u Bosni i Hercegovini, sa svim svojim specifičnostima, može svrstati pod klasični oblik u pravnoj teoriji poznatog državnog uređenja, federalnog tipa. U prethodnom sadržaju vodili smo se činjenicama koje proizilaze iz Ustava Bosne i Hercegovine, i svim važećim izmenama i dopunama koje su, dejstvom međunarodnog faktora Visokog predstavnika, uveliko izmenile njen izvorni oblik državnog uređenja. Tome su sledile i Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine koje su obavezne i konačne. Prema tome, definisanje državnog uređenja koji se kreće u formi konfederalnog se odnosi na tumačenje izvornog Ustava BiH (Aneksa IV), koji nije uzeo u obzir promene, nastale suprotno ustavnoj odrednici o promeni ustava (nametnute odluke, zakoni). U tome definisanju najviše smo se koristili stavovima vrhunskog stručnjaka ustavnog prava akademika Snežane Savić i bivše predsednice Ustavnog suda BiH, koja piše da „(...)može se sa sigurnošću zaključiti da je BiH specifična, složena državna zajednica sa pretežnim elementima konfederalnog uređenja, ali i sa određenim elementima federalnog državnog uređenja.“¹⁹¹ I drugi autori, cenjeni profesori ustavnog prava su nalazili elemente konfederalizma. Pored konstatacije da se radi o složenoj državi *sui generis* sastavljenoj od dve države, Republike Srpske i Federacije BiH, išlo se i dalje do objašnjenja da se radi o realnoj uniji u kojoj preovlađuju elementi konfederacije nad elementima koji su svojstveni federalnim državama, zbog čega se ovaj oblik državne zajednice označava i kao posebna vrsta konfederacije.¹⁹² Mile Dmičić je elemente konfederalizma nalazio u stavu da su „entiteti, u stvari dvije države sa ograničenim suverenitetom, koje imaju dva različita politička, pravna i ekonomska sistema, unutrašnju suverenost, granice, teritorijalni integritet, legalizovanu vojsku, policiju i druge institucije koje imaju sve samostalne i suverene države u svijetu,“¹⁹³ te da je svojim „(...)sastavom i oblikom državnog organizovanja jasno utvrđeno da je Bosna i Hercegovina složena država i da su entiteti državotvorne jedinice bez kojih Bosna i Hercegovina ne bi mogla funkcionisati kao država.“¹⁹⁴ S obzirom na divergenciju stavova koji su se koristili u disertaciji, bilo bi tendenciozno ne naglasiti, da su se ta mišljenja iznosila u ranijim periodima, odnosno, u vreme kada su intezivno vršeni pritisci za potrebnim izmenama Ustava, zatim u vreme nasilnih izmena od strane Visokog predstavnika i svih političkih događaja koji su naposljetku, učvrstili federalni oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Ipak, kako nalaže metodologija naučnog rada, u radu smo se trudili da argumentovano potvrdimo kojoj grupi oblika pripada državno uređenje, usmeravajući analizu na osnovna pitanja koja se tiču suvereniteta, podele nadležnosti, entiteta kao sastavnih

nastaju na osnovu međunarodnog višestranog ugovora, predstavljaju zasebne pravne ličnosti, posjeduju sopstvenu volju, različitu od zbira volja država članica i volje svake pojedine od njih, poseduju stalne organe, finansiraju se na bazi udela država članica, vidi u: Uglješa, Grušić, Beogradska otvorena škola, Evropska unija- Država ili međunarodna organizacija, Beograd, 2004. godine., str.37

¹⁹⁰ Siniša Karan, Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, Godina 4, broj 4, Banja Luka, jul 2014., str.156

¹⁹¹ Snežana, Savić, Konstitutivnost naroda u BiH, Banja Luka, 1999., str.39

¹⁹² Petar, Kunić, Republika Srpska, država sa ograničenim suverenitetom, Banja Luka, 1997., str.2

¹⁹³ Mile, Dmičić, Osvrt na neke aspekte ostvarivanja projektovanog ustavnopravnog modela Bosne i Hercegovine, ANURS, Banja Luka, 1999., str.143

¹⁹⁴ Mile Dmičić, Ustavopravni model Bosne i Hercegovine kao federacije *sui generis*, Zbornik radova ANURS, 2006., str.2

delova, odnosno institucionalnog sistema između državne i entitetske vlasti, ustavnopravnog statusa etničkih zajednica i drugih. Da bismo izdvojili federalne i konfederalne elemente Ustava Bosne i Hercegovine, vodili smo se analizom organa državne i entitetske vlasti koju vrše u okviru nadležnosti, a koja im je ustavom dodeljena sa pratećim izmenama.

Podemo li od člana I/1 Ustava BiH¹⁹⁵, zaključujemo da celokupna država (koju čine sastavni delovi) ima međunarodne i državne granice, dok su entiteti omeđeni međuentitetskom linijom, gde je definisano da „ni jedan entitet neće uspostaviti kontrolu na granici između entiteta“ (član I/4). Entiteti ne uživaju bilo kakav oblik suvereniteta na temelju teritorijalne podjele, o čemu su usledile Odluke Ustavnog suda BiH, Odluka US BiH broj U 5/98 od 01. jula 2000. godine, tačka 30 i Odluka US BiH broj U 5/98-I od 29. januara 2000. godine, tačka 14-17, koje su konačne i obavezujuće.¹⁹⁶ Odlukama Ustavnog suda BiH državnoj vlasti se priznaje suverenitet, integritet i politička nezavisnost Bosne i Hercegovine.

Državljanstvo Bosne i Hercegovine će biti regulisano od strane Parlamentarne skupštine i državljanstvo svakog entiteta koje će biti regulisano od strane entiteta pod uslovom da; a) Svi državljani bilo kojega entiteta su prema tome državljani Bosne i Hercegovine, b) Ni jednom licu se neće uskratiti državljanstvo Bosne i Hercegovine ili entiteta arbitražno, ili tako da on ili ona ostanu bez državljanstva. Niti jedno lice neće biti lišeno državljanstva Bosne i Hercegovine ili entiteta po bilo kom osnovu kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno poreklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, vlasništvo, rođenje ili bilo koji drugi status. c) Sve osobe koje su bile državljani Republike Bosne i Hercegovine neposredno prije stupanja na snagu ovog ustava su državljani Bosne i Hercegovine. Državljanstvo osoba koje su naturalizovane posle 06.04.1992. godine, a prije stupanja na snagu ovog ustava, biti će regulisano od strane Parlamentarne skupštine. d) Državljanstvo Bosne i Hercegovine mogu imati državljani druge države, pod uslovom da postoji bilateralni ugovor, odobren od strane Parlamentarne skupštine u skladu sa članom 4 (d) između Bosne i Hercegovine i te zemlje koja upravlja ovim slučajem. Lica sa dvojnim državljanstvom mogu glasati u Bosni i Hercegovini i entitetima samo ako je Bosna i Hercegovina država njihovog prebivališta. e) Državljanin Bosne i Hercegovine će u inostranstvu uživati zaštitu Bosne i Hercegovine. Svaki entitet može izdavati pasoš Bosne i Hercegovine svojim državljanima, kako je regulisano od strane Parlamentarne skupštine. Bosna i Hercegovina može izdavati pasoše onim građanima kojima pasoš nije izdat od strane entiteta. Postojeće centralni registar svih pasoša izdatih od strane entiteta i od strane Bosne i Hercegovine.¹⁹⁷

S obzirom da je Republika Srpska uređena unitarno i republikanskog oblika vladavine, a Federacija Bosne i Hercegovine federalnog uređenja, koju čini 10 kantona, zaključujemo da je Bosna i Hercegovina organizovana na asimetričan način. S tim da, postojanje ustava u entitetima i državljanstva (konfederalni element), ne govori da se radi o državi sa svim njenim elementima, jer su daljim definisanjem u sadržaju Ustava, ti postojeći elementi pod direktnim dejstvom Ustava Bosne i Hercegovine. Odlukom Ustavnog suda BiH broj U 58/98-III od 01. jula 2000. godine, tačka 28. i tačka 35., narodi Bošnjaci, Srbi i Hrvati postaju „konstitutivni narodi“ na celoj teritoriji Bosne i Hercegovine. Time se podrazumeva njihova ravnopravnost bez obzira na *de facto* položaj većine ili manjine na teritoriji entiteta. Važno je istaći dve važne činjenice u vezi Odluke o konstitutivnosti naroda, broj 5/98-III od 01. jula 2000. godine. *Prva*, da su članovi Ustavnog suda BiH iz Republike Srpske i članovi Ustavnog suda iz reda hrvatskog naroda iz Federacije BiH, bili protiv Odluke o konstitutivnosti naroda, između ostalog, uz korištenje glavnog argumenta da se preambula Ustava

¹⁹⁵ 1. Kontinuitet. Republika Bosna i Hercegovina čije će zvanično ime od sada biti "Bosna i Hercegovina" će nastaviti svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država sa unutrašnjom strukturom modificiranom kako je ovde određeno i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. Ona će ostati država članica Ujedinjenih nacija i može kao Bosna i Hercegovina zadržati ili se prijaviti za članstvo u organizacijama unutar UN sistema i drugih međunarodnih organizacija.

¹⁹⁶ Ustav Bosne i Hercegovine, VI/4

¹⁹⁷ Ustav Bosne i Hercegovine, član I/7

ne može tretirati kao obavezujuća, jer njen sadržaj nema normativni već deklarativno- politički karakter. Ustavni sud nije ustavotvorac, ni zakonodavac, pa se njegove odluke u ovom domenu svode na ocenu ustavnosti entitetskih ustava, zakona BiH, i zakona entiteta. On je preuzeo ulogu parlamenata entiteta i parlamenta države. *Druga*, da konstitutivnost naroda, na čitavom prostoru BiH nije umanjila princip teritorijalnog entiteta, što se može zaključiti kao osnovni cilj donošenja, već je njome narušen princip proporcionalnog učešća u vršenju vlasti na republičkom odnosno federalnom nivou u korist brojčano manjih naroda.

Federalni sistem predstavlja institucionalizovani mehanizam koji se uređuje federalnim ustavom u kojem se vrši raspodela nadležnosti između federalne vlasti i federalnih jedinica (Ustav BiH, član III. Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta)¹⁹⁸. U podeli nadležnosti susrećemo se sa dva sistema. *Prvi*, gde su ustavom taksativno nabrojane nadležnosti federalne države, dok se sve ostalo jednom generalnom klauzulom daje u nadležnost federalnih jedinica (*rezidualna nadležnost*).¹⁹⁹ Presumpcija nadloženosti ustanovljena je u korist federalnih jedinica, kao što je u slučaju Bosne i Hercegovine. *Drugi*, državni ustav taksativno navodi nadležnosti federalnih jedinica, dok sve ostalo pripada nadležnosti federalne države. U federalnoj državi lokalna samouprava je stvar svake federalne jedinice. Za obavljanje funkcija federalne države ustavom se uspostavljaju posebni organi (Ustav BiH. član IV. Parlamentarna skupština, član V. Predsedništvo, član VI. Ustavni sud, član VII. Centralna banka, član VIII. Finansije)²⁰⁰, dok se obavljanje funkcija federalnih jedinica -nadležnosti formiraju na osnovu njihovog ustava (Ustav Republike Srpske i Ustav Federacije BiH), dakle, sopstveni organi. *Prvi*, federalni, obavljaju poslove na čitavoj teritoriji države, dok *drugi* obavljaju poslove samo na teritoriji federalne jedinice (entiteta, kantona). Po mišljenju Mirjane Kasapović, entiteti nisu izrekom definisani kao državne celine, ali imaju sva obilježja državnih jedinica u sastavu neke složene zajednice: teritoriju, stanovništvo, državljanstvo, ustav, parlament, vladu, sudstvo, upravni sistem, vojsku, policiju, službene jezike, zastavu, grb, himnu i dr.²⁰¹

Jasno je da se članom III izvršila podela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, a članom III/3 Zakon i odgovornosti entiteta i institucija, gde se navodi da a) Sve vladine funkcije i moći koje nisu izričito date u ovom Ustavu, institucijama Bosne i Hercegovine će biti funkcije i model entiteta, gde se prepoznaju konfederalni elementi. Međutim, član III/5 definiše Dodatne nadležnosti, pod a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost za takva pitanja o kojima se entiteti slože: koje su u skladu sa aneksima 5-8 opšteg okvirnog sporazuma ili koje su potrebne da se očuva suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine, u skladu sa raspodelom odgovornosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi kako bi vršile ove nadležnosti. Podela nadležnosti se menjale na dva načina, *prvim*, prenosom ili preuzimanjem nadležnosti gde je postojala saglasnost entiteta i *drugim*, antiustavnim prenosom nadležnosti, putem pritiska međunarodne zajednice i OHR-a. Tako da su izvršene izmene Ustava BiH, Odlukama Ustavnog suda BiH, broj US BiH U 5/98-I, tačka 31-34. i tačka 43., od 29. januara 2000. godine i broj US BiH U 9/00, tačka 11-13 od 03. novembra 2000. godine, koje su se ticale brojnih oblasti, od čega su neke od njih prenesene uz saglasnost entiteta (odbrana, značajan dio policijskih poslova, finansije, i delom pravosuđe). Možemo zaključiti da se koncept izgradnje države Bosne i Hercegovine, od Dejtonskog sporazuma do danas, temelji na oduzimanju nadležnosti entiteta u korist države, koristeći nepoznat obrazac u ustavnoj praksi, tumačenja pojedinih ustavnih odredbi. Presudnu ulogu u izmenama Ustava BiH po pitanju prenosa nadležnosti imao je Savet za

¹⁹⁸ Ustav Bosne i Hercegovine, član III

¹⁹⁹ Ustav Bosne i Hercegovine, član III

²⁰⁰ Ustav Bosne i Hercegovine, član IV, V, VI, VII, VIII

²⁰¹ Mirjana Kasapović, Bosna i Hercegovina: Podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura, Zagreb, 2005

implementaciju mira²⁰² i Visoki predstavnik za BiH, koji čine komponentu Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH. Visoki predstavnik svoje kompetencije crpi iz Aneksa X Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, prema kojem mu je dodeljena funkcija glavnog koordinatora svih aktivnosti u vezi sa sprovođenjem civilnih aspekata mirovnog rešenja za BiH, zatim, najviša instanca za nadgledanje i tumačenje civilnog dela sporazuma. Upravni odbor Saveta za implementaciju mira izvorno je zamišljen kao izvršni organ, koji je trebao da nadoknadi implementacionu moć, koju sukobljene strane nisu imale nakon potpisa sporazuma. Rezultat rada Visokog predstavnika pretvorio se u nametanje i poništavanje zakona, tamo gde nije postojao dogovor i donošenju odluka iz oblasti izvršne i sudske vlasti, ali je i smenjivao javne funkcionere bez mogućnosti pravne i političke zaštite. Ne ulazeći u dalju analizu funkcije Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, koji je ustavnim amandmanima na ustave entiteta znatno ojačao konsocijacijski segment u strukturi vlasti entiteta, možemo zaključiti da je njegovo delovanje u Bosni i Hercegovini, produbilo podele u BiH i pokazalo hegemonistički karakter međunarodne intervencije, koja je Bosnu i Hercegovinu svela na protektorat.

Ustavom BiH član III/2 (a) garantuje se pravo entitetima da uspostave „paralelne odnose sa susednim državama u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine“, bez obzira što ovi poslovi ulaze u domen spoljnih poslova koji pripadaju državi (konfederalni), dok u članu III/2d bliže definiše da svaki entitet može sklapati sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama, uz saglasnost Parlamentarne skupštine BiH. Specifičnost zakonodavnog organa u federalnoj državi ogleda se u tome što se njime osigurava predstavništvo federalnih jedinica tzv. „drugi dom“ (Predstavnički dom), preko kojeg federalne jedinice učestvuju u donošenju odluka značajnih za federalnu državu i federalne jedinice.²⁰³ Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH u znatnoj meri izražava federalnu strukturu BiH. Ali, njegova struktura, sastav i način izbora i odlučivanja (veto i paritetan sastav), nas vode na zaključak da postoje konfederalni elementi. Izbor poslanika vrši se u federalnim jedinicama- entitetima, način odlučivanja zahteva kvalifikovanu većinu. Federalni princip zastupljen je u izvršnoj i sudskoj vlasti, gde entiteti imaju mogućnost participacije preko Predsedništva BiH i Veća ministara. Sastav i funkcije Predsedništva BiH upućuju na elemente federalnog obilježja. Entiteti za izbor Predsedništva (člana Predsedništva) čine izborne jedinice, tako da se dva člana (Bošnjak i Hrvat) biraju iz Federacije BiH, a jedan i Republike Srpske (Srbin)²⁰⁴. Veto po vitalni nacionalni interes je definisan članom V/3 (a)-(e). Federalni princip prisutan je i u Ustavnom sudu BiH kod izbora sudija i u teritorijalnoj zastupljenosti entiteta. Član VI/1 (a) Ustava BiH, entitetski zakonodavni organi vrše izbor sudija. Predstavnički dom Parlamenta FBiH bira četiri sudije, dva Narodna skupština Republike Srpske, a tri bira predsednik Evropskog suda za ljudska prava, nakon konsultacija sa Predsedništvom, dakle strance. Elemente federalnog principa ima i Visoki sudski tužilački savet. Prema Zakonu o Visokom sudskom tužilačkom savetu BiH, od 15 sudija, 10 ih biraju entitetske pravosudne institucije. Na osnovu iznesenih elemenata, može se zaključiti da je Bosna i Hercegovina u

²⁰² Savet za implementaciju mira formiran je na Londonskoj konferenciji (1995) na kojoj su učestvovala 43 zemlje i 12 međunarodnih organizacija. Ova organizacija je imenovala prvog visokog predstavnika i pozvala Savet bezbednosti UN-a da potvrdi izbor. Sledeće godine, 1996., na sledećoj konferenciji u Londonu, pravo imenovanja visokog predstavnika preneseno je na Upravni odbor Saveta za implementaciju mira.

²⁰³ Ustav Bosne i Hercegovine, član IV/2

²⁰⁴ Evropski sud za ljudska prava je u predmetu Sejdić-Finci protiv Bosne i Hercegovine donio presudu, 22.02.2009. godine, kojom je utvrđeno da određeni aspekti odredaba Ustava BiH koji se tiču Predsedništva i Doma naroda BiH, nisu u skladu sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava. Sud je utvrdio da ograničena mogućnost kandidature za Predsedništvo BiH samo za pripadnike konstitutivnih naroda predstavlja kršenje opšte nediskriminacijske odredbe Protokola 12 iz Evropske konvencije. Ovom presudom sud je takođe utvrdio da onemogućavanje osoba koje pripadaju ustavnoj kategoriji „ostalih“ da budu delegirani u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH predstavlja takođe akt diskriminacije prema članu 14 Evropske konvencije, a u vezi sa članom 3 Protokola 1 uz Konvenciju. Ovom presudom, BiH je naloženo da uskladi svoj Ustav sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava. Do sada nijedno rešenje nije prihvaćeno od strane tri nacionalne zajednice.

međunarodnom pravnim smislu jedinstvena država sa unutrašnjom strukturom i podelom na dve teritorijalne celine kao federalne jedinice i predstavlja složenu državu, federalnog tipa.

4. Obeležja podele nadležnosti između institucija na državnom nivou i entiteta

Definisanjem člana I Ustava BiH, *Bosna i Hercegovina*, pored kontinuiteta i demokratskih principa, pod tačkom 3., definiše njen sastav „Bosna i Hercegovina će se sastojati od dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (u daljem tekstu "entiteti").²⁰⁵ Dakle, radi se o složenoj državi koju tvore dva entiteta, koja su u izvornom Aneksu IV, bez izmena, bila sa visokim stepenom samostalnosti i sa spletom institucija, nezavisnih od institucija složene države. Pod složenim državnim zajednicama podrazumevaju se federacije, konfederacije i unije (realne i personalne), a subjektima tih zajednica federacija i federalne jedinice (u federacijama), odnosno konfederacije ili unije i države-članice (u konfederacijama i unijama).²⁰⁶ Nije uobičajeno u ustavnoj pravnoj teoriji i praksi da se države, članice, bez obzira na stepen njihove samostalnosti, nazivaju entitetima. Taj pojam „entitet“ u ustavnopravnu (državnopravnu) teoriju i oblast uveden je Dejtonskim mirovnim sporazumom i Ustavom Bosne i Hercegovine (takođe dejtonskim).²⁰⁷ Nadležnost je skup poslova koji vrši neki subjekt vlasti, tj. državni organ. Tačno određena nadležnost je neophodan uslov za uspešno funkcionisanje svake države. Poznato je iz prethodnog sadržaja disertacije, da Ustavom Bosne i Hercegovine nije utvrđen oblik državnog uređenja, kao ni njen oblik vladavine, tako da je to pitanje, ostalo na tumačenju nadležnosti, odnosno podele nadležnosti između entiteta i Bosne i Hercegovine. U teoriji države i prava, ustavnom i upravnom pravu „podela“ ili „raspodela“ nadležnosti redovno se koristi kada je reč o odnosima u konfederacijama i unijama, kojima su svojstveniji i adekvatniji pojmovi „poveravanje“, odnosno „delegiranje“ nadležnosti.²⁰⁸ Većina država u svetu, naročito federacije i federalne države sa konfederalnim elementima ustavom utvrđuju oblik državnog uređenja, koji se može utvrditi iz samog naziva države npr. Savezna Republika Jugoslavija, Savezna Republika Nemačka, Ruska Federacija i druge, ali svakako ih je više, koji oblik svog državnog uređenja unose u osnovna načela teksta ustava, prilikom definisanja države.

Da je ustavom utvrđen i oblik državnog uređenja (što se moralo učiniti), znatno bi se lakše utvrdio ustavnopravni i faktički odnos entiteta i Bosne i Hercegovine.²⁰⁹ Ova činjenica otvorila je prostor teoriji i praksi ustavnog prava, nauci, međunarodnoj zajednici, Visokom predstavniku za BiH i političkim subjektima, da tumače Ustav prema svom nahođenju. Naš zadatak, uzimajući u obzir relevantne činjenice vezane za njegov nastanak, primenu i izmenu, je da kao jedino pouzdano merilo utvrđivanja oblika državnog uređenja, koristimo poređenje obima stvarnih nadležnosti, koji su obilježje Ustava Bosne i Hercegovine, iz kojih se može prepoznati, zašto su usledile njegove izmene.

U ustavnopravnoj nauci i praksi postoji gotovo potpuna saglasnost da, sistem podele nadležnosti između državnih subjekata u složenim državama, predstavlja ključno i najsloženije pitanje koje se tiče organizacije i funkcionisanja tih zajednica. Razlog tome je, što ustavna rešenja determinišu ustavnopravni status i prirodu subjekata složene državne zajednice, stepen njihove državnosti i suverenosti, sistem njihovih međusobnih odnosa, odnosno sveukupno gledajući, državno uređenje te zajednice. Uspostavljeni ustavni sistem podele nadležnosti ima značajno

²⁰⁵ Ustav Bosne i Hercegovine, član I/3

²⁰⁶ Gašo, Mijanović, Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, Podela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, ANURS, Banja Luka/ Srpsko Sarajevo, 2000.godine, str.11

²⁰⁷ Rajko, Kuzmanović, Narušavanje podjele nadležnosti između entiteta i Bosne i Hercegovine, Podela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, ANURS, Banja Luka/ Srpsko Sarajevo, 2000.godine, str.31

²⁰⁸ Gašo, Mijanović, Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, Podela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, ANURS, Banja Luka/ Srpsko Sarajevo, 2000.godine, str.11

²⁰⁹ Rajko, Kuzmanović, Narušavanje podjele nadležnosti između entiteta i Bosne i Hercegovine, Podela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, ANURS, Banja Luka/ Srpsko Sarajevo, 2000.godine, str.28

dejstvo na dalji društveno – politički i socijalni život i razvoj zajednice. Kod višenacionalnih zajednica, kao što je Bosna i Hercegovina, taj sistem podele nadležnosti, može pospešiti ali zakomplikovati međusobne odnose, čime problem dobija na njenoj političkoj dimenziji. U svakoj složenoj državi, radi njenog opstanka i stabilnosti i radi položaja i stepena državnosti članica, najvažnije je ustavom utvrditi: 1) koje nadležnosti (ovlašćenja i kompetencije) i u kom obliku pripadaju složenoj državi (izvedenoj, stvorenoj voljom članica podržava), 2) koje nadležnosti pripadaju državi članici (entitetu), federalnoj jedinici, podržavi) i odnos članica prema složenoj državi, i 3) odnos između država članica ali i njihov zajednički odnos prema složenoj državi.²¹⁰ U svim složenim državnim zajednicama se radi o podeli nadležnosti između subjekata državnog karaktera, od kojih jedni predstavljaju celinu, a drugi konstitutivne delove zajednice, ali i jedni i drugi imaju određeni stepen samostalnosti. Sistem podele nadležnosti pored pravnih aspekata, obima i sadržaja nadležnosti, metode podele, garancije za ostvarivanje ustavnih rešenja, mehanizama za eventualne izmene i druge, sadrže i jaku političku dimenziju. Ono što je od prevalentne važnosti za oba entiteta i za konstitutivne narode Bosne i Hercegovine je garancija za ostvarivanje Ustavom BiH utvrđenih rešenja. Te garancije, s obzirom na specifičnost BiH kao države, utvrđene su u njen ustav i svode se na normiranje prihvaćenih osnovnih principa odnosa konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine. To su princip pariteta, tj. jednake zastupljenosti konstitutivnih naroda u institucijama BiH, a u vezi s tim osnovnim principom su i princip konsenzusa i rotacije.²¹¹

U definisanju člana III/1 Ustava BiH, jasno stoji da su u pitanju nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine koje imaju pozitivnu enumeraciju nadležnosti, a entiteti generalnu klauzulu. Sve državne funkcije i ovlašćenja, osim onoga što je dato Bosni i Hercegovini, pripada entitetima, Republici Srpskoj i Federaciji BiH. Članom III/1 Ustava BiH, utvrđene su nadležnosti Bosne i Hercegovine, odnosno njenih institucija.²¹² Pored tih odredbi, relevantne su i druge odredbe Ustava BiH, pojedinih organa BiH (član IV, član V), posebno Ustavnog suda (član VI), o dodatnim nadležnostima (član III/5), o pravu entiteta da uspostavljaju specijalne paralelene odnose sa susednim državama i da pod određenim uslovima zaključuju sporazume sa drugim državama i međunarodnim organizacijama (članovi III/2(a) i III/2 (d)), odredbe o državljanstvu (član I/7) i Centralnoj banci i finansiranju institucija (član VII i član VIII). Ključno rešenje Ustava BiH, po mišljenju Mijanovića, u podeli nadležnosti sadržano je u odredbi kojom je utvrđen princip pretpostavke nadležnosti u korist entiteta, tako da se sve državne funkcije i ovlašćenja koja Ustavom nisu izričito data institucijama BiH pripadaju entitetima (III/3 (a)). Intersantno je, kaže,“ da je odmah zatim izražen i stav o hijerarhiji Ustava BiH odredbom da su entiteti i sve niže jedinice dužni poštovati taj Ustav koji dokida, odnosno zamenjuje (*supersedes*) njemu suprotne odredbe zakona Bosne i Hercegovine i ustava i zakona entiteta, te da opšti principi međunarodnog prava čine sastavni deo prava Bosne i Hercegovine i entiteta (III/3 (b)).²¹³

U istom delu Ustava Bosne i Hercegovine susrećemo se sa odredbama III/4, koja se tiče dela nadležnosti Predsedništva, odnosno koordinacije, koja omogućava Predsedništvu da olakša saradnju entiteta u stvarima koje ne spadaju u nadležnost BiH, i u delu III/5, dopunske nadležnosti, koja

²¹⁰ Rajko, Kuzmanović, *Narušavanje podjele nadležnosti između entiteta i Bosne i Hercegovine*, Podela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, ANURS, Banja Luka/ Srpsko Sarajevo, 2000.godine, str.29

²¹¹ Marko, rajčević, *O pravnim i političkim pitanjima podjele nadležnosti između entiteta i institucija Bosne i Hercegovine*, Podela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, ANURS, Banja Luka/ Srpsko Sarajevo, 2000.godine, str.49

²¹² a) spoljna politika, b) spoljnotrgovinska politika, c) carinska politika, d) monetarna politika (kako je utvrđeno članom VII Ustava BiH), e) finansiranje ustanova i međunarodnih obaveza BiH, f) politika i propisi zauseljavanje, izbeglice i azil, g) sprovođenje krivičnih zakona na međunarodnom planu i između entiteta, uključujući tu i odnose sa Interpolom, h) uvođenje i rad sredstava za međusobne i međunarodne komunikacije, i) regulisanje saobraćaja između entiteta, j) kontrola vazdušnog saobraćaja.

²¹³ Gašo, Mijanović, *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*, Podela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, ANURS, Banja Luka/ Srpsko Sarajevo, 2000.godine, str.15

omogućava BiH preuzimanje odgovornosti za sve druge poslove o kojima se entiteti saglase, zatim za poslove iz Aneksa 5-8 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, te za poslove neophodne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine. Dalje, za obavljanje tih poslova mogu se obrazovati i dodatne institucije (III/5(a)). Može se utvrditi, da u sva tri slučaja nadležnosti se mogu preuzeti samo na osnovu saglasnosti entiteta, iako nije određeno u kom obliku i na kom institucionalnom nivou se takav sporazum postiže. Drugo tumačenje se odnosi da, preuzimanje nadležnosti u drugom i trećem navedenom članu, nije uslovljeno saglasnošću entiteta. „Dodatne nadležnosti se smatraju osetljivim pitanjem koje u praksi može biti kamen spoticanja, zato što menjanje usvojene podele nadležnosti može ozbiljno poremetiti Ustavom utvrđenu ravnotežu između državnih subjekata u Bosni i Hercegovini i posebno stimulisati tendencije centralizma i unitarizacije“²¹⁴, („...“međutim, iako se radi o osetljivom pitanju sa stanovišta interesa entiteta, a time i nacionalnih interesa, ne treba smetnuti s uma da upravo u procesu uređivanja ovakvih pitanja na nivou Bosne i Hercegovine postoje zadovoljavajući ustavni mehanizmi u Parlamentarnoj skupštini BiH i Predsedništvu“²¹⁵.

Za realizaciju utvrđene podele nadležnosti od velikog značaja su ovlašćenja data Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine. Ustavni sud Bosne i Hercegovine koncipiran je kao atipični sud koji ima elemente Vrhovnog suda SAD-a i elemente ustavnih sudova evropskog juridističkog tipa.²¹⁶ Praktično znači da je Ustavni sud BiH istovremeno sud za kontrolu i zaštitu ustavnosti i zakonitosti i sud opšte nadležnosti, iz čega proizilazi njegova apelaciona jurisdikcija (VI/3 (b)), koja proizilazi iz presude bilo kog drugog suda u Bosni i Hercegovini (VI/2(b)), pa i Ustavnih sudova Republike Srpske i Federacije BiH, što nigde u svetu ne postoji mogućnost apelacije na odluku ustavnog suda, jer su one konačne i izvršne.

U članu VI/3, stoji da Ustavni sud štiti Ustav Bosne i Hercegovine, zatim da ima isključivu nadležnost da odlučuje u sporovima koji po Ustavu nastaju između entiteta, između BiH i jednog ili oba entiteta ili između institucija Bosne i Hercegovine. Tu se navode dve vrste sporova: *prvi*, da je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susednom državom konzistentna sa ovim ustavom, uključujući i odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine i *druga*, da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom. Po oceni, među navedenim nadležnostima Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najznačajnija je njegovo ovlašćenje da odlučuje o saglasnosti ustava entiteta sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Može se zaključiti iz institucionalnih rešenja izvornog Ustava BiH i njegove podele nadležnosti u Bosni i Hercegovini, da su nadležnosti institucija BiH značajne, ali ne i suviše brojne i široke, te da značajno karakterišu konfederalni element.

Međutim, put do izmena Ustava Bosne i Hercegovine sadržavao je tri koncepta. *Prvi*, koji su zagovarali unitaristi, koji se zalažu za državu građana, sa dominacijom bošnjačkog naroda, koji je najbrojniji u BiH, kojeg su zagovarali političari bošnjačkog naroda. *Drugi*, separatisti koji žele da entitet proglašavaju državama, opstrukcijom rada institucija BiH, blokadom donošenja zakona, suprostavljanja međunarodnoj zajednici pod cenu sankcija i blokada, kojeg su zagovarali srpski političari. *Treći*, koji vide Bosnu i Hercegovinu kao međunarodnu priznatu državu, decentralizovanu, sa dva ravnopravna entiteta i tri konstitutivna naroda, koji zagovaraju političari iz redova srpskog naroda i delom međunarodna zajednica, što predstavlja izvorni model Dejtonskog mirovnog sporazuma i Aneks IV. Političkim snagama usmerenim preko političkih partija iz Federacije Bosne i Hercegovine, koje su bile nezadovoljne ovakvim ustavnim i međunarodnim ugovorom, utvrđenim rešenjima i modelom Bosne i Hercegovine, uspele su da putem ustavnog suda Bosne i Hercegovine i Visokog predstavnika za BiH, izvrše direktnu i nasilnu reviziju Ustava,

²¹⁴ Gašo, Mijanović, Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, ANURS, Banja Luka/ Srpsko Sarajevo, 2000.godine, str.19

²¹⁵ Ibid, str.20

²¹⁶ Rajko, Kuzmanović, Narušavanje podjele nadležnosti između entiteta i Bosne i Hercegovine, Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, ANURS, Banja Luka/ Srpsko Sarajevo, 2000.godine, str.33

preuzimanjem nadležnosti od entiteta u korist Bosne i Hercegovine. Tako da se Bosna i Hercegovina od visoko decentralizovane zajednice preobrazila u centralizovanu, federalnu i jedinstvenu Bosnu i Hercegovinu. Upravo su ovakve promene dovele do ozbiljnog narušavanja ravnoteže u političkim odnosima među entitetima na nivou Bosne i Hercegovine, što je suština i problem svih pitanja vezanih za državno uređenje, jer su promenile karakter ali i obim funkcionalnosti savezne države.

Imajući u vidu evropski put Bosne i Hercegovine, inicijative za reviziju Ustava BiH, išle su u pogrešnom pravcu, jer su tumačene kao redistribucija nadležnosti, po pravilu, smanjenje nadležnosti Republike Srpske, kroz „evropsku klauzulu“ koja podrazumeva obavezu da u svim evropskim pitanjima odlučuju isključivo organi Bosne i Hercegovine“.²¹⁷ Inicijative nisu dale očekivani rezultat. „Promene Ustava BiH, kažu, neophodne zbog evropskog puta, a zapravo bi bile suštinske promene političkog i pravnog ustrojstva BiH. To je redistribucija nadležnosti i po pravilu, smanjenje nadležnosti Republike Srpske.(...) Imali smo dva bukvalno juriša na Ustav BiH: jedan je tzv. „aprilski paket“, a drugi je tzv. „butmirski paket.““²¹⁸ Paket amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine iz aprila 2006.godine (*tzv.aprilski paket*) nije usvojen na sednici Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. Sadržaj aprilskog paketa se može svesti pod dva ključna elementa: podela nadležnosti i organizacija i funkcionisanje institucija BiH. Drugi paket, „*Butmirski paket*“ je inicijativa za ustavnim amandmanima koja je trajala od oktobra do decembra 2009.godine i najviše je ispoljila razlike između političkih stranaka. Predloženim amandmanima se htelo postići: ustavnopravno normiranje promena koje su izvršene zakonima donesenim od Parlamnetrane skupštine i odlukama nametnutim od Visokog predstavnika i delimično reformisanje oblika državnog uređenja i političkog režima, bez ijedne suštinske promene.

Kroz ove propale inicijative, međunarodna zajednica s jedne strane shvata da izostaje ono što je aksiom Ustava BiH, a to je spremnost vladajućih partija, odnosno vlasti da postignu kompromis i s druge strane, napušta pristup meke moći, shvatajući da BiH nije država koja je zrela za dalji put bez međunarodnog faktora. Da li su ove inicijative bile test političke zrelosti Bosne i Hercegovine, govori činjenica da i danas postoji funkcija Visokog predstavnika. Odlaskom sa funkcije, Valentin Incko nametnuo je dopune Krivičnog zakona BiH, kojima se zabranjuje i kažnjava negiranje genocida ili Kristijan Šmit koji je upotrebio bonska ovlašćenja i suspendovao Zakon o nepokretnosti imovine koja se koristi za funkcionisanje javne vlasti Republike Srpske, sve dok Ustavni sud BiH ne donese odluku da samo Bosna i Hercegovina može raspolagati državnom imovinom, odnosno raspoređivati vlasništvo nad imovinom.

5.Kombinovanje teritorijalnog i etnonacionalnog federalizma

Kao bitan element ustavnopravne strukture Bosne i Hercegovine je etnički federalizam, odnosno etničko predstavljanje naroda u organima vlasti, kombinovan sa principom teritorijalnog federalizma. Etnonacionalni princip koji teži da uspostavi balans između građanskog i etnonacionalnog uređenja državne vlasti očituje se u Ustavu Bosne i Hercegovine, gde stoji „Predsedništvo Bosne i Hercegovine će se sastojati od tri člana; jedan Bošnjak, jedan Hrvat od kojih se svaki bira direktno sa teritorije Federacije, te jedan Srbin koji se bira direktno sa teritorije Republike Srpske. 1. Izbori i rokovi a) Članovi Predsedništva će biti birani direktno u svakom entitetu (tako da svaki glasač glasa za popunjavanje jednog mjesta u predsedništvu), u skladu sa izbornim zakonom kojeg usvaja parlamentarna skupština (...).“²¹⁹ Može se pronaći u delu Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH navodeći „1. Dom naroda. Dom naroda će se sastojati od 15

²¹⁷ Milorad Dodik, Izvorni principi Dejtonskog sporazuma i njihova revizija, Petnaest godina Dejtonskog sporazuma u budućnost Republike Srpske, Nova srpska politička misao, Beograd, 2011., str.141

²¹⁸ Ibid, str.137

²¹⁹ Ustav Bosne i Hercegovine, član V/1(a)

delegata, dvije trećine iz Federacije (uključujući 5 Hrvata i 5 Bošnjaka) i jednu trećina iz Republike Srpske (5 Srba).²²⁰ Odredbe ustava koje primenjuju teritorijalni princip su odredbe o sastavu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH „Predstavnički dom će sačinjavati 42 člana, dvije trećine se biraju sa teritorija Federacije, a jedna trećina sa teritorija Republike Srpske,“²²¹ Saveta ministara „b) Najviše dvije trećine svih ministara mogu biti imenovani sa teritorije Federacije. Predsedavajući će takođe imenovati zamjenike ministara (koji neće biti iz istog konstitutivnog naroda kao njihovi ministri) , koji će preuzeti dužnost nakon odobrenja predstavničkog doma,²²² i Ustavnog suda „a) Četiri člana bira predstavnički dom Federacije, a dva člana skupština Republike Srpske. Preostala tri člana bira predsednik Evropskog suda za ljudska prava nakon konsultacija sa predsedništvom.“²²³

Vidljivo je da Ustav Bosne i Hercegovine favorizuje konstitutivne narode, u određenim delovima, u odnosu na nekonstitutivne narode (ostale manjine) i građane (koji se ne svrstavaju ni u jednu grupu naroda i manjina). Odluka Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić-Finci“ protiv Bosne i Hercegovine, je donesena u korist oštećenih, kojom se zahteva proširivanje koncepta kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda i na „ostale“, kada su u pitanju mogućnosti prava izbora da budu birani u Predsedništvu BiH i Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH. Odluka suda nije osporena od strane nijedne konstitutivne zajednice, te se očekuje da će etnonacionalni princip federalizma biti zamenjen, teritorijalnim načelom. Dom naroda kao drugi dom Parlamentarne skupštine kroz svoju strukturu primenjuje etnonacionalni princip „jedan narod-jedan glas“, koji se dalje produbljuje kroz teritorijalne i etnonacionalne kvote. Svaki konstitutivni narod, nezavisno od procenta učešća u stanovništvu ima pet delegata u (5 Srba, 5 Bošnjaka i 5 Hrvata), a ovakva struktura je primenjena i u Predsedništvu (Srbin, Bošnjak i Hrvat). Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH oslikava strukturu teritorijalnog principa. Predstavnički dom čini 28 poslanika iz Federacije BiH i 14 iz Republike Srpske, što na osnovu primenjenih kvota možemo gledati kao na „jedan čovek, jedan glas“, s obzirom na strukturu stanovništva u Bosni i Hercegovini. Savet ministara čine 2/3 ministara koji se biraju iz Federacije BiH i 1/3 koji se biraju iz Republike Srpske, što podrazumeva teritorijalne kvote, ali ne i etničke. Ustavni sud je takođe baziran na teritorijalnom principu gde se sudije biraju 4 (četiri) u Parlamentu Federacije BiH, 2 (dvoje) u Narodnoj skupštini Republike Srpske, bez etničke kvote. Razlikovanje teritorijalnog i etničkog federalizma delimično gubi na značenju nakon što je Ustavni sud BiH donio odluku o konstitutivnosti naroda u BiH, ali ne možemo umanjiti činjenicu da su entiteti konstitutivni delovi Bosne i Hercegovine, što sve skupa ukazuje, da je Opštim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini, Aneksom IV, pored etnonacionalnog federalizma, u većem obimu sadrži teritorijalni federalizam. S obzirom da je Bosna i Hercegovina složena, federalna država, jasno je da je taj teritorijalni princip poslužio za prihvatanje njenih razlika.

²²⁰ Ustav Bosne i Hercegovine, član IV/1

²²¹ Ustav Bosne i Hercegovine, član IV/2

²²² Ustav Bosne i Hercegovine, član V/4(b)

²²³ Ustav Bosne i Hercegovine, VI/1(a)

III EVROPSKA UNIJA I BOSNA I HERCEGOVINA

1. Politika proširenja EU prema zemljama Zapadnog Balkana

Evropsko proširenje se veoma često u akademskoj literaturi posmatra iz institucionalne perspektive, koju prati analiza zvaničnih dokumenata Evropske komisije ili Saveta Evrope. Međutim, poslednjih godina, ovoj oblasti posvećene su i analize koje su bazirane na uloge pojedinih država članica, koje su svojim delovanjem ili osporavanjem, kočile politiku proširenja. Proširenje je u srcu evropskog projekta. Široko se smatra jednim od najuspešnijih politika Evropske unije, bez obzira na odluku Velike Britanije da napušta Evropsku uniju („*Brexit*“), zajednicu koja je počela sa samo šest članova, a sada broji 27.²²⁴ Članice Evropske unije su: (1957): Nemačka, Francuska, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg, (1973) Velika Britanija (1973-2020), Irska i Danska, (1981) Grčka, (1986) Španija i Portugal, (1995) Austrija, Švedska i Finska, (2004) Estonija, Letonija, Litvanija, Poljska, Češka Republika, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Kipar i Malta, (2007) Bugarska i Rumunija, (2013) Hrvatska. Politički interesi i nacionalna politika zemalja koje su pokazale podršku za proširenje na Zapadni Balkan su Nemačka, Velika Britanija, Francuska, Grčka, Mađarska, Italija i Kipar, s jedne strane, dok su Francuska i Holandija svojim delovanjem posredno vršile uticaj na blokiranje procesa proširenja, smatrajući da dotična zemlja pristupnica nema osnovu za dalji napredak, s druge strane. Mogu se izdvojiti i spoljnopolitičke inicijative, agende i procesi, kao na primer „nemačko-britanska inicijativa“, Berlinski proces, Bledski strateški forum, gde se izdvajaju i faktori uticaja, vidljivi kroz, političke i geografske veze sa regionom, istaknuti prioriteti spoljne politike zemlje članice, nacionalni ideološki prioriteti i generalna zabrinutost prema budućnosti evropskog projekta, koji skupa gledajući, osporavaju dalje proširenje na Zapadni Balkan, uz činjenicu da nijedna od zemalja još uvek nije u potpunosti usaglasila svoje politike sa politikom Evropske unije. Konkretni primeri osporavanja zemalja članica tiču se na primer, slučaj Makedonije-veto Grčke zbog imena Makedonija ili veto Bugarske zbog spora oko jezika i istorije, zatim veto Holandije na otvaranje pristupnih pregovora sa Albanijom, gde se ističe zabrinutost zbog problema korupcije.

Nedovoljno konsolidovana demokratija, u kombinaciji sa dubioznom istorijom i reputacijom regiona, u Zapadnoj i Centralnoj Evropi podstakao je veliki skepticizam u javnom mnjenju EU o brzom šablonu proširenja Unije na Zapadni Balkan. Nakon što su francuski i holandski stavovi protiv konstitucionalnih promena rashladili atmosferu za brzo proširenje, u javnom mnjenju EU i među elitama, pojavio se veliki skepticizam povodom hitnosti pristupanja zapadno-balkanskih država. Nakon što su 2007. godine Bugarska i Rumunija ušle u EU, radi novih mera nadzora uvedenih povodom uočenih nedostataka u njihovoj praksi, postalo je jasno da preostale države Zapadnog Balkana neće ući ni brzo ni lako. Tome u prilog idu i podaci Evrobarometra već 2006. godine, koji su pokazivali da je većina stanovnika članica EU podržala konačno priključenje većine država Zapadnog Balkana, ali, pod uslovom da zemlje regiona ispune sve obavezne uslove za članstvo. Podrška nije pokazivala veliki optimizam. Najveću podršku dobijala je Hrvatska, a najmanju Bosna i Hercegovina i Kosovo. S jedne strane, skepticizam EU, u vezi sa koristima od prijema država regiona polazio je od više faktora, a najviše su se isticali, da su zemlje Zapadnog Balkana zaostajale u političkoj kulturi i da pate od dubokog demokratskog deficita u poređenju sa starim članicama Unije. S druge strane, na primer, veliki delovi javnosti u Francuskoj (54%), Nemačkoj (52%), Luksmburgu (50%), Finskoj (47%), Austriji (45%), Holandiji (44%) i Belgiji (41%), pokazivali su da osećaju frustracije, ljutnju ili strah kad bi čuli razgovor na temu proširenja.²²⁵

²²⁴ James Ker-Lindsay, Ioannis Armatolas, Rosa Balfour i Corina Stratulat, *The national politics of EU enlargement in the Western Balkans, Southeast European and Black Sea Studies*, Routledge, Taylor&Francis Vol . 17, No. 4, 511–522, dostupno na: <https://doi.org/10.1080/14683857.2017.1424398>, str.511

²²⁵ Eurobarometar: *The Future of Europe* (Brussels, European Commission, 2006)

Iz perspektive politike proširenja, danas je pažnja fokusirana na zemlje Zapadnog Balkana²²⁶, dakle, Srbiju, Crnu Goru, Makedoniju, Albaniju, Bosnu i Hercegovinu i Kosovo, region koji se od 1990-tih godina obeleženim ratnim sukobima (BiH, Kosovo, Makedonija) posmatra kao „region visokog rizika po bezbednost“. Tu su i druge ocene ovog regiona, u smislu nerešenih nacionalnih granica, slabih državnih struktura, loše uprave, zatim, nizak nivo demokratije, visok nivo kriminala i korupcije, nizak nivo ekonomskog razvoja, ali i autoritativno upravljanje, koje utiče na pravosuđe, medije i civilno društvo, a sve to, predstavlja negativne faktore uticaja na integracioni kapacitet.

Na politiku proširenja na Zapadni Balkan se generalno gleda kao prirodnu fazu u daljem proširenju, *prvo* sa geografskog aspekta jer Zapadni Balkan jeste periferija Evrope, *drugo*, bezbednosnog aspekta, jer *de facto*, ovaj region je okružen zemljama članicama Evropske unije i logično bi bilo tzv. „rupu na geografskoj karti EU“ stabilizovati i zatvoriti. U tom pogledu, bez obzira što je perspektiva članstva garantovana u zvaničnim dokumentima Evropske unije²²⁷, nakon zamora od proširenja, javlja se zabrinutost unutar Evropske unije od strane pojedinih zemalja članica, a najviše Francuske, gde se liberalizacijom viznog režima potvrđuje argumentacija straha od masovne emigracije stanovništva i njihovog integrisanja u EU, ali i drugih problema (unutražnjih i sa susedstvom), zatim kriminala i korupcije, lošeg upravljanja, koje svakako, nisu na listi vrednosti razvijene evropske demokratije.

Politika proširenja se posmatra iz različitih perspektiva. *Prva*, tradicionalna, zasnovana na logici šire političke i geografske integracije, *druga*, ideja da je proširenje deo šire politike unapređenja evropskih vrednosti²²⁸, i *treća*, po tvrdnjama *Grabbe-a i De Munter*, da se Evropska unija smatra reformskim telom, koje uz transformativnu moć radikalno redefiniše i poboljšava ekonomske, političke i socijalne uslove.²²⁹ O transformativnoj moći Evropske unije, pisali su *Frank Schimmelfennig i Ulrich Sedelmeier*, kao i mnogi drugi autori, čije su analize pratile integraciju postkomunističkih zemalja, što se generalno smatra, uspešnim evropskim projektom politike proširenja.²³⁰ I najvažnije, jeste, da se na Evropsku uniju gleda kao najbolji primer upravljanja konfliktima, u ljudskoj istoriji,²³¹ što je potvrđeno Nobelovom nagradom za mir 2012. godine.²³² U naučnom opusu ponuđene literature politike proširenja, vodili smo se radovima *Moravcsik-a, Vachudove, Grabbe-a, Sedelmeier-a, Schimmelfennig-a, Tanje Borzel* i drugih važnih autora koji su dali odgovore, zašto EU kao jedinstveni politički entitet želi da se širi, kao i način na koji je ovaj proces vođen od strane EU i kandidata za članstvo. Nešto manje empirijskih istraživanja politika država članica, prema politici proširenja bilo je zastupljeno u ponuđenoj literaturi, a mi smo se opredelili za mišljenja autora *Lindsay, Balfour i Stratulat*.

²²⁶ Zapadni Balkan je politički termin za zemlje obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja, odnoio se na zemlje ex Jugoslavije – Slovenija + Albanija, ali ulaskom Hrvatske u EU 2013.godine, danas je to 6 zemalja.

²²⁷ Samit EU-Zapadni Balkan, Solun, C/03/163 Thessaloniki, 21 June 2003, 10229/03

²²⁸ Haukkala Hiski, The European Union as a regional normative Hegemon: The Case of European neighbourhood policy. In Normative power Europe: Empirical and theoretical perspectives, ed. Richard Whitman, pp.45-64, 2011, Basingstoke: Palgrave Macmillan

²²⁹ Uporodi: Grabbe Heather, Six lessons of enlargement ten years on: The EU's transformative power in retrospect and prospect, 2014, JCMS: Journal of Common Market Studies 52:40-56; Grabbe Heather, The EU's transformative power. Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe, 2015, Basingstoke: Palgrave; De Munter André, The enlargement of the union, Fact sheets on the European Union, European Parliament, 2017, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_5.5.1..pdf, 14.05.2022,16:00

²³⁰ Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.), The Europeanization of Central and Eastern Europe 2005, Ithaca, NY: Cornell University Press

²³¹ Bruno Coppieters, Michael Emerson, Michael Huyseune, Tamara Kovziridze, Gergana Noutcheva, Nathalie Tocci and Marius Vahl, Europeanization and conflict resolution. Case studies from the European periphery, 2004, Gent: Academic Press

²³² Za više informacija: https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/lauerates/2012

Iako, Evropsku uniju određuje kao međunarodnu organizaciju, *Tanja Mišćević* napominje da to nije opšteprihvaćen stav.²³³ Ono što izaziva veliki problem u definisanju šta Evropska unija jeste, u stvari je to, što je ona neodređena, jer se nalazi između mnogih stvari (tzv. „*koncept betweeness*“)- to je oblik kako političkog tako i ekonomskog poretka, koji se karakteriše velikom ambivalentnošću, jer „...Unija pluta između politike i diplomatije, između države i tržišta, i između vlade i upravljanja.“²³⁴ Za *Tanju Mišćević*, kao centralni element evropske integracije može se posmatrati pokušaj da se kontrolišu troškovi moderne nacionalne države u Evropi, a posebno, ali ne samo to, njihova nesposobnost da sporove rešavaju pregovorima, kao i nesposobnost međunarodnog sistema da kontroliše te sporove.²³⁵ “Evropska zajednica je trebalo da bude „protiv otrov“ za negativna obeležja država i državnih odnosa, a njeno formiranje pedesetih godina smatra se početkom procesa koji treba da predstavlja eliminaciju ovih pojava.“²³⁶ *Pol Tejlor* smatra da je evropska integracija dostigla visok nivo, u mnogim oblastima je EU ostvarila pobedu, ali postoje opasnosti koje prate potcenjivanja sadašnjih teškoća. Za njega Evropska unija ima veliki uticaj na svet i moć, na primer, da u saradnji sa Ujedinjenim nacijama, deluje na smirivanje kriza. Zbog toga, složićemo se, u pogledu evropske integracije moramo zauzeti realistički stav.²³⁷

Za *Moravcsik i Vachudova*, nakon sloma komunizma, ujedinjenja zapadne i istočne Evrope, kroz značajno proširenje 2007. godine, Evropska unija je možda najvažniji instrument jedinstvene politike na raspolaganju za dalji razvoj stabilnijeg i prosperitetnijeg kontinenta (...). Očigledni uspeh proširenja i uslovi pod kojima se dešava proširenje, iznenadili su mnoge analitičare i kritičare.²³⁸ *Evropska komisija* na proširenje gleda kao proces koji podstiče reforme u državama kandidatima i „jača mir i stabilnost u Evropi.“²³⁹ Za *Miladu Anna Vachudova* zemlje članice EU i dalje vide proširenje kao pitanje nacionalnog interesa jer donosi neto ekonomske i geopolitičke koristi tokom dužeg perioda.²⁴⁰ Mišljenja je, da su nove i stare države članice podjednako imale geopolitičku korist od veće stabilnosti i bezbednosti ali i ekonomsku korist zbog proširenog tržišta. Prema tome, Evropska unija, može verodostojno da tvrdi, da je proširenje najuspešnija politika koja promovise demokratiju, a koju je do sada sproveo spoljni akter.²⁴¹ *Hether Grabbe* tvrdi da je proširenje najuspešnija spoljna politika EU, ali, ipak nacionalne vlade sve više pokušavaju da ga same kontrolišu. S obzirom na ogromne unutrašnje implikacije prijema novih članica, nije iznenađujuće da postojeće države članice žele da imaju veću reč o tome ko ulazi, kada i pod kojim uslovima. Paradoks je, da bi vlade mogle da unište proširenje, ako se previše mešaju. Uspeh politike proširenja, u poslednjih 25 godina, u velikoj meri je posledica uloge uslovljavanja u podsticanju zemalja, da se transformišu kako bi ispunile standarde EU.²⁴²

²³³ Tanja Mišćević, *Nova era međunarodnih organizacija*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 264

²³⁴ Brigit Laffan, *The European Union: A distinctive Model of Internationalization*, *EioP*, Vol. 1 (1997), No. 018, str. 1. U: Tanja Mišćević, *Nova era međunarodnih organizacija*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 264

²³⁵ Tanja Mišćević, *Nova era međunarodnih organizacija*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 264

²³⁶ J. H. H. Weiler, U. Haltern, F. Mayer, *European Democracy and Its Critique-Five Uneasy Pieces*, Harvard Jean Monet Working Paper Series, 1/95, 1995, str.15

²³⁷ Pol Tejlor, *Kraj evropske integracije*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str.11

²³⁸ Andrew Moravcsik i Milada Anna Vachudova, *National Interests, State Power and EU Enlargement*, *East European Politics and Societies*, Vol.17, No.1, pp.42-57

²³⁹ European Commission, 2009. *Five Years of an Enlarged Europe: Economic Achievements and Challenges*, *European Economy*, No.1/2009.

²⁴⁰ Milada Anna Vachudova, *EU Enlargement and State Capture in the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality? „EU Leverage and National Interests: The Puzzles of Enlargement Ten Years on*, *Journal of Common Market Studies* 52, 1(2014): pp.122-138

²⁴¹ Milada Anna Vachudova, *EU Enlargement and State Capture in the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?*, Chapter 4: *EU Enlargement and State Capture in the Western Balkans*, January, 2019, pp.65

²⁴² Heather Grabbe, foreword by Rosa Belfour i Corina Stratulat, *EU member states and enlargement towards the Balkans*, EPC Issue Paper, No. 79, July, 2015

Povodom obeležavanja Dana Evrope, 9. maja 2012. godine, tadašnji komesar za proširenje Štefan File izjavio je: „proširenje je DNK Evrope. To je ključna politika EU. Najmoćniji instrument transformacije i služi kao snažan podsticaj za reforme. Proširenje je najefikasnije sredstvo koje imamo za jačanje bezbednosti. Zajedno u ujedinjenoj Evropi možemo se suočiti sa posledicama globalizacije, finansijske krize ili klimatskih promena.“²⁴³ Razlozi za privlačnost Evropske unije su očigledni. Evropska unija ima ogromno tržište, pa članstvo u njoj daje pristup gotovo 447,7 miliona potrošača.²⁴⁴ Ona je okvir u kome se podstiče razvoj visokih standarda upravljanja i civilnog društva, sa naglašavanjem uloge zakona, na pravu za udruživanje u političke stranke i sindikate, na radnim standardima i demokratski izabranom vlašću. „U svojim zakonima, ako ne uvek i u svojoj praksi, njeni članovi štite prava i interese manjina. Osim toga, kao unija država, Evropska unija se nikada nije silom nametala. Ona, međutim, traži od svojih budućih članova da prihvate liberalne vrednosti, vladavinu zakona i tržišnu privredu.“²⁴⁵ Evropska unija je u stanju da nametne uslove izložene u kriterijumima iz Kopenhagena, koje svaki kandidat mora da ispuni, ako hoće da pristupi Evropskoj uniji. Ispunjavanje uslova, političkih i ekonomskih, podržanih finansijkom i tehničkom pomoći, je prilika za sprovođenje poželjnih unutrašnjih promena, koje ne moramo posmatrati samo iz ugla evropskih integracija. Za razliku od Sjedinjenih američkih država, Evropska unija je razvila sposobnost da zahteva da se njene vrednosti primenjuju izvan EU, a da pri tome ne izaziva nepotrebne i nezaslužene resantimane. Uopšteno gledajući, to se pozdravlja u pomenutim zemljama kao prilika za pokretanje poželjnih unutrašnjih reformi.²⁴⁶ Po mišljenju *Belfour i Stratulat*, dinamika između EU i Zapadnog Balkana služi kao odličan primer da politika stoji na putu napretka s obe strane, dakle, oni koji su na vlasti i odgovorni za postizanje uspeha moraju da pokažu stvarnu angažovanost u procesu evropskih integracija.²⁴⁷ Uzimajući u obzir istorijsku perspektivu, Evropljani su se često razilazili između sebe, ali su zajedno u Uniji moćno sredstvo privlačenja. Upravo su Evropljani ponekad i preko šireg multilateralnog okvira, kao što su Ujedinjene nacije, ispunjavali humanitarne i razvojne praznine koje je iza sebe ostavljala politika Sjedinjenih država (...) Politička kultura Evropljana pokazuje veću sklonost od američke politike da pruži podršku kako u oblasti razvoja tako i u ublažavanju kriza. Prema američkoj političkoj kulturi, ljudi treba da sami sebi pomažu umesto da očekuju pomoć od drugih.²⁴⁸

Uspešno pristupanje zemalja Zapadnog Balkana je, s jedne strane, prioritet politike proširenja EU, a s druge, prioritet spoljne politike zemalja Zapadnog Balkana. Na samitu u Solunu 2003. godine lideri Evropske unije su dali obećanje da je budućnost Balkana unutar Evropske unije i da će zemlje postati sastavni deo EU, kada ispune utvrđene kriterijume. S obzirom na tešku prošlost 90-tih i intervenciju NATO snaga i UN-a, može se konstatovati, da je region Zapadnog Balkana najveći izazov i test kredibiliteta politike proširenja, kao spoljne politike Evropske unije. Ključna pitanja koja se vode u vezi pristupanja zemalja Zapadnog Balkana su: „da li se može očekivati od EU, da će uz transformativnu moć i uslovljavanje, efikasno uticati na pomirenje među zajednicama, susedima i da ubrza reforme i privredni rast?, zatim, „da li integracija u EU može pružiti stabilnost i prosperitet na Balkanu?“, što u opštem kontekstu, politiku proširenja stavlja u strateški okvir i širu perspektivu razvoja i uticaja politike, koja je od 90-tih godina imala sasvim drugačiji pristup prema državama Centralne i Istočne Evrope i Zapadnog Balkana. Glavni i osnovni pokretač politike proširenja ne dolazi od ekspanzionističkih ambicija EU, već želje zemalja koje guraju proces iznutra prema članstvu, uz poštovanje evropskih vrednosti, pravila i kriterijuma. Za vreme Hladnog rata, mogućnost proširenja bila je ograničena na Zapadnu Evropu, da bi se

²⁴³ <https://www.glassrpske.com/lat/novosti/region/file-crna-gora-u>, 15.05.2022, 12:32

²⁴⁴ Početkom 2019. godine, broj stanovnika EU, kada je imala 28 članica, iznosio je 513,5 miliona, ali je smanjen nakon što je 2020. godine Velika Britanija i zvanično napustila evropski blok

²⁴⁵ Pol Tejlor, Kraj evropske integracije, Službeni glasnik, 2010, str.161

²⁴⁶ Pol Tejlor, Kraj evropske integracije, Službeni glasnik, 2010, str.161

²⁴⁷ Uporedi: Rosa Belfour, Corina Stratulat, EU member states and enlargement towards the Balkans, EPC Issue Paper, No.79, July,2015, pp.xiv

²⁴⁸ Pol Tejlor, Kraj evropske integracije, Službeni glasnik, 2010, str.162

proširenje kao politika pojavilo nakon raspada Sovjetskog Saveza, kada su zemlje Centralne i Istočne Evrope izrazile želju da se pridruže. Od tada, Evropska unija definiše kriterijume iz Kopenhagena i Madrida, kao i predpristupnu politiku za zemlje Istočnog bloka. Kriterijumi iz Kopenhagena, politički, ekonomski i administrativni (Madrid) su osmišljeni da zaštite EU i njene članice od rizika poremećaja, koji proizilazi iz pristupanja zemalja, u kojima je politička i ekonomska stabilnost krhka, a administrativni kapaciteti slabi. Demokratija, vladavina prava, ljudska prava i zaštita manjina, tržište sposobno da se bori sa konkurencijom i dobra uprava su kriterijumi koji nisu bili nerazumni, niti nedostižni, što se potvrdilo 2007. godine, kada su tzv. „velikim praskom“ i države Istočnog bloka prišle EU. Kriterijumi su osmišljeni na način, da se postepenim putem, kroz faze pristupanja, dođe do integracije. Zemlje članice imaju svu nadležnost u donošenju odluka o proširenju, jer je proces međuvladin, a Evropska komisija ima uticajnu ulogu u razvoju i vođenju politike.

U slučaju zemalja Zapadnog Balkana, politika proširenja se može smatrati uspešnom, zbog povećanja bezbednosti, stabilnosti i prosperiteta, ali i saradnje među susednim zemljama kroz regionalnu politiku. Dok za zemlje koje su pristupile EU, proširenje se može smatrati kao uspešnom politikom kada institucije i politike EU funkcionišu bez zastoja, što znači, potpuna apsorpcija i konsolidacija evropskih vrednosti i pravila. Pouke proširenja iz 2004/2007 godine, veoma su uticale na stav Evropske unije prema budućim proširenjima, uključujući i zemlje Zapadnog Balkana. Na primer, ulaskom Kipra kao podeljenog ostrva, pouka je da pitanje rešenih nacionalnih granica sa susedima mora biti uslov koji se mora ispuniti. Taj problem je izražen na primeru zemalja bivše Jugoslavije, pa tako i danas imamo nerešena pitanja između Srbije –Hrvatske; Srbije-BiH; BiH-Hrvatske; Srbije-BiH-Crna Gora. Druga lekcija, vezana je za upravljanje standardima EU, usvajajući novi pristup, gde su poglavlja koja se tiču vladavine prava, osnovnih prava i sloboda, kao i bezbednost tretirani kao prioritet pristupnih pregovora, gde se koristi mehanizam nagrade i sankcija. Sa ovim izmenama u pristupu politike proširenja, uslovljavanje je postalo efikasnije u pretpristupnoj fazi pregovora, u vidu „mrkve i štapa“, za razliku od otvaranja i zatvaranja poglavlja. Zemlje Zapadnog Balkana su novim pristupom iz 2012. godine podvrgnute strožijim pravilima od prethodnih kandidata, kao što je i pristup proširenja bio drugačiji za zemlje u periodu od 1993-1995 od onih 2004-2013 godine, što govori da EU izvlači pouke iz svakog prethodnog proširenja i ugrađuje u Strategiju proširenja.²⁴⁹ Sve ovo je ukazivalo, na promene u pristupu politike proširenja uslovljene demokratskim statusom zemlje, nivoom ekonomskog razvoja i administrativnim kapacitetom.

Noviji argumenti da je poslednjih godina proširenje sve više pod kontrolom država članica, uz smanjeni uticaj Komisije se odražava kroz: 1. tvrdnju nemačkog Bundestaga o većoj kontroli nad stavovima vlade o proširenju i 2. promena francuskog Ustava koji obavezuje vladu da održi referendum o novom proširenju, osim ako ne dobije većinu u Nacionalnoj skupštini. Politika proširenja je uvek bila pod strogom kontrolom država članica, posebno kroz formulisane procedure za pristupne pregovore, koje su međuvladinog karaktera. Na primer, sve odluke o proširenju donose se na Savetu jednoglasno, a važne odluke donose šefovi vlada u Evropskom savetu. Evropski parlament ima ulogu na kraju pregovora, dok države članice potpisuju Ugovor o pristupanju, a nacionalni parlamenti imaju poslednju reč o proširenju tokom ratifikacije Ugovora. Može se zaključiti da je proširenje međuvladin mehanizam po utvrđenim merilima. Ustavna priroda proširenja regulisana je odredbama koje su uspostavljene u primarnom pravu EU, u smislu, da se Unija ne može proširiti bez pribegavanja specifičnom mehanizmu utvrđenom ustavnim poveljom EU. Procedura proširenja zasnovana na Ugovoru o EU i ulozi država članica određena je

²⁴⁹ Badinterova komisija- „balkanski graničar“- granice na ZB uspostavila je međunarodna arbitražna komisija, kolokvijalno poznata kao Badinterova komisija 1991. godine, davajući okvir za formiranje nezavisnih država na teritoriji bivše SFRJ. Komisiju je uspostavio Savet ministara Evropske ekonomske zajednice, da bi se na miran način rešila kriza u Jugoslaviji, koja je bila u fazi raspadanja. Okvir za osnivanje samostalnih država bio je Ustav iz 1974. godine SFRJ. Članovi komisije, bili su predstavnici ustavnih sudova EEZ.

strukturalnim principima pravnog poretka EU, kao i specifičnom funkcijom procedure u sistemu uspostavljenom Ugovorom o EU. Postupak uključuje države članice, a ne strane ugovornice, prema članu 1. Ugovora o EU.²⁵⁰ Za teoriju liberalnog intergovernmentalizma, zemlje koje dobijaju najviše od uključenja u intezivniju međudržavnu saradnju, koja je njima najatraktivnija u odnosu na jednostrano kreiranje politike, imaju najviše preferencija za dogovor. Stoga su i one spremne na kompromis. Od 1990-te godine, asimetrija u pregovaranju je očigledna u predpristupnom procesu, u kojem se moraju ispuniti kriterijumi iz Kopenhagena i usvojiti i implementirati *acquis communautaire*, da bi postali kandidati. Članstvo u EU je ostalo pitanje neto nacionalnog interesa. Kakvi su izgledi da se Zapadni Balkan priključi proširenju? Pored poznatih problema lošeg upravljanja, korupcije i kriminala, istorijske zavisnosti od spoljnih aktera, nasleđa etničkih društvenih i verskih sukoba, nesređenih problema sa granicama i problemom državnosti, kada se objektivno uzme u obzir, Zapadni Balkan je u težoj poziciji nego što su bile zemlje Istočnog bloka, pa je za očekivati da i put pristupanja bude mnogo duži od 15 godina. S tim, da se ni Evropska unija nije susretala sa spoljnopolitičkim problemima koji je danas muče. Međutim, ako pristupanje Zapadnog Balkana posmatramo sa pozitivnog aspekta, na primer, pristupanje Slovenije i Hrvatske Evropskoj uniji, govori da je moguć pozitivan ishod, ali uz ocenu, da su obe države prvo postale članice NATO-a,²⁵¹ da su bez spoljnopolitičkog uticaja Rusije i Kine, i da su katolici u najvećem delu stanovništva.²⁵²

Spoljni izazovi kredibilne perspektive EU stavljaju politiku proširenja u okvir strateškog pristupa, zbog promene u geopolitičkoj situaciji, posebno od 2014. godine kada je Rusija anektirala poluostrvo Krim. To je bio veliki bezbednosni izazov za EU, koji je u 2022. godini eskalirao i doveo do „specijalne operacije“ Rusije nad Ukrajinom, koja se sasvim sigurno može oceniti kao ratni sukob. Rusija je promenila stav prema širenju NATO-a prema granicama Rusije, upozoravajući na crvenu liniju, Ukrajinu, ali i teritorije drugih zemalja uz njenu granicu. Za razliku od Kine, Rusija ima geopolitičke interese na Zapadnom Balkanu, uz tradicionalne jake odnose sa pravoslavnim delom Balkana (Srbija, Republika Srpska (BiH), Crna Gora, Severna Makedonija). Geopolitičko pitanje Rusije, je svakako pitanje članstva u NATO-u zemalja Zapadnog Balkana. Geopolitički vakum stvoren odloženim izgledima za članstvo u EU i smanjenjem interesa za region Zapadnog Balkana povećao je spoljnopolitički uticaj Rusije, Kine, Turske i Saudijske Arabije zbog ekonomske krize (2008), migrantske krize (2013), ukrajinske krize (2014) i COVID-a 19 (2020). Turska i Saudijska Arabija imaju snažnu strategiju meke moći, koja je najvidljivija u Bosni i Hercegovini kroz medije i obrazovni sistem. Zalivske države povećavaju svoje prisustvo kroz investicije u Bosni i Hercegovini i Srbiji, vršeći veliki uticaj na islamsku zajednicu sa Turskom, koja je izvođač velikih infrastrukturnih projekata u Srbiji i Bosni i Hercegovini, kao i Saudijska Arabija („Beograd na vodi“). Kina je inicijativom 17+1, okupila zemlje Centralne, Istočne i Jugoistočne Evrope, u čijoj osnovi stoje bliski odnosi sa Evropom i veliki infrastrukturni projekti. „Od 2007. do 2017. godine, Peking je najavio 12 milijardi eura u pozajmicama za građevinske projekte u 16 zemalja, od čega je trećina otišla na Srbiju, a zatim u BiH (21%) i Crnu Goru (7%), što je pokazala studija Evropske investicione banke. Prema studiji IMF-a iz 2017. godine, Kina je uložila najmanje 6.2 milijarde eura u železnicu, energetiku i izgradnju puteva na Zapadnom Balkanu.“²⁵³ Zabrinutost Evropske unije za kineski model investiranja, pored spoljnog uticaja koji vrši putem meke moći, podrazumeva i način finansiranja, suprotan demokratskom učinku evropskih fondova, gde se države obavezuju na borbu protiv korupcije. Tako princip transparentnosti, kao i

²⁵⁰ Ugovor o Evropskoj uniji (prečišćen tekst), „Službeni list Evropske unije“ C 202/13, od 7.6.2016.(HR)

²⁵¹ Slovenija je ušla u NATO 2004. godine, a Hrvatska 2009. godine

²⁵² Slovenija- 68-72% katolici;

http://www2.filg.uj.edu.pl/~wwwip/postjugo/texts_display.php?id=409,15.05.2022.,11:56

Hrvatska- 86,28% katolici prema popisu stanovništva iz 2011. godine

https://hr.wikipedia.org/wiki/Religija_u_Hrvatskoj, 15.05.2022.,11:58

²⁵³ <https://www.slobodnaevropa.org/a/kina-nastavlja-sa-projektima-na-balkanu-u-srbiji-bih-i-crnoj-gori-zadovoljni/31094244.html>, 15.05.2022.,13:25

demokratske procedure, ne postoje u kineskoj kulturi poslovanja. U više navrata, kineska ulaganja bila su predmet razmatranja evropskih parlamentaraca koji su upozoravali da se kineski projekti u zemljama Zapadnog Balkana kose sa evropskim pravilima²⁵⁴. Predsednica Evropske komisije Ursula von der Leyen (*Von der Leyen*) izjavila je da "Evropska unija sa zabrinutošću prati rastući kineski uticaj u Srbiji"(...) i da je Zapadni Balkan dio Evrope, a ne stanica na novom Putu svile".²⁵⁵

Đukanović je mišljenja da tokom XIX i XX veka izraz Balkan i balkanizacija postaju sinonimi za brojne verske i nacionalne antagonizme, unutrašnje fragmentacije, učestalo iracionalno ponašanje, a često i za dominaciju paganskog odnosno predhrišćanskog nasleđa. Sinonimi za Balkan i balkanizaciju tako postaju retrogradnost (nazadnost), neprihvatanje dostignutih civilizacijskih dostignuća i vrednosti, „ciklična“ verska netrpeljivost, itd. Dalje, smatra on, da tome doprinosi istinska balkanska multietničnost i multikonfesionalnost, kao i brojni problemi koji se s tim u vezi pojavljuju na ovom izrazito heterogenom području, a posebno u njegovim centralnim delovima (Makedonija, Kosovo i BiH).²⁵⁶Region Zapadnog Balkana, trebalo je prvo stabilizovati, implementirati i sprovesti mirovne sporazume (Dejtonski sporazum, Kumanovski sporazum nakon čega je usvojena Rezolucija UN-a 1244, Ohridski sporazum, Briselski sporazum) da bi se počelo sa razvojem odnosa među sukobljenim stranama kroz regionalnu saradnju. Ono što je specifično za zemlje Zapadnog Balkana je, da se tranzicija i pomirenje među sukobljenim stranama odvijao u isto vreme, uz prvu fazu tzv. „predpregovaračku“ sa Evropskom unijom. Zemlje obuhvaćene regionalnom saradnjom bile su na početku razvoja spoljnopolitičkih odnosa sa Evropskom unijom, ali i drugih međunarodnih organizacija koje su bile zadužene za stabilizaciju regiona poput NATO-a, OEBS-a i UN-a, čija uloga je bila izgradnja mira i sprečavanje novih kriza na Balkanu. Evropska unija je zauzela poziciju glavnog pokretača i finansijera tih „novih“ odnosa u regionu, koji su počeli od pomirenja i uspostavljanja diplomatskih odnosa. U toj fazi približavanja nudila je političku, administrativnu i međunarodno-pravnu pomoć na različitim nivoima. Razvoj strategije EU prema Zapadnom Balkanu smo analizirali na osnovu zvaničnih dokumenata Evropske unije, gde se njihovim sadržajem može konstatovati, da se do Pakta stabilnosti, više fokusirala na stabilnost i mir, demokratizaciju i regionalnu saradnju.

Nakon završetka rata u Bosni i Hercegovini u saradnji sa drugim međunarodnim organizacijama pokrenuto je nekoliko regionalnih inicijativa. Jedna od prvih inicijativa bio je *Royaumont Process*. Pokrenut je u decembru 1996. godine, za vreme francuskog predsedavanja EU-om. To je bila inicijativa za stabilnost i dobrosusedstvo u Jugoistočnoj Evropi, s ciljem da se konsoliduje mir i stabilnost u regionu. Shvatajući da i pored mirovnog sporazuma trebaju novi analitički i diplomatski alati, koji bi se efikasno suočili sa problemima jugoistoka Evrope, uzimajući u obzir činjenicu, da u tom regionu žive narodi koji se razlikuju po etničkoj pripadnosti, kulturi i veri. Nakon pada komunizma, u nedostatku zdravih demokratskih i trajnih državnih i građanskih struktura uspostavljenih konsenzusom, ove snage su region pretvorile u region visokog rizika po izbijanje ratova. Royaumont proces vođen je vizijom ujedinjenja, proširene evropske porodice, zasnovane na principima mira, stabilnosti, saradnje i demokratije. Jer, iskustvo EU pokazalo je da se mir, stabilnost i ekonomski prosperitet mogu postići kroz proces integracije i saradnje, uprkos razlikama koje razdvajaju različite države i narode (na primer Nemačke i Francuske). Budući da pristup Royaumont procesa ima za cilj da prati implementaciju Dejtonskog sporazuma, stavljajući ga u širu perspektivu u cilju promovisanja stabilnosti i dobrosusedstva, posebno kroz postizanje dijaloga, kontakata i saradnje definisano je sledeće:

²⁵⁴ Projekti Kine u BiH: Termoelektrana „Stanari“ (RS), Izgradnja hidroelektrane „Dabar“ i „Ulog“(RS), Bolniva u Doboju, autoput Banja Luka-Prijedor, Termoelektrana „Blok 7“ Tuzla, (FBiH);

Projekti Kine u Crnoj Gori: Autoput kroz Crnu Goru do luke Bar i razvoj logističke i industrijske zone;

Projekti Kine u Srbiji: RTB- jedini proizvođač plemenitih metala i bakra u Srbiji; Železara Smederevo, Rekonstrukcija termoelektrane Kostolac, fabrika guma „Ling Long“ u Zrenjaninu, gradnja metroa u Beogradu;

²⁵⁵ <https://www.slobodnaevropa.org/a/kina-nastavlja-sa-projektima-na-balkanu-u-srbiji-bih-i-crnoj-gori-zadovoljni/31>, 15.05.2022.,13:47

²⁵⁶ Isto, str.20

- Podsticanje normalizacije odnosa i obnavljanje i razvoj dijaloga i poverenja između zainteresovanih zemalja;
- Podstiču se međuljudske veze između zemalja regiona i promoviše regionalna saradnja, u oblasti civilnog društva (npr. u kulturnoj, medijskoj, naučnoj, stručnoj, sindikalnoj, nevladinoj ili verskoj sferi, kao i kontakti između parlamentaraca);
- U tom cilju promovisati definisanje i implementaciju projekata koji se odnose na stabilnost, dobrosusedstvo i civilno društvo.²⁵⁷

Nakon završenog sukoba u Bosni i Hercegovini 1995. godine, Opštim okvirnim sporazumom za mir u BiH– Dejtonskim sporazumom, eskalacija sukoba na Kosovu, potvrdila je činjenicu da je Balkan „zona potencijalnih sukoba“, što je evropske lidere navelo da preispitaju politiku prema regionu. Mir i stabilnost su kamen temeljac na kojima je izgrađena Evropska zajednica, a Agenda proširenja u vezi sa Paktom za stabilnost i politikom regionalne saradnje na konkretan način demonstrira rešenost EU da preuzme odgovornost prema susedima u centralnim, istočnim i jugoistočnim regionima evropskog kontinenta. Rezultat toga bio je *Pakt za stabilnost za jugoistočnu Evropu*, kao evropsko rešenje za balkansku krizu. Pakt za stabilnost je formiran uz podršku i aktivno učešće SAD-a i Rusije, u njemu je učestvovalo 28 zemalja i 16 međunarodnih organizacija. Promovisan je u Kelnu, 10.06.1999.godine sa namerom da se reaktivna politika reagovanja na krizu zameni dugoročnom strategijom sprečavanja krize. U osnivačkom dokumentu, rečeno je da se osniva u nameri pomoći državama jugoistočne Evrope u njihovim naporima da se ojača demokratija, mir, ljudska prava i ekonomski progres. Sve su to oblasti koje čine da se dođe do stabilnosti u regionu. Ključno je bilo promovisanje dijaloga i saradnje kako bi se otklonila mogućnost za ponovno izbijanje rata. Upornošću međunarodne zajednice, promenom političkih okolnosti i izlaskom iz ratne zone, stvoreni su uslovi da zemlje ovog regiona same učestvuju u *Savetu za regionalnu saradnju*, koji je nasledio Pakt za stabilnost. Cilj je bio da se region približi „perspektivi članstva“, tako da se on oslanjao na podeljene odgovornosti, ne samo zemalja koje su bile obuhvaćene, već i odgovornosti gde su međunarodne organizacije imale važnu ulogu. Tako je Savet Evrope bio odgovoran za promociju demokratije i ljudskih prava, UN (UNHCR) je upravljao povratkom izbeglica na predratna staništa, NATO je bio odgovoran za bezbednost i održavanje mira, dok je OEBS bio glavna međunarodna organizacija zadužena za implementaciju Pakta za stabilnost. Pakt za stabilnost je bio novi instrument kojim se vodila Evropska unija u redefinisaju politike prema zemljama Zapadnog Balkana, kao pokretačka snaga regionalnih reformi i integracije. Kriza na Kosovu je testirala diplomatsku snagu Evropske unije, čije su reakcije bile sasvim drugačije od slučaja sukoba u Bosni i Hercegovini, ali u skladu sa podeljenim ulogama između SAD-a i EU. Cilj Evropske unije bio je da svoju prethodno neuspešnu politiku koju je vodila u smirivanju sukoba u Bosni i Hercegovini, zameni sveobuhvatnim pristupom, reaktivnom intervencijom i dugoročnom politikom prevencije sukoba.

Regionalna saradnja je ključna za Proces stabilizacije i pridruživanja koji vodi države Zapadnog Balkana na putu evropskih integracija, gde je krajnji cilj članstvo. Pokrenuta je na sastanku ministara spoljnih poslova zemalja Jugoistočne Evrope u Sofiji u junu 1996.godine. Regionalna saradnja je osmišljena na način da pomaže u rešavanju zajedničkih problema u regionu, po pitanju npr. energije, zagađenja okoliša, loše saobraćajne infrastrukture, prekogranične saradnje po pitanju kriminala i sličnih aktivnosti, a u nameri da se zemlje regiona uključe diplomatskom saradnjom u rešavanju problema, koji utiču na napredak svih država u različitim oblastima. Zapravo, regionalna saradnja bila je efikasno sredstvo za države koje su bile u direktnom sukobu ili su učestvovala u njemu, da prihvate zajednička pravila igre, do kojih se mora doći konsenzusom.

²⁵⁷ 98/633/CFSP: Common Position of 9 November 1998 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, concerning the process on stability and good-neighbourliness in south-east Europe, *Official Journal L 302*, 12/11/1998 P. 0001 – 0007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31998E0633&from=PT>, 4.2.2022.,16:40

Čini se da je EU regionalnu saradnju zamišljala kao instrument koji bi bio katalizator sukobljenih odnosa, koji bi vodio pomirenju među državama Zapadnog Balkana, ali i da doprinese održavanju stabilnosti u postkonfliktnim državama. Jasno je da je to bio težak zadatak, za koji je Evropska unija uložila veliki diplomatski napor. Cilj regionalne saradnje je bio da unapredi bilateralne odnose između država, koje su na Zapadnom Balkanu bile na suprotnim stranama, ubrza reforme, stvara uslove za ekonomsku saradnju i napredak, poboljša životni standard stanovništva, a sve to, da bi se napredovalo ka EU. Ostvareni napredak u regionalnoj saradnji prati se kroz godišnje izveštaje Evropske komisije o napretku, za svaku zemlju pojedinačno, dok je finansijska podrška obezbeđena iz Instrumenta za predpristupnu pomoć. Vidljivo je da je Evropska unija region tretirala primenom posebnih politika, da su postojale razlike u njihovim primenama i napretku, tako da je svaka od njih posmatrana na osnovu sopstvenih zasluga. Pakt za stabilnost je bio prva formalizacija ove saradnje iz čega je kasnije nastao Regionalni savet za saradnju.

Komisija EU je 26. maja 1999. godine predložila uspostavljanje *Procesa stabilizacije i pridruživanja*²⁵⁸ (PSP) sa zemljama ex-YU i Albanijom, čime je ojačala politiku proširenja prema regionu. PSP-a daje novi okvir za razvoj odnosa između tih država i EU, gde se naglašavaju komponente stabilizacije, regionalne saradnje i razvijanja dobrosusedskih odnosa. Izveštaji o napretku, pojedinačno za svaku zemlju, procenjivali bi njihovu spremnost za pristupanje. PSP je strateški pristup Evropske unije prema zemljama Zapadnog Balkana. Ustanovljen je sa ciljem potencijalnog prijema u članstvo EU. Prvobitno je u fokusu bila stabilizacija regiona, da bi na samitu u Solunu 2003. godine potvrđen značaj Procesa stabilizacije i pridruživanja, gde su definisani elementi procesa pristupanja. S njim je uspostavljen ugovorni odnos između EU i zemalja koje su potencijalni kandidati, ali i definisani trgovinski odnosi. Osnovni cilj PSP-a jeste definisanje uslova za članstvo i finansijska pomoć za sprovođenje reformi. Ovim procesom, EU je preuzela upravljanje integracijskog procesa sa državama Zapadnog Balkana. Osnovna obilježja PSP-a su: a) jednaki uslovi za sve, b) jasna perspektiva članstva, c) individualni pristup. Tri ključna instrumenta Procesa stabilizacije i pridruživanja su:

1. Evropsko partnerstvo i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju;
2. asimetrične trgovinske povlastice (preferencijalni trgovinski aranžmani);
3. ekonomska i finansijska pomoć (CARDS, kasnije OBNOVA i PHARE, budžetska pomoć i podrška platnom bilansu)²⁵⁹;
4. humanitarna pomoć izbeglicama i
5. saradnja na području pravosuđa i unutrašnjih poslova i razvoj političkog dijaloga.

Procesom stabilizacije i pridruživanja, odnosi Evropske unije sa Hrvatskom, Makedonijom, Saveznom Republikom Jugoslavijom, koju su tada činile Srbija i Crna Gora, Bosnom i Hercegovinom, postavljeni su na jedan novi odnos- ugovorni, koji je podrazumevao prava i obaveze obe ugovorne strane. Shvatajući ozbiljnost pitanja bezbednosti regiona Zapadnog Balkana, koji je i političkom izolacijom sa agende spoljne politike Evropske unije do 1997. godine eskalirao, nova spoljnopolička strategija značila je, pre svega, za Evropsku uniju garant za obezbeđenje mira i stabilnosti, a za zemlje regiona mogućnost članstva u „evropskoj porodici“.

²⁵⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for the countries of South- Eastern Europe, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania, Brussels 26.05.1999., COM(1999)235final

²⁵⁹ Nagrade za prihvatanje prepristupnog programa EU bile su velike. Počev od 1.4 mlrd evra od 1991-1994; 3.1 mlrd evra od 1995-1999; finansijska pomoć zapadnobalkanskim državama u periodu 2000-2006, isporučena u okviru programa Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju (CARDS) kao deo Procesa stabilizacije i pridruživanja, prešla je 5 mlrd eura. Počev od 2007.godine, novi okvir, Instrument za prepristupnu pomoć (IPA) od 2007-2013 odvojeno je 10 mlrd eura pomoći Zapadnom Balkanu, kandidatima i potencijalnim kandidatima

Evropsko partnerstvo predstavlja novi instrument temeljen na iskustvima Pristupnog partnerstva sa državama kandidatkinjama. Radi se o dokumentu kojim se, individualno za svaku državu posebno utvrđuju njeni kratkoročni i srednjoročni zadaci, ciljevi i prioriteta, a na temelju njihovog izvršavanja biće procenjivan napredak. Prioriteta u Partnerstvu biće utvrđeni na osnovu ocene Evropske komisije iz godišnjih izveštaja o PSP-u, uzimajući u obzir kriterijume iz Kopenhagena i Madrida, ali i specifičnih kriterijuma iz Procesu stabilizacije i pridruživanja. Na osnovu preporuka iz Evropskog partnerstva, država treba da izradi Akcijski plan, koji će ispunjavati u predviđenom roku.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja vrstu međunarodnog ugovora koji je deo regionalne strategije EU prema zemljama Zapadnog Balkana i to: Srbijom, Crnom Gorom, Severnom Makedonijom, Hrvatskom, Albanijom i Bosnom i Hercegovinom. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju postavlja formalni okvir za politički dijalog između ugovornih strana o međunarodnim i regionalnim pitanjima od značaja za ugovorne strane.²⁶⁰ Bitni elementi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju jesu poštovanje vladavine prava, demokratskih načela i ljudskih prava, i načela tržišne ekonomije, kao i poštovanje međunarodnog prava, uključujući punu saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (Haški tribunal). Poput svakog drugog međunarodnog sporazuma, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju uspostavlja prava i obaveze za ugovorne strane, a u slučaju nepoštovanja istih, svaka ugovorna strana može suspendovati sa trenutnim dejstvom primenu sporazuma. Ono što je posebno značajno za ovaj sporazum, imajući u vidu njegov pravni aspekt, jeste da on mora biti u skladu sa ustavom²⁶¹ zemlje sa kojom se potpisuje, zatim da građani te zemlje stiču određena prava u okviru pravnog sistema EU. Primenu tih prava obezbeđuje Sud pravde EU. Prema tome, složićemo se da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja mnogo više od običnog međunarodnog sporazuma. U pitanju je „strateški dokument koji će u narednom periodu odrediti ekonomske i političke odnose zemlje kandidata i EU, i imati veliki uticaj na oblikovanje pravnog sistema kroz proces njegove harmonizacije sa pravnim tekovinama EU.²⁶² Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju Evropska unija potpisuje bilateralni sporazum sa svakom zemljom Zapadnog Balkana. Njime se ucrtava program potrebnih reformi za države Zapadnog Balkana. Po pravilu, on sadrži odredbe o političkom dijalogu, regionalnoj saradnji i dobrosusedskim odnosima, uspostavljanju zone slobodne trgovine, kretanju kapitala, usluga i radnika, poslovnom nastanjanju, usklađivanju propisa sa pravnim tekovinama EU, saradnji u oblasti pravosuđa, slobode i bezbednosti, kao i o saradnji u drugim oblastima od interesa za ugovorne strane.²⁶³ Uspešno sproveden program reformi, uz ispunjavanje ostalih poznatih uslova i kriterija, rezultiraće prijemom u članstvo.

Na sastanku Evropskog saveta u Kelnu, 3. i 4. juna 1999. godine²⁶⁴, Evropska unija je potvrdila spremnost za pružanje mogućnosti zemljama regiona, na osnovu Ugovora o Evropskoj uniji, ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena (1993.) i Madrida (1995.), za potpunu integraciju i članstvo u EU. Zapadni Balkan je praktično u isto vreme bio u domenu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU i Politike proširenja, a nakon samita Evropskog saveta u Santa Maria de Feira u Portugalu, 20. 06. 2000. godine, pruža se evropska perspektiva državama Zapadnog Balkana, na način da će se svaka zemlja smatrati potencijalnim kandidatom za punopravno članstvo u EU.²⁶⁵ Na Zagrebačkom samitu 2000. godine²⁶⁶ Proces stabilizacije i pridruživanja se određuje kao politički i funkcionalni okvir u kojem će zemlje ostvarivati svoj evropski put- „vlastitim

²⁶⁰ Vladimir Medović, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, JP Službeni Glasnik, Beograd, 2011., str.71.

²⁶¹ Npr.Ustav-Aneks IV predviđa da zakoni i drugi opšti akti ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim sporazumima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava

²⁶² Vladimir Medović, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, JP Službeni Glasnik, Beograd, 2011., str.71.

²⁶³ EU pojmovnik, Beograd, Delegacija EU u Republici Srbiji, oktobar, 2008., str.300

²⁶⁴ Cologne European Council 3-4 June 1999 Conclusion of the Presidency, https://www.europarl.europa.eu/summits/koll_en.htm, 15.05.2022,16:00

²⁶⁵ Presidency Conclusions of the Santa Maria de Feira Summit, https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm

²⁶⁶ Zagreb summit Final declaration, www.dei.gov.ba

zaslugama“, jer im se priznaje status potencijalnog kandidata, ali pod novim uslovima, ne zanemarujući saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju. Status kandidata i potencijalnog kandidata za članstvo (eng. *Candidate and potential candidate states*), dobija treća država koja je u procesu pristupanja EU. Ali, pre prijema potrebno je da ta država ispuni određene kriterijume i uslove, a zatim da uspešno okonča pregovore o pristupanju, potpisivanjem ugovora o pristupanju EU. Tu odluku donosi Evropski savet, na osnovu *avisa*, odnosno prethodnog mišljenja Evropske komisije u formi zaključka. Tada počinje postupak pristupanja treće države, koji podrazumeva usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. Nakon toga, država dobija status kandidata za članstvo, nakon čega sledi odluka o otvaranju pregovora o pristupanju. Pregovora se o uslovima pod kojim država kandidat pristupa EU. Da bi uspešno okončao proces pristupanja, EU je predvidela pomoć u vidu finansijske pomoći kroz IPA II, kao i učešće u drugim finansijskim komponentama EU.

Status potencijalnog kandidata se odnosi na države Zapadnog Balkana obuhvaćene politikom proširenja EU, u skladu sa odlukom Evropskog saveta iz Feire, juna 2000 godine. Potencijalni kandidati imaju perspektivu članstva, ali uz očekivanje da se ispune uslovi i kriterijumi za članstvo, i preuzete obaveze Procesom stabilizacije i pridruživanja. Datum prijema je neodređen i zavisi od niza faktora. *Prvi je*, procedura prijema u članstvo, *drugi*, stanje u državi-potencijalnog kandidata u vidu političke i socijalno-ekonomske situacije, i *treće*, od stanja i aktuelnih odnosa u trenutku pristupanja, ne samo potencijalnog kandidata, već i stanja u Evropskoj uniji. Teoretski gledano, optimizam koji je vladao od strane Evropske unije, u smislu stabilizacije i pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana kroz strategiju regionalnog pristupa bio je opravdan, imajući u vidu dešavanja tokom perioda 2000-2002. godine. Pobuna Albanaca na teritoriji južne Srbije i severozapadne Makedonije, između 1999. godine i 2001. godine, potvrdio je da je Zapadni Balkan „bure baruta“, koji u svakom momentu može eksplodirati. Nakon NATO bombardovanja Srbije 1999. godine zbog krize na Kosovu i Metohiji, Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN-a dozvoljeno je međunarodno vojno i civilno prisustvo u SRJ i uspostavljanje privremene administrativne misije UN-a na Kosovu –UNMIK-a, kao i određivanje mirovnih snaga predvođene NATO-om (KFOR). Ohridskim sporazumom 13.08.2001. godine, okončana je pobuna albanske manjine na severu Makedonije uz pomoć mirovne misije NATO-a, a u martu 2003. godine, Evropska unija je rasporedila svoju prvu policijsku misiju na severu Makedonije pod nazivom EUFOR Concordia.

Na sastanku u Solunu 20.06.2003. godine, usvojena je „*Solunska agenda*“ od strane Evropskog saveta, koja predstavlja prvi i najvažniji korak u odnosu između Evropske unije i Zapadnog Balkana. Potvrđena je, kako se navodi, „*nedvosmislena podrška evropskoj perspektivi zemljama Zapadnog Balkana*“²⁶⁷, čija je budućnost u Evropskoj uniji. Prisustvo šefova država Zapadnog Balkana, predstavnika vlada država članica Evropske unije, kao i predsednika Evropske komisije i Evropskog parlamenta ali i Specijalnog predstavnika generalnog sekretara UN-a na Kosovu i Visokog predstavnika za BiH, kao i sam sadržaj deklaracije, potvrđuje da, politika proširenja EU prema zemljama Zapadnog Balkana ima za cilj, stabilnost regiona, demokratizaciju i ekonomski prosperitet. Evropska unija je Solunskom deklaracijom dala konkretnu perspektivu članstva zemljama Zapadnog Balkana, ali i kroz finansijsku pomoć (u milijardama eura) pomogla u izgradnji država, što je potvrdila raspoređivanjem vojnih i civilnih misija (Bosna i Hercegovina, Kosovo i Metohija, Makedonija), uz pomoć NATO snaga. U ugovoru iz Matrihta, definisano članom 49. stoji da „svaka evropska zemlja koja poštuje principe definisane članom 6(1) može podneti zahtev za članstvo u Uniji“. Mogućnost da svaka evropska država zatraži članstvo u Evropskoj uniji, s tim da činom zahteva za prijem, svojom voljom se obavezuje da će zakonodavstvo EU prihvatiti u celosti i implementirati u svoje zakonodavstvo, što bi značilo, da u celosti prihvata svoje obaveze iz ugovora. S obzirom, da je svaka zemlja Zapadnog Balkana

²⁶⁷ EU-Western Balkans Summit, Thessaloniki, 21 June 2003, Declaration, C/03/163, 10229/03

opterećena svojim političkim problemima, EU je predvidela i prelazne odredbe koje se, primenjuju do momenta pristupanja.

Tabela 1. Kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u EU

Naziv	Status
Srbija	Kandidat za članstvo, otvoreni pregovori o pristupanju
Crna Gora	Kandidat za članstvo, otvoreni pregovori o pristupanju
Sjeverna Makedonija	Kandidat za članstvo, pregovori o pristupanju otvoreni, blokirani od Francuske
Bosna i Hercegovina	Potencijalni kandidat
Albanija	Kandidat za članstvo, pregovori o pristupanju otvoreni, blokirani od Francuske
Kosovo	Potencijalni kandidat

Na Zapadnom Balkanu, SSP i sporazum CEFTA stvaraju okvir pogodan za trgovinu i investicije kao što je to slučaj u Centralnoj i Istočnoj Evropi 1990-tih.²⁶⁸ CEFTA (eng. *Central European Free Trade Agreement*) je sporazum o zoni slobodne trgovine koji uključuje države Zapadnog Balkana i Moldaviju. U Bukureštu, 19.12.2006. godine njegove potpisnice bile su: Bugarska, Rumunija (članice od 2007. godine), Hrvatska (članica od 2013. godine), Albanija, Crna Gora, Srbija, Sjeverna Makedonija, Bosna i Hercegovina, Moldavija i Privremena administrativna misija UN-a na Kosovu (UNMIK) u ime Kosova, u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN-a. EU vidi CEFTA kao bitan uslov regionalne saradnje, ali i važan instrument u sprovođenju Procesa stabilizacije i pridruživanja. Tako da i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predviđa obavezu za države Zapadnog Balkana da u potpunosti poštuju pravila CEFTA. Prvobitni sporazum CEFTA činile su članice Istočnog bloka, Poljska, Mađarska i Čehoslovačka, koje us potpisale Sporazum radi međusobnog integrisanja i prelaska na kapitalistički model ekonomije kroz reformu političkog, ekonomskog, bezbednosnog i pravnog sistema, i otvaranjem ka demokratiji i slobodnom tržištu. Na inicijativu EU i Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi došlo je do revidiranja CEFTA s ciljem stvaranja zone slobodne trgovine za zemlje Zapadnog Balkana, uključujući Moldaviju. Zanimajući prethodne bilateralne sporazume, kako bi se otklonile prepreke u međusobnoj trgovini i uspostavljanju zone slobodne trgovine, cilj ovog sporazuma bio je da se kroz ekonomsku integraciju pored obnove i razvoja trgovine, ostvari šira integracija država u regionu. Trebalo je uskladiti pravila i standarde i povećati obim trgovine i investicija. CEFTA se zasniva na pravilima Svetske trgovinske organizacije (STO). Što se tiče institucionalnog okvira, za njega je zadužen zajednički komitet, kao međuvladin organ, koji nadgleda i prati. U slučaju trgovinskog spora, CEFTA je predviđala arbitražu. Sa sedištem u Briselu radio je stalni sekretariat, kao administrativna i tehnička podrška. Osnovni razlog postojanja CEFTA jeste uklanjanje carinskih i necarinskih barijera i stvaranje jedinstvenog investicionog okvira. Sa članstvom u CEFTA dobija se

²⁶⁸ Strategija proširenja i glavni izazovi, 2007-2008, Brisel, 06.11.2007.COM(2007)663, str.12-13

ulaz na tržište EU, gde su postojali trgovinski suficiti. Drugi razlog je da se kroz primenu pravila CEFTA olakšava, ispunjavanje ekonomskih kriterija za članstvo u EU, ali i kriterija koji postoje za članstvo u Svetsku trgovinsku organizaciju.

Tabela 2. Članstvo u CEFTA

Članice CEFTA	Ušle u članstvo	Izašle iz članstva
Poljska	1992	2004
Mađarska	1992	2004
Češka Republika	1992	2004
Slovačka	1992	2004
Slovenia	1996	2004
Rumunija	1997	2007
Bugarska	1999	2007
Hrvatska	2003	2013
Severna Makedonija	2006	
Albanija	2007	
Bosna i Hercegovina	2007	
Srbija	2007	
Crna Gora	2007	
UNMIK (Kosovo)	2007	

Dakle, nesumnjivo je, da je politika proširenja najuspešnija politika EU, koja predstavlja zajednicu evropskih zemalja, čije se postojanje temelji na poštovanju principa demokratije, ljudskih prava, vladavine zakona i tržišne ekonomije. Pristupanje zemalja podrazumeva ispunjavanje uslova koji su samom evaluacijom Unije postajali kroz krugove proširenja sve kompleksniji. Proširenje je jedan od najmoćnijih oruđa politike koje koristi EU, da služi svojim strateškim interesima u stabilnosti, bezbednosti, prevenciji sukoba i povećanom ekonomskom prosperitetu.²⁶⁹ U srži politike proširenja EU je uslovljenost koja odražava meku moć Unije.²⁷⁰ Proširenje je oduvek bilo „DNK“ EU, od njenog prvog proširenja na Veliku Britaniju, Irsku i Dansku 1973. godine. Za nešto više od 60 godina, koliko je prošlo od osnivanja Evropske zajednice za uglj i čelik, broj država se povećao sa 6 na 27 (28 pre Brexit-a), sa brojem stanovnika oko 508 miliona (sa Velikom

²⁶⁹ Milada Anna Vachudova, Europe Undivided Democracy Leverage & Integration after Communism, Oxford University Press, 2005. Str.14

²⁷⁰ Gefrey Pridham; Designig Democracy, EU Enlargement amd Regime Change in Post Communist Europe, Palgrawe Macmilan, 2005, str.64

Britanijom), ukazuje, da je politika proširenja proces produbljivanja i proširivanja evropskih integracija.

EU nastavlja da igra važnu ulogu u stabilizaciji svog dosadašnjeg okruženja, orijentišući države van svojih granica prema Briselu kroz proširenje, ili proces proširenja do pristupanja novih država članica. Evropska unija upravlja domaćim politikama država van njenih granica i sprečava prelivanje bezbednosnih problema iz svog susedstva kroz različite sporazume. Ova odluka je ilustrovana odlukom EU da se proširi na Centralnu i Istočnu Evropu i da dalje integriše Zapadni Balkan.²⁷¹ Postavlja se pitanje gde su granice Evrope na istoku? Odgovor ostavlja prostor za geopolitičko nadmetanje između država članica Unije i drugih velikih sila u datom istorijskom momentu, koji je 23/24.03.2022. godine počeo sa specijalnom operacijom Rusije na Ukrajinu. Evropska unija kroz politiku susedstva EU inicirala je 2009. godine „Istočno partnerstvo“ sa ciljem produbljivanja i jačanja odnosa između Unije i Azerbejdžana, Belorusije, Jermenije, Moldavije i Ukrajine.

Uspeh politike proširenja u poslednjih 25 godina u velikoj meri je posledica uloge uslovljavanja u podsticanju zemalja da se transformišu kako bi ispunile standarde EU. Uslovljavanje funkcioniše ako je dosledno i kredibilno, kao što Evropska komisija zna, ali, isto tako potkopava taj proces ako nekoliko od 27 država članica pokuša da ublaži ili blokira proces iz razloga koji se tiču unutrašnje politike.²⁷² To smo poslednjih godina mogli videti na slučaju, Grčke oko imena Makedonije, spor Slovenije i Hrvatske zbog Piranskog zaliva, veto Francuske na početak pregovora Albanije i Makedonije, ili veto Bugarske. Osnovna dinamika proširenja EU je i dalje asimetrična međuzavisnost (...) stoga je u interesu da se pridržavaju opsežnih zahteva kako bi obezbedili članstvo kroz dugotrajni i beskompromisni proces koji nedvosmisleno nameće više uslova za kandidate Zapadnog Balkana, nego što je to bilo u prethodnim proširenjima.²⁷³ Trenutno stanje politike proširenja prema zemljama Zapadnog Balkana je proširenje u više brzina, tako da od šest kandidatkinja, dve su sa statusom potencijalnog kandidata Bosna i Hercegovina i Kosovo, a četiri sa kandidatskim statusom, Srbija, Crna Gora, Albanija i Sjeverna Makedonija. Na osnovu Izveštaja o napretku za svaku pojedinačnu zemlju, vidljive su velike varijacije u njihovom napretku.

Bosna i Hercegovina je veliki izazov za Evropsku uniju. Posle 27 godina nakon rata, političke elite postaju sve više u sukobu jedna sa drugom. Zemlja je nefunkcionalna u institucionalnom smislu, gde i pored pritisaka i uslovljavanja od strane Evropske unije, nema uspeha. Bosna i Hercegovina je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisala 2008. godine, ali je još uvek u statusu potencijalno kandidata za članstvo u EU, iako je avis predan. Bosna i Hercegovina čeka na odluku Evropskog saveta da postane kandidat, nakon podnošenja aplikacije-zahteva za članstvo, u februaru 2016. godine. Evropski savet je pozvao Evropsku komisiju da podnese svoje mišljenje, nakon što su odgovori dostavljeni u martu 2019. godine. Može se konstatovati da je Bosna i Hercegovina nov slučaj za politiku proširenja, jer kao posleratna zemlja sa izrazito složenom strukturom uređenja, zahteva drugačiji spoljno – politički pristup ali i dinamiku procesa s obe strane. *Severna Makedonija* je SSP potpisala 2001. godine, koji je stupio na snagu u aprilu 2004. godine, i po tome bi se mogla smatrati liderom u regionu. Od 2009. godine Komisija je preporučila Savetu, da otvori pristupne pregovore sa Makedonijom, koja je zvanični kandidat od 2005. godine. Međutim, nakon veta Grčke koja je blokirala put integracija zbog imena države, proces je blokiran sve do izmene njenog imena u Sjeverna Makedonija. Politička kriza je sprečila početak pregovora, ali su se u zemlji desile i pozitivne promene. Nakon vanrednih parlamentarnih izbora u decembru 2016. godine i stupanja na snagu Prespanskog sporazuma,

²⁷¹ Velibor Jakovleski, *The Logic of EU, Enlargement: Exporting Stability on Inheriting an Empire?*, Institut of International and Development Studies in Geneva, Str.24

²⁷² Rosa Balfour, Corina Stratulat, *EU memeber states and enlargement towards the balkans*, EPC ISSUE PAPER, No.79, July 2015, str.11

²⁷³ Isto, str.66

započeo je proces skrininga pravne tekovine i Sjeverna Makedonija je očekivala da će Evropski savet podržati početak pristupnih pregovora u junu 2019. godine. Ali, zbog Bugarskog veta na početak pregovora zbog spora oko istorije i jezika, pored uzastopnih pozitivnih Izveštaja o napretku, pregovori nisu otvoreni. Konačno, 2022. godine pregovori su otvoreni, ali zbog zajedničkog puta Albanije i Makedonije, pregovori su obustavljeni, jer je Holandija stavila veto, zbog sumnje u volju albanske vlade da se bori protiv prekograničnog kriminala. *Albanija* je SSP potpisala u junu 2006 .godine, koji je stupio na snagu u aprilu 2009. godine. Status kandidata dodeljen je 2014. godine. Međutim, kako je njen evropski put u paketu sa Makedonijom, više puta je blokiran vetom zemalja članica. Generalno gledajući, problem Albanije jeste visok nivo kriminala i korupcije, koje se ističe u Izveštajima o napretku, a otvaranje pregovora Komisija uslovljava vidljivim reformama u oblasti reformi pravosuđa. U slučaju *Srbije*, Evropski savet je dao status kandidata 2013. godine, kada je stupio na snagu u septembru 2013. godine. Od otvaranja pristupnih pregovora u januaru 2014. godine, otvoreno je 16 od 35 poglavlja. Dva su privremeno zatvorena. Pristup Srbije zavisi i od normalizacije odnosa sa Kosovom. Srbija nije priznala Kosovo (jednostrano proglašeno 2008. godine), a s obzirom da Evropska unija vodi pregovore sa Srbijom i Kosovom, jasno je da će pred Srbijom biti pitanje formalnog priznanja Kosova. U međuvremenu, 2020. godine prešlo se na pregovore kroz tzv. klastere, gde je 35 poglavlja grupisano u 6 klastera, 1) vladavina prava, 2) tržište, 3) ekonomija, 4) zelena agenda, 5) poljoprivreda i 6) spoljni odnosi. Srbija je otvorila 4 klastera koji obuhvataju 4 poglavlja (Poglavlje 14, Poglavlje 15, Poglavlje 21 i Poglavlje 27). *Crna Gora* je predvodnik Zapadnog Balkana kada su u pitanju evropske integracije. Pristupni pregovori sa Crnom Gorom otvoreni su u junu 2012. godine, otvorila je 28 od 35 poglavlja i privremeno zatvorila 3 poglavlja. Ključna zabrinutost u reformama koje provodi jeste vladavina prava, kriminal i korupcija. *Kosovo* je specifičnog statusa, s obzirom da nije priznat od nekih država članica EU, ali Evropska komisija nastavlja dalji put ka evropskim integracijama. U oktobru 2015. godine u Strazburu potpisan je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Politika proširenja Evropske unije, predstavlja geostrateško ulaganje u mir i bezbednost unutar i izvan njenih granica, kao politički i ekonomski projekat, nudeći perspektivu članstva kao pokretačku snagu evropskih integracija, za koju je potrebno strateško i nedvosmisleno opredeljenje zemalja koje žele da postanu deo EU. Jasno je kroz izloženo, da svaka zemlja koja ispuni uslove i kriterijume EU i ostvari napredak na evropskom putu, može napredovati ka cilju, prolazeći kroz faze pristupanja. Međutim, kako se napredak zemalja ocenjuje pojedinačno, potrebno je da svaka zemlja radi na svojoj spoljnopolitičkoj strategiji, čiji je prioritet, i/ili strateški interes, trebalo da bude članstvo u Uniji. Uzimajući u obzir argumentaciju, koju smo ponudili u prethodnom sadržaju, ocenjujemo, da je uticaj Evropske unije na region bio veliki, gledajući situaciju iz 90-tih, zatim, uspostavljanjem bilateralnih odnosa među sukobljenim stranama, regionalne saradnje regiona, izgradnje državnih kapaciteta i demokratije, koji još uvek, nisu na nivo evropskih članica. Nedvosmisleno, potvrđujemo njenu transformativnu moć na regionalnom i pojedinačnom planu do kandidatskog statusa, kada se prelazi u sledeću fazu integracije, gde je proces napretka vođen isključivo naporima zemlje pristupnice. Mišljenja smo, da politika proširenja EU prema Zapadnom Balkanu može biti ocenjena kao pozitivna sa bezbednosnog aspekta i političke i ekonomske stabilnosti, a proces pristupanja ključan za uspešnu domaću transformaciju. Dalji napredak u procesu evropskih integracija, trebao bi biti strateški prioritet svake zemlje pristupnice, jer bi njime ostvarile značajan nastavak institucionalnih reformi i uspostavljanja funkcionalne tržišne privrede, ali i daljeg ulaganja zemalja iz Evropske unije.

2. Evropeizacija kao transformišući faktor u BiH

Proces integracija pružio je nadu Evropljanima, da integrisanjem država i naroda koji imaju zajednički interes, može sprečiti sukob među njima. Jedan od najznačajnijih teoretičara integracije je *Karl Deutch*, koji proces integracije posmatra kao ostvarenje zasnovano na zajedničkim osećanjima u okviru iste teritorije, naglašavajući potrebu jakih i stabilnih institucija. Za njega integracija predstavlja odnos jedinica u kojem su one između sebe zavisne, gde zajednički stvaraju

sistemska svojstva, koja pojedinačno ne bi imale, pa tako politička integracija predstavlja integraciju političkih aktera ili političkih jedinica, kao što su države, regije, pojedinci, grupe, iz čijeg delovanja proističe političko ponašanje.²⁷⁴ Definišući političku integraciju *Robert Lieber* ističe da bi to značilo institucionalizaciju političkih procesa između dve ili više država. U tom pravcu kreće se i definicija *Leona Lindberga*, koji integraciju definiše kao proces prelaska države na zajedničko odlučivanje u oblasti spoljne i unutrašnje politike, odnosno delegiranje procesa odlučivanja u novim centralnim organima.²⁷⁵ Integracija može biti posmatrana na dva nivoa. Prvi nivo predstavlja proces stvaranja celine, a drugi proučavanje same celine. Posmatrajući oba nivoa, integraciju u njenom najelementarnijem smislu možemo definisati kao spajanje više ili manje složenih delova u jednu veću ili manju celinu. Za samo terminološko određenje integracije, a kasnije i teorijskih pristupa koji je objašnjavaju, značajni su faktori koji uslovljavaju taj proces. Oni mogu biti različiti, npr. teritorijalna bliskost, što znači da ljudi što žive bliže jedan drugom, verovatnije je da se među njima razviju integracioni procesi, zatim, homogenost, koja se odnosi na socijalnu i ekonomsku, zatim kulturnu, i druge sličnosti unutar jedne zajednice, pod pretpostavkom da socijalna homogenost ide uz vrednosti zajednice, tipove ponašanja, stavove koji utiču na proces integracije i doprinose političkoj integraciji, ali i drugi faktori poput ekonomskih i bezbednosnih. Da bi politička integracija uspela, mora postojati funkcionalni interes, odnosno, zajednički interes Evropske unije, njenih članica i država kandidata.

Ernest Haas, američki politikolog i jedan od protagonista neofunkcionalizma evropsku integraciju je definisao kao „dobrovoljno stvaranje većih političkih jedinica, koje uključuje svesno izbegavanje sile u odnosima između učesnika“²⁷⁶ i dodaje da je to „proces tokom koga politički akteri iz različitih nacionalnih sredina odlučuju da svoje lojalnosti, očekivanja i političke aktivnosti, prenesu na novi centar čije institucije poseduju ili zahtevaju jurisdikciju nad ranije postojećim nacionalnim državama. Krajnji rezultat procesa političke integracije jeste nova politička zajednica koja se postavlja preko postojećih zajednica.“²⁷⁷ Za *William Wallace* integracija obuhvata stvaranje i održavanje intezivnih raznolikih oblika interakcije između jedinica koje su ranije bile autonomne.²⁷⁸ Ponuđene definicije integracije, upućuju nas na cilj procesa integracije i shvataju ga kao neku vrstu opšteg sistema, naglašavajući da takav sistem predstavlja transformaciju postojećeg sistema, baveći se dinamikom procesa koji dovode do transformacije. Neki od teoretičara postavljaju pitanje da li je potrebno obratiti pažnju i na druge aspekte države na koje integracija utiče, uključujući primarno ekonomsko, društveno i političko uređenje? Da li u procesu integracija ekonomska integracija vodi kao političkoj ili politička ka ekonomskoj integraciji? U tom kontekstu analize, pomenućemo *Donalda Puchala*, koji je ceo problem sažeo u tezu izrečenu 1972. godine, prema kojoj „onaj ko proučava evropsku integraciju liči na slepog čoveka koji ispituje slona, ma koji deo životinje da dodirne rukom, on ga pogrešno shvata kao celinu. Ako nema saglasnosti o karakteru cilja procesa integracije, onda različiti teoretičari nemaju način da utvrde da li možda ispituju različite životinje.“²⁷⁹ Zbog toga su 90-tih godina teoretičari tragali za novim teorijama, gde su više koncentrisani na razumevanje pojedinačnih aspekata tog razvoja. Treba istaći, da teškoće koje su iskrsele 60-tih i 70-tih godina nisu bile iste kao teškoće 90-tih. Raniji problemi, kako su ih

²⁷⁴ Svoja shvatanja Karl Dojč obrazložio je u radovima: *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, Free Press of Glencoe, New York, 1963, i: “Communication Theory and Political Integration”, in: Philip E. Jakob and James V. Toscano (eds), *The Integration of Political Communities*, J. P. Lippencott and Co., Philadelphia, 1964.

²⁷⁵ Leon Lindberg, *The Politics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford, 1963.

²⁷⁶ Ernest B., Haas, *The Study of regional Integration: Reflection on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, u Leon L. Lindberg and S.A. Scheingold, *European Integration: Theory and Research*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971., str.4

²⁷⁷ Ernest B., Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford, CA: Stanford University press, 1958, str.16

²⁷⁸ William, Wallace, , *The Dinamics of European Integration*, London, Pinter, 1990., str.9

²⁷⁹ Donald Puchala, *Of Blind Men, Elephant and International Integration*, *Journal of Common Market Studies*, X (3), 1972., str.267-284

shvatali *Haas i Stanley Hoffman*, odnosili su se na propuštanje teorije neofunkcionalizma da obrati pažnju na ono što Haas naziva transferom vlasti-legitimiteta, a Hoffman logikom različitosti.²⁸⁰

Pristup *Jean Monet*-a evropskoj integraciji, je bio put škole neofunkcionalizma. Taj put bio je usmeren na integraciju određenih sektora, u nadi da će doći do prelivanja efekata. Po teoriji neofunkcionalizma integracija je neizbežan proces, gde je regionalna integracija moguća samo kao prelivajući proces (eng. *spill-over*). U osnovi neofunkcionalističke teorije leže tri mehanizma, koje neofunkcionalisti vide kao ključne za unapređenje procesa integracije: pozitivno rešenje, prenos nadležnosti sa nacionalnih na nadnacionalne institucije i tehnokratski automatizet.

1. Pozitivno rešenje- je koncept po kojem će integracija među državama u jednom ekonomskom sektoru brzo stvoriti jake podsticaje za integraciju u ostalim sektorima, kako bi se potpuno dobile prednosti integracije u prvobitnom sektoru;
2. Prenos nadležnosti sa nacionalnih na nadnacionalne institucije može se najbolje razumeti tako što će se najpre konstatovati, da je važna pretpostavka u okviru neofunkcionalizma, pretpostavka pluralističkog društva u okviru relevantnih nacionalnih država. Neofunkcionalisti smatraju da proces integracije ubrzava interesne grupe i udruženja unutar pluralističkih društava pojedinih nacionalnih država. Po njima, države će to učiniti, zato što će i teoretski shvatiti da su te novoosnovane institucije bolji provodnik pomoću kojeg će slediti svoje materijalne interese, nego što su to bile prethodno postojeće nacionalne institucije;
3. Tehnokratski automatizet ukazuje na to da će se, kako se integracija bude ubrzavala, nadnacionalne institucije osnovane da nadgledaju proces integracija sve više osamostaljavati i samostalno preuzimati vodstvo u predlaganju i finansiranju dalje integracije, i na taj način postati autonomnije od država članica.²⁸¹

Teorijska rasprava oko istraživačkog koncepta integracije, vodi se u okviru dve glavne suprotstavljene integracijske teorije: neofunkcionalizma i intergovernmentalizma. Za neofunkcionalizam, pokretač integracije je efekat prelivanja (eng. "*spill-over*"), kojim se integracija produbljuje i širi na nova područja politike. Intergovernmentalizam, tvrdi da su nacionalna država i njena vlada glavni pokretač integracijskog procesa, kroz zastupanje nacionalnog interesa i deluju u skladu sa specifičnim istorijskim činiocima i kontekstualnim uslovima. *Neofunkcionalizam* je inspirisan teorijom *Talcotta Parsonsa*. Njegovi začeci nalaze se u funkcionalističkim radovima *Davida Mitranyja* prema kojem nacionalne države pružaju najmanje uslova za fundamentalni razvoj svojih građana. Po njemu, javne politike su previše podložne uticaju političkih igara da bi udovoljile potrebama pojedinaca, što dovodi do potrebe za stvaranjem nadnacionalnih institucija. Oblik institucije koju treba osnovati je uslovljen funkcijom koju ona treba obavljati, a rezultat će biti mreža isprepletenih institucija s različitim funkcijama. Stvaranje takvih entiteta rezultirat će prenošenjem lojalnosti građana na nove celine i smanjivanjem mogućnosti oružanog sukoba.²⁸² *Ernst Haas*, čije je delo „*The Uniting of Europe: political, social and economical forces, 1950-1957*“²⁸³ objavljeno 1958. godine, smatra se ključnim delom neofunkcionalizma. Po njemu, ključni faktor koji aktere navodi na stvaranje nadnacionalne zajednice nije tehnokratski automatizam kojeg zagovara Mitrany, već racionalno delovanje političke i upravne elite, koja štiti vlastite interese. Za Haas-a integracijski proces je rezultat međusobnog takmičenja tih subjekata. Ključni koncept neofunkcionalizma je efekat prelivanja (eng. "*spillover*") koji se smatra pokretačem svih integracijskih procesa. Efekta prelivanja se definiše kao proces koji se temelji na automatskom nadovezivanju određene situacije, u kojoj se primarni cilj može postići jedino ako se pribegne

²⁸⁰ Stanley Hoffman, *The Fate of the Nation State*, Deadalus, Summer, 1966, str.864

²⁸¹ Milan Radaković, *Međunarodna politika*, br,1143, jul-septembar 2011., str.66

²⁸² Favell, A., Guiraudon, V., *Sociology of the European Union*, London, 2011., Palgrave Macmillan

²⁸³ Haas, Ernst B., *The uniting of Europe: political, social and economical forces, 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958.

dodatnim akcijama, koje zatim stvaraju budući uslov i potrebu za drugim akcijama i tako redom.²⁸⁴ Razmišljajući na takav način, smatrao je Haas, kada slobodno kretanje rada bude deo slobodnog tržišta, kontrola ljudi će biti pomerena unutar granica EU, što će dovesti do potrebe za stvaranjem zajedničkih politika u području pravosuđa i unutrašnjih poslova.²⁸⁵ Haas utvrđuje, da proces preliivanja nije uvek automatski. Po njemu, ako određeni integracijski proces naiđe na otpor integraciji od strane stanovništva ili dela elite, može doći do slevanja natrag (eng. „*spill-back*“). To je pojava koju on naziva euroskepticismom. Prema neofunkcionalizmu, sektorska integracija stvara sopstveni podsticaj za širenje na čitavu ekonomiju.²⁸⁶ Ovaj efekat „*spillover*“-a, zbog međuzavisnosti različitih ekonomskih sektora i oblasti, dovodi do proširenja integracije sa pojedinih i na ostale sektore, a sektorska integracija vodi ka političkoj, kao procesu u kojem „politički akteri iz više različitih nacionalnih položaja postaju ubeđeni da preusmere svoje lojalnosti, očekivanja i političke aktivnosti ka novom centru.“²⁸⁷

Mehanizam preliivanja, tokom evropske integracije, više puta je došao do izražaja, npr. Evropska zajednica za uglj i čelik prerasla je u Evropsku uniju koja ima znatna regulatorna ovlašćenja u gotovo svim političkim područjima za koja je tradicionalno bila nadležna isključivo država.²⁸⁸ Taj proces predvodili su *Jean Monnet* i *Robert Schuman* smatrajući da treba polako ali sigurno integrirati jedan sektor za drugim, jer će uključene elite shvatiti da im snažnija integracija omogućava rešavanje nacionalnih problema. Radi se o ekspanzivnoj logici sektorske integracije prema kojoj će npr. ekonomska integracija voditi ka većoj ekonomskoj moći Evropske zajednice na svetskoj sceni, što će dalje voditi ka jačanju političke integracije.

Neofunkcionalizam posmatra integraciju kao proces koji je u osnovi samoodrživ, ali koji istovremeno nema konstantni tempo. Integracija se ostvaruje kroz dve vrste „preliivanja“-funktionalni i politički. Preliivanje, prema klasičnom tumačenju koje je dao Joseph Nye, nastaje kada nesrazmernosti koje su postale funkcionalnom međuzavisnošću ili inherentnim vezama zadataka mogu da utiču na političke aktere da redefinišu zajednički cilj. Efekat funkcionalnog preliivanja odnosi se na međuzavisnosti različitih ekonomskih sektora ili problema, i načine na koje integracija u jednoj od oblasti teži da se prelije na druge. S druge strane, preliivanje u oblasti političke integracije se odnosi na objašnjavanje mogućih načina koji bi obezbedili da funkcionalna nadnacionalan organizacija teži da generiše ili samoojača proces izgradnje institucija.²⁸⁹ Za Tanju Mišćević, neofunkcionalni pristup, međutim, ne obezbeđuje odgovor na pitanje kako se ova dva procesa preliivanja, ekonomski i politički, povezani.²⁹⁰ Za Maju Kovačević, neofunkcionalizam je dao izuzetan doprinos razumevanja i procesa proširenja i produbljivanja integracije. Uticaj nadnacionalnih aktera, organizovanog ekonomskog interesa, unutrašnjih političkih procesa, kao i efekat „*spillover*“-a, nesumnjivo su uticali na vlade zemalja članica da preduzimaju korake koji će ih u procesu integracije odvesti dalje nego što je prvobitno bilo planirano.²⁹¹

²⁸⁴ Saurugger, S., Teorije i koncepti evropskih integracija, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2013.

²⁸⁵ Hix, S., The EU as a new political system, vidi u: Caramani, D., Comparative Politics, Oxford, 2013., Oxford University Press

²⁸⁶ Haas, Ernst B., The uniting of Europe: Political, Social and Economical forces, 1950-1957, Stanford, Stanford University Press, 1958., str.297

²⁸⁷ Haas, Ernst B., The uniting of Europe: Political, Social and Economical forces, 1950-1957, Stanford, Stanford University Press, 1958., str.16

²⁸⁸ Giering, C., Teorije o integraciji, vidi u: Weidenfeld, W., Wessels, W., Europa od A do Ž, Priručnik za evropske integracije, Zagreb, 2005., Zaklada Konrad Adenauer

²⁸⁹ Erik Oddvar Eriksen, Joihn Erik Fossum, The European Union and Post - national Integration, ARENA Working Papers, WP 99/9, str.7

²⁹⁰ Tanja Mišćević, Nova era međunarodnih organizacija, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str.265

²⁹¹ Maja Kovačević, Evropska unija između politike proširenja i tendencija produbljivanja evropske integracije, u Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji- od opšteprihvatačene startegije do otvorenih pitanja, Službenik glasnik, Beograd, 2009, str.17

Teorija intergovernmentalizma je razvijena 60-ih godina 20. veka, kao odgovor na nedostatke neofunkcionalizma. Intergovernmentalizam počiva na realizmu, čija je osnovna teza da subjekti (pojedinci, vlade ili nadnacionalne institucije) deluju u skladu s fiksnim preferencijama i ponašaju se na racionalan način. Uloga nadnacionalnih institucija je smanjivanje transakcijskih troškova koji proizlaze iz interakcija među državama članicama.

Intergovernmentalizam, odnosno međuvladin pristup, se koristi kao objašnjenje osnovnog političkog položaja, kojim se naglašava da je Unija tvorevina pre svega njenih država članica i koja zbog te činjenice mora sebe ograničiti kako vrstom aktivnosti, koja se kod tipičnih međunarodnih organizacija određuje kao saradnja među državama, a ne nezavisna aktivnost nezavisnih organa, tako i razvojem autonomnih politika podrgrnutih vladavini nadnacionalnog prava. Intergovernmentalizam posmatra integraciju kao proces koji napreduje dok te države dozvole, odnosno dok njima to odgovara i traži granice kako dometa tako i dubine saradnje u određenim oblastima. Ovakav pristup je očigledno, zasnovan na realističkim osnovama da politička akcija počiva na sili i da je politika borba sukobljenih interesa. Savremena forma ovog pristupa je liberalni intergovernmentalizam, a njegov glavni pobornik je *Andrew Moravcsik*, koji pokušava da dokaže neispravnost shvatanja neofunkcionalista, da integracija slabi državu kroz podelu ovlašćenja i tvrdi da integracija, naprotiv, državu ojačava.²⁹² Ovaj takozvani, međunarodni pristup, smatra Mišćević, da su države glavni učesnici, a da to učešće ostvaruju preko aktivnosti svojih vlada, oni uniju posmatraju kao međunarodnu arenu ili režim u kome vlade predstavljaju jedine i privilegovane nosioce moći, zapravo okvir u kome države i vlade međusobno saraduju.²⁹³

Osnov sporenja između ova dva pristupa, neofunkcionalizma i intergovernmentalizma, nalazi se u razumevanju same Evropske unije: dok su neofunkcionalisti na tragu samostalne i suverene unije, intergovernmentalizam pre svega, insistira na suverenosti država članica. Međutim, činjenica da međuvladin pristup prednost daje uticaju država članica na proces nastanka i razvoja evropske integracije, ne znači da ovaj pristup negira postojanje Unije - osnovna razlika leži u njegovom suprostavljanju širenja ovlašćenja Unije. Intergovernmentalizam pre svega podržava uniju država, ali ne i uniju naroda, u smislu „the union of the peoples“.²⁹⁴

Stanley Hoffman je jedan od najznačajnijih intergovernmentalista, koji Evropsku zajednicu posmatra kao saradnju između država koje su racionalni subjekti. Hoffman tvrdi da Evropska zajednica produbljuje međunarodni sistem, kojeg definiše kao skup normi, institucija i politika koje državama omogućuju učinkovitije rešavanje problema kao što su npr. trgovina i poljoprivreda. Po njemu, iz integracije proizlazi udruživanje jednog dela suvereniteta koje ne rezultira smanjenjem uloge države, već njezinim jačanjem. Razlog tome, vidi u prilagođavanju zahtevima složenog međunarodnog okruženja. Njegova teorija tvrdi da, bez evropske izgradnje nacija-država svojim građanima ne bi mogla ponuditi stepen bezbednosti i prosperiteta koji im nudi sada i koji opravdava njezin opstanak.²⁹⁵ Intergovernmentalisti smatraju da, države članice dele svoj suverenitet samo onda kada predviđena dobit zajedničke akcije nadmašuje potencijalan trošak gubitka suvereniteta.²⁹⁶ Za razliku od neofunkcionalista koji smatraju da integracija jednog sektora za sobom automatski povlači integraciju drugog sektora u skladu s efektom preliivanja, intergovernmentalisti smatraju da se tu radi isključivo o cenkanju i pregovaranju između država koje nije automatsko, stoga su njihove analize usmerene na glavne političke aktere, šefove država i vlada, ministre

²⁹²Videti: Andrew Morawcsik, *Taking Preferences Seriously: a liberal Theory of International Politics*, International Organization, Vol. 51, 4/97, str. 513-553.

²⁹³ Tanja Mišćević, *Nova era međunarodnih organizacija*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str.265

²⁹⁴ Ibid, str.265

²⁹⁵ Saurugger, S., *Teorije i koncepti evropskih integracija*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2013.

²⁹⁶ Mauer, V., *The European union: From security community towards security actor*, The Routledge Handbook of Security, Routledge Taylor & Francis Group, 2010.

vanjskih poslova, bezbednosti, ekonomije i finansija. U tom pravcu, intergovernmentalisti razlikuju dva tipa političkih područja:

1. „*high politics*“, koja definišu kao politička područja vitalnog nacionalnog interesa, obilježena autonomijom i identitetom državnih vlada u kojima one pokušavaju zadržati kontrolu nad procesima donošenja odluka i teže prenose svoj suverenitet i autoritet na nadnacionalne institucije. To su primarno spoljna politika, bezbedonosna politika;
2. „*low politics*“, manje sporna politička područja u kojima je verovatnije da će doći do integracije.²⁹⁷

Međuvladina teorija, je teorija po kojoj moć odlučivanja zadržavaju države članice, a nacionalne vlade upravljaju nivoom i brzinom evropskih integracija. Svako povećanje moći na višenacionalnom nivou, rezultat je odluke vlade. Mnogi osnovni koncepti međuvladine teorije Stanley Hoffman-a su usvojeni iz teorije realizma. On sebe smatra liberalom i tvrdi da je liberalizam ideologija protiv upotrebe nasilja unutar zemlje i u inostranstvu koja je najvažnija za: demokratizaciju autoritarnih režima, promocija regionalnih integracija i uspostavljanju svetske privrede na osnovu kapitalističkih pretpostavki.²⁹⁸ Istovremeno, slično konstruktivistima, on naglašava vrednost normi, percepciju država i stavova koji utiču na njihovo ponašanje na međunarodnoj sceni. Kao realista, važno mesto daje nacionalnim i individualnim interesima u vođenju spoljne politike, a kao institucionalista poseban značaj pridaje organizacijama koje promovišu saradnju. Njegova osnovna vizija je da je nacionalna država glavni međunarodni akter. Za njega je nacionalna država najuspešnija forma društvene organizacije²⁹⁹, u kojoj je vlada najviši organ i ima odlučujuću ulogu.³⁰⁰ Koncept nacija, definiše kao političku zajednicu kojom upravlja centralna autonomna uprava, koja poseduje isključivo i legitimno pravo upotrebe sile unutar teritorijalne granice. Zajedničke vrednosti nacije, leže u zakonima i normama, a vladina politika ima podršku javnosti. Hoffman ističe, da postoje slučajevi, gde veće grupe ljudi koji žive na određenoj teritoriji, smatraju sebe zajednicom i ne podržavaju u potpunosti politiku vlasti, što nikako ne negira činjenicu njenog prava na naciju, ali mogu biti prepreka u vođenju političkih ciljeva te vlasti uključujući integraciju.³⁰¹

Po Hoffmanu, sve nacionalne države vođene su nacionalnim interesima. Ali, smatra da je pogrešno razmatrati nacionalni interes kao stalni i večiti vodič spoljne politike, jer sadržaj nacionalnog interesa zavisi od toga kako političari tumače unutrašnje i spoljne okolnosti, odnosno, da li su i koliko su u skladu sa nacionalnom situacijom. Stalni aspekt nacionalnog interesa je geopolitički položaj države i postojanje pretnje po bezbednost.³⁰² Za njega važna komponenta je i nacionalna strategija, koju vidi kao skup osobina tipičnih za datu zemlju, izgrađena pod uticajem svoje prošlosti i nacionalnog mentaliteta, što je razlikuje od drugih država. Kao osnovu nacionalne države definiše njen suverenitet, koji je nedeljiv. U post vestfalskom vremenu, za Hoffman-a suverenitet je ranjiv zbog sve većeg uticaja trans-nacionalnih aktera koji u izvesnoj meri derogiraju centralne vlasti.³⁰³ Hoffman tvrdi da bi integracija bila uspešna, jedan od preduslova koji treba biti

²⁹⁷ Moga, T.L., The Contribution of the Neofunctionalist and Intergovernmentalist Theories to the Evolution of the European integration process, Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences, Vol.1, No.3, 2010. str.796-807

²⁹⁸ Stanley Hoffman, The Crisis of Liberal Internationalism, Foreign Policy, 1995.,No.98., str.159-177

²⁹⁹ Stanley Hoffman, Obstinate or Obsolete?The fate of teh Nation State and the Case of Western Europe, Daedalus, 1966.,Vol.95.,No.3, str.862-915

³⁰⁰ Stanley Hoffman, Reflections on the Nation State in Western Europe Today, Journal of Common Market Studies, 1982, Vol.21, Issue 1, str.21-38

³⁰¹ Stanley Hoffman, Obstinate or Obsolete?The fate of teh Nation State and the Case of Western Europe, Daedalus, 1966.,Vol.95.,No.3, str.904-905

³⁰² Stanley Hoffman, In Defense of Mother Teresa: Morality in Foreign Policy, Foreign Affairs,1996., Vol.75, no.2, str.172-175

³⁰³ Isto, str.173

ispunjen je unutrašnja integracija, jer tek kada je to postignuto može se uspostaviti saradnja sa međunarodnim partnerima. Pod unutrašnjom integracijom podrazumeva, da se država treba formirati kao nacija, u čemu prepoznaje problem novih država, koje imaju teritoriju i vladu, ali nemaju naciju, u pravom smislu reči. Drugim rečima, da bi integracija uspeła, integraciona jedinica mora biti oblikovana kao politička zajednica.³⁰⁴ Po Hoffman -u, politička zajednica koja teži integraciji, mora ispuniti sledeće uslove:

1. da postoji građanska saglasnost i trajna komunikacija među građanima iz svih regiona, pokrajina i drugih subjekata uprave (podele unutar države);
2. da postoje centralne vlasti koje vrše legitimnu vlast na teritoriji cele države, u okviru teritorijalnih granica;
3. da postoje pravila ili zakoni koji određuju obaveze i norme ponašanja.

U slučaju da jedan od preduslova izostaje, javljaju se rascepi i sukobi i podele stanovništva.³⁰⁵

Hoffman evropsku integraciju posmatra kao poseban interes saradnje, jer po njemu svi učesnici su bili vođeni različitim interesima. Za to navodi primer da je Evropska unija Italiji bila potrebna zbog ekonomskog razvoja, Francuskoj da ne dozvoli Nemačkoj da dominira i osigura svoju sopstvenu superiornost, Nemačka je u EU videla način pomirenja sa Evropom posle fašističkog perioda i da postane ravnopravna sa ostalim evropskim narodima. Dok su manje zemlje evropske integracije videle kao priliku da se priključe u integracione procese zbog opšteg dobra ili blagostanja. Intergovernmentalizam odbacuje koncept „spill-over“-a, koji zagovaraju neofunkcionalisti, zatim ideju da su supranacionalne organizacije na istom nivou političkog uticaja kao i nacionalne vlade. Ova teorija se zasniva na principu ravnoteže snaga među državama članicama. Glavni akteri saradnje su nacije, čiji odnos ne izlazi iz okvira i statusa saveza država ili konfederacije. Za Maju Kovačević, iz perspektive teorijskog pristupa intergovernmentalizma (međuvladin pristup), cilj država članica je da, štite i unapređuju svoj nacionalni interes i svaka zemlja u procesu integracije nastoji da maksimizira svoju korist. Iako prihvataju da na delovanje vlada u procesu integracije utiču i drugi faktori (u pojedinim manje politizovanim sektorima mogu uticati interesne grupe, potom vladini zvaničnici, naročito u ekonomskoj sferi, a takođe i izborni proračuni partija na vlasti), nacionalne vlade ostaju vladari svih odluka u procesu integracije i taj proces će ići samo onoliko daleko koliko su vlade spremne to da dozvole.³⁰⁶

Zajedničko dolaženje do odluka, određuju jake institucije i instrumenti međuvladinog sistema saradnje (Savet EU, Evropski savet, međuvladine konferencije). Ove institucije obavljaju i kontrolnu funkciju nad transferom nadležnosti sa država članica na Zajednicu, kao i na institucije Zajednice. Odluke značajne za integracioni proces pripremaju se bliskim bilateralnim i multilateralim usaglašavanjem (u institucijama, odborima, konferencijama). Intergovernmentalizam naglašava značaj unutrašnjih političkih procesa odlučivanja na formiranje interesa država članica. Dakle, prema ovoj teoriji nacionalna država i njena suverenost nisu prevaziđeni i zastareli, a zajedničke politike su integrisani režimi u kojima države članice pod oznakom „EU“, pregovaraju o zajedničkim propisima, normama i institucijama koje su svima od koristi. *Johan P. Olsen*, tvrdi, da po teoriji intergovernmentalizma akteri biraju od dostupnih alternativa, onu koja se ocenjuje kao najvrednija. Izazov za institucionalne arhitekture je da dizajniraju oblike organizovanja i upravljanja koja će činiti da svaki učesnik bude bolji. Kao primer navodi, da je EU uključena u potragu za „pravom formulom za izgradnju trajnih i stabilnih

³⁰⁴ Stanley Hoffman, *Obstinate or Obsolete? The fate of the Nation State and the Case of Western Europe*, Daedalus, 1966., Vol.95., No.3, str.905

³⁰⁵ Ibid, str.905

³⁰⁶ Maja Kovačević, *Evropska unija između politike proširenja i tendencija produbljivanja evropske integracije*, u *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji- od opšteprihvataene startegije do otvorenih pitanja*, Službenik glasnik, Beograd, 2009, str.18

institucija“ kako bi se poboljšala funkcionalnost, legitimitet i kredibilitet institucija upravljanja. Ključno je da se učesnici dogovore oko zajedničkih ciljeva i suštinskih političkih programa. Nakon toga se razvijaju institucionalni aranžmani kao organizacioni alati.

Teoriju liberalnog intergovernmentalizma, razvio je Andrew Moravcsik, kako bi objasnio procese povezane sa evropskim integracijama. Liberalni intergovernmentalizam bio je reakcija na teoriju i stavove intergovernmentalizma koje se svode na: da će države saradivati samo ako imaju slične interese, da su institucije u službi države i da evropske integracije treba objašnjavati u kontekstu hladnog rata.

Za Moravcsik-a, Evropska unija predstavlja skup institucija kojima je svrha olakšavanje kolektivnog delovanja država članica. Prema liberalnim intergovernmentalistima, pored toga što se osnivaju nadnacionalne institucije, države zadržavaju znatnu kontrolu, čemu svedoči načelo jednoglasnog odlučivanja i pravo veta, kojima države članice nastoje ograničiti autonomiju nadnacionalnih institucija. Cilj intergovernmentalizma je, objasniti zašto države kao racionalni akteri koji se vode primarno vlastitim interesima, prihvataju udruživanje suvereniteta. Različiti smerovi unutar pristupa u obzir uzimaju različite faktore, ali osnova im je ista. Dakle, suverenitet ostaje kamen temeljac tumačenja funkcionisanja odnosa među državama.³⁰⁷ Integracija i prenošenje državnog suvereniteta na nadnacionalni nivo, je ojačalo suverenitet država članica. Metoda zadobijanja suvereniteta ustupanjem suvereniteta je korisna u razmatranju odnosa u EU.³⁰⁸ Za intergovernmentaliste, glavni akteri u Evropskoj uniji su vlade država članica koje imaju jasan set preferencija o tome koja područja žele alocirati na evropskom nivou i na temelju tih preferencija međusobno pregovaraju. Liberalni intergovernmentalizam tvrdi, da:

1. više faktora utiče na domaći politički proces, uključujući i interesne grupe, zakonodavnu i izvršnu vlast, i da ekonomski interesi država članica utiču na glavne odluke u procesu integracija;
2. da su međudržavni pregovori i sporazumi rezultat asimetrične zavisnosti, odnosno da su određeni interesima i pregovaračkom moći. Po njemu, pregovaračka moć je determinisana pretnjom da se sporazum ne sklopi, da neka od strana bude isključena iz ugovora i date mogućnosti za kompromisom;
3. Nadnacionalne institucije, olakšavaju saradnju jer postoje utvrđene procedure, zatim omogućuju da nacionalna vlast postaje nezavisnija od domaćih uticaja, zbog legitimnosti i kredibiliteta evropskih politika.

Liberalni intergovernmentalisti evropsku integraciju smatraju kolektivnom akcijom sa svrhom da se svakoj državi osigura optimalna materijalna korist. Integracija je plod strateške kalkulacije država članica u korist promicanja njihovih ekonomskih interesa i niza racionalnih odabira od strane nacionalnih elita. Moravcsik smatra da Evropsku uniju, kao bilo koju međunarodnu instituciju treba istraživati pod pretpostavkom da su države kritični akteri u kontekstu međunarodne anarhije.³⁰⁹ On smatra da nacionalna bezbednost ne predstavlja dominantnu motivaciju država, da njihova moć nije bazirana na prinudi, da njihovi identiteti i preferencije nisu jednoobrazni i da institucije nisu beznačajne. Za Marinu Ilić, po liberalnim intergovernmentalistima, države su instrumentalne u ostvarivanju relativno stabilnih i dobro organizovanih interesa koji se formulišu na domaćem planu, a u procesu evropskih integracija one još uvek uživaju dominantnu odlučivačku moć i političku legitimnost. Zbog te dve činjenice, smatra ona, za Moravcsika su one

³⁰⁷ Saurugger, S., Teorije i koncepti evropskih integracija, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2013.

³⁰⁸ Moga, T.L., The Contribution of the Neofunctionalist and Intergovernmentalist Theories to the Evolution of the European integration process, Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences, Vol.1, No.3, 2010.str.796-807

³⁰⁹ Moravcsik A. I Schimmelfenning, Liberal Intergovernmentalism u: Wiener A., Dier, T. (ur) European Integrations Theory, Oxford: Oxford University Press, str.68

„čuvari sporazuma“ (*masters of the treaty*), a ne Evropska komisija ili bilo koja druga institucija. To znači da vlade procenjuju moguće pravce delovanja na osnovu njihove korisnosti, jer su troškovi i dobiti ekonomske međuzavisnosti država primarne odrednice nacionalnih preferencija.³¹⁰ „Samim tim, države nisu „bilijarske kugle“, kakvim ih predstavljaju realisti i neorealisti, i nemaju zacrtane jednake težnje ka povećanju bogatstva, bezbednosti i moći, već njihove ciljeve stvaraju domaće društvene grupe, koalicije, sindikati i na kraju birači.“³¹¹

Sledeća teorija evropskih integracija je federalizam „uređenje koje počiva na savezu nezavisnih i ravnopravnih političkih zajednica, sklopljen u svrhu zajedničkog delovanja, pri kojem, te zajednice ostaju međusobno odvojene“. ³¹² Izvor federalističke ideje se pronalazi u delu „*Les Six Livres de la Republique*“ iz 1576. godine, autora Jean Bodin-a³¹³. U njemu se raspravlja o ideji državnog suvereniteta. Ideja o evropskom federalizmu bila je veoma zastupljena nakon Drugog svetskog rata, a posebno se isticala federalistička koncepcija Jeana Monneta, koji je naglasak stavio na postepenu integraciju, te ideja *Roberta Schumana* prema kojemu je polagana ekonomska integracija, prvi korak ka federaciji evropskih država. Početkom devedesetih godina, nakon potpisivanja Ugovora iz Maastrichta, u fokus rasprave vratilo se pitanje budućnosti evropske izgradnje. Usledio je period primene federalističkih pristupa.

Da li je Evropska unija evropska federacija, pita se Mišćević i kaže: „Ona definitivno ima neke elemente suverene federacije, kao što su nadređeno i direktno obavezujuće pravo, presuđivanje koje je u rukama za to potpuno opremljenog suda, sopstvenu profesionalnu birokratiju i svoj legislativni i izvršni proces. Štaviše, njeni organi mogu da donose zakone i bez obzira na to da li se sa tim slažu sve njene članice. Tokom svog postojanja i funkcionisanja, Unija je dobila mnoga ovlašćenja i prava kao i federacije, a njeno delovanje nije ograničeno listom ovlašćenja koje utvrđuju njeni osnivački akti. Na strani klasifikovanja Unije kao federacije nalazi se i shvatanje da metodi federalizma nisu samo ekskluzivno vezani za načine na koje se može organizovati država.“³¹⁴ Tako se federalizam posmatra kao politička i pravna filozofija koja se „...prilagođava svim političkim kontekstima na unutrašnjem i međunarodnom nivou, kad god i gde god su dve osnovne pretpostavke ispunjene: potraga za jedinstvom, kombinovana sa pravim poštovanjem autonomije i legitimnog interesa entiteta koji učestvuju.“³¹⁵ U tim uslovima, smatraju zagovornici federalističke koncepcije Unije, države su postale samo najvažnije organizacione jedinice evropske integracije - njihovi politički interesi i ciljevi su odlučujući samo u prvoj i poslednjoj instanci, a ne u celokupnom životu zajednica.³¹⁶ Zagovornici ovakvog pristupa uniji smatraju da je ona davno prekoračila prag klasične međudržavne organizacije, i da je dobila izrazita politička obeležja, jer je sve manji broj pitanja koja ostaju deo unutrašnje nadležnosti država članica - stvoren je takav sistem odlučivanja na više nivoa koji pojam unutrašnje politike premešta iz domena pojedinačnih država na evropski politički prostor.³¹⁷

„Pravo Zajednice obavezuje države članice i (u mnogim slučajevima) pojedince (...) zajednica u nekim slučajevima ima ovlašćenje da novčano kažnjava kompanije i pojedince zbog

³¹⁰ Marina Ilić, Liberalni intergovernmentalizam: nove teze za straživanje evropskih integracija, u: Dejan Jović Liberalne teorije (ur.), Političke analize, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, rujan 2014, str.184-204, str.186

³¹¹ Moravcsik A., Negotiating The Single European Act: national interests and conventional state craft in the European Community International Organization, pp.19-56, str.45

³¹² Saurugger, S., Teorije i koncepti evropskih integracija, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2013., str.90

³¹³ Bodin, Jean, Les six livres de la Republique, 1576., A Lyon, De l'imprimerie de Jean de Tournes, M.D. LXXIX

³¹⁴ Tanja Mišćević, Nova era međunarodnih organizacija, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str.266

³¹⁵ definicija federalizma koju daje Pierre Pescatore, citirano prema: J.H.H.Weiler, Federalism and Constitutionism: Europe's Sonderweg, HJM Working Paper 10/00, str.1.

³¹⁶ Slobodan Samardžić, Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice, Institut za Evropske studije, Beograd, 1998, str. 35

³¹⁷ Slobodan Samardžić, Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice, Institut za Evropske studije, Beograd, 1998, str. 49

kršenja prava Zajednice. Obavezujuća snaga odluka Zajednice proizilazi iz činjenice da ih donose organi kojima su ugovorima data odgovarajuća ovlašćenja (...). Ove karakteristike jasno odvajaju zajednicu od običnih međuvladinih organizacija. U prošlosti je za njihovo opisivanje korišćena reč „nacionalne“, a danas se obično kaže „federalne“.³¹⁸ Dva pojma su ključna kod federalista: suverenitet i podela ovlašćenja između jedinica koje čine određeni politički sistem. Federalisti odbacuju neofunkcionalistički koncept automatskog preliivanja između sektora i tezu da će stvaranje ekonomske i monetarne unije automatski voditi ka uspostavljanju političke unije. Kao i intergovernmentalisti, smatraju da su države ključni akteri integracije (za razliku od neofunkcionalista prema kojima su glavni akteri integracije, institucije EU i tehničko-birokratska elita). Federalisti smatraju da su interesi država koje čine celinu ključni, ali, ne slažu se s njihovom tvrdnjom da države članice zadržavaju suverenitet. Po federalistima, jedan dio suverenosti država prenosi se na novi centar, te da se istinski centar moći – vlada – uspostavlja iznad nivoa država članica. Danas federalizam, ima bitno mesto među teorijama evropske integracije.

Evropeizacija kao novo područje istraživanja javlja se u drugoj polovini 1990-tih godina kao rezultat promena unutar Evropske unije, koja je intezivirala politiku proširenja, s jedne strane, ali i zaokreta u pristupu i empirijskim istraživanjima, s druge strane, s ciljem da bi se objasnio fenomen evropskih integracija. Otvaranje mogućnosti proširenja na zemlje koje ne pripadaju zapadnoevropskim zemljama, interes naučnih istraživača se preusmerava sa područja međunarodnih odnosa, na istraživanje novih oblika upravljanja koji nastaju u Evropi. Pre svega, istraživanja se bave uticajem EU na države članice, a nakon što se politika proširenja primenila na zemlje Centralne i Istočne Evrope, autori poput *Ekiert-a*, *Olsen-a*, *Grabbe*, *Pridhama*, *Vachudove* i drugi, svoja istraživanja su usmerili na evropeizaciju i transformaciju na slučaju postkomunističkih zemalja. *Ekiert* ispituje uticaj procesa pristupanja na demokratsku konsolidaciju, ali i posledice članstva u EU na kvalitet novih demokratskih sistema. Razradio je pet dilema sa kojima se suočavaju nove postkomunističke članice EU. Po njemu pristup EU je moćan instrument olakšavanju zemljama kandidatima prilikom procesa konsolidacije demokratije, dajući podsticaj za uspešnu ekonomsku konsolidaciju i izgradnju državnih kapaciteta. Smatra, da je i Evropska unija zemljama pružila spoljnu pomoć i nadzor, što se pokazalo neophodnim za obezbeđenje demokratskog poretka. Rezultat njegove analize jeste da, brzina demokratizacije i njena konsolidacija imaju fundamentalni značaj za evropske integracije postkomunističkih zemalja.³¹⁹ *Johan Olsen*, u svom poznatom radu „*The many face Europeanization*“ bavi se pitanjem, da li i kako evropeizacija može biti korisna za razumevanje dinamike evropske politike. Za *Olsena*, evropeizacija je konceptualizovana na način, koji omogućava upoređivanje evropske dinamike upravljanja sa dinamikom upravljanja drugih sistema. U analizi evropeizacije, prvi korak je u razdvajanju pojava na koje se odnosi evropeizacija, odnosno, onoga što se menja kroz evropeizaciju:

1. evropeizacija kao promena spoljnih teritorijalnih granica, Evropa kao jedinstven politički prostor;
2. evropeizacija kao razvoj institucija upravljanja na evropskom nivou, gde formalno pravne institucije i normativni poredak zasnovan na konstitutivnim principima, strukturama i praksama olakšavaju i ograničavaju sposobnost donošenja i sprovođenja obavezujućih odluka, ali i sankcionisanja kod nepoštovanja tih odluka;
3. evropeizacija kao prilagođavanje nacionalnih i podnacionalnih sistema upravljanja evropskom političkom centru;

³¹⁸ Trevor C. Hartli, *Osnovi prava Evropske zajednice*, Beograd, 1998, str.9

³¹⁹ Grzegorz Ekiert, *Dilemmas of Europeanization: Eastern and Central Europe after the EU Enlargement*, *Acta Slavica Iaponica*, Tomus 25, str.1-28

4. evropeizacija kao izvozni oblik političkog organizovanja i upravljanja koji su tipični i karakteristični za Evropu, i van njene teritorije;

5. evropeizacija kao politički projekat, koji ima za cilj ujedinjenu i političku jaku Evropu.³²⁰

Za *Carporasa*, ključna pitanja kojima se bavi evropeizaciju su:

1. Proces oblikovanja evropskih institucija i javnih politika, te funkcionisanjem političkih procesa na evropskom nivou, prenošenjem nacionalnih ovlaštenja na nadnacionalni nivo, koristeći se pristupom „odozdo na gore“ odnosno od nacionalnih država prema EU. Poznatiji kao „*bottom-up*“ pristup. U tom smislu, uključuje i kompleksno pitanje stvaranja nove političke zajednice, sa obilježjem državnosti kao političke unifikacije. Dakle, evropeizacija kao politička integracija odnosno kao institucionalizacija Evrope;

2. Direktan i indirektan uticaj evropskih institucija, politika i političkih procesa na nacionalne institucije, politike i političke procese, uključujući i nedržavne aktere. Pristup „odozgo na dole“, od EU prema nacionalnim državama. Poznatiji kao „*top-down*“ pristup. Ovde se radi o prilagođavanju nacionalnih političkih sistema promjenama izazvanim na evropskom nivou. Po rečima *Carporasa*, „procesu kojim posebne strukture upravljanja na evropskom nivou utiču na domaće strukture i domaću politiku u najširem smislu.“³²¹

3. Širenje EU izvan postojećih granica, kao političko širenje apsorpcijom novih članica, kulturno širenje ideja, obrazaca i normi izvan granica neposrednog susjedstva. Ovde se radi o procesu širenja evropskih normi usled logike koristi i troškova, te promene identiteta, gde je najvažnija uloga predpristupnog procesa u demokratizaciji, izgradnji institucija i stvaranju slobodnog tržišta. Razlozi za pristupanje se pronalaze u samoj privlačnosti ideje o evropeizaciji, pritisku da se preuzmu norme kao preduslov za neki oblik formalizovane saradnje. Za *Featherstone* evropeizaciju možemo posmatrati kao istorijski proces, institucionalno prilagođavanje, javnu politiku i kulturnu difuziju.³²² Dakle, iz prethodnih definicija možemo da zaključimo, evropeizacija je proces institucionalizacije Evrope prema gore, prema dole i horizontalno. Koncept evropeizacije koji se najčešće koristi je onaj, koji u fokus razmatranja stavlja institucionalne promene u državama članicama i kandidatima za članstvo pod uticajem Evropske unije.

Definicija koja se najviše koristi za pojam evropeizacije je *Claudia Radaelli*. Evropeizacija je za njega „proces (1) konstrukcije, (2) difuzije i (3) institucionalizacije normi, stavova, formalnih i neformalnih pravila, procedura, policy paradigmi, stilova, načina na koji se stvari rade, koji se prvo definišu i konsolidiraju u policy procesu EU, a zatim inkorporiraju u logiku domaćeg (nacionalnog i subnacionalnog) diskursa, političkih struktura i javnih politika na evropskom nivou.“³²³ *Borzel i Risse* evropeizaciju vide u tri različite dimenzije.³²⁴ *Prva* dimenzija je funkcionalna ili „*policy*“, odnosi se na uticaj EU na javne politike, odnosno na širinu i intezitet promena koje pod uticajem EU nastaju u pogledu standarda, instrumenata, pristupa rešavanja problema i javnih diskursa. *Druga* dimenzija, je procesna dimenzija ili „*politics*“, odnosi se na uticaj EU na političke procese, odnosno načine na koji se oblikuju i strukturiraju politički interesi, načine njihovog predstavljanja i izražavanja, i javnog diskursa. To su: političke stranke, sindikati, interesne grupe, mediji. *Treća* dimenzija je strukturna dimenzija ili „*polity*“, odnosi se na uticaj EU na političke institucije i

³²⁰ Johan P. Olsen, The many face Europeanization, ARENA, University Oslo, str.3-4

³²¹ James, Carporaso, The Three Worlds of Regional Integration Theory, u Paolo Graziano, Maarten P. Vink (eds.) Europeanization. New Research Agenda, London, Palgrave, MacMilan, 2007., str.27

³²² Kevin ,Featherstone, Introduction: In the Name of Europe, u Kevin, Featherstone and Claudio, M.Radaelli, The Politics of Europeanization, Oxford, 2003, str.5

³²³ Isto, str.30

³²⁴ Tanja, Borzel, Thomas, Risse, Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, u Kevin, Featherstone and Claudio, M.Radaelli, The Politics of Europeanization, Oxford, 2003, str.60

strukture, odnosno na promene u položaju i karakteru političkih institucija (parlamenta, izvršnih vlasti, pravosuđa i uprave), ekonomskih institucija (banke, tržišta itd). Ovde se radi o odnosu između vlasti, strukture i funkcionisanja javne uprave, promene političkih, pravnih i upravnih tradicija, odnosa između države i društva i promene kolektivnih identiteta.

Istraživanja evropeizacije javnih politika (eng. "policy") jesu najviše prisutne u literaturi, *prvo*, zbog rezultata koji su snažni i uočljivi, *drugo*, zbog jasnog odnosa evropskog i nacionalnog nivoa u procesu stvaranja i provođenja javnih politika. Političke strukture i procesi (eng. "politics"), pod uticajem javnih politika ostaju ukorenjene u tradicije ponašanja, pružajući otpor transformaciji. Međutim, proširenjem i produbljivanjem EU-e, promene u ovim dimenzijama postaju sve značajnije.

„Polity“ dimenzija odnosi se na strukture političkog sistema. Ovde je interes evropeizacije usmeren na izvršnu vlast i upravu, zatim zakonodavnu vlast i pravosuđe, ali i odnos između pojedinih nivoa vlasti. Kako *Goetz* tvrdi, popularne četiri teze o evropeizaciji izvršne vlasti i uprave EU dovodi do: 1. jačanja izvršne vlasti i deparlamentarizacije, 2. od jačanja izvršne vlasti najviše profitira javna uprava kao operativni deo, u odnosu na vladu, tako da evropeizacija dovodi do birokratizacije, 3. do promene odnosa moći u smislu stvaranja privilegovane jezgre izvršne vlasti i 4. do centralizacije.³²⁵ Razlog zbog čega je to tako, jeste, proces intezivnog učešća u evropskom odlučivanju i provođenju evropskih politika, koje dovodi do relativnog jačanja izvršne vlasti, u odnosu na zakonodavnu, ali aktivnije uloge sudova u procesu primene prava Evropske unije. Tako je i početna teza o deparlamentarizaciji, zamenjena dokazima o prilagođavanju nacionalnih parlamenata evropskim integracijama, na način, da jačaju svoje strukturne i funkcionalne karakteristike, zbog dominantne uloge izvršne vlasti. Što se tiče nacionalnih javnih uprava, na svim nivoima, zbog provođenja prava EU i realizacije evropskih politika, kao problem se javlja upravni kapacitet. Kapacitet javne uprave je posebno ranjiv sa aspekta ljudskih potencijala, koordinacije, upravne kulture, nadzora i saradnje, a posebno se ističu principi javne uprave kao što su otvorenost, transparentnost, odgovornost i učinkovitost.

Uloga javnih uprava je ključna za funkcionisanje evropskih integracija i provođenje javnih politika, jer EU zavisi od nacionalnih uprava koje provode javne politike. Kao što *Kassim* tvrdi, „kapacitet EU kao sistema je manje-više odraz kapaciteta domaćih političkih sistema i državnih uprava.“³²⁶ Dosadašnja istraživanja promena u javnoj upravi još uvek su u deficitu, jer se uglavnom odnose na pojedine aspekte upravnih reformi, ili zemlje koja se izučava, pa u prilog tome, konstatujemo da neki tvrde da evropeizacija ima slab uticaj na javnu upravu u odnosu npr. neke druge aspekte poput privatizacije ili novog javnog menadžmenta³²⁷, dok drugi, recimo *Knill*, smatra da je uticaj evropeizacije na javne uprave evidentan, ali ne i revolucionaran.³²⁸ Polazište procesa evropeizacije, je postojanje određene mere nepodudarnosti i neusklađenosti između političkih struktura, procesa i javnih politika, posmatrajući ih na evropskom i domaćem nivou. *Tanja Borzel* smatra da, upravo ta nepodudarnost dovodi do pritiska za prilagođavanje, odnosno, što je manja kompatibilnost između evropskih i domaćih procesa politika i institucija, to je veći pritisak za prilagođavanjem. Promena se može očekivati, ako ta nepodudarnost stvori pritisak za promene, s jedne strane, ali i delovanja određenih aktera ili institucija kao olakšavajućih faktora (akteri koji

³²⁵ Goetz, Klaus, European Integration and National Exceatives, A Case in search of an Effect? West European Politics, 2000, Vol. 23., no.4, str. 211-240

³²⁶ Husein Kassim, The Europenization of Member State Institutions, u Simon, Bulmer, Christian Lequesne, The Member State of the European Union, Oxford, Oxford University Press, 2005, str.292

³²⁷ Edward Page, Europenization and the Persistence od Administrative Systems, u Jack Hayward, Anand Menon, Governing Europe, Oxford University Press, Oxford, 2003.,str. 32

³²⁸ Christoph Knill, The Europenization of National Administrations, Patterns of Institutional Persistence and Change, Cambridge University Press, Cambridge, 2003., str. 28

teže promeni), s druge strane.³²⁹U naučnoj literaturi po pitanju evropeizacije institucija, uključujući upravu, nameće se pitanje može li se očekivati harmonizacija ili konvergencija ili različiti načini i posljedice prilagođavanja, diferencijalni učinak? Odgovor je, da evropeizacija nije isto što i konvergencija, harmonizacija i politička (evropska) integracija. U slučaju evropeizacije, promene mogu biti konvergentne ili divergentne. Razlog tome, odnosno objašnjenje je, što evropski podsticaj za promenama na primer regulacija u nekoj javnoj politici, prolazi kroz filter domaćih institucija i aktera, što potvrđuje značaj institucija.

Prema tome, evropeizacija u dimenziji političkih institucija i struktura učinaka EU-e se pokazuje kompleksnim i različitim, što se može objasniti faktorima na evropskom nivou. Institucionalna struktura EU privileguje izvršnu vlast, a nacionalni faktori, da promena zavisi od domaćih političkih i upravnih tradicija, stilova ponašanja, javnog mnjenja i stavova elita, koji posreduju. Na slučaju zemalja Centralne i Istočne Evrope, zapažen je veći stepen konvergencije javne uprave usred primene modela evropskog upravnog prostora, koji je ponuđen u svrhu jačanja upravnih struktura i funkcija. Primećuje se, imajući u vidu, da nije došlo do dubinske transformacije institucija, da je ta konvergencija, više formalna. *Borzel i Risse* su mišljenja da se stepen evropeizacije odražava kroz:

1. inerciju – izostanku promene što dovodi do nesaglasnosti sa evropskim zakonodavstvom i u tom slučaju, neretko dovodi do formalnih posledica, procesom koji se vodi pred Evropskim sudom protiv države članice;
2. ukopavanje – kada se dešava da promena ima suprotan smer i povećava nepodudarnost;
3. apsorpcije – kada je stepen promene nizak, a zahtevi se usvajaju bez modifikacije postojećih struktura i logike političkog ponašanja;
4. akomodacije – kao umerene i periferne promene, bez promene ključnih vrednosti ili kolektivnih shvatanja i
5. transformacije- kao temeljna promena, gde dolazi do zamene novim ili menjanja starih struktura, procesa i javnih politika u toj meri, da se menjaju temeljne vrednosti ili kolektivno shvatanje i stvara promena u jezgri političkih, ekonomskih i društvenih struktura.

Teorije evropeizacije pokazuju različite probleme, gde se evropske integracije pojavljuju kao uzrok, posledica ili samo jedna od varijabli u procesu. Ponekad je teško razdvojiti uticaj EU-e od uticaja drugih faktora koji su predmet stručnih analiza poput globalizacije, regionalizacije, tehnoloških promena, a najviše nacionalnih faktora koji se tiču političkih interesa i moći, gde političke elite koriste EU-u kao izgovor za promene koje žele postići, što je, vrlo često u suprotnosti sa interesima druge političke elite. Uticaj Evropske unije je direktan i obavezan, posebno kad se tiče pravnih propisa, ali i indirektan, kada promena nastaje kao rezultat potrebe ili kada se promene dese usled promene snaga pod uticajem Evropske unije. Način na koji utiče evropeizacija posebno dotiče javni sektor i javnu upravu koja uglavnom trpi reformu, ali i trendovi globalizacije koji menjanju pristup upravljanja, poput menadžerizma. Postoje i druga mišljenja, suprotna pozitivističkom gledanju evropeizacije koja je imala veliki uticaj na politike, razvoj prava i pravnih normi i uprave, ne samo u zemljama članicama, već i zemljama u pretpristupnoj i pristupnoj fazi evrointegracijskog procesa, koje smatraju da je evropeizacija prolazna moda ili političko pitanje. Analiza literature o evropeizaciji, uglavnom se bavi promenama unutar država članica. Ali mogu se naći i analize koje se bave uticajem EU na države u formalnom procesu pridruživanja. Najviše takvih analiza obuhvata promene koje se tiču Centralnih i Istočnih zemalja. Autori koji se

³²⁹ Tanja A. Borzel, Thomas Risse, When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, *European Integration Online Papers (EIOP)*, Vol.4, No.15, 2000.

izdvajaju u izučavanju evropeizacije u zemljama sa kandidatskim statusom su³³⁰ *Grabbe, Schimmelfennig i Sedelmeier*. Autori koji su svojim analizama usmerili pažnju na zemlje sa “evropskom perspektivom”, odnosno, koje treba da pregovaraju o pristupanju su *Tanja Borzel, zatim Borzel i Risse i Schimmelfennig*. Pažnja ovih autora je usmerena na zemlje Zapadnog Balkana. Ovi radovi se nadovezuju na dosadašnja istraživanja o efektima proširenja i procesima evropeizacije transformacije proisteklim iz iskustva zemalja Centralne i Istočne Evrope, za koje se tvrdilo da je evropeizacija u njihovom slučaju, moćan izvor promena.³³¹

Ali, koliko daleko standardni pojmovi evropeizacije mogu objasniti promene koje su se desile na putu evropskih integracija? Naravno, ideja da EU-a ima “transformativnu moć” je široko prihvaćena u akademskoj i političkoj javnosti. EU na osnovu svojih vrednosti, svog identiteta i svog materijalnog bogatstva, svoje moći, može uticati na fundamentalne promene u ponašanju država koje ispunjavaju uslove za članstvo.³³² Prema tome, postavljanjem pomoćne hipoteze da je „političke i ekonomske norme Bosne i Hercegovine potrebno uskladiti sa evropskim kriterijima i vrednostima“, usmerava dalju analizu na faktore koji utiču na obim i dinamiku reformi koje se sporo kreću, a istovremeno dovode u pitanje „*transformativnu moć EU*.“

Mi tvrdimo da je transformacija BiH veoma težak proces zbog njene institucionalne strukture konstituisane Aneksom IV, tako da ugradnja normativnih sistema vrednosti i identiteta, je prvenstveno uslovljen komplikovanim političkim sistemom koji se temelji na nacionalnom i političkom interesu tri konstitutivna naroda, utemeljen na federalnom državnom uređenju, na više nivoa vlasti, državnom, entitetskom, kantonalmom i lokalnom, gde se na jednoj teritoriji pojavljuje praktično dupli federalizam, što je veoma komplikovana komponenta državnog uređenja. U tom slučaju princip uslovljenosti je zapravo pokretač promena, koje pritiskom na ispunjenje zadanih uslova, dovodi do željenog rezultata. Da li se u tom slučaju evropeizacija posmatra kao proces koji menja „*policy*“- javne politike, „*politics*“- političke procese i „*polity*“-političke institucije, ili, evropeizacija kao politika koja dolazi iz EU koja deluje na zemlje koje, pre svega, samovoljno ulaze u proces integracije koji podrazumeva apsorpciju pravila i normi i obrazaca ponašanja. Oslanjajući se na mišljenje *Sedelmeier*, ovo je bolje opisati kao poseban koncept “predpristupne evropeizacije”.³³³ U konceptualnom smislu, problem se bolje razume ako ga posmatramo kao politiku racionalno instrumentalne “predpristupne evropeizacije”, a ne kao „adaptivne normativne“ evropeizacije. Da li je promena odnosa kroz Proces stabilizacije i pridruživanja između Bosne i Hercegovine i Evropske unije, dokaz evropeizacije, a njen status “*potencijalnog kandidata*” mera uticaja evropeizacije na Bosnu i Hercegovinu? Put do odgovora, je svakako u definisanju šta mi tačno podrazumevamo pod evropeizacijom, da bismo mogli na osnovu ostvarenih rezultata izmeriti njen uticaj? Usvajanje evropskih vrednosti, normi i principa, bi bio najkraći odgovor, koji ćemo u

³³⁰ Grabbe, H., *Europeanization goes east: power and uncertainty in the EU accession process*, vidi u Featherstone, K. And Radaelli, C.M., *The politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003., str.303-331
Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U., *The europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, New York, 2011.

Sedelmeier, U., *Europeanization in new and candidate states*, living Reviews in European Governance, Vol.1, No.3

³³¹ Borzel, T., *When Europe hits...beyond its borders:Europeanization and the near abroad*, Comparative European Politics, vol.9, no.4/5

Borzel, T. And Risse, T., *From Europeanization to Diffusion: Introduction*, 2011., West Europe Politics, Vol.35, No.1, str.1-19

Schimmelfennig, F., *Europeanization beyond Europe*, Living Reviews in European Governance, Vol.4, No.3

³³² Borzel, T.A. and Risse, T., *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, vidi u Featherstone, K. And Radaelli, C., „*The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003., star.57-81

³³³ Sedelmeier, Ulrich, „*Europeanization in new and candidate states*“, Living Reviews in European Governance, 2006., vol.1, No.3

daljem radu razraditi. Iako, je osnovno mišljenje u literaturi o evropeizaciji, da je ona proces.³³⁴ Složićemo se sa proširenom definicijom Radaelli, da je evropeizacija proces promena koji prevazilazi konvencionalne pravne i političke transformacije koje se dešavaju kroz tehnički proces integracije usredsređen na *acquis communitaire*.³³⁵

Nakon Hladnog rata, evropske integracije su bile jedan od najmoćnijih transformativnih trendova, ali, ti uslovi nisu bili primenjivani za zemlje Zapadnog Balkana prvenstveno, zbog političkih okolnosti koje su definisale taj region „kao visokorizični region po izbijanje sukoba“. Prvi zahtev koji je bio pred zemljama Zapadnog Balkana, pre početka evropeizacije je proces stabilizacije, u smislu mira i bezbednosti, pa tek onda pridruživanje, ali, bez garancije za eventualno članstvo. Jednostavno, kredibilna perspektiva stoji, ali put do članstva nije lak.³³⁶ Članstvo je krajnji cilj, koji se osvaja na osnovu ispunjenih kriterijuma, uslova i reformi. Jedna od bitnih razlika u procesu eurointegracija zemalja Centralne i Istočne Evrope i zemalja Zapadnog Balkana je u tome, što je strogo uslovljavanje korišteno u užem procesu pregovora o pristupanju na zemlje Centralne i Istočne Evrope, a na zemljama Zapadnog Balkana primenjeno u predpristupnom periodu.³³⁷ Ovakav pristup, odnosno uslovljavanje u predpristupnoj fazi, ima za posledicu podsticanje evropeizacije, neki smatraju i oponašanje evropeizacije koji počinje na Balkanu, Procesom stabilizacije i pridruživanja, što nije bio slučaj na zemljama Centralne i Istočne Evrope.³³⁸

Vremenom su autori prihvatili ideju “evropeizacija putem proširenja” gde se element proširenja i element evropeizacije mogu spojiti, što se objašnjava da evropeizacija teče ruku pod ruku sa proširenjem. Međutim, opasnost leži u tendenciji da se svi oblici modifikovanog ponašanja vide kao dokaz normativnog prilagođavanja kroz proširenje. Zaključak je, da proširenje podstiče evropeizaciju, ali iz toga ne sledi da su sve promene u politici neke države, nužno i dokaz evropeizacije. Radaelli tvrdi da evropeizacija kao proces se u stvari razlikuje od procesa integracije. Ako se evropeizacija posmatra kao suštinski deo procesa proširenja, usredsređen na usvajanje *acquis-a* i stvaranje države članice, onda izjednačavanje proširenja sa evropeizacijom znači, da evropeizacija gubi svoju originalnu i prepoznatljivu definiciju, da je to proces usredsređen na postepeno usvajanje evropskih normi i vrednosti, kao i donošenje odluka na evropski način. Više se ne radi nužno o konvergenciji, ili adaptaciji, ili socijalizaciji ili apsorpciji, ili o “usvajanju normi EU po datom pitanju, za potrebe EU integracija”. Ne radi se ni o evropeizaciji kao identitetu. Umesto toga, vidi se, da se evropeizacija dešava kroz puki čin ispunjavanja uslova za članstvo koje je postavila Evropska unija.³³⁹ Uslovljavanje je deo procesa integracije osmišljen kao instrument za

³³⁴ Borzel, T.A., „Peace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Response to Europeanization, *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, str.193-214; Featherstone, K., Introduction: In the name of „Europe“, vidi u Featherstone, K. And Radaelli, C.M., „The Politics Europeanization, Oxford University Press, 2003., Oxford, str.3-27

Ladrech, R., Europeanization od domestic Politics and Institutions: The case of France, *Journal of Common Market Studies*, Vol.32, No.1, str.69-88

³³⁵ Radaelli, C.M., „The Europeanization of Public Policy“, vidi u Featherstone, K. And Radaelli, C.M., The politics of Europeanization, Oxford University Press, Oxford, 2003., str.27-57

³³⁶ Phinnemore, D., Stabilisation and Association Agreements, Europe Agreements for the Western Balkans, *Europe Foreign Affairs Review*, 2003., Vol.8., No.1, str.77-103; Pippin, C., The Rocky Road to Europe: The Eu Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality, *Europe Foreign Affairs Review*, 2004., Vo.9, No.2, str.219-245; Phinnemore, D., The Stabilization and Association Process: A Framework from European Enlargement, vidi u Elbasani, A. European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or bussines as usual?, 2004., London, Routledge, str.22-37

³³⁷ Anastasakis, O. And Bechev, D., EU Conditionality in South East Europe: Bringing Comitment to the Process, South East European Studies programme, European Studies Centre, St. Antony College, , Oxford, Discussion paper, April, 2003.

³³⁸ Pridham, G., Change and Continuity in the European Unions Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities, *Democratization*, 2007., Vol.14, No.3, str.446-471

Schimmelfening, F., EU political accession conditionality after the 2004.enlargement: consistency and effectiveness, *Journal of European Public Policy*, 2008., vol.15., No.6, str.918-937

³³⁹ Stahl, B., Perverted Conditionality. The Stabilization and Association Agreement between the European Union and Serbia, *Europe Foreign Affairs Review*, 2011., Vol.16, No.4, str.465-487

nagovaranje i prinuđivanje država kandidata da ispune pravne, ekonomske i tehničke zahteve članstva u EU. Postavlja se niz zahteva koji moraju biti ispunjeni da bi potencijalni kandidat krenuo na pokretne stepenice proširenja. Ovi zahtevi mogu biti tehnički, kao što su mere za izgradnju kapaciteta i institucija, ali druge mere kroz reforme ili restrukturisanje političkog sistema.

Alternativno, postavljeni zahtevi mogu imati normativne korene, kao što su promovisanje vrednosti EU ili vođeni moralnim kriterijima koji se češće povezuju sa tradicionalnom konceptualizacijom evropeizacije kao procesa učenja. U toj formi evropeizacija nije toliko vezana za prilagođavanje, iako se to svakako može dogoditi. Zasniva se na vezama “instrumentalne racionalnosti” sa uslovljenošću, gde su akteri zamišljeni kao maksimizatori koristi koji biraju svoj pravac delovanja prema proračunima troškova i koristi³⁴⁰ U institucionalnom pristupu, primećena je tendencija u pogledu predpristupne ili kandidatske evropeizacije, da se privileguje instrumentalni pristup racionalnog konsekvencijalizma. U obliku institucionalnog pristupa vođenog “normativnim pritiskom”, širenje normi rezultira promenom stavova i ponašanja, bilo da se opisuje kao konvergencija, adaptacija ili društveno učenje. Proces u ovoj fazi je vođen nužnošću, to je praktična „priprema terena” za ispunjenje izgleda za pristupanje EU.

Do konvergencije može doći, pod pritiskom stroge uslovljenosti. Moguće je da će se kao rezultat procedure pristupanja pojaviti reformistička politička agenda zasnovana na pojmu “legitimnosti pravila i prikladnosti ponašanja”³⁴¹ Da zaključimo, evropeizacija je svesna politika koja se oslanja na spoljne podsticaje, uz pomoć šargarepe i štapa (politika uslovljavanja), koji se zasnivaju na kalkulaciji troškova i koristi. To je proizvod racionalističkog institucionalizma zasnovanog na “verodostojnim spoljnim podsticajima koji podupiru uslovljavanje EU.”³⁴² Ova varijanta modela eksternog podsticaja sugerise da zemlje kandidati moraju da se evropeiziraju kao uslov, a ne posledica članstva.³⁴³ U svom najgorem obliku, evropeizacijom se može smatrati i spoljno nametanje.³⁴⁴ U tom slučaju, spoljni podsticaj nije samo kratkoročna nagrada već i „zlatna“ šargarepa članstva u EU. Međutim, u okviru ovog racionalističkog institucionalističkog pristupa, još uvek postoji priznanje da, u krajnjoj liniji, evropeizacija i dalje zavisi od odluka unutrašnjih aktera.³⁴⁵ EU može da nametne uslov koji mora biti ispunjen za dalju integraciju. Na donosiocima odluka u dotičnoj državi je da odluče, na osnovu sopstvenih kalkulacija i interesa, da li žele da prihvate postavljeni uslov. Reč je o izboru. U ovom procesu domaći akteri i njihovi interesi i/ili ideje igraju ključnu ulogu u pitanjima uzročnosti. Oni pomažu da se formira “karika koja nedostaje” između kreiranja politike EU i domaće³⁴⁶ ili ono što je *Featherstone* nazivao “interaktivnom vezom između domaće i EU sfere aktivnosti.”³⁴⁷ U ovom konkretnom slučaju, identifikujemo uzročnost koja proističe iz njihovog racionalnog skupa preferencija, vođeni njihovim kalkulacijama zasnovanim na interesima. Oni se ne mogu korisno posmatrati kao dobavljači “evropeizma” ili kao “preduzetnici normi” (kao u konstruktivističkom okviru). U postojećoj literaturi, koja je bila

³⁴⁰ Borzel, T. And Risse, T., From Europeanization to Diffusion: Introduction, 2011., West European Politics, Vol.35, No.1, str.5

³⁴¹ Schimmelfening, F., Sedelmeier, U., The europeanization of Central and Eastern Europe, Cornell University Press, New York, 2011., str.667

³⁴² Sedelmeier, U., Europeanization in new and candidate states, living Reviews in European Governance, 2006.Vol.1, No.3, str.6

³⁴³ Borzel, T. And Risse, T., From Europeanization to Diffusion: Introduction, 2011., West European Politics, Vol.35, No.1, str.15

³⁴⁴ Juncos, A., Europeanization by Decree? The Case of Police Reform in Bosnia, Journal of common Market Studies, 2011., Vol.49., No.2, str.367-389

³⁴⁵ Schimmelfening, F., Sedelmeier, U., The europeanization of Central and Eastern Europe, Cornell University Press, New York, 2011.

Sedelmeier, U., Europeanization in new and candidate states, living Reviews in European Governance, 2006. Vol.1, No.3

³⁴⁶ Goetz, K., European Integration and National Exceptions, A Case in search of an Effect? West European Politics, 2000, Vol.23., no.4, str.211-240

³⁴⁷ Featherstone, K. And Radaelli, C.M., The politics of Europeanization, Oxford University Press, Oxford, 2003., str.3

usredsređena na zemlje Centralne i Istočne Evrope, ovaj fenomen racionalne instrumentalističke evropeizacije postao je poznat kao evropeizacija kandidata.³⁴⁸

Međutim, na slučaju Bosne i Hercegovine, ali i drugih zemalja Zapadnog Balkana, gde postoji više integracionih faza, bolje je nazvati predpristupnom evropeizacijom. Činjenica da se evropeizacija i proširenje često mešaju u literaturi, znači da posmatrači vide korake preduzete u ime integracije kao dokaz osnovnog procesa evropeizacije u normativno adaptivnom smislu. A to znači, potreba za usklađivanjem sa *acquis*, većim kontaktom sa politikama i sistemima kreiranja politika EU, što sve podstiče evropske načine razmišljanja, ponašanja odlučivanja i delovanja. Ono što smo videli na slučaju BiH ukazuje na daleko šire pitanje uloge evropeizacije i spoljne politike država, posebno po pitanjima sukoba ili ključnih aspekata nacionalnog interesa. Čini se da evropeizacija, kao što je i tradicionalno zamišljeno kao normativni fenomen, teži da bude veoma spor proces, kada je u pitanju Bosna i Hercegovina. Ono što vidimo kod predpristupne evropeizacije koja se zasniva na politici racionalnog instrumentalizovanja EU integracija, uzećemo primer: akti koji se mogu tumačiti kao primena evropeizacije možda se bolje razumeju kao proračunati koraci koji su osmišljeni da se ispune strogi uslovi koje je postavila EU, kako bi se ispunili specifični uslovi i interesi ili ciljevi nacionalnih donosioca odluka.

Mehanizmi evropeizacije koji se očituju u procesu pristupanja EU, uključuju različite procese koji utiču na određeni stepen institucionalne i političke transformacije. Te procese *Grabbe* naziva mehanizmima jer ih EU koristi instrumentalno, da bi se dao odgovor na pitanje šta je to evropeizovano? Mehanizme evropeizacije deli u pet kategorija:

1. Modeli- obezbeđivanje institucionalnih i zakonskih obrazaca;
2. Novac- podrška i tehnička pomoć;
3. Benchmarking i monitoring- uporedna procena i praćenje;
4. Savetovanje i pružanje pomoći i prenošenja znanja (twinning);
5. Gate keeping- čuvari vrata EU, odnosno pristup daljim fazama i pregovorima u procesu pristupanja.³⁴⁹

Evropeizaciju kao transformišući faktor u Bosni Hercegovini stavljamo u okvire politike proširenja Evropske unije prema zemljama Zapadnog Balkana, da bismo ocenili moć transformacije EU, s jedne strane, i uslova pod kojim se promene dešavaju u zemlji pristupnici, s druge strane. Evropeizacija, odnosno uticaj Evropske unije na zemlje u procesu evropskih integracija, odvija se putem politike uslovljavanja, koja je dominantan pristup u politici proširenja, čemu su najviše pažnje u svojim radovima posvetili *Schimmelfennig-a* i *Sedelmeier-a*, ali i *Gergana Noutcheva*³⁵⁰. Za zemlje regiona, primetno je da se transformacija odvija različitom dinamikom i na različitim nivoima, uslovljena deficitom demokratije i drugim nepovoljnim uslovima pod kojim se odvijaju potrebne reforme. Literatura koja se bavi izazovnim faktorima u zemljama regiona, koji remete, odnosno usporavaju ili blokiraju transformativnu moć postkomunističkih zemalja, još uvek nije dostigla zadovoljavajući nivo, koji bi poslužio u rešavanju tih problema, pogotovo kada su u pitanju

³⁴⁸ Sedelmeier, Ulrich, *Europeanization in new and candidate states*, living Reviews in European Governance, 2006. Vol.1, No.3, str.6

³⁴⁹ Heather Grabbe, *Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*, ECPR, Workshop, Turin, 22-27 March, 2002, str.9

³⁵⁰ Frank Schimmelfennig i Ulrich Sedelmeier, *Governance by Conditionality: EU rule transfer of Central and Eastern Europe*, *Journal of European Public Policy*, 11:4 August, 2004, Routledge, str.669-687; Gergana Noutcheva, *European Foreign Policy and the Challenges of Balkan Accession: Conditionality, Legitimacy, Compliance* (ed.), Routledge, June, 2012.

posleratni politički sistemi, poput Bosne i Hercegovine. Iz tih razloga, upustili smo se u analizu domaćih faktora i implikacija koji po nama, blokiraju transformišuću ulogu Evropske unije.

Kada u okvir posmatranja stavimo zemlje Zapadnog Balkana, ono što je zajednički imenilac za sve zemlje regiona jesu, slabe državne strukture, koje svojim delovanjem ograničavaju domet evropeizacije. Prema tome, može se reći da je osnovna spona između transformativne moći Evropske unije i kapaciteta da se pravila usvoje, strukturno ograničenje koji proizilazi iz Ustava i podele nadležnosti i organizacije javne uprave. Imajući u vidu, da smo to pitanje raspakovali u prethodnom poglavlju, ovde ćemo se baviti konkretnim kategorijama i faktorima koji su, pre svega, karakteristični za postkomunističke i postautoritativne zemlje, a naša analiza treba da prepozna koji su to faktori koji usporavaju transformativnu moć u postkonfliktnoj Bosni i Hercegovini. Politika proširenja Evropske unije se za postkomunističke zemlje iz Istočnog bloka, ocenjuju na pozitivan način i tvrdnje su uglavnom usmerene da, demokratizacija tih zemalja ne bi dostigla taj nivo, bez obećanja njihove integracije u EU.³⁵¹ Evropeizacija postkomunističkih zemalja i njihova transformacija oslanja se na analizu uticaja na „policy“-javnu politiku, „politics“-političke procese i „polity“- izvršnu vlast i upravu, država članica, gde se fokus stavlja na povezivanje evropske i unutrašnje politike, odnosno sa evropskog nivoa na domaći nivo promena. Claudio Radaelli je pojam evropeizacije definisao kao razvoj formalnih i neformalnih pravila, procedura, normi i praksi, koje predstavljaju složeni način interakcije između EU i domaćeg nivoa, pa tako, možemo zaključiti da proces evropeizacije, predstavlja dvosmernu ulicu.³⁵² Osnovna razlika u odnosima Evropske unije sa njenim kandidatima za članstvo, od država članica, jeste u instrumentima koji su na raspolaganju, gde se posebno izdvaja pritisak, odnosno političko uslovljavanje da bi se postigao cilj. Drugi alati koji se koriste tokom proširenja, a dopunjuju politiku uslovljavanja, jesu finansijska pomoć i tehnička podrška od strane EU, sistemski nadzor i kontrola i benčmarking, koji za Grabbe, igraju ulogu čuvara kapije, odnosno, zadržavaju pristupanje koje se ocenjuje na osnovu napretka kandidata.³⁵³ Dimitrova je mišljenja, da su zemlje kandidati, koji dolaze iz socijalizma postale podložne evropeizaciji, dok su prolazile kroz promene režima u demokratske sisteme i tržišnu ekonomiju, a ponekad i stvaranja novih država.³⁵⁴ Kod pristupanja zemalja Istočnog bloka, uslovljavanje EU se odnosilo na primenu kriterijuma iz Kopenhagena (1993), podržani nagradama za ispunjenje (pristup sredstvima iz fondova) ali i uskraćivanje onima koji ih ne poštuju. Dakle, EU koristi asimetriju moći, uslovljavajući kandidata ispunjavanjem zahteva, dok kandidat nema mogućnosti, niti prava glasa, u kreiranju pravila koja se od njih zahtevaju, te na taj način dolazi do prenosa pravila, normi i procedura odozgo prema dole, što je EU omogućilo uticaj bez predsedana na restrukturiranje domaćih institucija i čitavog spektra javnih politika u zemljama Centralne i Istočne Evrope. Za Schimmelfennig i Sedelmeier strategija proširenja EU odozgo na dole pokazala se toliko snažnom da je „evropeizacija zamenila tranziciju, vesternizaciju i globalizaciju zemalja Centralne i Istočne Evrope (...) kao dominantnog pokretača institucionalnih promena.“³⁵⁵

³⁵¹ Grigore Pop-Eleches, Historical Legacies and Post-Communist Regime Change Journal of Politics, Vol.69, Ussue 4, November 2007, pp.908-926

³⁵² Claudio M. Radaelli i Romain Pasquier, in Chapter 3: Conceptual Issues, in book: Europeanization (pp.35-45), January 2008.

³⁵³ Heather Grabbe, Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process, in Chapter to appear in K.Featherstone and C.Radaelli (eds.) (2002), The Politics of Europeanization, Oxford, Oxford University Press, pp.312-316

³⁵⁴ Antoaneta Dimitrova, What can the EU do to promote rule of law in members and neighbours? Lessons from Bulgaria and Romania, EUSA Biennial Conference, Boston, 4-8 March, 2015.

³⁵⁵ Frank Schimmelfennig i Ulrich Sedelmeier, The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited, paper from the JMF conference, EUI, 22/23, June 2017, str.22

Međutim, Kritičari EU dele zabrinutost da je važno ne „precejivati uticaj EU“³⁵⁶ i/ili „prejudicirati ulogu EU u odnosu na druge izvore domaćih promena“.³⁵⁷ Pored toga, pretpostavke o uzročno-posledičnoj vezi između pritiska EU odozgo na dole i domaćih promena, nailaze na probleme kod postkonfliktnih zemalja, koje nam govore da je proširenje generisalo različite uticaje u različitim zemljama, oblastima i vremenskim periodima.³⁵⁸ Zbog toga smo analizi evropeizacije prišli odozdo prema gore, jer smatramo da su „domaći kanali politike“, provodni kanali u obavljanju zadataka, prilikom ispunjavanja uslova od strane EU, koji su definisani kroz „Strategiju proširenja na Zapadni Balkan“.³⁵⁹ Prema tome, fokus istraživanja evropeizacije kao transformišućeg faktora u BiH, treba usmeriti na elemente političkog sistema i faktore politike koji remete efikasno donošenje odluka. U uvodnom delu „verodostojne perspektive proširenja na Zapadni Balkan“ ističe se da čvrsta perspektiva članstva u EU za Zapadni Balkan, zasnovana na zaslugama, u političkom je, bezbedonosnom i ekonomskom interesu i same Unije. Za Evropsku uniju, to je geostrateška investicija u stabilnu, snažnu i ujedinjenu Evropu zasnovanu na zajedničkim vrednostima, kao moćno sredstvo za unapređenje demokratije, vladavine prava i poštovanja osnovnih prava. Dalje je naglašeno da verodostojna perspektiva pristupanja je ključni pokretač promena transformacije u region i na taj način poboljšava našu kolektivnu integraciju, sigurnost, prosperitet i socijalno blagostanje. Ona je od suštinskog značaja za podsticanje pomirenja i stabilnosti (...) Zemlje Zapadnog Balkana imaju istorijsku priliku da čvrsto i nedvosmisleno vežu svoju budućnost za Evropsku uniju. Države Zapadnog Balkana će morati da postupaju odlučno. Pristupanje je proces koji jeste i biće zasnovan na zaslugama i koji u potpunosti zavisi od objektivnog napretka svake zemlje. Zemlje mogu međusobno da se susižu ili prestižu u zavisnosti od ostvarenog napretka.³⁶⁰ Verodostojna perspektiva proširenja zahteva verodostojne napore i reforme na Zapadnom Balkanu, koje su neophodne u ključnim oblastima: vladavina prava, osnovna prava i dobro upravljanje, nezavisnost pravosudnog sistema, privreda, javne nabavke, reforma javne uprave, bilateralni sporovi. Ali isto tako, perspektiva naglašava da je potrebna i priprema EU za doček novih članica u institucionalnim pitanjima.

Oslanjajući se na prethodno, istraživanje evropeizacije kao transformišućeg faktora većim delom se oslanja na elemente slabe državne strukture, koja svoje slabosti iskazuje u vladavini prava, pravosuđu, reformi javne uprave, bilateralne i regionalne saradnje, koje su međusobno povezane i čine ključne prioritete reforme postkomunističkih zemalja. Mišljenja smo da, promene potrebne za napredak evropeizacije, prvenstveno zavise od subjektivnog faktora, političkih lidera, kao donosioca odluka, zatim elita i kolektivnih društvenih aktera (partija), koji su glavni provodni kanali po horizontalnoj i vertikalnoj liniji upravljanja. Evropska unija je naišla na otpor promenama u Bosni i Hercegovini, prvenstveno radi očuvanja političke moći i zadržavanja istih (nacionalnih) partija na vlasti, jer promene koje su potrebne na putu reformi, direktno utiču na slabljenje moći političkih aktera. Njihova moć dolazi iz pogodnog institucionalnog sistema i konsocijativne demokratije pogodne za podeljena društva. Drugo, njeni lideri dolaze iz komunističkih struktura, sa važnih političkih funkcija, da bi, raspadom komunizma, 90-tih godina se pregrupisali u nove političke partije, u koje su uneli prethodnu političku moć i kulturu upravljanja partijom. Stoga, imamo primere, da su lideri Zapadnog Balkana, stari/novi političari, često pribegavali izolaciji, nacionalizmu i/ili autoritizmu da bi ostali na vlasti decenijama. Iz toga proizilazi, da su se

³⁵⁶ Heather Grabbe, *Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*, in Chapter to appear in K. Featherstone and C. Radaelli (eds.) (2002), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp.305

³⁵⁷ Klaus Goetz, *The New Member States and EU*, in Simon Bulmer and Christian Lequesne (2004) *Member States and European Union*, Oxford, Oxford University Press

³⁵⁸ Tanja Borzel i T. Risse, *The Transformative Power of Europe: The European Union and Diffusion of Ideas*, KFG Working Paper Series 1, Berlin: Freie Universität Berlin

³⁵⁹ Verodostojna perspektiva proširenja na Zapadni Balkan i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu, Strazbur, 6.2.218., SOM (2018)65, konačna verzija

³⁶⁰ Verodostojna perspektiva proširenja na Zapadni Balkan i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu, Strazbur, 6.2.218., SOM (2018)65, konačna verzija, str.2-3

tzv. "reformisti" pokazali kruti prema promenama, koje su zahtevale reformu mreže upravljanja. Svemu tome pogoduje i slaba konsolidacija demokratije. Borzel smatra da, istorijski i sociološki prikazi evropeizacije, skreću pažnju na davno ukorenjene formalne i neformalne strukture koje ograničavaju prostor delovanja evropeizacije.³⁶¹

Studije postkomunističkih zemalja ukazuju na istorijsko nasleđe, bilo u obliku etničkih podela, totalitarnog uređenja, slabog civilnog društva ili političkog obrasca kao ograničavajućeg faktora u procesu reformi. Možemo zaključiti, da postojeće strukture, na primer u BiH, predstavljaju prepreku za preuzimanje novih pravila, normi i procedura. Specifičnost Bosne i Hercegovine jeste posleratno uspostavljanje države („kontinuitet BiH“) izgradnjom njenih struktura, što je zakomplikovalo izgled za reformama, pa se tako susrećemo sa: 1. osporavanjem suverene vlasti države (na primer „nedovršena“, „nemoguća“) i 2. nedostatkom upravnih kapaciteta na državnom nivou, da sprovodi svoje odluke zbog fragmentiranosti, nekoherentnosti i nefunkcionalnosti. Osporena državnost pokreće secesionističke pokrete (pozivanje na otcepljenje), što dovodi u pitanje državno uređenje i diže etničke tenzije. Drugi problem državnosti je nedostatak infrastrukturnih kapaciteta za vršenje državne vlasti i sprovođenje zakona. Kombinujući logiku prisvajanja javnih funkcija za privatne ciljeve, sa logikom otpora institucionalnoj vlasti, klijentelizam potkopava kapacitet države, slabi njen legitimitet i rezultuje na kraju i slabljenjem države, što pogoduje korupciji. Krastev je mišljenja da je slaba država, zarobljena posebnim interesima i podložna grabežljivom projektu elita, izvlačenju državnih resursa, koja često nema dovoljno potrebnih kapaciteta za sprovođenje svoje političke vizije.³⁶² Važno je istaći, da na slučaju Bosne i Hercegovine, ne postoje samo problemi slabe države, njen ograničen suverenitet dolazi od još uvek aktivne funkcije Visokog predstavnika (OHR), koji je smešta u protektorate međunarodne zajednice. Ostaje pitanje da li proširenje EU može da podstakne posvećenost reformama pored navedenih strukturnih prepreka, posebno nezavršenog procesa državnosti. Suštinsko usvajanje pravila EU je otežano slabim kapacitetom državnih struktura i fragmentiranom upravom, a devolucija, ugrađena u Ustav BiH pojačava nedostatak na svim nivoima vlasti, koja predstavlja ograničavajući faktor za moć transformacije u Bosni i Hercegovini. Što je državnost u nekoj zemlji slabija, veća je verovatnoća da ćemo naići na razdavavanje formalnih transfera i preovlađujućih neformalnih praksi i institucija, što rezultuje plitkom evropeizacijom.³⁶³

Zaključujemo da, evropeizacija drugačije deluje na slučaj Bosne i Hercegovine, nego, na primer u zemljama Centralne i Istočne Evrope. Ovde se pre svega, pojavljuje problem tranzicije na tri nivoa: prva, tranzicija državnosti (raspad SFRJ), druga, tranzicija iz rata u mir i treća, tranzicija iz socijalizma u liberalnu demokratiju. Drugu i treću tranziciju se odvija uz proces evropskih integracija. Međutim, na njen društveno – politički razvoj najviše je uticala tranzicija iz rata u mir, jer upravo taj prelaz iz ratnog okruženja u mir jeste otežavajući faktor evropeizacije. Iz druge tranzicije proizilazi: složena struktura upravljanja i konsocijativna demokratija definisana Aneksom IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, funkcija Visokog predstavnika, slaba centralna vlada, odnosno Savet ministara, jer stvarna moć leži na entitetskim vladama, koje neretko blokiraju kanale za provođenje reformi. Dejtonski sporazum je definisao visoko decentralizovanu i nefunkcionalnu državu, zasnovanu na podeli moći, uz konsocijativni oblik demokratije, koji omogućuje da svaka etnička grupa bude zastupljena u okviru zakonodavnih i izvršnih institucija na državnom nivou, uz pravo veta. Sve ovo je implicitno sugerisalo preferenciju za više centralizovanom državom, u smislu „pozivanja i potrebe za „više funkcionalnim i pristupačnim državnim strukturama koje podržavaju proces EU integracija i ustavne reforme, što je uticalo na oduzimanje nadležnosti na entitetskom nivou, Odlukama Visokog predstavnika, što je prouzrokovalo veliko nezadovoljstvo Republike

³⁶¹ Tanja Borzel i T.Risse, *The Transformative Power of Europe: The European Union and Difusion of Ideas*, KFG WorkingPaper Series 1, Berlin:Freie Universitat Berlin, str.69

³⁶² Ivan Krastev, *The Balkans: Democracy Without Choices*, *Journal of Democracy*. 13(3):39-53

³⁶³ Tanja Borzel i T.Risse, *The Transformative Power of Europe: The European Union and Difusion of Ideas*, KFG WorkingPaper Series 1, Berlin:Freie Universitat Berlin, str.70

Srpske, odnosno Srba, koji žele minimalnu centralizaciju i osiguranje autonomije, dok Bošnjaci, upravo teže uspostavljanju jedinstvene države i njene unitarizacije, što dovodi do čestih blokada u sistemu upravljanja, neformiranju vlasti nakon izbora (FBiH i BiH) i političkih reakcija koje dovode u pitanje opstanak Bosne i Hercegovine. Dakle pomoćna hipoteza da je „političke i ekonomske norme Bosne i Hercegovine potrebno uskladiti sa evropskim kriterijima i vrednostima“, podrazumeva pokretanje institucionalnih reformi. Kohezija među političkim elitama po pitanju evropskih integracija postoji, sve dok se ne krene u pravcu reformi, kada dolazi do polarizacije. Naveli smo da ograničavajući element dolazi iz njene strukture koja ograničava jer se Bosna i Hercegovina sastoji od:

1. 2 entiteta: Republika Srpska i Federacija BiH (čine je 10 kantona) i Distrikt Brčko BiH;
2. 3 konstitutivna naroda (Srbi, Bošnjaci i Hrvati) i ostali (manjine);
3. Bosna i Hercegovina ima 5 predsednika: 3 člana Predsedništva BiH(predstavnike Srba, Bošnjaka i Hrvata), Predsednika Republike Srpske i Predsednika FBiH;
4. 13 premijera: Savet ministara (BiH), Predsednik Vlade Republike Srpske, Premijer Vlade FBiH i 10 premijera vlada kantona;
5. 13 parlamenata- Parlamentarna skupština BiH, Narodna skupština Republike Srpske, Parlament FBiH i 10 skupština kantona FBiH;
6. 700 članova/poslanika/delegata parlamenata, a celi ovaj aparat BiH, trebao bi da opslužuje 3.753.558 stanovnika u Bosni i Hercegovini.

Pored ovih elemenata važno je istaći da su entiteti homogene jedinice u kojima dominira jedna grupa naroda, što pogoduje razvoju nacionalizma. Izborni sistem jača razlike među grupama, a jedine sankcije koje bi mogle dovesti do promena dolaze sa mesta birališta. Dakle, uzevši sve prethodno u obzir, evropeizacija kao transformišući faktor u BiH nema mogućnosti da razvije svoju moć, odnosno smatramo da su njeni dometi veoma plitki u podeljenom društvu kakva je Bosna i Hercegovina.

3. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Bosne i Hercegovine

Proces stabilizacije i pridruživanja koji je Evropska unija kreirala radi pomoći u pripremi zemalja Zapadnog Balkana za približavanje članstvu i unutrašnjim reformama, kao svoj osnovni instrument koristi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Ocena o kapacitetu države da pregovara sporazum o pridruživanju je uvek u rukama Evropske komisije, koja u tu svrhu izdaje izveštaj (Studija izvodljivosti), kojom određuje nivo ispunjenih uslova za otvaranje pregovora sa jednom državom. Pošto je reč o prvom koraku ka EU, nivo ispunjavanja uslova je naravno niži nego da je reč o pregovorima o članstvu. Definicija Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koja se najčešće koristi jeste da on predstavlja treću generaciju sporazuma o pridruživanju Evropskoj uniji koji su posebno oblikovani za zemlje Zapadnog Balkana. SSP je po svojoj prirodi preferencijalni trgovinski sporazum sa političkim klauzulama, koje zemljama ZB daju mogućnost da postanu kandidati za članstvo u EU. Sa pravnog aspekta, odnosno za pravni sistem EU, SSP pripada primarnim izvorima prava, koja u primeni imaju višu pravnu snagu od sekundarnih izvora prava. To znači, da ovaj sporazum, proizvodi direktno dejstvo, ako odredba nije uslovljena usvajanjem neke druge pravne mere i njene implementacije. U tom kontekstu, Radivojević kaže da se daje „mogućnost da građani i pravna lica država ZB steknu određena prava u okviru pravnog sistema EU, što im daje pravo da se direktno pozivaju na odredbe SSP-a pred sudovima država članica i Sudom pravde EU i traže zaštitu svojih subjektivnih prava koja iz njih proizilaze prema standardima sličnih onima, koje uživaju građani Unije.“³⁶⁴

³⁶⁴ Zoran Radivojević, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravu Evropske unije, UDK: 341.217.02(4-672EU):341.24, str.53

Da bi razgraničila odnose, prava i obaveze između članica i nečlanica, Evropska unija je uvela termin „pridruživanje“, koji se odnosio na zemlje članice u procesu evropskih integracija, sa krajnjim ciljem članstva u EU. Zaključivanjem Sporazuma o (stabilizaciji) i pridruživanju definišu se politički i ekonomski odnosi između EU i zemlje pristupnice. Da bi se proces evrointegracija odvijao u pozitivnom pravcu, potrebno je da budu ispunjena 3 preduslova, koji utiču na njegovu dinamiku:

1. interes za pridruživanje na strani Evropske unije;
2. interes za pridruživanje na strani država članica; i
3. interes za pridruživanje na strani države kandidatkinje.

Pravni osnov za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju definisan je članom 217. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na sledeći način: „Unija može sa trećom državom, više država ili međunarodnih organizacija zaključiti sporazum o pridruživanju, koji predviđaju uzajamna prava i obaveze, zajedničke akcije i posebne postupke.“³⁶⁵ Najzad, potrebno je da na osnovu ove odredbe bude zaključen poseban sporazum koji treba da uredi konkretna prava koja su uvek uža po obimu od onih koje uživaju članice. U isto vreme, njoj se ne dozvoljava da učestvuje u radu postojećih organa EU, već saradnju ostvaruje kroz stvaranje novih organa na paritetnoj osnovi.³⁶⁶ Cilj zaključenja SSP-a može biti ekonomski i politički interes Evropske unije, država članica i zemlje nečlanice, sa krajnjim ciljem pripreme države nečlanice za članstvo u EU. Mešoviti karakter SSP-a, proizilazi iz činjenice da se na jednoj strani međunarodnog sporazuma nalazi EU i sve njene države članice pojedinačno, koje ga i potpisuju, dok se na drugoj strani nalazi jedna ili više država nečlanica, gde su nadležnosti podeljene između Unije i država članica. „Tačnije, pitanja koja čine predmet ovih sporazuma samo jednim delom spadaju u nadležnost Unije, a drugim obuhvataju oblasti koje i dalje ostaju u domenu ovlašćenja država članica, čime se obezbeđuje da zaključeni sporazum bude saglasan sa osnivačkim ugovorom u delu koji nije pokriven isključivom nadležnošću Unije.“³⁶⁷ Evropska unija poznaje više klasifikacija Sporazuma o pridruživanju, a najviše se klasifikuje prema materijalnom kriterijumu, odnosno njegovom cilju i sadržini. Prema tome, izdvajamo četiri vrste sporazuma: 1. Sporazum o pridruživanju evropskih mediteranskih država, 2. Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru; 3. Evropski sporazum i 4. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Zapadni Balkan je 90-tih godina, bio obeležen dezintegracijom i sukobima, dok su zemlje Centralne i Istočne Evrope krenule put reformi i evrointegracija. Procesom stabilizacije i pridruživanja od 1999. godine, bile su obuhvaćene sve zemlje regiona i o tome smo šire pisali u prethodnom sadržaju. SSP-om se pojedinačno i u različitim vremenskim periodima, u skladu na spremnost pojedinačnih država ZB, zaključio ugovorni odnos, a s njim i poseban oblik saradnje između EU i zemlje pristupnice. Sadržajem i rasporedom poglavlja, SSP-u veoma slični Evropskim sporazumima, na primer po mišljenju Misite, SSP čini podvrstu Evropskog sporazuma.³⁶⁸ Ipak, generalno mišljenje je, da, SSP pripada trećoj generaciji Sporazuma o pridruživanju, prilagođen svom sadržaju zemljama Zapadnog Balkana, koje su po svom karakteru postkonfliktne. U tom pravcu su vidljive razlike. Prva specifičnost ili različitost od Evropskih sporazuma je da pridruživanje ne znači automatsko članstvo u EU, već, postepeno pristupanje kroz faze, koje

³⁶⁵ Official Journal of the European Union, 17.12.2007, C 306; za prevedeni tekst ugovora pogledati: Milutin Janjević, Konsolidovani ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU sa Poveljom o osnovnim pravima EU, Službeni glasnik, Beograd, 2009

³⁶⁶ Zoran Radivojević, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravu Evropske unije, UDK: 341.217.02(4-672EU):341.24, str.54

³⁶⁷ Zoran Radivojević, Ugovori međunarodnih organizacija u savremenom međunarodnom javnom pravu, Niš, 1996, str.289-290

³⁶⁸ Nevenko Misita, Osnovi prava EU, Sarajevo, 2007, str.459

zahtevaju ispunjavanje obaveza i kriterijuma. Druga specifičnost jeste regionalna saradnja među državama ZB, koje su bile u direktnom sukobu ili su nekim delom učestvovala u njemu, stoga su ubačeni elementi iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Kao preferencijalni trgovinski sporazum sa političkim klauzulama, za zemlje regiona to znači, da sve zemlje regiona ZB preuzimaju obaveze iz SSP-a, koje nisu predmet pregovaranja. Pregovara se o rokovima, koji su različiti za svaku državu ZB, uzimajući u obzir različitu godinu potpisa i stupanja na snagu SSP-a. Tranzicioni rok, odnosno period od momenta kada SSP stupi na snagu do samog članstva, predlaže država, uzimajući u obzir svoje kapacitete. Rok je obično od 6-10 godina, ali, faktičko stanje zemalja ZB i njihovi statusi u procesu evrointegracija, kao i spoljnopolitičke okolnosti na međunarodnom planu, upućuje nas, da period od 6, 10 ili 15 godina, nije merljiv po godinama, već rezultatima učinjenih reformi. Nakon potpisivanja SSP-a na snagu stupa Prelazni sporazum, koji se tiče liberalizacije trgovine i primene odredaba o drumskom saobraćaju, pravila konkurencije i harmonizacije domaćeg prava sa tekovinama Unije, odnosno, stvaraju se uslovi i kapacitet države za primenu SSP-a.

Struktura SSP-a je sačinjena od preambule ugovora i deset poglavlja koji su: 1. Opšta načela, 2. Politički dijalog, 3. Regionalna saradnja, 4. Slobodno kretanje robe, 5. Slobodno kretanje radnika, poslovni nastan, pružanje usluga i kretanje kapitala, 6. Usklađivanje zakona, provedba zakona i pravila o konkurenciji, 7. Pravda, sloboda i sigurnost, 8. Politike saradnje, 9. Finansijska saradnja, 10. Institucionalne, prelazne i završne odredbe. SSP između EU i BiH čini još 7 dodataka i 7 protokola. U preambuli SSP-a, naveden je osnovni cilj zaključivanja ovih sporazuma kao i šta podrazumeva njegovu primenu. *Prvo*, na početku preambule potvrđuje se status potencijalnog kandidata kao pridružene članice EU, te da se nakon ispunjenih uslova i uspešne primene SSP-a daje mogućnost za članstvo. *Drugo*, da se SSP-om uspostavljaju bliski i trajni odnosi zasnovani na zajedničkim vrednostima i interesima uzajamnosti. *Treće*, da je ekonomska, politička i institucionalna stabilizacija država osnova ovog Sporazuma, kao i nacionalna i regionalna stabilnost. *Četvrto*, da su temeljni ciljevi: demokratizacija, vladavina prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda, razvoj civilnog društva, izgradnja institucija, reforma javne uprave, unapređenje saradnje u pravosuđu i unutrašnjim poslovima. *Opšta načela* su ključni deo sporazuma i predstavljaju pravnu obavezu. Obuhvataju: poštovanje principa demokratije, vladavine prava, ljudskih i manjinskih prava, međunarodnih prava i principa na kojima se zasniva tržišna privreda. *Politički dijalog* uspostavljen SSP-om između EU i BiH, ima za cilj: punu integraciju u zajednicu demokratskih država i postepeno približavanje EU; približavanje stavova BiH i EU o međunarodnim pitanjima, uključujući pitanja i područja Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) uz razmenu informacija; regionalnu saradnju i dobrosusedske odnose; zajedničke stavove o bezbednosti i stabilnosti Evrope, uključujući saradnju u područjima ZSBP-e. Politički dijalog ugovornih strana odvijaće se prvenstveno u okviru Saveta za stabilizaciju i pridruživanje. Mogućnost političkog dijaloga predviđena je sastancima predstavnika BiH i predstavnika organa EU, kao i korišćenje svih diplomatskih kanala, uključujući odgovarajuće kontakte u međunarodnim organizacijama i forumima (UN, OEBS, Savet Evrope i dr.) Posebno je predviđeno da se politički dijalog može odvijati u multilateralnom okviru i kao regionalni dijalog uključujući druge države regiona, kao i u okviru foruma EU- Zapadni Balkan. *Regionalna saradnja* je osnovni element evrointegracija i obavezan uslov za napredak zemalja regiona, uz podršku EU kroz regionalne i prekogranične projekte. Provođenje bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini u skladu sa Memorandumom o razumevanju o liberalizaciji trgovine i trgovinskim olakšicama iz 2001 i u skladu sa Srednjoevropskim sporazumom o slobodnoj trgovini iz 2006 (CEFTA).

Četvrto poglavlje, slobodno kretanje roba, se odnosi na uspostavljanje zone slobodne trgovine, sa punom slobodom protoka roba, bez carina i ograničenja na uvoz i izvoz. Ovde je izražena asimetrija, gde, EU ukida carine i ograničenja na robu poreklom iz zemalja regiona, dok za zemlje ZB Sporazum ne nalaže ukidanje carina i kvantitativnih ograničenja za sve robe koje dolaze sa unutrašnjeg tržišta EU. Postoje prelazni periodi za određene kategorije proizvoda. *Peto poglavlje*,

kretanje radnika, poslovni nastan, pružanje usluga i kretanje kapitala. Šesto poglavlje, *preuzimanje zakonodavstva*, podrazumeva i njegovo provođenje. SSP-om BiH je u fazi obaveznog usklađivanja svog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, tj. pravnom stečevinom EU – *acquis communautairem*. To je složen i dugotrajan posao, jer pravo je dinamično, menja se i nadograđuje. U formalnom smislu *acquis communautaire* obuhvata: 1. Primarno pravo- osnivačke ugovore; 2. Međunarodne ugovore, međunarodno običajno pravo i opšta pravna načela EU; 3. Sekundarno pravo – legislativa koju donose institucije EU; 4. Praksa Suda Evropskih zajednica koja je *de facto* izvor prava Unije; 5. Svaku drugu obavezu preuzetu od država članica u sklopu delovanja Unije. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, stupanjem na snagu postaje izvor pravne stečevine. *Sedmo poglavlje, pravda, sloboda i bezbednost* utvrđene su Ugovorom o EU 1993, čine III stub politika na kojima se temelji EU. *Sedmim poglavljem je obuhvaćeno*: 1. Jačanje institucija i vladavina prava; 2. Zaštita ličnih podataka; 3. Vize, upravljanje granicom, azil i migracije; 4. Nelegalne imigracije, readmisija; 5. Pranje novca i finansiranje terorizma; 6. Nedopuštene droge; 7. Organizovani kriminal; 8. Terorizam. *Osmo poglavlje, precizira 25 politika saradnje*, kojima se zemlje ZB podstiču na saradnju sa susednim državama i članicama EU. *Deveto poglavlje, finansijska saradnja* omogućuje BiH korištenje finansijske podrške EU u obliku dotacija, zajmova uključujući i zajmove Evropske investicione banke. Podrška je uslovljena ispunjavanjem kriterijuma iz Kopenhagena, posebno prioriteta iz Evropskog partnerstva i uslova PSP-a. *Deseto poglavlje, sadrži institucionalne odredbe* kojima se uspostavlja odgovarajuća struktura i mehanizam za nadzor nad implementacijom sporazuma. Prelazni i završnim odredbama reguliše se rešavanje sporova, vremensko važenje i stupanje na snagu.

SSP je zaključen na neodređeno vreme. Svaka strana Sporazuma, može ga otkazati da o tome obavesti drugu stranu, kada SSP prestaje sa važenjem, 6 meseci od dana obavještenja. U slučaju da neka od strana ne ispoštuje neke od suštinskih elemenata sporazuma, predviđena je mogućnost suspenzije. Ovaj Sporazum Bosna i Hercegovina je počela da pregovara 25. novembra 2006. godine u Sarajevu. Evropsko veće je u decembru 2006. godine potvrdilo posvećenost EU tome „da je budućnost Zapadnog Balkana u Evropskoj uniji“ i ponovilo da „napredak svake zemlje prema Evropskoj uniji zavisi od individualnih napora na ispunjavanju kriterija iz Kopenhagena i uslova Procesu stabilizacije i pridruživanja. Zadovoljavajući rezultat zemlje u provođenju obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), uključujući odredbe koje se odnose na trgovinu, ključni je element za EU da razmotri bilo koji zahtev za članstvo.“³⁶⁹ Nakon okončanih tehničkih pregovora u novembru, SSP je 4. decembra 2007. godine, parafiran. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju³⁷⁰ između Bosne i Hercegovine i EU je potpisan 16. juna 2008. godine, kada na snagu stupa Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima 01. jula 2008. godine. Konačno, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je stupio na snagu 01. juna 2015. godine.

Ovim Sporazumom se kroz protok roka od 6 godina stvara zona slobodne trgovine između Bosne i Hercegovine i Evropske unije, definiše okvir političke saradnje, ali i saradnje u brojnim sektorima, i ustanovljavaju institucije nadležne za njegovu implementaciju. Izazov uspešne implementacije ovog Sporazuma je u veoma uskoj vezi sa ocenom Evropske unije o mogućnostima BiH da dobije status kandidata i započne pregovore o članstvu sa EU i navodi da bi „uz stalni napor i angažman BiH mogla postati kandidat za članstvo“.³⁷¹ U skladu sa članom 49. Ugovora o Evropskoj uniji, Bosna i Hercegovina je tokom holandskog predsedavanja Savetom EU, podnela Zahtev za članstvo u EU, koji je pozvao Evropsku komisiju da pripremi mišljenje o Zahtevu BiH za članstvo u EU i dalo nalog Evropskoj komisiji za pripremu upitnika za Bosnu i Hercegovinu. U

³⁶⁹ Mišljenje Komisije o zahtevu BiH za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 29.05.2019., COM (2019)261 final, str.1

³⁷⁰ Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Bosnia and Herzegovina, of the other part, Council of the European Union, Brussels, 6 June, 2008, 8226/2008, COWEB 100

³⁷¹ Mišljenje Komisije o zahtevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 29.05.2019., COM(2019),261 final, str.1

decembru 2016. godine uručen je Upitnik Evropske komisije. Tokom 2017. godine BiH je pripremila odgovore na upitnik Evropske komisije, na oko 20.037 stranica, u čemu je učestvovalo 1.200 osoba i 143 prevodioca. Upitnik je predala 2018. godine, za koji je 2019. godine Evropska komisija usvojila *Mišljenje Komisije o zahtevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji*³⁷².

Za Mišćević, Sporazum o pridruživanju je vrsta međunarodnog sporazuma koji na osnovu člana 310. Sporazuma o osnivanju Evropske zajednice, ona može zaključiti sa trećom državom, grupom država i međunarodnim organizacijama. Time se među ugovornim partnerima uspostavlja odnos pridruživanja, najpovlašćeniji odnos koji prema Evropskoj uniji može imati država koja nije članica.³⁷³ Istorija zaključivanja sporazuma o pridruživanju je počela sa Grčkom 1961. godine, a od tada su pridruživanjem sa manje ili više uspeha i druge države približavale članstvu Uniji, koje su danas i njene članice. Tekst sporazuma je dopunjavan i menjan u skladu sa razvojem komunitarnog prava i prakse integracije. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je najnoviji oblik sporazuma predviđen za zemlje Zapadnog Balkana. Ova vrsta sporazuma je razvijena na osnovu iskustva o ostvarivanju tzv. Evropskih sporazuma o pridruživanju, koje je EU zaključila sa zemljama Centralne i Istočne Evrope u periodu od 1991-1996 godine, i na osnovu kojih su ove države započele svoje kretanje ka članstvu u Uniji.³⁷⁴ SSP je više od trgovinskog sporazuma, jer „on doprinosi unapređenju dostignutog nivoa političke, ekonomske i trgovinske saradnje između ugovornih partnera, osigurava proces usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa komunitarnim pravnim pravilima i unapređuje saradnju u nizu oblasti od obostranog interesa.“³⁷⁵

Za razliku od sporazuma o pridruživanju, SSP ima nešto drugačiji sadržaj, što je bilo i za očekivati, s obzirom na 1. izvučene pouke iz prethodnog proširenja (2004/2007), 2. da zemlje Zapadnog Balkana pripadaju grupi postkonfliktnih zemalja pa je i pristup bio drugačiji (zbog implementacija mirovnih sporazuma), 3. dok je politika uslovljavanja - glavni instrument politike proširenja. Promene su se odnosile na drugi i treći stub, tzv. „*acquis politic*“ - Zajednička spoljna i bezbednosna politika i politika odbrane, zatim, sloboda, bezbednost i pravda, ali i razvoja komunitarnog prava. Za Mišćević, „SSP ima dvostruki značaj za državu: omogućava uključivanje u unutrašnje tržište EU s jedne strane, a s druge strane predstavlja prvi korak ka ostvarivanju konačnog cilja- članstva u EU“³⁷⁶. Sa SSP-om, pridružena država počinje da uživa određena prava, koje na primer uživaju države članice, a obim tih prava zavise od faze u kojoj se nalaze dok pregovaraju o članstvu uslovljeno, političkim dijalogom, unapređenju ekonomskih odnosa i reformskih procesa. Njegova specifičnost je u tome što kreira posebne institucionalne strukture za pridruživanje, na primer u Bosni i Hercegovini su za potrebe nadzora nad primenom i provođenjem SSP-a osnovana zajednička tela EU i BiH:

1. Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje-čine ga članovi Vijeća Evropske unije i članovi Evropske komisije, s jedne strane, i članovi Vijeća ministara, s druge strane;
2. Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje- forum zastupnika Parlamentarne skupštine BiH i Evropskog Parlamenta;
3. Odbor za stabilizaciju i pridruživanje- tehničko telo koje pomaže Veću za stabilizaciju i pridruživanje u izvršenju njegovih dužnosti;

³⁷² Mišljenje Komisije o zahtevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 29.05.2019, COM(2019),261 final

³⁷³ Tanja Mišćević, Pregovori Srbije i Evropske unije za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, Slobodan Samardžić, Službeni glasnik, Beograd, 2012, 147-165; str.147

³⁷⁴ Tanja Mišćević, Pregovori Srbije i Evropske unije za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, Slobodan Samardžić, Službeni glasnik, Beograd, 2012, 147-165; str.148

³⁷⁵ Tanja Mišćević, Pregovori Srbije i Evropske unije za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, Slobodan Samardžić, Službeni glasnik, Beograd, 2012, 147-165; str.148

³⁷⁶ Isto

4. Sedam pododbora i Posebna grupa za reformu javne uprave koji deluju pod nadležnošću Odbora za stabilizaciju i pridruživanje:
 - a) Pododbor za trgovinu, industriju, carinu i oporezivanje;
 - b) Pododbor za poljoprivredu i ribarstvo;
 - c) Pododbor za unutrašnje tržište i tržišnu konkurenciju;
 - d) Pododbor za ekonomska i finansijska pitanja i statistiku;
 - e) Pododbor za pravdu, slobodu i sigurnost;
 - f) Pododbor za inovacije, informaciono društvo i socijalnu politiku;
 - g) Pododbor za saobraćaj, energiju i okoliš i regionalni razvoj;
 - h) Posebna grupa za reformu javne uprave.

Za uspešnost procesa evropskih integracija, potreban je politički i nacionalni konsenzus, ali i vizija daljeg puta do cilja. Bosna i Hercegovina zauzima jedinstven stav po pitanju evropskih integracija. U dokumentu „*Strategija spoljne politike Bosne i Hercegovine 2018. – 2023.*“, koja predstavlja revidiranu verziju „Opštih pravaca i prioriteta za sprovođenje spoljne politike BiH“ iz 2003. godine, stoji da je „jedan od glavnih strateških ciljeva Bosne i Hercegovine punopravno članstvo u Evropskoj uniji. Bosna i Hercegovina, kao potpisnica SSP-a sa EU, te kao zemlja koja je predala zahtev za članstvo u EU, i odgovor na Upitnik EK, teži ka dobijanju statusa kandidata, u što skorijem roku, a potom i otvaranja pristupnih pregovora o članstvu.“³⁷⁷ Za primenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, od posebne važnosti je definisanje nadležnosti državne zajednice i njenih jedinica, uz zakonodavna ovlašćenja i administrativne strukture. Posebno je značajno da građani Bosne i Hercegovine ovim sporazumom stiču određena prava u okviru pravnog sistema EU. U krajnjoj instanci primenu i zaštitu tih prava obezbeđuje *Sud pravde EU*. Na koje odredbe sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju se građani BiH mogu pozvati pred sudovima država članica i Sudom pravde EU? Odgovor na ovo pitanje može se pronaći u samim presudama Suda pravde EU koje se odnose na tumačenje i primenu odredbi tzv. Evropskih sporazuma sa državama Centralne i Istočne Evrope koje su po svojoj sadržini identične ili slične sa odredbama sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Direktno dejstvo se prevashodno vezuje za odredbe sporazuma koje se odnose na uspostavljanje zone slobodne trgovine u kojoj će biti omogućen slobodan protok robe, kao i kretanje usluga, kapitala i ljudi.³⁷⁸ Pitanje pravnog dejstva i primene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u BiH je regulisano Ustavom. U skladu sa članom II /7 Ustava, potvrđeni međunarodni sporazumi su sastavni deo pravnog poretka BiH i neposredno se primenjuju. Kada je reč o odnosu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa propisima BiH, Ustav predviđa da zakoni i drugi opšti akti ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim sporazumima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Međutim, i međunarodni sporazumi moraju, uključujući i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, biti saglasni sa Ustavom BiH.

Ustavni sud BiH obezbeđuje saglasnost zakona i drugih opštih akata sa međunarodnim sporazumima, kao i saglasnost³⁷⁹ međunarodnih sporazuma sa Ustavom. Iz izloženog proizilazi da SSP predstavlja mnogo više od običnog međunarodnog sporazuma. U pitanju je strateški dokument koji određuje ekonomske i političke odnose BiH i EU, koji ima veliki uticaj na oblikovanje pravnog sistema BiH kroz proces njegove harmonizacije sa pravnim tekovinama EU.

3.1.1. Politički i ekonomski kriterijumi

Ocenjujući napredak Bosne i Hercegovine u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja (*eng. Stabilisation and Assosiation Process*), Evropska komisija je 2003. godine sačinila Izveštaj (Studiju izvodljivosti) o spremnosti BiH za pregovore o SSP-u sa Evropskom unijom. Pre toga,

³⁷⁷ *Strategija spoljne politike Bosne i Hercegovine*, Predsedništvo BiH, Sarajevo, mart 2018.

³⁷⁸ Vladimir Medović, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa praksom Suda pravde EU*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2011, str.70

³⁷⁹ Vladimir Medović, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa praksom Suda pravde EU*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2011, str.71

identifikovano je 18 prioriteta – uslova koje je trebalo ispuniti za izradu iste. S obzirom da je BiH, većim delom ispunila date uslove, Evropska komisija je krenula u političku i ekonomsku procenu Bosne i Hercegovine, s ciljem procene sposobnosti za početak pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.

Imajući u vidu činjenicu, koja je trasirala put evropskih integracija, dakle okončanje rata, potpisivanjem Okvirnog mirovnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, odnosno Dejtonskim mirovnim sporazumom, Evropska unija je pružila finansijsku pomoć od 1996. godine, kojom je finansijskom pomoći iz grantova Evropske unije, odnosno PHARE i OBNOVA pomogla u obnavljanju i izgradnji posleratne BiH. Nakon toga, 1997. godine kreće sledeća faza, primenjuje se regionalni pristup prema zemljama Zapadnog Balkana, a 1998. godine usvaja „Deklaracija Evropske unije o specijalnim odnosima između EU i BiH“. Proces stabilizacije i pridruživanja nudi okvir za zemlje Zapadnog Balkana od 1999. godine i mogućnost da zemlje regiona postanu članice, da bi Mapom puta i datim prioritetima definisala prve obaveze, koje su ispunjene 2002. godine. U želji da pokrene ekonomiju u zemljama regiona, od 2000. godine uvedene su Autonomne trgovinske mere, koje su omogućile bescarinski pristup tržištu EU za većinu roba. Status „potencijalnog kandidata“ Evropsko veće prvi put uvodi 2000. godine, što je potvrđeno na Samitu u Zagrebu i ponovo 2003. godine na Samitu u Solunu. Na Samitu održanim u Solunu u junu 2003. godine, Veće EU za opšte poslove i spoljne odnose usvojilo je “Solunsku agendu za Zapadni Balkan: prema Evropskim integracijama”³⁸⁰. Solunska agenda osnažila je Proces stabilizacije i pridruživanja uvođenjem novih instrumenata podrške reformama i evropskim integracijama, uključujući Evropska partnerstva. Agenda je bila podržana od strane Evropskog veća i zemalja Zapadnog Balkana.

Put evropskih integracija podrazumeva temeljite reforme koje deluju sa političkog i ekonomskog aspekta. Kriterijumi koji su uslov za dalje faze prema SSP-u, odnosno uslovi za dalje napredovanje i približavanje Evropskoj uniji, zahtevali su mnogobrojne reforme koje su na samom početku definisane Studijom izvodljivosti o spremnosti BiH za pregovore o SSP-u sa EU. Kriterijumi iz Kopenhagena (1993) su najvažniji i podrazumevaju tri elementa koja svaka nova država članica mora da ispuni:

- Politički: stabilnost institucija kojima se garantuju demokratija, vladavina zakona, ljudska prava, i poštovanje i zaštita manjina;
- Ekonomski: postojanje funkcionalne tržišne ekonomije sposobne da se nosi sa konkurencijom i tržišnim snagama u EU;
- Prihvatanje zakona i regulative EU: sposobnost za preuzimanje obaveza članstva, uključujući poštovanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

Krajem 1995. godine u Madridu formulisani su administrativni, tj. upravni kriterijumi, koji zahtevaju prilagođavanje upravnih struktura s ciljem osiguravanja uslova za postepenu integraciju, jačanje upravne sposobnosti, stvaranje učinkovitog sistema državne uprave. Ispunjavanje madridskog kriterijuma, obavezno je za primenu i provođenje *acquisa*, što zahteva mnogo veći kapacitet uprave u njenom organizacionom i funkcionalnom delu. Definisanjem ključnih problema, koji su uslovljeni početkom pregovora o Sporazumu stabilizacije i pridruživanja između Evropske unije i Bosne i Hercegovine, učinjen je prvi korak uslovljavanja, odnosno politike uslovljavanja, koja je u toj fazi ostvarivala rezultate. Razlog tome, bila je finansijska pomoć iz fondova Evropske unije, kao pomoć državi Bosni i Hercegovini da izgradi porušenu infrastrukturu, vrati život u napuštenim gradovima, pomogne raseljenim u povratku, i na neki način, vrati poverenje među narodima. *Politički kriterijumi* definisani su na samom početku, uz naglašavanje da „Poštovanje demokratskih principa i ljudskih prava kako je to proklamovano u ključnim međunarodnim

³⁸⁰ Zaključci Vijeća za opšte poslove i vanjske poslove, 16. Juni 2003.godine

dokumentima, poput Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, te poštovanje principa međunarodnog prava i vladavine prava, uopšte trebaju činiti temelje domaće i vanjske politike strana potpisnica Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanja: Učvršćivanje međunarodnog mira i stabilnosti i razvoj dobrosusjedskih odnosa, bit će zajednički ciljevi EU i BiH u kontekstu Sporazuma.³⁸¹

U skladu sa političkim kriterijumom iz Kopenhagena kojim se garantuje *demokratija i vladavina prava, ljudska prava, poštovanje i zaštita manjina*, u „Studiji izvodljivosti prepoznate su suprotnosti koje proizilaze iz Ustava Bosne i Hercegovine. Za početak ističe se član 1.2 Ustava BiH koji glasi: „Demokratski principi. Bosna i Hercegovina će biti demokratska država koja će funkcionisati prema slovu zakona i sa slobodnim i demokratskim izborima.“³⁸² Studija izvodljivosti rađena je „nakon rata iz 1992.-1995. godine, u kojem je ubijeno na hiljade ljudi, raseljeno pola stanovništva, uništena javna i privatna infrastruktura, te zatrovani odnosi među zajednicama“³⁸³, što jasno govori u kakvom je stanju Bosna i Hercegovina bila nakon potpisa Dejtonskog mirovnog sporazuma, ali i primarni cilj samog sporazuma. Prvi uslov bio je stvoriti mogućnost za pomirenje i suživot nakon rata.

Da bi se pokrenula iz postkonfliktnog okruženja, nakon uspostavljenog mira, Bosna i Hercegovina je počela na izgradnji demokratskog sistema i vladavine prava, na primer: počeli su funkcionisati slobodni i demokratski izbori, sloboda govora i okupljanja, sloboda kretanja, rešavanje imovinskih odnosa, što je činilo veliki napredak prema demokratiji. Aneks IV definisao je veoma decentralizovanu državu, kao jedino prihvatljivo rešenje u tom momentu sukobljenih strana, koja je za početak trebala zadovoljiti tri grupe naroda: Srbe, Mulsimane (Bošnjake) i Hrvate, uspostavljanjem konsocijativnog oblika demokratije, s ciljem zadovoljenja različitih interesa. U praksi, je značilo da, svaki entitet ima vladu, kao i kantoni u sastavu FBiH i Distrikta Brčko. Ustavom je bio zagarantovan sistem ravnoteže zakonodavne i izvršne vlasti, koji je garantovao prava svake etničke grupe. Međutim, Ustavom su predviđeni i mehanizmi „zaštite vitalnog interesa“ naroda BiH, koji s jedne strane, štite interese jedne od drugih grupa, a s druge, otežavaju proces zakonodavnog napretka blokirajući dalji zakonodavni proces. Napredak, koji se očekivao u donošenju zakona u skladu sa demokratskim sistemom, bio je veoma otežan sa funkcionalne strane, stoga je u oceni naglašena „kompleksnost Dejtonskog poretka“ za dalju učinkovitost. S tim u vezi, desile su se teške promene koje su provođene uz pomoć bosanskih ovlašćenja Visokog predstavnika ali i amandmana predviđenih članom X Ustava. Tako je od 2000. godine, došlo do oduzimanja nadležnosti entitetima, koje su prenesene na državni nivo, na primer, indirektno oporezivanje, reforma policije (SIPA), reforma odbrane, reforma sudstva, ali i smena političkih funkcionera, čije aktivnosti i delovanje nisu bile u skladu sa Dejtonskim mirovnim sporazumom,³⁸⁴ ali su u osnovi rešavale pitanje blokada vlasti i upravljanja. U procesu tih reformi pored, nasilnih odluka Visokog predstavnika o oduzimanju nadležnosti i suspenzijama funkcionera, gde nije postojao konsenzus tri naroda, kasnije su, izmene ustava pratile političke inicijative, poput aprilskog paketa mera i butmirskog procesa. U toku političkih dešavanja, predvođenih međunarodnom zajednicom, s ciljem reforme Ustava BiH, nije se dolazilo do konsenzusa traženih mera, koje su predlagane radi napretka BiH u evropskim integracijama, odnosno funkcionalnosti političkog sistema, čime se štitila Ustavom dodeljena uloga entiteta u složenoj državi. Jedna od prvih izmena Ustava, putem amandmana bila je uvođenje konstitutivnosti naroda, Srba, Bošnjaka i Hrvata i ostalih (manjina) na teritoriji BiH.

Studija izvodljivosti u svom izdvojenom delu o tročlanom Predsedništvu BIH, konstatuje njegove nadležnosti i značajnu ulogu u posleratnom periodu, koje je kasnije, u skladu sa zakonodavnim izmenama i dopunama nadležnosti, Savet ministara preuzeo kao Vlada BiH, a

³⁸¹ Izveštaj komisije Veću o spremnosti BiH za pregovore o SSP-u sa EU, Brisel, 18.11.2003. COM(2003) 692 finalna verzija, str. 6

³⁸² Ustav Bosne i Hercegovine, I/2

³⁸³ Izveštaj komisije Veću o spremnosti BiH za pregovore o SSP-u sa EU, Brisel, 18.11.2003. COM(2003) 692 finalna verzija, str. 6

³⁸⁴ www.ohr.int, Odluke Visokog predstavnika o smenama i suspenzijama

Predsjedavajući Saveta ministara dobio puni politički mandat (4 godine od dana formiranja Vlade). Prve godine rada tročlanog Predsedništva bile su ocenjene kao izazovne i teške za BiH, jer se na Ustav BiH i nadležnosti koje je definisao, posmatralo sa različitih političkih aspekata. Prvo, Aneksom IV, izvornog Dejtonskog mirovnog sporazuma, definisano je konfederalno uređenje BiH sa federalnim elementima, da bi, oduzimanjem nadležnosti, bez konsenzusa, kroz godine delovanja Visokog predstavnika i njegovih Odluka, BiH postala federalna država. Takav pravno-politički presedan u međunarodnom pravu, opravdavan je procesom evropskih integracija i nefunkcionalnim sistemom, što je dovelo do velikog političkog nezadovoljstva i negodovanja kod Srba, odnosno unutar Republike Srpske, jer je direktno uticalo na njenu samostalnost u donošenju odluka. Dok je, Muslimanima (Bošnjacima) kao većinskim narodom BiH, više odgovarala centralizacija nadležnosti, koja u konačnici vodi do unitarizacije BiH.

Studija izvodljivosti, ističe etničko teritorijalni princip podele vlasti i upravljanja kao osnovni mehanizam kojim se vodi Bosna i Hercegovina na svim nivoima vlasti i dodeljenim funkcijama, pa i imenovanja ambasadora. Presudom Evropskog suda za ljudska prava u korist Sejdić i Finci, koji pripadaju grupi ostalih i nemogućnost učestvovanja u izboru člana Predsedništva, BiH je na osnovu odluke Evropskog suda za ljudska prava, u obavezi da izvrši izmene u Ustavu. Ali, uzimajući u obzir prioritet etničko teritorijalnog principa, u odnosu na demokratiju i ljudska prava da mogu biti birani kao građani BiH, jasno je, da prvi čini osnovu postojanja i opstajanja Bosne i Hercegovine nakon 90 tih godina. S obzirom na parlamentarnu demokratiju, zastupljenu na državnom, entiteskom, kantonalnom nivou i nivou Distrikta Brčko, parlamenti su postepeno razvijali tehničke kapacitete, koji su u nedostatku resursa i kvalifikovanog kadra, prvih godina ukazivali na mali broj usvojenih zakona, prvo zbog redih saziva Parlamenta, a drugo zbog nedostatka kapaciteta, što je ocenjeno kao politika „nultog rezultata“. Prva zajednička komisija oba doma Parlamenta BiH, bila je Komisija za evropske integracije, što upućuje na prve korake kulture kompromisa posleratne države. Rad Parlamenta BiH u prvim godinama saziva, ukazivao je na slabu prohodnost usvojenih zakona, obeležen entitetskim glasanjem, što je dalje komplikovalo proceduru, jer su blokade bile prouzrokovane suprotstavljenim interesima naroda koji su predstavljali entitete u Parlamentu. Problem zakonodavne nadležnosti na entitetskom i kantonalnom nivou FBiH, rešena je interparlamentarnom komisijom, kao rešenje za bolju koordinaciju zakonodavnih programa između svih nivoa nadležnosti. Izbori u BiH, su vođeni od strane OSCE-a, sve do 2002. godine, kada je to prepušteno Bosni i Hercegovini uz međunarodnu finansijsku podršku (70%), što je ukazalo da finansijski temelji ne mogu održati stabilnost demokratije. *Ljudska prava i slobode* utvrđene su Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i pratećim Protokolima, prema Ustavu BiH (čl. II/2), koje se direktno primenjuju i imaju prednost nad svim drugim zakonima. BiH je ratifikovala niz međunarodnih konvencija o ljudskim pravima, a Savetu Evrope pristupila je 2002. godine, što je značilo napredak u uspostavljanju demokratije i vladavine prava. U Studiji se traži ukidanje smrtne kazne u Ustavu Republike Srpske (član. 11), što nije u skladu sa politikom Evropske unije.

Građanska, politička, socijalna i ekonomska prava su veoma važna zbog posleratnih okolnosti, u smislu masovnog kršenja ljudskih prava, nestanka ljudi, postepenog povratka izbeglica i primena imovinskih zakona zbog nepravde učinjene u ratu. U kontekstu tih prava, donesena je veoma važna odluka Ustavnog suda, da se u entitetske Ustave uvedu izmene kako bi se zaštitila prava konstitutivnih naroda u BiH, tako da je svakom na teritoriji BiH omogućeno da: „uživa jednakost i proporcionalnu zastupljenost u političkim, administrativnim i pravosudnim institucijama.“³⁸⁵ Odluku Ustavnog suda pratio je zakon Visokog predstavnika kojim se nameću

³⁸⁵ Izveštaj komisije Veću o spremnosti BiH za pregovore o SSP-u sa EU, Brisel, 18.11.2003. COM(2003) 692 finalna verzija, str. 12

ustavni amandmani po ovom pitanju. Dejtonskim mirovnim sporazumom predviđene su institucije za zaštitu prava 1. Ombudsmen, 2. Dom za ljudska prava (HRC) i 3. Komisija za imovinska potraživanja (CRPC), koje imaju problem sa domaćim finansiranjem, te su mandati HRC i CRPC prestali krajem 2003. godine, a bazu podataka Komisije preuzelo je državno Ministarstvo za ljudska prava i izbeglice, dok će nerešena potraživanja rešavati domaći organi (Ustavni sud). Pitanja Doma za ljudska prava preuzeće Ustavni sud, a međunarodnog Ombudsmana će zameniti tri državljana Bosne i Hercegovine, jer će se kancelarije entitetskih Ombudsmana spojiti sa državnim. Studija izvodljivosti *socijalna i ekonomska prava građana BiH*, ocenjuje kao nesposobna i nerazvijena zbog slabe ekonomije, što potvrđuju pokazatelji da je 40% stanovništva BiH nezaposleno, 20% stanovništva živi ispod granice siromaštva, a 30% uz samu granicu. Posleratni sindikati su oslabljeni, podeljeni po etničkim linijama. Zdravstveni sektor oba entiteta slab, nepokriven zdravstvenim osiguranjem, a ruralna područja nemaju medicinsku brigu. U FBiH su identifikovani paralelni zdravstveni sistemi. Sloboda medija i informacija se primenjuje, zatim obaveza na javnost informacija, dok je nezavisnost medija i sloboda izražavanja prisutna. Elektronske medije kontroliše Regulatorna agencija za komunikacije (RAK), a štampani mediji su izrazito podeljeni po etničkim linijama. Ocena političkog uticaja je ograničena i vidljiva kroz donaciju favorizovanih medija.

Nakon rata *civilno društvo* se razvijalo na regionalnoj osnovi, gde su nevladine organizacije (NVO/NGO) aktivne samo na lokalnom nivou i ovisne o međunarodnom finansiranju, dok je uloga i uticaj „think-thank“-a veoma mala. Studija dalje procenjuje, da su uvedene složene ustavne odredbe za ostale *manjine*, odnosno Rome i Jevreje, koji su zastupljeni u najvećim grupama. Zakonom o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine, koji bi trebali bi rezultirati u ostvarenju većih prava nacionalnih manjina, na primer političkog učešća i zaštite jezika manjina. *Izbeglicama i raseljenim licima* BiH garantuje se povratak na predratna prebivališta, iako u nekim područjima ima otpora, gde se osećaju posledice etničkog čišćenja. Podaci govore da se vratilo oko milion izbeglih i raseljenih lica u predratne domove, od čega je oko polovine manjinskih grupa povratnika. BiH je 2003. godine PIC-u (Savetu za implementaciju mira) predala „Strategiju za Aneks VII Opšteg okvirnog sporazuma o miru“, gde se obrazlaže odgovornost za povratak izbeglica na domaće institucije, što će ovisiti od političke volje i raspoloživih sredstava. Principi tržišne ekonomije su osnova domaće i spoljne politike strana u SSP-u, koje zahtevaju stabilnu makro – ekonomsku klimu, koju podržavaju makroekonomske institucije, liberalizacija cena i trgovine, kao i stvaranje jakog privatnog sektora, a sve to na temelju stabilnog zakonskog okvira.

Ekonomsku situaciju i fiskalnu održivost BiH posle rata, karakterisao je nizak GDP, da bi između 1996. i 1999. godine, podstican međunarodnom pomoći za obnovu i rast u iznosu od oko 5 milijardi evra, porastao na 30 % predratnog nivoa. Godišnji porast GDP-a u 2003. godini procenjivao se na 3.5%, ali uzimajući u obzir nepouzdanu statističke podatke i znatne neformalne ekonomije, ističe se da je teško tumačiti ekonomiju BiH. Trgovinski deficit se kretao oko 50% GDP-a za 1999. godinu, a u periodu 2000. do 2002. godine 34%, što se objašnjavalo uvozom zbog posleratne obnove. Merama monetarne politike koje su dogovorene sa MMF-om (IMF), deficit po tekućem računu bi trebao iznositi oko 17.5% GDP-a za 2003. godinu. Priliv stranih direktnih ulaganja u BiH je do 2001. godine iznosio oko 100 miliona godišnje, na šta je uticala loša investiciona klima i administrativne barijere, a poboljšanjem i uvođenjem transparentnosti u 2002. godini, FDI su udvostručene. Dejtonskim sporazumom, 1997. godine uspostavljen je aranžman Valutnog odbora koji je ublažio inflacijske pritiske i doveo do opšteg prihvatanja zajedničke valute, konvertibilne marke (KM) koja je vezana uz evro. Inflacija BiH za 2003. godinu procenjena je na nulu, gde nije bilo značajnih razlika u inflaciji između dva entiteta. Fiskalna politika se pozitivno razvijala, nakon državnih deficita proizašlih nakon rata, pa je konsolidirani fiskalni deficit uključujući grantove pao sa 7.8% u 1998. godini na 2.2% u 2002. godini. Finansiranje Bosne i Hercegovine iz grantova ili povoljnih zajmova međunarodnih finansijskih institucija pao je sa 17% na 9% od GDP-a, što je najviši procenat na Zapadnom Balkanu. Javna potrošnja je veoma visoka u procentu od 51% za 2002. godinu, a prihodi su niski i čine ga porez na promet i carine. Poresko

opterećenje je među najvišim u Evropi, a državni budžet nema vlastitog prihoda i značajno ovisi od uplata iz entiteta, za plaćanje stranog duga.

Stanje u javnim finansijama se poboljšalo reformom poreske i carinske uprave uz pomoć Kancelarije za carinsku i fiskalnu pomoć (CAFAO), što je dovelo do harmonizacije stopa indirektnih poreza. Upravljanje javnim rashodima poboljšano je uvođenjem sistema Srednjoročnog okvira za rashode, i zatvaranjem Zavoda za platni promet 2001. godine, što je otvorilo put sistemu trezora, a vrhovne institucije za reviziju (SAI) uspostavljene su 2000. godine na svim nivoima. Studija ističe da još uvek postoje vanbudžetski fiskalni resursi i rashodi, posebno u kantonima i opštinama, a krajnje decentralizovana struktura čini je problematičnom i skupom. Iskazana je potreba za jačanjem institucionalnog kapaciteta za srednjoročno budžetsko planiranje. *Liberalizacija cena* beleži napredak, a preko 95% cena roba i usluga određuje tržište, gde je puna konvertibilnost valute postignuta 1998. godine uvođenjem Valutnog odbora. Liberalizacija trgovine je unapređena, a zahtevima za članstvo u WTO (Svetskoj trgovinskoj organizaciji) u maju 1999. godine i zaključenjem Sporazuma o slobodnoj trgovini (FTA) sa svim zemljama Zapadnog Balkana, glavni trgovinski partner BiH je Evropska unija, sa preko 50% spoljne trgovine. Studija izvodljivosti *proces privatizacije* ocenjuje kao intezivnu od 2000. godine, gde je od 2002. godine 70 % preduzeća privatizovano u FBiH, a 47% u Republici Srpskoj, dok je za preduzeća sa preko 50 zaposlenih privatizacija išla sporije, u FBiH samo 24%, a u Republici Srpskoj 42%. Problemi sa velikim strateškim preduzećima iz oblasti rudarstva, rafinerije, duvana, auto delova i dr., od 56 preduzeća u FBiH prodano je 17, a u Republici Srpskoj od 52 samo 4. Razlozi smanjenog interesovanja stranih investitora bili su različiti, ali najviše je uticao nedostatak političke volje, socijalni razlozi, velika dugovanja preduzeća, problemi sa upravljanjem dioničkim društvima i korupcija. Rezultat svega toga, bio je samo 40% GDP-a koji je bio u privatnim rukama u 2001. godini, što je ispod proseka na Zapadnom Balkanu. Reforma bankarskog sektora se kretala sporo, ali je ubrzanje usledilo donošenjem Zakona o privatizaciji i likvidaciji nesolventnih banaka 1998. godine, usled domaćeg otpora i ograničenog interesa stranih investitora. Cilj je bio da se sve banke u broju od 63 privatizuju do avgusta 2000. godine, što nije ostvareno, pa je rok produžen do avgusta 2003. godine. Zavodi za platni promet su ukinuti 2001. godine. Bankarski sektor je 2003. godine nakon konsolidacije i povećane konkurencije obuhvatao 37 banaka, od čega, 27 u FBiH, a 10 u Republici Srpskoj. Državna agencija za osiguranje depozita počela je raditi u avgustu 2002. godine, a poboljšan je i regulatorni okvir bankarskog sistema. Iako su kamatne stope pale, i dalje su visoke za evropske standarde, a razlika između depozita i kamatnih stopa na pozajmice je veliki, četiri puta veći nego u EU i dva puta nego u zemljama kandidatima, dok su visoke bankarske provizije odražavale veliki strah od rizika. Početkom 2002. godine otvorene su berze u oba entiteta, ali kapitalizacija tržišta je i dalje niska.

Opšta ocena ekonomskih kriterijuma Studije izvodljivosti za Bosnu i Hercegovinu u 2003. godini bila je, da se postepeno razvija makroekonomske politika i postiže uspeh u strukturalnim reformama. Ipak, s obzirom na opadanje strane pomoći, visok deficit po tekućem računu i nedostatak samoodrživog domaćeg rasta, moglo bi ugroziti stabilnost valute, dok se javni rashodi i dalje vežu za tekuću potrošnju. Domaći javni dug nije u potpunosti definisan zbog neizmirenih obaveza, ratnih šteta i zamrznute devizne štednje. GDP sa oko 1.300 evra po glavi stanovnika najniži je u regionu, nakon Kosova, prema tome glavni izazov biće samoodrživi ekonomski razvoj podstaknut snažnim privatnim sektorom, povećanom izvozu i fiskalnoj konsolidaciji, s obzirom da sledi opadanje međunarodne pomoći. Uz ekonomski rast obezbedili bi se resursi za institucionalnu reformu koja je potrebna Bosni i Hercegovini.

3.1.2. Institucionalni kriterijumi

Izvršna vlast sposobna da se bori sa reformističkim politikama je veoma važna za proces evropskih integracija. Međutim, posleratne okolnosti i faktičko stanje u smislu: *prvo*, izgradnje države, *drugo*, izgradnje poverenja među narodima, *treće*, postkomunističkih uprava sa svim

manama u suprotnosti sa demokratskim sistemom upravljanja, Bosna i Hercegovina nije bila u mogućnosti da odgovori svojim kapacitetom. Etničke podele uprava sa strukturalnim nedostacima, koji se očituju kroz organizacioni i funkcionalni aspekt, je suština problema sporog napretka Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu teritorijalnu podelu i etnički princip podele vlasti, u kojoj egzistira 14 vlada i to: vlada Republike Srpske, Vlada FBiH, 10 vlada kantona, Vlada Distrikta Brčko i Savet ministara, kao Vlada BiH, koordinacija između političkih tela je veoma slaba, zbog preklapanja funkcija, izostanka koordinacije i dupliranja poslova. Rezultati Saveta ministara upućivali su na problem slabe koordinacije, izostanka političke volje i sukobljenih nacionalnih politika, koje su slabim strukturama i neadekvatnim ljudskim resursima upućivale na slabu izvršnu vlast na nivou države. Donošenjem Zakona o Vijeću ministara, formiranjem novih ministarstava i njihovih nadležnosti, išlo se u pravcu rešenja institucionalnih kriterijuma, koji su dalje vodili do upravnih kapaciteta. S obzirom da je Predsedavajućem Saveta ministara dat politički mandat koji je do tada bio, osmomesečni rotirajući među 3 etničke grupe, otvorilo je mogućnost planiranja i sprovođenja konzistentnih politika, uz pomoć novih tela, Generalnog sekretarijata, Kancelarije za zakonodavstvo, Ekonomskog odbora i Odbora za unutrašnju politiku, koji su omogućavali funkcionalnije učešće entiteta. Zakonom o Savetu ministara uspostavljena su nova ministarstva na nivou države, na primer, Ministarstvo pravde, Ministarstvo bezbednosti, Direkcije za evropske integracije koja je zamenila Ministarstvo za evropske integracije, koja je direktno odgovaralo Savetu ministara. Imajući u vidu ulogu Saveta ministara, kao telo zasnovano na donošenju odluka putem konsenzusa, na sastancima Upravnog odbora Veća za implementaciju mira (PIC- *Peace Implementation Council*) i entitetske vlade, usvojene su Reformske agende, koje za cilj imaju rešavanje pitanja i probleme sudstva i ekonomskih reformi, javne uprave, obrazovanja i odbrane. Nakon toga, postignuti dogovor je postao Akcioni plan za implementaciju prioritetnih reformi od avgusta 2003. do marta 2004. godine, što je predstavljao prvi plan rada Saveta ministara. Generalno, radilo se na poboljšanju kapaciteta izvršne vlasti koja će koordinirati reforme za implementaciju SSP-a. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju od države članice zahteva profesionalnu i nezavisnu javnu upravu, koja se razvija na stabilnom pravnom okviru, uz efikasnost i profesionalnost. U tom pogledu, Studija izvodljivosti, ocenjuje da se BiH suočava sa krupnim izazovom, jer ne ispunjava očekivanja svojih građana. Njene karakteristike su definisane kao: spora, nepredvidiva, skupa, višeslojna uprava sa (nekad suprostatljenim) birokratijama na državnom, entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou. Sistem naknada nije jasan i standardizovan, a zaposleni su nestručni i neosposobljeni da odgovore na izazove koji proizilaze iz SSP-a. Generalna ocena uprave i vlade bila je ograničena sposobnost strateškog planiranja i koordinacije, opterećene prošlošću, u kojoj su vlade javnu upravu koristile kao nešto čime raspolažu.

Koncept profesionalne, nepolitične državne službe, zapošljavanja i napredovanja koji se temelji na iskustvu i kvalitetima, teško se uspostavlja, jer ne postoji adekvatna zaštita od mešanja politike u javnu upravu. Da bi krenula putem predloženih reformi usvajanje Zakona o državnoj službi na nivou države i entiteta, uspostavljen je pravni okvir za javnu upravu. Uspostavljene su Agencije za državnu službu, koje su odgovorne za izbor, obuku i birokratsku disciplinu na državnom nivou, nivou Republike Srpske, dok Agencija u FBiH tada nije bila operativna. Započeta je revizija državnih službenika na nivou Bosne i Hercegovine, a na sednici PIC-a podržana su reformska opredeljenja pet reformi državnih službi, koja je dovela do strukturalne reforme utemeljene na Akcionom planu reforme javne uprave do 2004. godine, uz međuvladinu radnu grupu na nivou države i entiteta. Studija izvodljivosti, prepoznaje nizak nivo razumevanja evropskih integracija i zahteva koji proizilaze iz SSP-a, koji će nalagati koordinaciju velikog broja ministarstava, gde je koordinirajuću ulogu preuzela Direkcija za evropske integracije. Odgovornost Direkcije za evropske integracije jeste u preuzimanju međuvladine koordinacije, zatim strateških analiza, harmonizacije zakona, te usvajanjem Strategije evropskih integracija kojom će se osigurati jedinstven nacionalni pristup.

Odnosi sa međunarodnom zajednicom definisani su na osnovu Dejtonskog mirovnog sporazuma, gde su implementacijske snage (IFOR), predvođene NATO snagama, a kasnije stabilizacijskim snagama (SFOR), promovisale bezbednost i mir u Bosni i Hercegovini. OSCE je imao ulogu nadgledanja, izgradnje poverenja i definicije izbornih programa. Uz finansijsku pomoć Međunarodnih finansijskih institucija podržavana je makroekonomska stabilnost Bosne i Hercegovine. Nakon osam godina od rata, neka međunarodna tela su zbog poboljšanja bezbednosne situacije okončale svoj mandat i napustile BiH, iako su pitanja Međunarodnog suda za ratne zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije (ICTY) nastavile sa radom. U studiji izvodljivosti, ocenjuje se problem pristupu dokumentima, ali i lociranju i organizovanoj podršci optuženicima. Reforma policijskih snaga pod vodstvom Međunarodnih policijskih snaga predvođenih UN-a, napredovale su uz delovanje policijske misije Evropske unije (EUPM). U studiji je ocenjeno da bi se pregovaralo o SSP-u, potrebne su reforme koje se tiču mira i bezbednosti, ali i drugih reformi koje podležu zemljama u tranziciji. Dvojna uloga, odnosno funkcije Kancelarije Visokog predstavnika (OHR) i Posebnog predstavnika Evropske unije igra značajnu ulogu u Bosni i Hercegovini, koje proizilaze iz Aneksa X Dejtonskog mirovnog sporazuma. Studija upućuje da je PIC u decembru 1997. godine, kroz bonska ovlašćenja dao pravo na nametnute odluke koje su korištene na tri načina: *prvi*, usvajanje zakona, *drugi*, uklanjanje političkih funkcionera sa položaja, i *tri*, nametanje drugih obavezujućih odluka.

„Odluke donesene u kontekstu tzv. bonskih ovlašćenja, ključne su za postizanje reformi koje su inače mogle biti odgođene ili nikad sprovedene. Broj i priroda tih odluka odražavaju ili uporni nedostatak volje u BiH ili nesposobnost da se postigne napredak u domaćoj proceduri. One svakako otvaraju opravdana pitanja sposobnosti BiH da sprovede SSP“³⁸⁶ Studija priznaje nedostatak kroz „bonska ovlašćenja“ među državama – partnerima EU, što ne predstavlja problem u pregovorima do SSP-a, međutim, očekuje i traži smanjenje tih ovlašćenja u pogledu ključnih oblasti obuhvaćenih SSP-om, kao sledećoj fazi, kada SSP stupi na snagu.

„U periodu od 1997. do kraja ljeta 2003. godine, provedeno je gotovo 500 odluka Visokog predstavnika. Njihov je broj dosegao vrhunac u 2002. godini - 513 odluka,“³⁸⁷ uz obrazloženje da jedna politička odluka često zahteva više implementacijskih odluka koje obuhvataju razne nivoe vlasti. Dalje se ističe, da su zajedničkim radom predsedavajućeg Saveta ministara i Visokog predstavnika na dnevnim koordinacijskim sastancima između dva kabineta, čak i multilateralnim sastancima sa političkim liderima oko specifičnih pitanja, na primer reforme Saveta ministara, dovela do pomaka od nametnutih do mekih odluka, koje slede prethodno dogovorene politike. Zanimljiva je konstatacija da „BIH može koristiti odluke OHR-a da olakša vlastito rešavanje problema, kao na primer osnivanje komisija za indirektno oporezivanje, odbranu, obaveštajnu službu, što je omogućilo izrade nacrtu zakona koji uživaju poverenje svih strana.“³⁸⁸ Usvajanje tih zakona u Parlamentu, ukazivao je na postizanja političkog konsenzusa. SSP nalaže punu nadležnost države, posebno u oblasti trgovine, jedinstvenog tržišta, pravde i unutrašnjih poslova, gde je najmanje bilo nametnutih odluka Visokog predstavnika, jer su tu ulogu pokretanja ekonomskih reformi kombinovanih sa međunarodnim pritiskom od strane EU, međunarodnih finansijskih institucija i ostalih, bile dovoljne da pokrenu umerenu reformu. Izuzimajući, blokiranje bankovnih računa onima koji su pomagali optuženima za ratne zločine, nametnute su tri odluke na planu ekonomske politike. Na polju vladavine prava, broj nametnutih odluka je dvadeset i jedna, od kojih je pola njih vezano za imenovanje stranih sudija i tužilaca, čime se uspostavlja politički nezavisan okvir po pitanjima vezanim za SSP.

³⁸⁶ Izveštaj komisije Veću o spremnosti BiH za pregovore o SSP-u sa EU, Brisel, 18.11.2003. COM(2003) 692 finalna verzija, str. 10

³⁸⁷ Izveštaj komisije Veću o spremnosti BiH za pregovore o SSP-u sa EU, Brisel, 18.11.2003. COM(2003) 692 finalna verzija, str. 11

³⁸⁸ Izveštaj komisije Veću o spremnosti BiH za pregovore o SSP-u sa EU, Brisel, 18.11.2003. COM(2003) 692 finalna verzija, str. 11

Studija navodi „da bi BiH bila kompetentan partner u okviru SSP-a, treba pokazati da „bonska ovlašćenja“ postaju suvišna, što omogućava Visokom predstavniku da bude u najboljem slučaju neko ko omogućava i posreduje“, (...) da pritisak bonskih ovlašćenja postepeno zamenjuje „poticaj“ evropskih (evro-atlantskih) institucija, (...) ako do nametanja odluka i dođe, da ono bude „meko“, te da ukupan broj odluka OHR-a nastavi da opada“.³⁸⁹ *Opšta ocena Studije izvodljivosti iz 2003. godine* ocenjuje da su političke slabosti Bosne i Hercegovine brojne i lako uočljive gde podele još uvek nisu potpuno prevaziđene. Za pregovore o SSP-u potrebno je prevazići te nedostatke i osigurati funkcionalnu državu, jer „samo jedinstvene, funkcionalne države mogu pregovarati Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom.“³⁹⁰ Pregovori o Sporazumu će zahtijevati od BiH da gradi unutrašnji konsenzus i da urgentno i odlučno provodi daljne reforme vlade i administracije.

³⁸⁹ Izveštaj komisije Veću o spremnosti BiH za pregovore o SSP-u sa EU, Brisel, 18.11.2003. COM(2003) 692 finalna verzija, str. 11

³⁹⁰ Izveštaj komisije Veću o spremnosti BiH za pregovore o SSP-u sa EU, Brisel, 18.11.2003. COM(2003) 692 finalna verzija, str. 14

IV JAVNA UPRAVA

1. Teorijski pristup definisanju javne uprave

Sa normativno-pravnog stanovišta, upravno pravo je deo pravnog sistema i čini njegovu zasebnu granu, kojeg čine pravne norme kojima se reguliše jedna veoma obimna i neodređena celina. Smatramo da je neodređena, jer ne postoji deo društvenih odnosa koji na neki način nemaju vezu sa upravnim pravom. Zadatak upravnog prava je da sagleda upravu kao pravnu pojavu, stoga je potrebno na samom početku odrediti pojam uprave. Teoretski posmatrano, reč uprava je svedena na dva osnovna značenja. *Prvo*, na određeni krug subjekata vršilaca (organa, organizacija) u okviru državnog aparata kojima je poverena funkcija uprave, i *drugom*, vrstu delatnosti (posebnu vrstu državnih aktivnosti) koja se po svojim specifičnim obeležjima razlikuju od ostalih državnih i nedržavnih funkcija. Teorijsko određenje uprave polazi od određenih teorijskih postavki čiji je cilj „da se izrazi specifičnost i suština društvene pojave u odnosu na delatnost i organizacionu strukturu drugih državnih organa.“³⁹¹

Dejan Milenković, polazi od pojma uprave kao složene i dinamičke pojave, koja se neprestano menja, (...) ono što se nekad podrazumevalo pod pojmom „uprava“ nema isto značenje koje ima i danas.³⁹² Za njega je fenomen „javna uprava“ toliko kompleksan da se mora proučavati interdisciplinarno, a različita obeležja pojma „uprava“ u značajnoj meri opredeljuju i način, metode i oblike istraživanja. Na koji način ćemo pristupiti definisanju uprave, najvećim delom zavisi koji ćemo teorijski okvir primeniti prilikom njenog definisanja. Teorijski pojam uprave razvijao se sa stanovišta teorije države i prava, tako da se sredinom 19.veka smatralo da bez vojske i policije ne može biti ni države, da bi početkom 20.veka, teorijski pristup prilazio sa inženjerskog stanovišta, koji se dalje sve više oblikovao u stanovište da se pojam uprave vezuje za upravljanje. Tu su i drugi pristupi definisanja pojma uprave, od socioloških, psiholoških i ekonomskih, preko teorije sistema i kibernetičkog pristupa. Na samom početku ćemo izdvojiti pojedina doktrinarna shvatanja o teorijskom pojmu (javna) uprava, različitih autora koji su pristupili definisanju iz različitih uglova. Rodonačelnik teorijske rasprave o upravi započeo je u članku „Studija o administraciji“ 1887.godine Vudrou Vislon (*Woodrow Wilson*). Administraciju povezuje sa izvršnom vlašću i kaže „(...)to je izvršna, operativna, vidljiva strana vlade, i, naravno, stara je kao i sama vlada.“³⁹³ U svom radu, bavio se administracijom kao delom izvršne vlasti, odnosno najočiglednijim delom vlade.

Leonard Vajt (L.D.White) u svom definisanju javne uprave primećuje da se „javna uprava sastoji iz svih onih operacija (zakona, pravila, praksa, odnosa, kodeksa i običaja) koje svoju svrhu imaju ispunjenje ili sprovođenje javnih politika.“³⁹⁴ *Džon Fifner* (John Pfiffner) polazi od tvrdnje da se „javna uprava sastoji od dobijanja poslova od strane vlade kako bi se koordinirale akcije ljudi, kako bi oni mogli da rade zajedno i ostvare svoje zadatke.“³⁹⁵ Za *Bertrand* (Anre Bertrand) i *Long* (Marcean Long) „javna uprava se od drugih oblika upravljanja razlikuje po svojoj nadležnosti i po činjenici da je njena krajnja svrha opšti interes.“³⁹⁶ *Herbert Sajmon* (Herbert A.Sajmon) iznosi da je javna uprava „...aktivnost izvršnih organa nacionalne, državne i lokalne uprave, samostalnih agencija i komisija koje imenuje Kongres i zakonodavna tela država, državne korporacije i izvesne druge agencije posebnog karaktera.“³⁹⁷

³⁹¹ Petar, Kunić, Upravno pravo, posebni dio, Pravni fakultet u Banjaluci, 2010.godine, str.1

³⁹² Dejan Milenković, Savremene teorije i moderna uprava, Čigoja štampa, Beograd, 2019, str.15

³⁹³ Woodrow Wislon, „The Study of Public Administartion“, Political Science Quarterly, Vol.2, No.2, pp.197-222

³⁹⁴ Leonard D.White, Adminstration, Public, Encyclopadia of the Social Sciences, vol.1, New York, 1951, p.440

³⁹⁵ John M. Pfiffner, Public Administration (second ed.), The Ronald Press Company, New York, 1946., p.6

³⁹⁶ Anre Bertrand, Marceau Long, „L'enseignement superleur des sciences administratives en France“, Revue internationale des sciences administratives, No.1/1960., navedeno prema: Eugen Pusić,1978, str.4

³⁹⁷ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, Public Administration, New York, 1950, p.7

Herbert Kaufman (Herbert Kaufman) u definisanju javne uprave polazi od funkcije administracije, koja se „(...)obezbeđuje kroz administrativno pravo i regulaciju, egzekutivna ovlašćenja i upravni akt, odnosno pravne funkcije javne uprave.“³⁹⁸ Za *Stevana Lilića* u teorijskom smislu, pojam javna uprava „širi je od pojma državne uprave jer označava sve vršioce upravne delatnosti, kako u okviru državne organizacione strukture (upravne organe i druge državne organe koji su ovlašćeni za vršenje upravnih aktivnosti), tako i izvan nje (nedržavne subjekte sa javnim ovlašćenjima), a ne samo državne organe uprave kao vršioce upravnih aktivnosti.“³⁹⁹ U monografiji „Javna uprava- odabrane teme“, *Dejan Milenković* na osnovu sveobuhvatnog sadržaja teorijskog modela javne uprave definiše da se „javna uprava kao normativno definisana „organizaciona struktura“ jasno razlikuje od „delatnosti javne uprave“, kao korpusa različitih, složenih, brojnih „poslova i zadataka“ koje se obavljaju u cilju pružanja profesionalne i stručne podrške Vladi u sprovođenju politike i realizaciji strategija razvoja (public policy) i pružanja ili obezbeđenja pružanja javnih usluga (public service) građanima.“⁴⁰⁰ *Petar Kunić*, smatra da je izraz „javna uprava“ konstruisan sa ciljem da se preko korpusa upravnih vršilaca iznađu merila zadovoljavanja javnog interesa. Svoju uporišnu osnovu crpi na dualističkoj podeli pravnog sistema na javno (*ius publicum*) i privatno pravo (*ius privatum*) gde javno pravo štiti interese javne vlasti, a privatno-pojedinca. Prema tome, po njemu se javna uprava koristi za označavanje a) državnih organizacionih oblika konkretnije, stručnog dela državnog aparata, upravnog aparata tzv. „javne administracije“ (*public administration*)- administracije privrednih preduzeća; b) nedržavnih organizacionih oblika, vršioaca upravnih aktivnosti koji se u pravilu pojavljuju u vidu javnih preduzeća i ustanova; v) stručnog odnosno upravnog aparata lokalnih samoupravnih zajednica (opština i drugih teritorijalnih jedinica javnog karaktera).⁴⁰¹

Pomoćna hipoteza, koju smo postavili u radu da „ Fragmentirana, ispolitizovana javna uprava Bosne i Hercegovine sa slabom političkom koordinacijom uvećava potrebu za reformom javne uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu“, zahteva posmatranje uprave kao složenog sistema, odnosno, teoretski zasnovanoj na političko-pravnoj teoriji. To znači, da javnu upravu Bosne i Hercegovine, moramo posmatrati kao sastavni deo političkog i pravnog sistema, na koji se nadovezuje pozitivno-pravni pristup, koji svoju snagu crpi iz Ustava Bosne i Hercegovine, zakona i drugih propisa. Pravno-teorijski pristup uprave određuje pojam uprave u: organizacionom i funkcionalnom smislu koji ćemo nakon definisanja pojma uprave dalje analizirati. Da bismo odredili pojam javne uprave, koristili smo se mišljenjima uvaženih profesora upravnog prava, gde smo utvrdili da ne postoji jedan i jedinstven pojam uprave, jer svako definisanje uprave polazi od određenog obeležja (principa) koji je važan za predmet istraživanja.

U monografiji „*Savremene teorije i moderna uprava*“ *Milenković* ukazuje „ako bi, na primer, pošli od političkih obeležja uprave, ona je svakako povezuju sa državnom organizacijom/sistemom i birokratijom.(...)Kroz političko organizovanje građana, preko političkih partija, partije, boreći se za upravljanje državom, nastoje da na izborima osvoje vlast i preuzmu kontrolu i usmeravanje u javnim politikama. Sprovođenje javnih politika prvenstveno je posao državne uprave u jednoj zemlji, a delimično i kreiranje, odnosno usmeravanje, pri čemu se pod državnom upravom podrazumeva posebna organizaciona podstruktura organa državne uprave na centralnom nivou.“⁴⁰² Imajući u vidu, složenu organizacionu strukturu vlasti u Bosni i Hercegovini, koja proizilazi iz njenog državnog uređenja, kojeg čine dva entiteta, prvi, Republika Srpska koja je unitarnog uređenja, zatim drugog entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine koja je federalnog

³⁹⁸ Herbert Kaufman, Administration, Function, (David L Sills ed.) International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol.1, The Macmillan Company&The Free Press New York, 1967, pp.61-62

³⁹⁹ Stevan Lilić, Upravno pravo - upravno procesno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd,2014, str.69

⁴⁰⁰ Dejan Milenković, Javna uprava-odabrane teme, Čigoja štampa,2013, Beograd, str.59

⁴⁰¹ Petar Kunić, Upravno pravo,Pravni fakultet Univerziteta u Banjaluci, Banja Luka, 2010, str.9

⁴⁰² Dejan Milenković, Savremen teorije i moderna uprava, Čigoja štampa, Beograd, 2019, str.16

uređenja koju čini deset kantona i Distrikta Brčko, gde je prisutna asimetričnost u pogledu unutrašnjeg uređenja entiteta koji su utemeljeni na teritorijalnom principu podele vlasti, nedvosmisleno govori da je javna uprava jedan od najvažnijih političko- pravnih aspekata u funkcionisanju Bosne i Hercegovine, gde je konsocijacijski model demokratije sa participacijom različitih kolektiviteta u vlasti, dodatno usložio ustavnu organizaciju države. Sa pravnog aspekta, funkcije uprave su se menjale pod uticajem vremena. Danas su one vezane za aktivnosti obezbeđenja opšteg interesa u određenim oblastima bilo putem vlastitih organizacija i organizacionih oblika, bilo preko pravne regulacije i kontrole kroz organizacije privatnog, pa i nevladinog sektora.⁴⁰³ Predmet istraživanja u radu zahteva i analizu socioloških i sistemskih obeležja, koja se tiču petog dela disertacije, koji najviše obrađuje proces reforme javne uprave, gde je obeležje složenog sistema upravljanja usmeren na ljudsku saradnju i interakciju sa drugim sistemima. Prema tome, s obzirom da se u radu najviše oslanjamo na državu Bosnu i Hercegovinu sa političkog i pravnog aspekta, jasno je da teorijsko određivanje problema proizilazi iz političko – pravne koncepcije.

Polazna osnova pravno-političkih koncepcija pri utvrđivanju teorijskog pojma uprave jeste podela vlasti koja vezuje upravu za državu i određuje je kao jednu od tzv. pravnih funkcija državne vlasti. Prema ovom stanovištu, kako je delatnost države u vršenju političke vlasti regulisana pravom, to se i uprava, u vidu upravne funkcije, javlja kao jedna posebna funkcija državne vlasti.⁴⁰⁴ Podela vlasti je organizaciono načelo na kome počivaju savremeni pravni i politički sistemi vlasti, a kako se načelo podele vlasti može ostvarivati na različite načine, može se govoriti o različitim sistemima podele vlasti, posebno o parlamentarnom.⁴⁰⁵ Pod parlamentarnim sistemom podrazumeva se onaj režim u kojem vlasti saraduju i uzajamno zavise jedna od druge. Ključni element parlamentarne vlasti je odnos zakonodavne i izvršne vlasti, odnosno upravne vlasti koju predstavljaju ministri u vladi, politički odgovorni pred parlamentom države. Danas se posebno ističe da se funkcije izvršne i upravne vlasti ne mogu sadržinski izjednačiti, budući da se izvršna vlast danas ne bavi samo izvršavanjem zakona, nego i formulisanjem politike,⁴⁰⁶ odnosno donošenjem najvažnijih tzv. stratejskih političkih odluka. To znači da izvršna vlast nije više samo funkcija izvršenja zakona, već poseban centar političke moći i odlučivanja.⁴⁰⁷ Ipak, *Ivo Krbek* smatra, da je moguće sadržinski razdvojiti izvršnu i upravnu funkciju, s obzirom na to da izvršna funkcija sve više podrazumeva vođenje politike (posebno izraženo u ovlašćenju vlade da parlamentu predlaže zakone), dok upravna funkcija obuhvata donošenje upravnih odluka čiji je cilj svakodnevno operativno izvršavanje konkretnih zadataka koji se postavljaju pred državu.⁴⁰⁸

Pravno-političke koncepcije imaju tri faze razvoja, u prvoj, uprava je predstavljena kao koncept vlasti (državne uprave), u drugoj, uprava je predstavljena kao socijalna funkcija u državi, i u trećoj, pod uticajem teorije sistema i socio- tehnoloških koncepcija, moderna javna uprava se posmatra kao funkcija regulacije društvenih procesa u jednoj državi.⁴⁰⁹ Uprava kao funkcija države, odnosno uprave kao vlasti (državne uprave) je nastao u Nemačkoj u drugoj polovini 19.veka. Funkciju državne uprave svodi na autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja „upravnih akata“ kao pojedinačnih akata vlasti i vršenje „upravnih radnji“ kao materijalnih radnji prinude. Tvorac uprave kao vlasti (državne uprave) je *Georg Jelinek*. Sledbenik ove teorije kod nas je

⁴⁰³ Dejan Milenković, *Savremene teorije i moderna uprava*, Čigoja štampa, Beograd, 2019, str.17

⁴⁰⁴ *Upravno pravo - upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014, str. 27

⁴⁰⁵ Usporedi: Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd, 1978, Jovan Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno I-II*, Zagreb, 1956, Miodrag Jovičić, *Veliki ustavni sistemi*, Beograd, 1984, Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, Beograd, 1993

⁴⁰⁶ Usporedi: Slobodan Jovanović, *Poratna država*, Beograd, 1936

⁴⁰⁷ *Enciklopedija političke kulture*, Izvršna vlast, Beograd, 1993, str.451

⁴⁰⁸ Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb, 1950, str.78

⁴⁰⁹ Dejan Milenković, *Savremene teorije i moderna uprava*, Čigoja štampa, Beograd, 2019, str.27

akademik *Radomir Lukić* za koga je država „...organizacija vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa putem monopola fizičke sile(...)“.⁴¹⁰ I drugi autori poput *Pavla Dimitrijevića*, *Ratka Markovića* i *Zorana Tomića* su polazili sa ovog stanovišta u određivanju pojma uprave. Pojam uprave kao javne službe, preovladava u razvijenim evropskim zemljama i proizilazi iz koncepcije socijalne funkcije države i uprave i njihove uloge u ostvarivanju opšteg interesa i društvene dobrobiti (*bono publico*). Njen tvorac je francuski pravni mislilac *Leon Digi*, a naši autori ovog teorijskog stanovišta su *Mihailo Ilić*, *Nikola Stjepanović*, *Slavoljub Popović* i drugi. Za *Milenkovića* suština ovog teorijskog stanovišta je u tome „da delatnost uprave jeste „dvojna“. Jedna ostaje vršenje vlasti a druga je zadovoljenje potrebe građana od opšteg interesa. Na taj način se uprava i organizaciono deli na, s jedne strane, klasične organe državne uprave koji prvenstveno vrše funkciju vlasti (npr. ministarstva, zavodi, direkcije i drugi, mada se i njihova funkcija vremenom sve više usmerava i na neautoritativne aktivnosti) i organizacione oblike čiji osnivač jeste država, region, pokrajina, federalna jedinica ili jedinica lokalne samouprave koji obezbeđuju određene potrebe i usluge građanima, odnosno opšti interes (javna služba u smislu organizacionih oblika poput javnih ustanova, javnih korporacija/preduzeća i sl.)“.⁴¹¹

Uprava kao funkcija društvene regulacije ostvaruje svoju socijalnu funkciju kao regulator društvenih procesa, pri čemu ne mora biti ta koja kroz svoje „organizacione“ oblike javnih službi, i sama vrši usluge građanima. U složenim i dinamičnim uslovima savremenog života, upravo je javna uprava ta organizaciona infrastruktura koja bi trebala da raspolaže velikim stručnim znanjem, ljudskim potencijalom i materijalnim resursima za efikasnu regulaciju (i koordinaciju) društvenih procesa. Istovremeno, sa porastom uloge uprave kao instrumenta regulacije, opada njena uloga kao vršioca političke vlasti i prinude, što se direktno reflektuje i na njene ukupne aktivnosti, odnosno na upravnu delatnost uopšte.⁴¹² Ovo stanovište se bazira na ljudskoj saradnji, a tako i međusobnim sukobima. Jer, koncept socijalne regulacije ima za cilj neutralizaciju negativnih efekata neizvesnosti koji proizilaze iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih u društvenoj interakciji.⁴¹³

Teorija sistema i uticaj sistemskog pristupa na teorijska shvatanja pojma uprave je moderni teorijski pristup, pozitivističke orijentacije usmeren na utvrđivanju činjenica i određivanju elemenata po kojima se jedna pojava razlikuje od druge (*differentia specifica*). Za rodonačelnika opšte teorije sistema (*General System Theory*) smatra se *Talkota Parsons*, iako se svojim analizama opšte teorije sistema više ističu *Niklas Luman* kao tvorac teorije „društvo društava“ i *Ludvig fon Bertalanffy* u svom delu *Opšta teorija sistema*.⁴¹⁴ Teorija sistema se pojavljuje u brojnim naučnim disciplinama, pa je dijapazon istih u kojima se ova teorija proučava veoma širok.⁴¹⁵ Tradicionalno pozitivistički pristup počiva na konceptu da celinu koja se proučava treba rastaviti na tzv. sastavne delove jer se polazilo od toga da je celina jednaka mehaničkom zbiru svojih delova (npr. da pravo predstavlja „skup“ pravnih normi i sl.). Sistemski pristup, tvrdi *Lilić*, polazi od toga da celina nastaje kao interakcija delova celine među sobom i da celina ima vrednost koja je višeg reda u odnosu na vrednost zbira njenih delova (npr. pravni sistem je vrednost višeg reda u odnosu na vrednost zbira njenih delova (npr. pravni sistem je vrednost višeg reda od prostog zbira pravnih normi sadržanih u zakonima i drugim pravnim aktima). Zbog toga celina ima karakter sistema u kojem postoji međusobno dejstvo njegovih delova i koji je izložen uticajima svog okruženja. Zaključuje on,

⁴¹⁰ Radomir Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1973, str.56

⁴¹¹ Dejan Milenković, *Savremene teorije i moderna uprava*, Čigoja štampa, Beograd, 2019, str.32

⁴¹² Dejan Milenković, *Javna uprava-odabrane teme*, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.55

⁴¹³ Uopredi: *stevan Lilić*, *Predrag Dimitrijević*, *Milan Marković*, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str.16-18

⁴¹⁴ *Ludwig von Bertalanffy*, *General System Theory – Foundations, Development, Applications*, New York, Braziller (Edition of Professional and Technical Programs), Inc. 1969.

⁴¹⁵ U polju javne uprave i upravnog prava to su *Eugen Pusić*, *Stevan Lilić*, *Petar Jovanović*

sistem je u stalnoj dinamičkoj interakciji sa svojim okruženjem kako bi se prilagodio i osigurao svoj opstanak.⁴¹⁶

Sistemi visokog stepena složenosti i sa velikim brojem međusobnih veza svoju stabilnost postižu stvaranjem posebnih, tzv. modularnih podсистema unutar sebe, koji omogućavaju prilagođavanje sistema na promene u okolini i u njemu samom. U suprotnom dolazi do stagnacije, pa čak i kolapsa sistema.⁴¹⁷ U tom kontekstu, definisanjem sistema, odnosno sistemskog pristupa, prepoznali smo odlučujuću pretpostavku za proučavanje kompleksnog sistema javne uprave u Bosni i Hercegovini, čiji se politički sistem sastoji od podсистema, koji zavise od međusobnih veza i ljudske saradnje, da bi se prilagodili potrebama društva kome su potrebne reforme. Za Milenkovića, teoretičari javne uprave i upravnog prava teoriju sistema interpretiraju tako što im je u fokusu uprava kao jedan od složenih sistema ljudske saradnje,⁴¹⁸ dok Eugen Pusić tvrdi, „upravni sistemi su sistemi ljudske saradnje, a sistemi ljudske saradnje vrste sistema...“⁴¹⁹

Teorija Niklase Lumanu „društvo društava“ svoju teoriju sistema zasniva na tome da su „...sve systemske tvorevine u društvu upućene na komunikaciju, inače se ne bi moglo ni reći da se događaju u društvu.“⁴²⁰ Za njega je sistem uvek manje složen od okruženja. Njegov najveći doprinos teoriji sistema jeste samostvaranje sistema u društvu čije su karakteristike: 1. da sami proizvode svoje delove; 2. da su samoorganizujući; 3. da su samoreferencijalni i 4. zatvoreni. U analizi Lumanove teorije, Pusić izdvaja dva elementa teorije, diferencijaciju i evoluciju. Po njemu, društvo se pod uticajem vremena menja i evolucijom, koja je, po Lumanu, varijacija (devijacija, negacija i konflikti u sistemu). Kada dođe do nastanka takvih varijacija neophodno je izvršiti njihovu selekciju. Mišljenja je da selekcijom varijacija one se ugrađuju u nove strukture u društveni sistem, čime se sistem stabilizuje, ali svaka nova promena i stabilizacija izaziva nova neslaganja, negacije i otpore, čime se dinamika nastavlja, usled čega se može pretpostaviti da evolucija povećava mogućnost usložnjavanja društva.⁴²¹

U monografiji „Savremene teorije i moderna uprava“, Milenković objašnjava refleksiju Lumanove teorije na javnu upravu na primeru političkog sistema, da je javna uprava „društvo“ u „društvu“, tačnije političkom sistemu kao sistemu, jer je ona njegov sastavni deo, odnosno podsystem. Smatra da je diferencijacija dovela do na primer, javne uprave u političkom sistemu, a unutar javne uprave, na primer, diferencijacija je dovela do nastanka državne uprave i nedržavne uprave (javnih službi). Daljom diferencijacijom, zaključuje, vremenom i ovi podsystemi u okviru sistema javne uprave se diferenciraju, javljaju se novi podsystemi, na primer, u nedržavnoj upravi sistem javnih ustanova i sistem javnih preduzeća. Oni se dalje diferenciraju na još uže „sisteme“ u okviru javne uprave. Prema tome, javna uprava je kao sistem društvo, ona je deo šireg društva, političkog sistema kao obeležja države, (...) odnosno podsystem globalnog, odnosno svetskog društva (društva društava).⁴²² Luman u analizi teorije „društvo društava“ primećuje da varijacija dovodi do promene sistema. Refleksiju teoriju prikazuje na primeru javne uprave, gde izdvaja problem funkcije rukovođenja. Za njega po pravilu, političke partije osvajaju vlast putem izbora, a na rukovodeća mesta postavljaju upravljački kadar kojeg ne odlikuje profesionalizam već partijski karijerizam. Tako se zbog neprofesionalnog rukovođenja javlja problem u javnoj upravi koja postaje neefikasna i neekonomična, što je posebno vidljivo na slučaju javne uprave u Bosni i Hercegovini, ali se kroz proces reforme javne uprave i primene principa evropskog upravnog

⁴¹⁶ Stevan Lilić, Upravno pravo - upravno procesno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014, str. 69

⁴¹⁷ Lovro Šturm, „Značenje sistemskog upravljanja za javnu upravu“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 3-4, 1987, str. 429

⁴¹⁸ Dejan Milenković, Savremene teorije i moderna uprava, Čigoja štampa, Beograd, 2019, str. 47

⁴¹⁹ Eugen Pusić, Upravni sistemi I, Zagreb, 1985, str. 11

⁴²⁰ Niklas Luman, Društvo društava, Predgovor Kiril Mladenov, Breza, Zagreb, 2011, str. 11

⁴²¹ Eugen Pusić, Upravne organizacije: interakcija-struktura-interes, Zagreb, 2005, str. 21

⁴²² Dejan Milenković, Savremene teorije i moderna uprava, Čigoja štampa, Beograd, 2019, str. 50

prostora zahteva promena u funkciji rukovođenja i novog modela „nove javne uprave“. Međutim, kako usvajanje „varijacija“ u javnoj upravi kao podsistema političkog sistema, utiče i na promenu sistema (političkog), mišljenja smo da bi stagnacija u reformi javne uprave Bosne i Hercegovine, sa svim „devijacijama“ mogla dovesti do kolapsa upravnog sistema.

1.1. Uprava u organizacionom smislu

Ovaj koncept određivanja pojma uprave, kao glavni kriterijum uzima određenu vrstu subjekata (organa, organizacija) ovlaštenih za vršenje upravne delatnosti u okviru i van okvira državne organizacione strukture. Da li organizaciona struktura obuhvata samo organe državne uprave kao vršioce upravne vlasti ili obuhvata i ostale vršioce upravnih aktivnosti, kako u okviru državne organizacione strukture (organe uprave i ostale državne organe), tako i izvan nje, zavisi kako se vrši analiza pojma uprave. Izdvajaju se dva ključna značenja, *prvi*, uprava u svom organskom smislu (državna uprava), i *drugi*, javna uprava. *Državna uprava* označava određenu vrstu državnih organa koji predstavljaju nosioce upravne delatnosti, odnosno uprave kao funkcije. Polazna osnova ovakvom načinu određivanja pojma uprave jesu sami organi državne uprave, tj. organi i organizacije kojima se poverava upravna funkcija. Pojam državne uprave definiše se kao ona delatnost koju vrše isključivo organi državne uprave i koji čine integralni deo državnog aparata. Uzimajući u obzir činjenicu, da je država veoma složena organizaciona celina, sa brojnim i različitim organima, javlja se problem u pronalaženju kriterijuma prema kojem se vrši klasifikacija državnih organa. Većina autora⁴²³ to čini prema poznatoj teoriji o podeli vlasti. Kao što smo u prethodnom sadržaju pisali, ova teorija državnu vlast deli na tzv. tripartitnu, odnosno podelu državne vlasti na zakonodavnu, izvršnu (upravnu) i sudsku funkciju i njenog funkcionalnog dela koji polazi od trojstva državnih funkcija, koje deli na zakonodavne, upravne i sudske funkcije. Krug tih subjekata određuju se pozitivnopravnim propisima svake države, a budući da uprava u organskom smislu obuhvata organe iz sastava državnog aparata, umesto naziva uprava u organskom smislu koristi se termin, državna uprava.

Javna uprava označava širi krug vršilaca upravne funkcije, a suština pojma prozilazi iz dualističke podele pravnog sistema na javno i privatno pravo, gde prvo štiti javne interese vlasti, a drugo, privatno pravo pojedinca. Prema navedenom, zaključujemo da javnu upravu u organizacionom smislu čini veoma širok krug subjekata. Razlikujemo subjekte iz okvira državne strukture tzv. javne administracije i poslovne administracije privrednih subjekata, subjekte nedržavnih organizacionih struktura sa tzv. javnim ovlaštenjima (preduzeća, ustanove i drugi organizacioni oblici), i subjekti stručnog odnosno upravnog aparata jedinica lokalnesamouprave (opština grad i druge teritorijalne jedinice javnog karaktera).⁴²⁴ Javna uprava u organizacionom smislu obuhvata, pored državne uprave i upravu svih javnopravnih ličnosti ili samouprava, kao i privatnih subjekata kojima je zakonom povereno vršenje upravnih ovlašćenja, te je organizacioni pojam javne uprave širi od pojma državne uprave (u organizacionom smislu).⁴²⁵

Organizacija je proizašla iz nužnosti podele i povezivanja zajedničkog rada, pošto bez toga čovek ni svojim individualnim naporom ni prostim zbirom rada više ljudi nije bio u stanju da obezbedi svoj egzistencijalni i socijalni opstanak.⁴²⁶ U određivanju pojma organizacije u teorijskom smislu, *Dimitrijević* polazi, od ciljeva, ljudi, sredstava i oblika povezivanja radi postizanja određenog rezultata, odnosno od (...) adekvatno, celishodno i trajno povezane grupe ljudi koja je formirana da kao samostalna celina sa potrebnim sredstvima radi na ostvarivanju određenog cilja (...).⁴²⁷ Određivanjem elemenata organizacije se utvrđuje da li jedna ljudska grupa ima karakter

⁴²³ Uporedi: Predrag, Dimitrijević, Osnovi upravnog prava, Beograd, 1986, str.5-134, P.Dimitrijević i R.Marković, Upravno pravo I, Beograd, 1986, str.14-15, Z Tomić, Upravno pravo, Beograd, 1990., str.19-21

⁴²⁴ Petar, Kunić, Upravno pravo, posebni dio, Pravni fakultet u Banjaluci, 2010.godine, str.4

⁴²⁵ Dejan Milenković, Javna uprava- odabrane teme, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.59

⁴²⁶ Pavle Dimitrijević, Organizacija i metodi rada javne uprave, Beograd 1959, str.64-72

⁴²⁷ Pavle Dimitrijević, Javna uprava, Niš,1964, str.60

organizacije ili ne. Prema tome, elementi organizacije se javljaju kao: 1. normativni (cilj); 2. subjektivni (ljudi); materijalni (sredstava); 4. strukturalni (organizaciona struktura) i 5. statusni (samostalnost u odnosu na druge) elementi organizacije.⁴²⁸ Normativni element organizacije se javlja kada se organizacije stvaraju radi postizanja određenih ciljeva, koji su projekcije budućih rezultata, koji se račlanjaju na zadatke, poslove i ljudske radnje. Primenimo li to na upravne organizacije, možemo zaključiti da je „cilj upravnih organizacija ostvarenje upravnih ciljeva obavljanjem upravnih poslova. Pod upravnim ciljevima podrazumevaju se ciljevi koji se ostvaruju obavljanjem upravne delatnosti.“⁴²⁹ Subjektivni element organizacije se javlja, jer svaku organizaciju čine ljudi koji ostvaruju ciljeve te organizacije i oni su osnovni faktor od kojeg zavisi uspešno delovanje neke organizacije. Odabirom kadrova (ljudi) za ostvarenje postavljenih ciljeva bave se posebne celine u organizaciji čiji su predmet kadrovski procesi i strukture.⁴³⁰ Problem kadrova u upravnoj organizaciji je veoma značajno za ostavrivanje upravnih ciljeva. Ističe se, da upravna organizacija ne može biti bolja od ljudi koji je čine, jer njihovo delanje utiče na kvalitet upravne organizacije, pa se često susrećemo u strategijama reforme javne uprave u postkomunističkim zemljama, da najozbiljniji nedostaci proizilaze iz pogrešne kadrovske politike odabira i napredovanja upravnih kadrova.

Rešenje tom problemu su povećanje stručnosti i kvaliteta odabranih kadrova kroz obrazovanje i obuke, jer pitanje upravnih kadrova ima ogroman značaj za upravnu organizaciju.⁴³¹ Razlikujemo tri pristupa u vršenju upravnih aktivnosti na osnovu uloge i položaja kadrova. *Prvi*, vršenje upravni aktivnosti izjednačava se sa vršenjem političke vlasti, a upravni službenik, po tome gledanju, smatra se nosiocem ovlašćenja za vršenje vlasti. *Drugi*, na vršenje upravnih aktivnosti se gleda kao na posebne povlastice koja svom nosiocu pruža određene koristi i stavlja ga u povoljniji položaj prema drugim članovima zajednice. *Treći*, vršenje upravnih ukativnosti vezuje se za obavljanje javne službe, gde se gleda na pojedinačne sposobnosti kao merila u odabiru upravnih kadrova. Kod vrste upravnih kadrova, Lilić ih razvrstava u dve grupe, prvu, upravni službenici (upravni radnici), kao ljudi koji obavljaju rad u upravnoj organizaciji kao svoje stalno zanimanje, tj. trajno, profesionalno i plaćeno, i drugi, tzv. politički funkcioneri (ministri), koji su uključeni u rad upravne organizacije na osnovu svoje političke funkcije. Razlika između prvih i drugih je u tome što, politički funkcioneri rad u upravnoj organizaciji ne obavljaju trajno i profesionalno, već kao predstavnici političke partije koja je na izborima dobila mandat da formira vladu i odredi ministre koji rukovode pojedinim upravnim resorima.⁴³² Ova lica se označavaju kao državni službenici, kasnije javni službenici, odnosno lica zaposlena u državnim organima. Ostvarivanje ciljeva organizacije i vođenje kadrovske politike zavise od rukovođenja organizacijom i ljudima koji je čine, što podrazumeva koordinaciju rada na osnovu dobijene odgovornosti i ovlašćenja. U tom smislu, za Nikolu Stjepanovića, rukovođenje znači izvršenje zadataka organizacije preko drugih.⁴³³ U upravnim organizacijama rukovođenje može biti individualno (kada ga vrši funkcioner) i kolektivno (kada ga vrši kolegijalno telo).

Materijalni element organizacije u ostvarivanju ciljeva koristi odgovarajuća materijalna sredstva. Ona mogu biti tehnička (službene prostorije, nameštaj, pribor, uređaji, informatička tehnologija i dr) i finansijska (novac i druga sredstva finansijskog karaktera). Kod materijalnog elementa organizacije javljaju se dva pitanja, prvo, pribavljanje finansijskih sredstava i drugo, trošenje finansijskih sredstava. Finansijsaa sredstva upravnih organizacija obezbeđuju se iz budžeta i finansiranjem iz fondova. Strukturalni element organizacije, odnosno organizaciona struktura

⁴²⁸ Uporedi: Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973, Pavle Dimitrijević, *Organizacija i metod rada javne uprave*, Beograd, 1959, Nikola Stjepanović, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973

⁴²⁹ Pavle Dimitrijević, *Javna uprava*, Niš, 1964, str.61

⁴³⁰ Uporedi: Dragoljub Kavran, *Dinamika kadrovskih struktura*, Beograd, 1973

⁴³¹ Uporedi: Dragoljub Kavran, *Dinamika kadrovskih struktura*, Beograd, 1973

⁴³² Stevan Lilić, *Upravno pravo-upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014, str.53

⁴³³ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973, str.134

predstavlja njen strukturalni element koji se ispoljava kao organizaciono povezivanje ciljeva, ljudi i sredstava, da bi se postigao određeni rezultat. Za Dimitrijevića, organizovanje znači uspostavljanje organizacione strukture, kao „...trajnog sistema veza i odnosa između pojedinih delova i elemenata organizacije radi postizanja postavljenog cilja, uz adekvatno i celishodno angažovanje raspoloživih kadrova i sredstava i stalne kontrole ostavrenog rezultata.“⁴³⁴ Uspostavljanje organizacione strukture može se odnositi na organizaciono povezivanje organizacije kao celine, na organ kao dela organizacije i unutrašnje organizacione jedinice kao posebne organizacione celine u okviru organa. Princip formiranja organa se odnose na povezivanja i uspostavljanja organizacione strukture, koji se u skladu sa potrebama i datih uslova kombinuju. Razlikujemo: realni, teritorijalni i personalni princip, inokosni i kolegijalni princip, hijerarhijski princip formiranja organa i subordinaciju, zatim, princip centralizacije i decentralizacije i princip kontrole.

Za potrebe rada izdvojimo smo analiziranje inokosnog i kolegijalnog principa, hijerarhijskog principa i subordinacije, principa centralizacije i decentralizacije i principa kontrole. *Inokosni princip* poznat je kao monokratski princip formiranja organa. Primenom ovog principa kod formiranja organa, polazi se od ovlašćenja za odlučivanje i donošenja akata. Kod inokosnog (monokratskog) principa na čelu organa je starešina, na primer, ministar, direktor, funkcioner, rukovodilac, koji predstavlja taj organ i raspolaže svim ovlašćenjima i odgovornostima u vezi sa radom tog organa. Pored starešine rade i druga lica, pomagači starešine, na primer, zamenici ministra, pomoćnici, i dr., kojima starešina poverava poslove i koji njemu odgovaraju za izvršavanje istih. Prednosti ovog principa formiranja organa, što je jednostavan i omogućava brzo i efikasno reagovanje, a nedostaci su jer rad tog organa zavisi od sposobnosti i stručnosti jednog lica. Ovaj princip, monokratski karakterističan je državne organe uprave i centračizovane hijerarhijske organizacije (ministarstva, inspekcije i dr.) Kod kolegijalnog principa povezivanje jedne organizacione celine se vrši na osnovu ovlašćenja više lica, kolegijuma (savet, odbor, veće), koji raspolaže sa svim ovlašćenjima i odgovornostima za rad tog organa. I ovde rade pomagači kolegijuma (npr. šefovi odeljenja, posebno ovlašćena lica i dr.), kojima kolegijum poverava određene poslove. Prednost kolegijalnog principa je što funkcionisanje organa zavisi od više lica, gde se pretpostavlja da raspolažu sa različitim sposobnostima i kompetencijama za uspešno vođenju organa, a nedostaci su komplikovana procedura koja onemogućava efikasnost organa.

Hijerarhijski princip i subordinacija organizacionog povezivanja polazi od sistema nadređenosti i podređenosti u okviru kojeg su unapred utvrđena stoga pravila hijerarhijskih ovlašćenja starešina i subordiniranih odgovornosti potčinjenih. Suština ovog principa organizacionog povezivanja je u strogom formalizovanom sistemu međusobnih odnosa i izvršenjem zadataka i poslova, naredbi i zahteva starešine. Obaveza i dužnost potčinjenog da izvršava naređenja pretpostavljenog starešine proizilazi iz principa subordinacije. Sa razvojem države i uvođenjem pravne države, granica subordinacije je pravno utvrđena, u smislu, da starešina ne može izdavati naloge potčinjenom, koji su nezakoniti. Zakonitost se utvrđuje na osnovu nadležnosti, forme i sadržine naloga. *Princip centralizacije i decentralizacije* (dekoncentracije) predstavlja dva značajna osnovna principa organizacionog povezivanja.⁴³⁵ Kao principi organizovanja ne mogu se posmatrati kao alternative koje se međusobno isključuju, već se moraju tražiti njihove optimalne kombinacije.⁴³⁶ Od značaja je postaviti pitanje koje elemente organizacije centralizovati, a koje elemente organizacije decentralizovati.⁴³⁷ U organizacionom smislu, centralizacija znači upravljanje organizacijom iz jednog centra, što znači da svi nalozi i zadaci izvršenja dolaze iz jednog centra. Postoji razlika kod uspostavljanja organa na osnovu centralizacije, pa tako razlikujemo birokratski (kruti) centralizam, na primer, policija, vojska, javna preduzeća i dr. Drugi oblik je decentralizacija

⁴³⁴ Pavle Dimitrijević, Organizacija i metodi rada javne uprave, Beograd, 1959, str.167-169

⁴³⁵ Uporedi: Eugen Pusić, Centralizacija i decentralizacija, Zagreb, 1956, Milan Ramljak, „Aktuelni problemi centralizacije i decentralizacije“, Zakonitost, br.11-12, 1990

⁴³⁶ Dwight Waldo, The Administrative State: Centralization vs. Decentralization, New York, 1948

⁴³⁷ Pavle Dimitrijević, Organizacija i metod rada javne uprave, Beograd, 1959, str.179-186

(dekoncentracija) gde se izvršavanje određenih zadataka trajno prenosi na organizacione celine nižeg srednjeg nivoa. U organizacionom smislu, decentralizacija znači upravljanje organizacije iz više centara. Najvažniji oblik decentralizacije je lokalna samouprava. Ova dva principa, centralizacija i decentralizacija, dolaze do izražaja kod formiranja upravnih organizacija.

Princip kontrole je veoma značajan kod formiranja organizacione strukture, jer ona podrazumeva ocenu postignutog rezultata, na osnovu utvrđivanja nedostataka i grešaka. Pod kontrolom, Pusić smatra „...trajno praćenje realizacije postavljenih zadataka i poslova i upoređivanje ostvarenih rezultata sa postavljenim ciljem, uz mogućnost kreativnog uticaja u slučaju odstupanja.“⁴³⁸ Prema vrsti kontrolnih ovlašćenja i vršioaca kontrole, razlikuju se: a) politička kontrola uprave (parlamenta, vlade, političkih partija i javnog mnjenja); b) upravna kontrola uprave (kontrola uprave od nje same, tzv. instanciona kontrola na osnovu uložene žalbe); v) sudska kontrola uprave (zakonitost rada uprave od redovnih sudova i posebna kontrola zakonitosti upravnih sudova u upravnom sporu); g) posebni oblici kontrole uprave (kontrola uprave od ombudsmana kao tzv. zaštitnika prava građana)⁴³⁹ Statusni element organizacije kod organizacionog povezivanja, polazi od toga da pored ciljeva, ljudi i sredstava javlja se i element status (autonomija). Statusni element organizacije određuje se polazeći od autonomije, tj. stepena samostalnosti neke organizacije u određivanju ciljeva. U teoriji se autonomija uzima kao osnov razlikovanja pojedinih organizacionih celina; organizacija dela „u svoje ime i za svoj račun“, dok organ dela „u ime i za račun organizacije“.⁴⁴⁰

U prvom poglavlju smo analizirali državno uređenje Bosne i Hercegovine, gde smo se složili da je složena država, federalnog uređenja, čiji su sastavni delovi entiteti, Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine i Distrikt Brčko, sa konsocijacijskim modelom demokratije koja čini važnu dimenziju organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini, na osnovu administrativno teritorijalne podele njenih sastavnih delova. Izvršna vlast je institucionalizovana u obliku vlade, ministarstava i drugih organa i organizacija države. S obzirom na sistem podele vlasti, uprava je vezana za vladu kao organa izvršne vlasti, s tim što, za vladu važi princip da radi ono što joj izričito nije zabranjeno, dok za upravu važi princip da radi samo ono za šta je važećim pravnim normama ovlašćena. Za upravu možemo reći da je ona pravna i operativna, dok je vlada pretežno politička. Uloga uprave je čuvanje legalno uspostavljenog političkog i pravnog sistema, odgovorno vršenje javnih službi i zaštita prava građana, a vođenje politike u korist društvenih ciljeva je uloga vlade. *Izvršna vlast u Bosni i Hercegovini* Ustavom je dodeljena Predsedništvu BiH i Savetu ministara, koji su kolegijalni organi. Savet ministara čine predsedavajući saveta ministara, ministri i zamenici ministara. Predsedavajući Saveta ministara i ministri čine savet koji je zadužen za uređenje politike i sprovođenje odluka u oblastima koje su u isključivoj nadležnosti institucija BiH⁴⁴¹. Pored navedenih oblasti, Savet ministara je nadležan za vođenje politike i sprovođenje odluke u sferi koordinacije koje ostvari Predsedništvo, a koje ne ulazi u okvire nadležnosti BiH, osim ako neki od entiteta ne uloži žalbu po konkretnom slučaju. Savet ministara ima tri službe: pravnu, administrativnu i materijalno- finansijsku službu.

Bosna i Hercegovina, po Ustavu BiH preko svojih organa vrši samo one poslove koji su joj stavljani u nadležnost, jer je Ustavom izričito podeljena nadležnost između zajedničke države i entiteta, gde je mešovita nadležnost (npr.državljanstvo, zaštite ljudskih prava), gde su za obavljanje poslova u navedenim oblastima nadležni kako organi na nivou zajedničkih institucija, tako i organi

⁴³⁸ Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973, str.146

⁴³⁹ Stevan Lilić, *Upravno pravo-upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd,2014,str.65

⁴⁴⁰ Pavle Dimitrijević, *Organizacija i metod rada javne uprave*, Beograd, 1959, str.191-193

⁴⁴¹ Isključiva nadležnost institucija BiH: spoljna politika, spoljna trgovina, carinska politika, monetarna politika, finansiranje institucija i međunarodnih obaveza BiH, politika imigracije, izbeglištva i davanje azila, sprovođenje međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava koji važi među entitetima, uključujući odnos sa Interpolom, izgradnju i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacionih objekata i veza, regulisanje saobraćaja između entiteta i kontrola vazdušnog saobraćaja.

na nivou entiteta. Mešovita nadležnost je prisutna i u Federaciji BiH, gde su za, na primer ljudska prava, zdravstvo, socijalnu politiku nadležne federalne i kantonalne vlasti.⁴⁴²

U skladu sa podelom nadležnosti, formirani su organi uprave na nivou zajedničkih institucija i na nivou entiteta. Zbog asimetričnosti organizacione strukture BiH na teritoriji Federacije BiH koja je federalnog uređenja, deluju organi uprave i upravne ustanove formirane na državnom, federalnom i kantonanom nivou, uključujući lokalni nivo, dok je Republika Srpska unitarnog uređenja gde deluju organi uprave i upravne organizacije formirane na dva nivoa, državnom i entitetskom, uključujući lokalni nivo. S obzirom na princip isključive podele nadležnosti koji prati princip samoorganizovanja, među organima državne uprave obrazovanih na državnom nivou i entitetskom nivou, nema hijerarhijskog odnosa. Njihovi odnosi zasnovani su na međusobnoj saradnji, a odgovorni su predstavničkim, izvršnim organima i drugim subjektima u svojoj političko-teritorijalnoj zajednici (entitetu). Dakle, poslove uprave na nivou Bosne i Hercegovine obavljaju ministarstva, upravne organizacije i druge institucije, na osnovu ustavnih rešenja i prenesenim nadležnostima sa entiteta na institucije BiH, zakonskim rešenjima, Zakona o upravi⁴⁴³ i Zakona o ministarstvima⁴⁴⁴.

Ministarstva su jedini oblik organa državne uprave na nivou BiH, koja obavljaju upravne i stručne poslove na jednom ili više srodnih oblasti. Ministarstva osniva i ukida Parlamentarna skupština BiH zakonom. Ministarstva kao klasični organi uprave, osnivaju se prevashodno za obavljanje poslova u čijem obavljanju dominira autoritativna aktivnost. Na čelu ministarstva nalazi se ministar koji ima zamenika, koji ne može biti iz istog konstitutivnog naroda (Srbin, Bošnjak, Hrvat). Ministar za svoj rad i rad ministarstva odgovara savetu ministara, a Zakonom o ministarstvima BiH obrazovana su ministarstva (II Ministarstva, upravne organizacije i službe, član 7.) Savet ministara može osnovati posebna tela za izvršavanje poslova i nadležnosti ministarstva. Upravne organizacije se osnivaju za obavljanje određenih stručnih, analitičkih i drugih poslova i sa njima povezanih upravnih poslova čija priroda i metode rada zahtevaju posebnu organizovanost i samostalnost u radu. Upravne organizacije na nivou BiH mogu se osnivati kao samostalne upravne organizacije i kao organizacije u sastavu ministarstava. Samostalne upravne organizacije odgovorne su Savetu ministara BiH, a upravne organizacije u sastavu ministarstava odgovorne su ministarstvu u čijem se sastavu nalaze. Njima rukovodi direktor, a finansiraju se iz budžeta. Zakonom o mistarstvima i drugim organima uprave BiH u članu 17. se navode samostalne upravne organizacije, navešćemo neke od njih: Agencija za državnu službu, Regulatorna agencija za komunikacije, Agencija za statistiku, Uprava za indirektno oporezivanje i dr. Upravne organizacije u sastavu ministarstava su, na primer, Državna granična služba BiH (u sastavu Ministarstva bezbednosti), Direkcija za civilno vazduhoplovstvo BiH (u okviru Ministarstva komunikacija i transporta) i dr.

Izvršna vlast u Republici Srpskoj se zasniva na osnovu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, na osnovu Ustava Republike Srpske. Zakonodavnu (ustavotvornu vlast) vrši Narodna skupština, izvršnu vlast Vlada, predsednik Republike i republička uprava, a sudsku vlast pravosudni organi. Ustav strogo definiše funkcije vlasti koje vrši Republika od funkcija koje vrši lokalna samouprava, s tim da Ustav predviđa da se zakonom određeni poslovi iz nadležnosti Republike povere opštini, gradu, određujući posebnim zakonom odgovornost za njihovo izvršenje. Izvršna vlast je institucionalizovana u vidu Vlade, ministarstava i drugih republičkih organa uprave⁴⁴⁵, te izvršnoj vlasti koju vrši Predsednik Republike Srpske. Vlada je samostalna u okviru svoje nadležnosti i za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini Republike Srpske. Vlada zastupa Republiku i odgovorna je za stanje u Republici Srpskoj, usklađuje i usmerava rad republičkih

⁴⁴² Ustav Federacije BiH, član 2

⁴⁴³ Zakon o upravi Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH, broj 32/02

⁴⁴⁴ Zakon o mistarstvima i drugim organima uprave BiH, „Službeni glasnik BiH“, br.5/03

⁴⁴⁵ Ustav Republike Srpske, 3. Vlada i republička uprava, čl.90

organa uprave i vrši nadzor nad njihovim radom.⁴⁴⁶ Vlada donosi kodeks državnih službenika, na predlog Agencije za državnu upravu, utvrđuje načela za unutrašnju organizaciju ministarstva, republičkih uprava i upravnih organizacija. Za vršenje stručnih i drugih poslova za potrebe Vlade, formira se Generalni sekretariat vlade, kojim rukovodi generalni sekretar Vlade, koji je odgovoran predsedniku Vlade i Vladi. Za potrebe predsednika Vlade, formira se Kabinet predsednika Vlade koji obavlja stručne i druge poslove za potrebe predsednika Vlade, kojim rukovodi šef kabineta kojeg imenuje predsednik Vlade. Vlada Republike Srpske ima Kolegijum, kojim rukovodi predsednik Vlade, a čine ga predsednik Vlade, potpredsednici Vlade, generalni sekretar Vlade i šef kabineta. Vlada uredbom osniva službe za stručne ili tehničke poslove za svoje potrebe, ili za potrebe više republičkih organa uprave i propisuje njihovo uređenje i delokrug. Diferencijacija organa državne uprave na centralne i necentralne (lokalne) organe uprave vrši se prema teritoriji na kojoj pojedini organi uprave ostvaruju svoju nadležnost. Centralni organi uprave ostvaruju svoju nadležnost na čitavoj državnoj teritoriji. Necentralni organi uprave ostvaruju svoju nadležnost na delu državne teritorije. Na slučaju BiH, centralni organi, s obzirom na složenu strukturu državnog uređenja, iako moraju biti i najviši organi u jednoj zemlji, u BiH, pored organa na nivou zajedničkih institucija BiH, centralnim organima se mogu smatrati i entitetski, republički organi uprave. Necentralni organi mogu biti područni i lokalni. Lokalni organi imaju bitno drugačiji odnos prema centralnim organima, jer imaju izvestan stepen samostalnosti u odnosu na centralne organe. Hijerarhijska struktura nije svojstvena organizaciji uprave u BiH, imajući u vidu složenu strukturu države, koja nema jedinstven sistem organa uprave koji je međusobno vertikalno hijerarhijski povezan. Organi uprave u BiH vezuju se za sistem državne vlasti organizovan na nivou entiteta.

U Bosni i Hercegovini na nivou zajedničkih institucija samostalni organi uprave su ministarstva⁴⁴⁷, zatim i u Republici Srpskoj samostalni organi uprave su ministarstva⁴⁴⁸, dok se republičke uprave pojavljuju kao organi uprave npr. u sastavu Ministarstva finansija⁴⁴⁹. U Federaciji BiH samostalni organi uprave su federalna ministarstva, dok su uprave i upravne organizacije u sastavu federalnih ministarstava.⁴⁵⁰ Zajednički organi (federalni) uprave i organi uprave federalnih odnosno drugih konstitutivnih jedinica, prema Ustavu BiH, člana II tačka 1. i 2., prihvaćena je striktna podela nadležnosti između zajedničkih institucija BiH i entiteta, na osnovu čega su formirani organi na nivou zajedničkih institucija i organi uprave na nivou entiteta. Među njima nema hijerarhijskog odnosa zbog principa isključive podele nadležnosti. Organi državne uprave na nivou entiteta, odnosno Republike Srpske utvrđeni su Zakonom o republičkoj upravi⁴⁵¹, gde su predviđena dva organizaciona oblika, prvi, ministarstva⁴⁵² i drugi, republičke uprave (kao organi u sastavu ministarstva)⁴⁵³. Istim Zakonom se određuju upravne organizacije u sastavu ministarstava⁴⁵⁴, od kojih su dve samostalne i odgovaraju Vladi.⁴⁵⁵

Organi uprave u Federaciji BiH su definisani prema Zakonu o ministarstvima i drugim telima Federalne uprave i izmenama i dopunama ovog Zakona gde poslove uprave iz okvira nadležnosti Federacije BiH vrše: ministarstva⁴⁵⁶, federalne uprave i federalne organizacije⁴⁵⁷. U sastavu federalnih ministarstava mogu se osnivati federalne uprave i federalne ustanove. Prema Ustavu Federacije BiH, koja je federalnog uređenja, sastoji se od federalnih jedinica, odnosno

⁴⁴⁶ Ustav Republike Srpske, 3. Vlada i republička uprava, čl.90-97

⁴⁴⁷ Zakon o savetu ministara BiH i ministarstvima, član 44

⁴⁴⁸ Zakon o ministarstvima Republike Srpske, član.1-19

⁴⁴⁹ Zakon o ministarstvima Republike Srpske, član 20-27

⁴⁵⁰ Zakon o federalnim ministarstvima i drugim telima federalne uprave, član.1

⁴⁵¹ Zakon o republičkoj upravi Republike Srpske, „Službeni glasnik RS“, br.115/18

⁴⁵² Zakon o republičkoj upravi Republike Srpske, „Službeni glasnik RS“,član 15, predviđa 16 ministarstava

⁴⁵³ Zakon o republičkoj upravi Republike Srpske, „Službeni glasnik RS“,član 32, predviđa 6 republičkih uprava

⁴⁵⁴ Zakon o republičkoj upravi Republike Srpske, „Službeni glasnik RS“,član 39, predviđa 19 upravnih organizacija

⁴⁵⁵ Republički sekretariat za zakonodavstvo i Agencija za državnu upravu

⁴⁵⁶ Zakon o Federalnim ministarstvima i drugim telima Federalne uprave, II/1 član 3., kojih ima 12

⁴⁵⁷ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Federalnim ministarstvima i drugim telima Federalne uprave, 2. Federalne uprave i federalne organizacije član 15a., kojih ima 7

kantona, koji su obrazovani prema nacionalnom, ekonomsko-funkcionalnom, prirodno-geografskom i komunikacijskom principu, iako nacionalni princip dominira. Kantoni imaju svoj ustav i široka prava na samoorganizovanje. Podjela vlasti između Federacije BiH i kantona definisana je Ustavom, u kojem je izvršena isključiva nadležnost Federacije BiH (Amandman VIII na Ustav Federacije BiH), zajednička nadležnost Federacije BiH i kantona (član III/2 i Amandman IX Ustava Federacije BiH), te samostalna nadležnost kantona (član III/4 Ustava Federacije BiH). Kantonima je značajno dodeljeno participiranje u zakonodavnoj, izvršnoj (upravnoj) i sudskoj vlasti. Svaki kanton ima svoju vladu, ministarstva i druge organe uprave koji spadaju u isključivu nadležnost kantona. Federacija BiH je sastavljena od 10 kantona i svaki od njih ima svoje upravne organe (preko 10 ministarstava, nekoliko uprava i upravnih organizacija), tako da je sistem uređenja veoma glomazan, skup i diferenciran. Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave, kantoni utvrđuju broj ministarstava i drugih organa uprave, definišu delokrug i način rukovođenja. Tri organizaciona oblika uprave se obrazuju: ministarstva, kantonalne uprave i kantonalne upravne organizacije. Kantonalne uprave, upravne organizacije i agencije mogu se osnivati u sastavu određenih ministarstava ili samostalno.

Organizacija izvršne vlasti Distrikta Brčko predstavlja posebno područje u kojem je uspostavljen poseban režim uprave, utvrđen Statutom Brčko Distrikta, koji ga određuje kao jedinstvenu administrativnu jedinicu lokalne samouprave, koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine. Izvršna vlast je regulisana Zakonom o izvršnoj vlasti Brčko Distrikta⁴⁵⁸ i čine je gradonačelnik i šefovi odeljenja. Gradonačelnik Distrikta Brčko je šef Vlade, a šefovi odeljenja pomažu gradonačelniku u obavljanju poslova u skladu sa Zakonom i uputstvima gradonačelnika. Organizacija uprave Distrikta Brčko čine odeljenja (9)⁴⁵⁹, službe i uredi koji su direktno odgovorni gradonačelniku. Odeljenja i drugi organi uprave obavljaju upravne, stručne i druge poslove iz nadležnosti institucija BiH i Brčko Distrikta.

1.2. Uprava u funkcionalnom smislu

Ovaj koncept uprave polazi od razgraničenja upravne delatnosti od drugih državnih i vandržavnih aktivnosti, koja se oslanjaju na formalna i na materijalna obeležja. Na osnovu tih obeležja zaključujemo da se pojam uprave u funkcionalnom smislu deli na formalni pojam uprave i materijalni pojam uprave. „Određivanje uprave u navedenom smislu oslikava dve strane iste društvene pojave. Kod prvog pristupa, uporišnu osnovu čine spoljašnja, odnosno formalna obeležja uprave, dok kod drugog pristupa čine njena unutrašnja sadržinska obeležja.“⁴⁶⁰ Za *Lilića*, sa funkcionalnog stanovišta, uprava se određuje kao posebna delatnost, tj. kao racionalna (svrsishodna i svesna) aktivnost ljudi kada individualne i zajedničke potrebe treba zadovoljiti organizovanim radom većeg broja ljudi,⁴⁶¹ dok Milenković smatra, „ako pođemo od pojma uprave kao regulatora društvenih procesa, onda se ovaj pojam odnosi na teorijski pojam uprave u funkcionalnom smislu.“⁴⁶² Teorijski odrediti pojam uprave u funkcionalnom smislu, za Pavla Dimitrijevića znači teorijski definisati osnovne aktivnosti kojima uprava (kao organizacija) ostvaruje svoje zadatke i poslove, te se teorijsko određivanje uprave u funkcionalnom smislu kao posebne delatnosti koju obavlja uprava, svodi na određivanje sadržine i karakteristika onih njenih aktivnosti koje se označavaju kao uprava u smislu upravne delatnosti. Međutim, i one se zatim mogu dalje utvrđivati shodno njihovim formalnim i materijalnim obeležjima.⁴⁶³ S jedne strane, upravne aktivnosti se mogu razlikovati prema materijalnim, odnosno sadržinskim obeležjima, na osnovu kojih određujemo materijalni pojam uprave u funkcionalnom smislu. Dok, s druge strane, se mogu

⁴⁵⁸ „Službeni glasnik Brčko Distrikta“ br.2/2000, 5/2001,9/2001, 17/2002,8/2003,31/2004

⁴⁵⁹ Zakon o izvršnoj vlasti Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Poglavlje B, odjeli vlade, član 12

⁴⁶⁰ Petar, Kunić, Upravno pravo, posebni dio, Pravni fakultet u Banjaluci, 2010.godine, str.4

⁴⁶¹ Stevan Lilić, Upravno pravo-upravno procesno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014, str.41

⁴⁶² Dejan Milenković, Javna uprava- odabrane teme, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.56

⁴⁶³ Pavle Dimitrijević, Javna uprava, Niš, 1964, str.13-14; Dejan Milenković, Upravna delatnost i pravo javnih službi (magistarski rad), Pravni fakultet u Beogradu, 1999, str.19-22

razlikovati prema formalnim, odnosno spoljnim obeležjima, na osnovu kojih određujemo teorijski formalni pojam uprave u funkcionalnom smislu.

Funkcionalni pojam uprave u materijalnom smislu se određuje na osnovu zadataka i poslova polazeći od unutrašnjih karakteristika upravne delatnosti. Te aktivnosti prvenstveno se manifestuju kroz poseban oblik vršenja vlasti - upravna funkcija i druge aktivnosti koje ne znače vršenje vlasti - upravna delatnost. Polazeći upravo od koncepta socijalne funkcije države i uprave u čijem osnovu je teorijski model uprave kao javne službe, sadržina funkcionalnog pojma kao upravne delatnosti podrazumeva ukupnost svih aktivnosti uprave, i autoritativnih (upravni akti, prinudne radnje), ali i neautoritativnih (učestvovanje u oblikovanju politike, praćenja stanja, razvojnim poslovima, vršenju upravnih radnji neautoritativnog karaktera is li.), te funkcionalni pojam uprave danas i čini sadržinu teorijskog pojma javne uprave u funkcionalnom smislu.⁴⁶⁴

Materijalni pojam uprave polazi od okolnosti da pravne pojave nije moguće utvrditi po materijalnom (sadržinskom) osnovu, već na osnovu obilježja koja se odnose na vršioce upravnih aktivnosti, postupak vršenja, formu akata i sl. Gde se polazi od zakona kojim se utvrđuju formalni elementi. S obzirom, da upravne aktivnosti zahtevaju brzo i efikasno odlučivanje, za razliku od zakonodavnih i sudskih organa, primećujemo njihov inokosni karakter i princip zavisnosti upravnih organa i njihovih službenika za razliku od tradicionalne nezavisnosti sudstva i sudija. Ovde se radi o hijerarhijskoj strukturi upravne organizacije i njenoj povezanosti sa zakonom, što se manifestuje kroz njenu podređenost vladi. Pravni režim upravne funkcije proizilazi iz pozitivnog prava date države i postojanje posebnog pravnog režima primene upravne funkcije. „Pravni režim upravne funkcije predstavlja skup pravnih normi prepoznatljivih i izdefineriranih iz sastava opšteg režima vršenja državne vlasti.“⁴⁶⁵ „Zaseban pravni režim dolazi do izražaja kroz identifikaciju posebnih vršilaca upravnih aktivnosti (organi uprave, drugi državni organi, posebne (upravne) organizacije i određene i nedržavni subjekti), kroz poseban postupak vršenja upravnih aktivnosti koji predstavlja postojanje posebnih pravila koja se primenjuju za utvrđivanje odgovornosti za štetu pričinjenu u vršenju upravnih aktivnosti.“⁴⁶⁶ Upravna funkcija kao jedne od pravnih funkcija državne vlasti javlja se nastankom pravne države i razlikuje se od drugih oblika vlasti po načinu njenog vršenja, odnosno pravnom režimu vršenja upravne vlasti. Ovde se polazi od specifičnih pravnih karakteristika aktivnosti koje čine sadržinu upravne funkcije, čime se u teorijskom smislu, osiguravaju jedinstvenost i homogenost materijalnog pojma uprave u funkcionalnom smislu.⁴⁶⁷

Teorijski, pojam uprave u materijalnom smislu se širi i obuhvata ne samo autoritativne već i neautoritativne aktivnosti kojima država ostvaruje svoje ciljeve. Proces proširenja upravnih aktivnosti javlja se naročito u Francuskoj i Nemačkoj krajem 19. i početkom 20 veka. U Francuskoj u vidu teorije javnih službi, a u Nemačkoj u vidu shvatanja uprave kao stvaralačko praktične delatnosti. Osnivač teorije javnih službi je *Leon Digi*. Po njemu država i pravo nisu samo „instrumenti u rukama vladajuće klase“, već organizacija koja ima svoj glavni cilj, a to je ostvarivanje interesa društva u celini. Nije glavna uloga države da zapoveda već da svoju silu koristi radi stvaranja i upravljanja javnim službama.“⁴⁶⁸ Naši autori, *Pavle Dimitrijević*, *Ratko Marković* i *Zoran Tomić* i danas zastupaju teorijsko stanovište o funkcionalnom pojmu uprave u materijalnom smislu kao posebnom obliku vršenja državne vlasti. Za *Dimitrijevića*, „upravu čine isključivo aktivnosti vršenja vlasti na određeni način (...) i te aktivnosti su regulisane posebnim pravnim normama koje se ne primenjuju na druge delatnosti. Aktivnosti koje ne predstavljaju vršenje vlasti

⁴⁶⁴ Dejan Milenković, Javna uprava – odabrane teme, Čogoja štampa, Beograd, 2013, str.57

⁴⁶⁵ Petar, Kunić, Upravno pravo, posebni dio, Pravni fakultet u Banjaluci, 2010.godine, str.5

⁴⁶⁶ Stavove da se državno pravne funkcije mogu određivati prema njihovim formalnim obilježjima zastupali su u prvom redu pripadnici tzv.(bečke) normativističke škole koju je predvodio Hans Kelzen, Opšta teorija prava i države, Beograd, 1956.godine

⁴⁶⁷ Stevan Lilić, Upravno pravo- Upravno procesno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014, str.43

⁴⁶⁸ Leon, Digi, Preobražaj javnog prava, Beograd, 1929., str.XIX-XX; šire o tome u Petar, Kunić, Upravno pravo, Opšti i posebni dio, Banja Luka, 2001., str.25-28 i 291-307

ne spadaju u upravu i nisu regulisane normama koje uređuju vršenje vlasti u društvu.⁴⁶⁹ *Ratko Marković* smatra da je „uprava posebna grana državne vlasti (...). kako izvršenej prava uključuje kao *ultima ratio* (krajnje sredstvo) i primenu fizičke prinude, to pojam upravne vlasti obuhvata i primenu fizičke prinude u konkretnim situacijama izostajanja dobrovoljnog izvršavanja prava, tj. potčinjavanja pravu.“⁴⁷⁰ Za *Zorana Tomića* „Konstruisanje materijalnog pojma uprave pomoću ideje „javne vlasti“ jeste klasična postavka koja odoleva vremenu. Suština je u shvatanju upravne delatnosti kao skupa isključivo državno-autoritativnih aktivnosti (...) Uprošćeno, uprava, tj. upravni rad se kvalifikuje jednim od ogranaka („funkcija“) državne vlasti, čime se želi istaći da se u njegovom obavljanju (...) koriste, uprvom redu, autoritativna ovlašćenja.“⁴⁷¹

Upravna delatnost, odnosno uprava kao javna služba javlja se nakon proširene uloge države u društvu, gde teorijska shvatanja prema kojima se aktivnost države svodi na vršenje vlasti, nisu odgovarala stvarnim životnim uslovima, gde postoji potreba za proširenje upravne funkcije koje nisu autoritativnog karaktera. Tako su nove aktivnosti države u oblasti privrede, saobraćaja, prosvete, zdravstva, svrstane u pravne okvire vršenja upravne funkcije i uprava se počinje posmatrati kao jedna od brojnih delatnosti države. Shodno tome, tvrdi *Lilić*, i teorijski pojam uprave u materijalnom smislu ne određuje se više kao „upravna funkcija“, već kao „upravna delatnost“, tj. kao ukupnost svih aktivnosti (autoritativnih i neautoritativnih) kojima država neposredno ostvaruje svoje socijalne ciljeve.⁴⁷² U tom smislu, socijalna država (*welfare state*) ne definiše se kao „instrument vlasti“, već kao država koja se stara o dobrobiti građana, opštem društvenom i kulturnom napretku, razvoju proizvodnje i usluga i socijalnom blagostanju uopšte. Polazeći od tih stavova, ukazuje dalje *Lilić*, vršenje vlasti u takvim uslovima više ne može biti jedina i osnovna državna aktivnost gde izvršavanje zakona više nije osnovni cilj uprave, već samo okvir njenog delovanja. *Leon Digi*, osnivač škole socijalne funkcije države i teorije javnih službi polazio je od solidarističke koncepcije o državi koja je poslužila kao osnov za proširenje teorijskog pojma uprave u materijalnom smislu, obuhvatajući upravne delatnosti kao vršenju javnih službi. *Funkcionalni pojam uprave u formalnom smislu* utvrđuje se na osnovu formalnih obeležja uprave, odnosno važećim propisima (zakonom). To znači da određivanje formalnog pojma uprave podrazumeva obradu i analizu pravnih normi i njihovo tumačenje u smislu iznalaženja onih merila na osnovu kojih se uprava razlikuje od drugih pravnih instituta.⁴⁷³

1.3. Pozitivnopravni pojam uprave

Teorijski pojam uprave polazi od naučne spoznaje (prevashodno pravne), dok pozitivnopravni određuje pojam uprave oslanjajući se na važeće propise (ustav i zakon) u određenoj državnoj zajednici.⁴⁷⁴ Za *Milenkovića*, pozitivnopravni pojam uprave ima značaj za praktičnu primenu konkretnih pravnih normi o radu i organizaciji uprave.⁴⁷⁵ Dakle, polazište utvrđivanja pozitivnopravnog pojma uprave jesu ustav i zakonska definicija uprave kojima se regulišu poslovi i organizacija uprave. Kao i kod teorijskog pojma uprave, i ovde razlikujemo pozitivnopravni pojam uprave u funkcionalnom smislu i pozitivnopravni pojam uprave u organizacionom smislu. Polazeći od našeg pozitivnog prava, prvenstveno od Ustava Bosne i Hercegovine, zatim Ustava Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, ustava kantona, Statuta Distrikta Brčko i zakonskih i drugih propisa, moguće je utvrditi pozitivnopravni pojam uprave, kako u organizacionom tako i u funkcionalnom smislu. Pozitivnopravni pojam uprave određen je važećim pravnim normama konkretnog pravnog sistema, kojim je regulisana organizaciona struktura uprave i pobrojani poslovi

⁴⁶⁹ Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo*, Beograd, 1986, str.48

⁴⁷⁰ Ratko Marković, *Upravno pravo*, Beograd, 2002, str.76

⁴⁷¹ Zoran Tomić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991, str.12

⁴⁷² Stevan Lilić, *Upravno pravo- upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014, str.45

⁴⁷³ *Ibid*,48

⁴⁷⁴ N. Stjepanović, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973., 27-31; Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, 2004., str.60-61; D.Milkov, *Upravno pravo I*, Novi Sad, 1997, str.15-17

⁴⁷⁵ Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.63

i zadaci uprave, što će reći da pozitivnopravni pojam uprave određuje uprava polazeći od postojećih ustavnih i zakonskih propisa.⁴⁷⁶ Pozitivno pravni pojam uprave u funkcionalnom smislu podrazumeva utvrđivanje konkretnih poslova koji su u našem pravu odgovarajućim propisima označeni kao „poslovi državne uprave“.⁴⁷⁷ Određivanje pozitivnopravnog pojma uprave u funkcionalnom smislu, polazi se od poslova i zadataka koje državna uprava obavlja prema važećem pravu. Polazeći od Ustava Bosne i Hercegovine nije moguće utvrditi funkcionalni pojam uprave, jer ga on ne uređuje. To je moguće utvrditi Zakonom o upravi Bosne i Hercegovine.⁴⁷⁸ Prema *Zakonu o upravi BiH* (član 10), organi uprave obavljaju sledeće poslove:

1. izvršenje zakona i drugih propisa;
2. vršenje upravnog nadzora nad provođenjem zakona i drugih propisa;
3. donošenje propisa za provođenje zakona i drugih propisa;
4. predlaganje i davanje preporuka iz oblasti zakonodavstva;
5. davanje odgovora na pitanja organa zakonodavne i izvršne vlasti koje se odnose na njihovu nadležnost;
6. obavljaju drugih upravnih i stručnih poslova određenim zakonom i drugim propisima;

Ustavom Republike Srpske (član 97) utvrđeno je da ministarstva i drugi organi uprave provode zakone i druge propise i opšte akte Narodne Skupštine i Vlade, kao i akte predsednika Republike Srpske, u upravnim stvarima vrše upravni nadzor i obavljaju druge poslove utvrđene zakonom. Prema *Zakonu o republičkoj upravi* (član 65)⁴⁷⁹ organi državne uprave: 1. vode politiku razvoja; 2. Prate stanja u pojedinim oblastima; 3. vrše normativnu delatnost; 4. Izvršavaju zakone i druge propise; 5. Vrše upravni nadzor; 6. Odlučuju u upravnom postupku o pravima i obavezama učesnika u postupku; 7. Postupaju u prekršajnom postupku; 8. Staraju se o javnim službama i 9. Vrše ostale stručne poslove.

*Zakonom o upravi Federacije Bosne i Hercegovine*⁴⁸⁰ (12) član u skladu sa Ustavom Federacije BiH, organi uprave, iz okvira svoje nadležnosti vrše sledeće poslove: 1. provode utvrđenu politiku i izvršavaju zakone i druge propise; 2. obavljaju upravni nadzor nad provedbom zakona i drugih propisa; 3. donose propise za provedbu zakona i drugih propisa; 4. predlažu i daju preporuke iz oblasti zakonodavstva; 5. odgovaraju na pitanja organa zakonodavne vlasti; 6. obavljaju druge upravne poslove određene zakonom i drugim propisima.

*Zakonom o javnoj upravi Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine*⁴⁸¹ (član 10) organi javne uprave u okviru svojih nadležnosti vrše sledeće poslove: a) izvršavaju zakone i druge propise koji se primenjuju na teritoriji Distrikta; b) prate stanje u oblastima za koje su osnovani i predlažu mjere u tim oblastima; c) rešavaju u upravnim stvarima; d) vrše upravni nadzor i druge upravne poslove; e) pripremaju i predlažu propise iz oblasti za koje su osnovani; f) obavljaju druge poslove određene zakonom.

Pozitivnopravni pojam uprave u organizacionom smislu podrazumeva utvrđivanje tzv. nomenklature, tj. konkretnih vrsta i oblika upravnih organa, koji su odgovarajućim propisima

⁴⁷⁶ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973, str.27-31; Slavoljub Popović, *Upravno pravo – opšti deo*, Beograd, 1989, str.42-45

⁴⁷⁷ Stevan Lilić, *Ustavno pravo- ustavno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2013, str.73

⁴⁷⁸ Službeni glasnik BiH, br.32/02

⁴⁷⁹ Službeni glasnik Republike Srpske, br.118/08

⁴⁸⁰ Službene novine Federacije BiH, broj 28/97

⁴⁸¹ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br.25/2020- prečišćeni tekst

označeni kao vršioci „poslova državne uprave“.⁴⁸² U organizacionom smislu u ustavnim i zakonskim tekstovima pod pojmom uprava označavaju se određeni subjekti koji obavljaju određene funkcije. Ustavom BiH (član 5 tačka 7) propisano je da su osnovni nosioci upravne funkcije na nivou BiH ministarstva. Zakonom o upravi BiH (čl.2)⁴⁸³ u vršioce poslova državne uprave uvrštavaju se ministarstva i druge institucije Bosne i Hercegovine određene zakonom. Određene poslove mogu obavljati javne korporacije, komore javna preduzeća (društva), agencije i druga pravna lica kad im je zakonom povereno vršenje javnih ovlaštenja.

Ustavom Republike Srpske (čl.97) utvrđeno je da poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi republički organi uprave, te preduzeća i druge organizacije kad su im zakonom poverena javna ovlaštenja. Poslove državne uprave obavljaju i organi lokalnih jedinica (opštine i grada) čije izvršenje je povereno opštini, odnosno gradu (čl.102.tačka 6). *Zakonom o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske*⁴⁸⁴ predviđeno je da poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi republički organi uprave i republičke upravne (posebne) organizacije. Za obavljanje određenih poslova državne uprave iz delokruga ministarstva koji zbog svoje prirode, cjelovitosti i načina obavljanja zahtevaju samostalnost i posebno organizovanje, mogu se obrazovati organi uprave u sastavu ministarstva, kad je to zakonom određeno (uprave, inspektorati, revizori i dr.) *Zakoni o ministarstvima Republike Srpske*⁴⁸⁵ preciznije određuju organizacionu strukturu organa republičke uprave. Prema ovom zakonu poslove državne uprave obavljaju ministarstva, republičke uprave i republičke upravne oraganizacije.

*Zakonom o upravi Federacije Bosne i Hercegovine*⁴⁸⁶ (član 2) utvrđeno je da poslove uprave iz okvira nadležnosti Federacije, odnosno nadležnosti kantona-županije obavljaju organi uprave Federacije, odnosno organi uprave kantona-županije, a poslove uprave i samouprave iz nadležnosti grada, odnosno općine vrši gradonačelnik, odnosno općinski načelnik, putem gradskih odnosno općinskih službi za upravu (u daljem tekstu: organi uprave). Određene poslove uprave, iz okvira svojih ovlaštenja i obaveza utvrđenih Ustavom i zakonom, obavljaju i drugi organi u skladu sa zakonom.

*Zakonom o javnoj upravi Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine*⁴⁸⁷ (član 3) uređuje da 1. poslove javne uprave, iz svoje nadležnosti obavljaju organi javne uprave u skladu sa Statutom Brčko distrikta BiH (u daljem tekstu: Statut) ovim zakonom, zakonima i aktima Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Skupština), zakonima Bosne i Hercegovine, kao i aktima Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vlada) i gradonačelnika; 2. Organi javne uprave obavljaju svoje poslove nezavisno i u skladu s principima zakonitosti, materijalne istine, javnosti rada, profesionalne nepristrasnosti, odgovornosti, političke nezavisnosti, efikasnosti i ekonomičnosti; 3. Određene poslove javne uprave mogu obavljati i javna preduzeća i druga pravna lica kada su im zakonom prenesene nadležnosti javne uprave.

1.4.Savremene tendencije u razvoju javne uprave

Vodeći se prethodnim sadržajem, zaključili smo da upravu treba posmatrati kao element dinamičnog razvojnog procesa, što svakako stvara određene probleme pri razumevanju njene suštine. Svako statičko posmatranje uprave, nezavisno od pravnog okvira u kojem uprava deluje, bilo bi teorijski pogrešno i neprihvatljivo. Dosadašnja teorijska uopštavanja bilo sa organizacionog i

⁴⁸² Stevan Lilić, *Upravno pravo- upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014, str.76

⁴⁸³ Službeni glasnik BiH, br.32/02

⁴⁸⁴ Službeni glasnik Republike Srpske, br.16/02

⁴⁸⁵ Službeni glasnik Republike Srpske, br.70/02

⁴⁸⁶ Službene novine Federacije BiH, br.28/97

⁴⁸⁷ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br.25/2020-prečišćeni tekst

funkcionalnog aspekta u nedovoljnoj meri prate ubrzani tehnološki razvoj i globalno povezivanje, a uzimajući u obzir demokratski koncept države, a samim tim i uprave, koji se kroz proces evropskih integracija implementira kroz Proces stabilizacije i pridruživanja za zemlje Zapadnog Balkana, sasvim je jasno, da razvoj i unapređenje javne uprave (reforma javne uprave), stoji kao ključni faktor za napredak. *Kavran* je mišljenja da „sasvim sigurno (...) bez analize organizacije, delatnosti i načina upravljanja, menadžmenta javne uprave ne može se organizovati ni odgovarajuća funkcionalna analiza kao osnovni element istraživanja javne uprave danas.“⁴⁸⁸ *Dok Milenković* u samom uvodu analize o strateškim modelima reforme javne uprave govori, kao neprekidnom dinamičkom procesu, gde ističe da je zemljama koje su se raspadom Istočnog bloka i Sovjetskog saveza oslobodile totalitarnih režima, „bilo potrebno manje od 20 godina kako bi standardi zapadnih zemalja, kako na planu novog koncepta države tako i na planu javne uprave kao servisa građana, ali i standardi sadržani u principima komunitativnog upravnog prava Evropske unije, bili uspešno uvedeni, implementirani i postali sastavni deo univerzalnog pravnog ambijenta.“⁴⁸⁹

Državni upravni aparat je uz institucije demokratskog predstavljanja i strukture koje osiguravaju horizontalnu odgovornost i štite pravnu državu, osnovni vid političke institucije od čijeg funkcionisanja zavisi demokratska konsolidacija. Teoretičari, poput *Tanje Borzel*, *Geoffrey Pridham*, *Juan Linz* i drugih, u svojim analizama su se posebno bavili novim demokratijama (tranzicijske zemlje) koje su po njihovom mišljenju slabe u jednoj, dve ili obe navedene oblasti. Poznato je da nema demokratije bez države prava, ili kako *Juan Linz* u radu „*Democracy today*“ tvrdi ako „nema države, nema Rechstaat-a, nema ni demokratije“⁴⁹⁰ *Ahrens* u definiciji svrhe države koja pruža javna dobra, stvaranje i održavanje socijalnih davanja, vođenje javnih politika koje doprinose opštem blagostanju i kreiranju institucionalnog okvira u kojem funkcioniše tržište, kao uslov postavlja „vlast odlučnu u tome da upravljaju i vode društvo u ime kolektivnog interesa i ukoliko u tu svrhu postoje institucije koje kanališu političke interese“. Za njega efektivno upravljanje korespondira sa demokratijom koja ne samo da ograničava upravu na optimalni (manji) obim, nego osigurava da ekonomija dominira politikom.⁴⁹¹ A s obzirom da je javna uprava Bosne i Hercegovine usko povezana sa politikom, što proizilazi iz njenog političkog sistema, podele nadležnosti i asimetričnosti entiteta, ne bismo pogrešili, dodajući i institucionalnog dizajna, koji svoju snagu crpi iz Izbornog zakona BiH, uz nacionalni segment vlasti, poslužićemo se *Wilsonovom* tvrdnjom. „Gotovo svaki upravni akt ima političke implikacije i može, zapravo, biti politika, namerno ili ne“.⁴⁹²

Pomenuli smo u više navrata „tranziciju“ i „tranzicijske zemlje“, s toga smatramo da bi bilo potrebno definisati pojam tranzicija. Sam pojam tranzicije potiče iz ekonomije, i uglavnom se koristi za određivanje društveno-istorijskog perioda država u razvoju, u kojem ekonomija date države prelazi iz državno-planske prema tržišnom principu. Korene vuče od pojma „socijalistička ekonomska transformacija“, koju su uveli *Fischer i Gelb* u svom radu iz 1991.godine, gde navode ključne tranzicijske (reformske) mere. One su: makroekonomska stabilizacija, liberalizacija cena i tržišta, liberalizacija sistema razmene i trgovine, privatizacija državnih preduzeća, uspostavljanje kompetitivnog okruženja, uključujući i jednostavan i neometan pristup i izlaz sa tržišta, redefinisanje uloge države kao faktora koji obezbeđuje makrostabilnost, stabilni zakonodavni okvir

⁴⁸⁸ Dragoljub, Kavran, Javna uprava, Beograd, 2003., str.58. Autor pod javnim menadžmentom podrazumeva „strateško i taktičko planiranje, usmeravanje, koordiniranje, monitoring i kontrola aktivnosti, organizacija državne uprave i javnog sektora koje vode javni menadžeri, uz ličnu odgovornost za rezultat.

⁴⁸⁹ Dejan Milenović, Javna uprava- odabrane teme, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.295

⁴⁹⁰ Juan Linz, Democracy Today: An Agenda for students od Democracy, Scandinavian Political Studies,no.2,1999. str.120-121

⁴⁹¹ Joachim Ahrens, Governance, Conditionality and Transformation in Post-socialist Countries, 2001, str.54

⁴⁹² James Q. Wilson, Bureacracy, What Government Agencies Do and Why they Do It, Basic books, 1989, str.41

i provođenje i poštivanje prava svojine, kao i faktora koji po potrebi vrše korekcije nedostatka tržišta.⁴⁹³

Prema rečima *Falkea*, tranzicija podrazumeva promenu uloge države i time uspostavljanje fundamentalno drugačijih državnih institucija.⁴⁹⁴ Tranzicija se obično veže za zemlje bivšeg Varšavskog pakta, stoga možemo konstatovati da su analize uglavnom bile usmerene na zemlje koje su priključenjem Evropskoj uniji, dakle, Češka, Slovačka, Estonija, Latvija, Litvanija, Poljska, Slovenija, Bugarska, Rumunija, Hrvatska, koje su okončale svoju tranziciju. Međutim, po analizama i tvrdnjama *Geoffrey Pridham*-a, „demokratska tranzicija u nekim, divljenja vrednim slučajevima, može biti postignuta brzo, ali njena konsolidacija (...) zahteva mnogo više vremena, period dug kao jedna generacija. Pogotovo, nastavlja on, što je tranzicija praćena istovremenim stvaranjem, stasavanjem nove države, odnosno procesom legitimizacije novog režima.“⁴⁹⁵ Za *Milenkovića*, tranzicija na planu reforme uprave podrazumeva utvrđivanje i vođenje efikasnih strategija koje ovakav preobražaj mogu relativno brzo i uspešno da „iznesu“, (...) međutim, karakteristične su ne samo za „zemlje u tranziciji“ već i za „stare demokratije“, koje i danas unapređuju, transformišu, menjaju i razvijaju postojeće sisteme (Sjedinjene Američke Države, Francuska, Velika Britanija, Australija, Novi Zeland i dr.).⁴⁹⁶

Reforma javne administracije u SAD-a počela je u mandatu američkog predsednika *Ronalda Regana* (1980.-1988.godine), u cilju „skidanja države sa leđa građana“, putem racionalizacije upravnih delatnosti. Radikalne reforme u Velikoj Britaniji desile su se tokom vlasti *Margaret Tačer*, za koju su javne službe vršile prevelik uticaj na javnu politiku. Njena strategija reforme javne uprave podrazumevala je: smanjenje i redukciju broja zaposlenih u javnom sektoru za 20%, redukciju upravljačkog procesa i smanjenje funkcija, aktivnosti i programa koji nisu bili neophodni uz povećanje efikasnosti, privatizaciju javnih preduzeća i javne svojine, restrukturiranje mašinerije vlade, javnih preduzeća, javnog zdravlja i socijalnog servisa i zaokruživanje poreskog sistema i reformi javnih službi. Sadržajem svih nabrojanih elemenata strategije, jasno je, da je otpor reformama bio veliki, ali isto tako da je „čelična lady“ podršku pronasla u javnim službenicima srednjeg sloja, koji su prihvatili menadžerski pristup u upravljanju upravom. Australija se takođe dala na reformu javne uprave, uvođenjem pristupa da se državni biznis mora voditi na profesionalan način i uvođenjem „jake doze menadžerstva“. Novi Zeland je takođe sedamdesetih i osamdesetih godina 20.veka, sproveo niz reformi u javnoj upravi, gde država (uprava) postaje samo koordinator javnih politika koja obezbeđuje pravičnost u obezbeđivanju usluga građanima, a prestaje biti i njen „neprikosnoveni neposredni izvršilac“.⁴⁹⁷

Prenošenjem značajnih (pre svega, privrednih aktivnosti) na privatni sektor, demonopolizacija i uvođenje preduzetničkog mehanizma vlasti u državu dovela je i do promene koncepta države blagostanja, što je po mišljenju *Milenkovića*, bilo najočiglednije na Novom Zelandu.⁴⁹⁸ *Fukujama* je u svom delu „*Građenje države*“ izneo tvrdnju da su „kroz smanjeni opseg državne intervencije u mnogobrojnim i različitim oblastima društva i kroz suženi opseg državnih funkcija, imale sposobnost da formulišu i sprovode politiku; da utičuna donošenje zakona koji su neophodni za sprovođenje takve politike; uspešno upravljaju uz pomoć minimuma birokratije; kontrolišu ucenjivanje, korupciju i podmićivanje; održe visok nivo javnosti rada i odgovornosti i

⁴⁹³ Stanley Fischer i Alan Gelb, The Process of Socialist Economic Transformation, Journal of Economics Perspectives, No.5-4, 1991, str.91-105

⁴⁹⁴ Mike Falke, Community Interests: An Insolvency Objectives in Transition Economies?, Frankfurte Institut fur Transformation a studien, 1991, str.52

⁴⁹⁵ Geoffrey Pridham, Reflections on democratisation i CEE,Manchester university Press, 2001, str.1-25

⁴⁹⁶ Dejan Milenković, Javna uprava-odabrane teme, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.296

⁴⁹⁷ Uporedi: Gerald E.Caiden, Administrative Reform Comes of Age, Berlin, New York, 1991, p.198-233, navedeno prema: Dejan Milenković, Javna uprava-odabrane teme, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.298

⁴⁹⁸ Dejan Milenković, Javna uprava-odabrane teme, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.299

ono najbitnije, da primenjuju zakone.⁴⁹⁹ Dakle, savremene tendencije u razvoju javne uprave išle su u pravcu doktrine menadžerske uprave i doktrine dobre uprave.

Pojam „menadžerska uprava“ označava doktrinu u stvaranju moderne javne uprave, na koju su uticali teorijski koncepti uprave i društvene teorije, posebno socio-tehnoške koncepcije, koje funkciju uprave vezuju za upravljanje i (makro)ekonomske teorije.⁵⁰⁰ Da bi uprava postala delotvornija, orijentisana na rezultate i konkurentnija, menadžerska uprava uvodi vrednosti i tehnike privatnog sektora, čime se naglasak stavlja na jeftin i efikasan, pouzdan javni sektor. Tako počinje da nastaje nova javna uprava koja je „...postavljena na idejama neoliberalnog pokreta i uticaja, pre svega finansiskog kapitala. Više od trideset godina „ušuškanosti“ birokratije pod okriljem demokratije i države blagostanja pogodovalo je jačanju neoliberalnih ideja. Konzervativne i neoliberalne snage iskoristile su nedostatke skupe, neefikasne i birokratizovane „države blagostanja“, i kroz novi koncept značajno su uticale i na podrivanje ideja i ideala socijaldemokratije.“⁵⁰¹

Snažno jačanje neoliberalnog koncepta podrazumevalo je prilagođavanje socijalne države kao: 1. uvođenje tržišnih mehanizama i konkurencije u sferi pružanja javnih usluga uz zadržavanje funkcije finansiranja; 2. smanjenje finansiranja socijalnog sektora iz javnih izvora i podsticanje privatnog i penzijskog i dodatnog zdravstvenog osiguranja, kroz prevajivanje većeg dela troškova na korisnike usluga (npr.povećanje participacije u zdravstvu i socijalnoj brizi); 3. promene u javnom penzijskom sistemu (produženje radnog staža i starosne granice za penzionisanje; izjednačenej uslova za muškarce i žene; rigorozniji uslovi za sticanje prava na penziju); 4. promene u modelima finansiranja javnog zdravstva i obrazovanja radi povećanja efikasnosti (kapitacija, dijagnostički srodne grupe); 5. povećanje efikasnosti kroz unapređenje kvaliteta usluga (na primer, izmene u sadržaju i u programima obrazovanja, unapređenje minimalnih standarda, formulisanje različitih vrsta protokola međusektorske saradnje...)⁵⁰²Ove promene su dovele do nastanka menadžerske uprave, gde su neki zastupnici neoliberalnog koncepta u upravi, videli kraj socijaldemokratske ideje, ali po mišljenju Milenkovića, ni jedna ni druga konstatacija nije tačna, jer početkom novog milenijuma nastala je jedna nova doktrina- doktrina dobre uprave, ka kojoj kreću ideolozi i levice i ideolozi desnice.⁵⁰³

Novi javni menadžment podrazumeva niz radikalnih rezova u javnoj upravi⁵⁰⁴koja prepušta upravu i građane tržišnoj ekonomiji. *Christopher Hood* ukazuje na četiri „administrativna megatrenda“ koja su pogodovala nastanku globalnoj popularnosti:

1. Pokušaj da se uspori rast vlade (izvršne vlasti i javne uprave), kako u pogledu njene javne potrošnje tako i velikog broja zaposlenih;
2. Privatizacija i kvaziprivatizacija u javnoj upravi sa akcentom na „subsidijarnosti posebno kada je reč o pružanju javnih usluga“;
3. Razvoj informatičke tehnologije i njihov značaj u distribuciji javnih usluga;
4. Razvoj više međunarodnih agendi, koje akcentat stavlja u opšta pitanja upravljanja u javnoj upravi, kreiranja javnih politika, stilova odlučivanja i međuvladinu saradnju koje se unose u prevaziđene tradicije u javnoj upravi.⁵⁰⁵

⁴⁹⁹ Frensis Fukujama, Građenje države, Filip Višnjić, Beograd, 2002, str.12-13

⁵⁰⁰ Uporedi: Dejan Milenković, Savremene teorije i moderna uprava, Čigoja štampa, Beograd, 2019. str.70

⁵⁰¹ Dejan Milenković, „Uticaj liberalne i socijaldemokratske ideologije na savremene reformske procese u javnoj upravi“, Administracija i javne politike, br.1/2015, str.125-126

⁵⁰² Gordana Matković, Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana-izazovi i opcije, Centar za socijalnu politiku, Beograd, 2017, str.16

⁵⁰³ Dejan Milenković, Savremene teorije i moderna uprava, Čigoja štampa, Beograd, 2019, str.71

⁵⁰⁴ Christopher Hood, „A Public Management for all Seasons?“, Public Administration, Royal Institut od Public Administration, Vol.69, issue 1, 1991, pp.3-19

Menadžerska uprava je doktrina koja se razvijala više od dvadeset godina, ali njene karakteristike se mogu prikazati kroz: značajno smanjenje funkcija javne uprave, decentralizacije, korporatizacije i devolucije javnog menadžmenta, contracting-out, takmičenje u javnoj upravi, odgovornost za rezultate, zamena kontrola inputa kontrolom outputa, obračunsko računovodstvo i promene u sistemu javnih finansija, merenje rezultata, dodeljivanje odgovornosti, upravljanje ljudskim resursima, osnaživanje građana i zaposlenih, „one –stop shop“, razdvajanje politike i administracije i veću upotrebu informacionih tehnologija.⁵⁰⁶ Dugo prisutan Veberov model demokratije koji razdavaja administraciju od sveta politike ima snažan uticaj na razvoj i reformu javne uprave. Birokrate Veberovog tipa deluju u okviru određene hijerarhije u skladu sa postavljenim pravilima. Imaju značajan uticaj na politički proces, ne samo kroz vođenje administracije i davanje političkih saveta, već i kroz artikulaciju interesa i održavanje političke stabilnosti. Zemlje koje su među prvima primenile menadžersku upravu, vremenom je napuštaju primenjujući neoveberijanski model uprave, koji po svojim karakteristikama pripada modelu „dobra uprava“.

„Dobra uprava (*Good Governance*) je novija upravna doktrina...Ona predstavlja svojevrsnu reakciju na doktrinu Novog javnog menadžmenta koji je dominirao u javnoj upravi...dok je „novi javni menadžment“ prvenstveno bio određen neoliberalnom doktrinom, koja je polazila od toga da je javni sektor naprosto preveliki, a socijalna država preveliki teret za savremenu državu, koju bi trebalo redukovati i napraviti prihvatljivijom, dobra uprava pokušava javnom upravljanju pristupiti na drugačiji način. Dobra uprava ne bavi se samo dobrim praksama javnog upravljanja, nego i njegovom demokratskom dimenzijom, koja uključuje aktivnu participaciju građana, javnost rada, otvorenost u donošenju političkih odluka, te uključenost nevladinih organizacija i privatnog sektora u obavljanju javnih poslova u skladu sa određenim standardima.“⁵⁰⁷ Dobra uprava označava manifestaciju vladavine prava, zaštitu ljudskih prava i postojanje efikasne vlade koja je odgovorna, transparentna, predvidiva i otvorena.⁵⁰⁸

Kao suštinski ciljevi dobre uprave izdvajaju se:

1. Stvaranje legitimnih, efikasnih i odgovornih institucija i javnih politika (tzv. ugrađena autonomija);
2. Razumljivi procesi i ishodi sa: a) vidljivim rezultatima na živote građana; b) jasnim standardima za uspehe i neuspehe; c) jasnim linijama odgovornosti;
3. Transparentnost, kao a) otvorenost odozgo (vlade) b) učešće i kontrola odozdo (građani) kao i iskrenost svih u ovom procesu;
4. Podsticaj za održavanje dobrog upravljanja koji podrazumeva: a) za lidere, mogućnost da kod građana imaju „kredit“ za preuzetu odgovornost; b) za građane, kredibilnu šansu za pravdu i bolji život i c) za druga društva – razmenu uvida, iskustva, stručnosti i vrednosti;
5. Postizanje vertikalne odgovornosti, pod kojom se podrazumeva vlada koja odgovara građanima i građani koji prihvataju i poštuju zakone i politike i

⁵⁰⁵ Christopher Hood, „A Public Management for all Seasons?“, Public Administration, Royal Institut od Public Administration, Vol.69, issue 1, 1991, pp.3

⁵⁰⁶ Loudres Torres, Trajectories in public administration reforms in European Continental Countries, Australian Journal of Public Administration, Vol. 63, 3/2004. P.100 u Dejan Milenković, Savremene teorije i moderna uprava, Čigoja štampa, Beograd, 2019, str.85

⁵⁰⁷ Duško Lozina, Marko Klarić, „Dobra uprava kao upravna doktrina u EU“, Pravni vjesnik, br.2/2012, str.34

⁵⁰⁸ Pierre Landellmills, Ismail Serageldin, „Governance and the external factor“, World Bank Economic Review, 1991, pp.303-320, u Dejan Milenković, Savremene teorije i moderna uprava, Čigoja štampa, Beograd, 2019, str.176

6. Postizanje horizontalne odgovornosti koja podrazumeva da lideri u različitim segmentima vlasti obezbede: a) konsultacije sagrađanima i c) mogućnost da lideri i građani provere ekcese i različite zloupotrebe.⁵⁰⁹

Koncept „dobre uprave“ razvijen je devedesetih godina 20.veka u UN-a, Savetu Evrope i drugim međunarodnim organizacijama, koje su definisale niz pravila kojima javna uprava i javni službenici treba da primenjuju da bi dostigli standarde dobre uprave. U dokumentima Evropske unije, posebno Bele knjige iz 2000.godine i Evropskim principima za javnu upravu iz 1998.godine, norme za modernu upravu su navedene kao: 1. pouzdanost i predvidivost; 2.otvorenost i transparentnost; 3. odgovornost i profesionalizam; 4.učešće; 5.efikasnost i efektivnost. Danas su ove norme, poznate kao principi evropskog upravnog prostora, koji čine doktrinu „dobre uprave“.

Koncept evropskog upravnog prostora, koji je nastao i razvija se već dvadesetak godina, kao skup minimalnih zajedničkih principa i standarda, kojima se određuje organizacija, delatnost i funkcionisanje organa uprave podrazumeva značajne promene i reformu javne uprave u procesu pridruživanja u Evropsku uniju.⁵¹⁰ S obzirom na kriterijume koje je EU definisala 1993.godine, poznatiji kao kriterijumi iz Kopenhagena, kasnije su oni dopunjeni kriterijumima iz Madrida 1995.godine, uvidevši kroz pristupanje zemalja Istočnog bloka, da je administrativni kapacitet odlučujući za napredak na evropskom putu. Nakon toga, SIGMA program kao deo OECD-ovog programa javnog menadžmenta, finansiran iz PHARE programa, definiše standarde razvoja javne uprave, koji se koriste za procenu kapaciteta javne uprave u Izveštajima o napretku zemalja u procesu evropskih integracija, na godišnjem nivou, koji daje Evropska komisija. Mi ćemo se detaljnije ovom temom baviti u sledećim poglavljima, stoga možemo zaključiti, da javna uprava Bosne i Hercegovine po organizaciji i funkcionisanju, nije dostigla standarde moderne uprave, zbog, asimetričnosti u pogledu unutrašnjeg uređenja kojeg prati administrativna teritorijalna podela, prema kojem je javna uprava Bosne i Hercegovine u svom organizacijskom i funkcionalnom smislu prevelika, fragmentirana i veoma skupa, ali i samostalna (entiteti i kantoni), a samim tim je na državnom nivou izražena slaba politička koordinacija i neefikasnost, čemu doprinosi neujednačen zakonski okvir (javna uprava) koji se primenjuje za svaki entitet posebno i Distrikt Brčko.

2. Upravne reforme u tranzicijskim zemljama

Pod uticajem promena koje mogu biti političke, ekonomske i druge društvene okolnosti na državnom, ali i globalnom nivou, dešavaju se uporedo i promene u upravi, odnosno, dolazi do reforme javne uprave. Za *Gordanu Marčetić*, formalna inicijativa za pokretanje tih reformi neretko kreće iz političkih struktura, od građana i civilnog društva koji traže delotvornu, transparentnu i pravednu državu, zatim globalnog uticaja poslovnog sveta i međunarodnih finansijskih organizacija koje utiču na oblikovanje „menadžerskog koncepta“ javnog upravljanja i potrebe prilagođavanja tranzicijskih zemalja standardima Evropske unije.⁵¹¹

Nunberg ističe, da raskid sa komunističkom prošlošću podrazumeva potrebu za novim rešenjima u strukturi i funkcionisanju uprave, koji će odgovoriti potrebama tržišne ekonomije i demokratskog društva.⁵¹² Zato kažemo da se javna uprava nalazi u dinamičnom okruženju, u novom društvenom, ekonomskom i političkom poretku, u toku globalnih promena u kojem više nema čistih modela.*Damjanović i Dorđević* su 90-tih tvrdili da je, „nastupilo vreme pluraliteta, multiplikovanih kriterijuma, fleksibilnih konvergencionih opcija i mešovitih sistema i procesa, (...) hibridnih formi u organizaciji vlasti.(...) Prevaziđenom se velikim delom čini i cno-bela podela na komandnu,

⁵⁰⁹ U Dejan Milenković, *Savremene teorije i moderna uprava*, Čigoja štampa, Beograd, 2019, str.176, po Michael Johnston, *Good Governance; Rule of Law, Transparency and Accountability*, 2002, p.7-8

⁵¹⁰ Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.317

⁵¹¹ Gordana Marčetić, *Upravne reforme u tranzicijskim zemljama*, Javna uprava, nastavni materijal, Savremena javna uprava, Zagreb, 2006, str.383

⁵¹² Barbara Nunberg, *State After Communism, Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, The World Bank, Washington, D.C., 1999, str.7

državnu, plansku, dirigovanu ekonomiju i slobodnu tržišnu ekonomiju, formalna udaljenost javnog i privatnog sektora, međusobna isključivost svojinskih oblika, jednostrana podvojenost procesa nacionalizacije i privatizacije⁵¹³. Bilo je i onih autora koji su poput *Guillermo-a O' Donnel* i *Philippe-a Schmitter* tranziciju smatrali potpuno nepredvidivom upoređujući je sa partijom šaha, čiji ishod zavisi od visokog stepena neodređenosti karakterističnog za situaciju u kojoj neočekivani događaji, nedovoljno informacija, brze i nepromišljene odluke, zbrka u pogledu motiva i interesa, povodljivost, pa i nedefinisanost političkih identiteta kao i darovitost nekih pojedinaca, često imaju odlučujući uticaj na konačni ishod.⁵¹⁴ Ahrens o procesu tranzicije postkomunističkih zemalja prema demokratskom društvu i tržišnoj ekonomiji piše, „država je predmet temeljite preorijentacije, tako da je s jedne strane potrebno da redukuje svoju ulogu u ekonomiji i napusti politiku mešanja u aktivnosti privatnog biznisa, dok s druge strane, država treba da preuzme nove uloge u cilju jačanja i održavanja tržišta, da ustanovi nove institucije koje će unaprediti mogućnost i sposobnost države da provede javne politike i obezbedi koordinaciju privatnom sektoru.⁵¹⁵ Upravne reforme koje su usledile u tranzicijskim zemljama, koje su se nakon raspada Sovjetskog saveza priključile Evropskoj uniji, od kojih su za sada, dve bivše republike SFRJ-e, Slovenija i Hrvatska, sa tehničke strane se može reći da je njihov period tranzicije završen, međutim, problemi s kojima se i danas njihove uprave susreću, govori da demokratska konsolidacija društva, traje mnogo duže od same tranzicije. Iz tih razloga vodeći se ideologijom „Novog javnog menadžmenta“, reforma javne uprave koja je usledila u tim zemljama, uz primenu principa „dobre uprave“, imali su veliki značaj za promišljanje problema koji su stajali na reformskom putu postkomunističkih društava i uprave.

Demokratska izgradnja države zavisi od osnivanja administrativnih institucija koje imaju kapacitet da efikasno i legalno primenjuju vladinu politiku i koje su takođe odgovorne izabranim zvaničnicima i javnosti. Šire od toga, sposobnost državnih službenika da svoje dužnosti obavljaju i delotvorno i otvoreno, ima važan uticaj na opšti učinak i ozakonjivanje države. Oblikovanje jedne administrativne kulture koja je profesionalno orijentisana, netolerantna prema korupcionaškoj praksi i nesaosećajna prema nelegalnim ponudama predstavnika političkih partija i finansijskih interesa, predstavlja vitalan aspekt uspostavljanja svake demokratske političke kulture. A zajedno sa drugim faktorima, kao što su, način na koji se administrativni zvaničnici odnose prema drugim državnim institucijama i kako oni reaguju na zahteve pojedinaca i grupa u okviru društva, administrativne promene imaju kritični uticaj na proces demokratske konsolidacije. U sveobuhvatnom sagledavanju značaja što ga na izgradnju demokratske države imaju administrativna kultura i kapacitet, Evropska unija je reformi javne uprave (administracije) dala visoki prioritet, u pretpristupnom periodu, ali i nakon ulaska u EU. Iskustvo istočnih zemalja je ukazao da je kvalitet javne uprave u tranzicijskim zemljama suštinski važan, jer direktno utiče na brzinu procesa pridruživanja. A kako smo raniji zaključili, „ono što je zajedničko u svim postkomunističkim zemljama je da se demokratska transformacija i evropska integracija odvijaju istovremeno i da su u uzročno-posljedičnoj vezi.“⁵¹⁶

Istorijski kontinuiteti i diskontinuiteti u administrativnom razvoju posebno u tranzicionim i postkonfliktnim uslovima kao što su oni na Zapadnom Balkanu, imaju važan uticaj na upotrebljivost nekog posebnog upravnog aparata. I uticaj istorijskih nasleđa i tradicija na izgradnju birokratije, često može biti prenaplašan, jer transformacija administrativne kulture predstavlja ogroman zadatak, posebno posle promena političkog sistema, odnosno državnog uređenja. Proces evropeizacije javne uprave označava sve veći uticaj procesa evropske integracije na javne uprave

⁵¹³ Mijat Damjanović, Snežana Đorđević (ur.), *Izazovi modernoj upravi i upravljanju – Hrestomatija*, Beograd, 1995, str.22

⁵¹⁴ Guillermo O'Donnel i Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule, Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, str.66

⁵¹⁵ Joachim Ahrens, *Governance, Conditionality and Transformation in Post- socialist Countries*, 2001, str.54

⁵¹⁶ ⁵¹⁶ Ljiljana Aulić, „Evropeizacija i modernizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini“, Svarog, Banja Luka, 2018., str.34-35

zemalja članica, kako na proces izrade javnih politika, tako na političke i upravne strukture. Empirijska istraživanja postkomunističkih zemalja pokazuju da je efekat EU na nacionalne uprave ograničen. Razlog tome su da postojeće strukture (regrutovane iz prethodnog sistema) i vrijednosti nacionalnih uprava (tradicija uprava) dovode do različitih načina adaptacije na pritiske evropeizacije. Problem se očituje u otporu napuštanja tradicije nacionalnih uprava ali i nedovoljan pritisak evropskih institucija.⁵¹⁷

Zbog toga, kako tvrdi jedna stara i uticajna studija, autora *Dietrich Rueschemeyer-a i Peter Evans-a*, „istorijski karakter nekog birokratskog aparata mora se uzeti u obzir u svakom pokušaju da se objasni njegova sposobnost ili nedostatak sposobnosti da se interveniše.“⁵¹⁸ Krećući se nasuprot zaleđa što su ga učinili regionalno razaranje i ratovi, početni period postjugoslovenske i postkomunističke izgradnje institucija tokom 1990-tih samo je ojačao istorijski obrazac slabosti i slabih državnih struktura na Zapadnom Balkanu. Nemiri i nezvesnosti koji su pratili početnu fazu tranzicije režima u svakoj novoj državnoj zajednici često su, demoralisali službenike u davno etabliranim državnim aparatima bivših jugoslovenskih republika i pokrajina, jačajući nekadašnje komunističke i predkomunističke probleme u javnoj upravi. U mnogim slučajevima, administrativnu povezanost, vladavinu zakona i efikasnost su potkopavali delovi bivše komunističke elite, koji su koristili prednosti što ih je pružala tranziciona situacija da ostanu na vlasti i korumpiraju nove institucionalne strukture i njihove zvaničnike različitim načinima „osvajanja države“.⁵¹⁹ Zapravo, teškoće koje su usledile, a koje su se ticale obima i veličine države, nastavljene su nakon 1999.godine, kada je počeo Proces stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji, gde su troškovi neophodnog osnivanja novih institucija za jednu nezavisnu državu i obavljanje funkcija koje ranije nije obavljala, bili su delom odgovorni za visok nivo javne potrošnje koji su bili očigledni u svim zemljama ex Jugoslavije, a posebno Bosne i Hercegovine. Složeni institucionalni dizajn u Bosni i Hercegovini, sa mnogostrukim komponentama i nivoima vlade, o čemu smo pisali u prethodnim poglavljima, odgovoran je za veliki deo vladinih troškova koji čine 50% bruto nacionalnog proizvoda, gde se može zaključiti da je uprava Bosne i Hercegovine glomazna i skupa. Stoga je važno analizirati koje su to specifičnosti ukazale na potrebu za reformom javne uprave, a koje su naposljetku bile prisutne u svim postkomunističkim upravama.

2.1. Specifičnosti upravnih reformi u tranzicijskim zemljama

Reforme javne uprave u tranzicijskim zemljama, u dosadašnjim empirijskim istraživanjima, ukazala su da se odvijaju u mnogo složenijem i širem kontekstu izgradnje novog državnog aparata, utemeljenog na vladavini prava koji egzistira u demokratskom društvu. Prema tim analizama, koje su obuhvatale tranzicijske zemlje postkomunističkog sistema, usmerile su dalju raspravu u kontekstu osnovnih strukturnih problema odnosa moći i mehanizama artikulacije i agregacije interesa. Kod reformi koje su postsocijalističke zemlje provodile nakon sloma socijalističkih sistema Hesse razlikuje četiri faze. *Prvu*, fazu transformacije, gde propada stari pravni, politički, društveni i ekonomski poredak, te se počinju stvarati nove strukture. U ovoj fazi, kako kaže, rezultati variraju i često su fragmentirani. *Drugu*, fazu konsolidacije, tokom kojeg jača politička stabilnost. Ovde naglašava pristup deetatizaciji, privatizaciji i marketizaciji, gde ekonomija počinje da ostvaruje prve rezultate. Razlikovanje egzekutive od legislative, te između političke i upravne sfere još uvek, je po njemu nejasno, a i mnoga konstitucionalna pitanja su nerešena. *Treća*, faza modernizacije, gde se prepoznaje potreba za ispitivanjem institucionalnog uređenja. Nerešeni

⁵¹⁷ Ljiljana Aulić, „Evropeizacija i modernizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini“, Svarog, Banja Luka, 2018.,str.40

⁵¹⁸ Dietrich Rueschemeyer i Peter B. Evans, „The State and Economic Transformation: Towards an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention“, u *Bringing the State Back In*, edited by Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, Cambridge University Press, 1985, str.59

⁵¹⁹ Uopredi: Venelin I. Ganev, „Dysfunctional Sinews of Power: Problems of Democracy Building in the Post-Communist Balkans“, rad predstavljen na konferenciji „Civil Society, Political Society and the State: A Fresh Look at the Problems of Governance in the Balkan Region“, Split, 23-34. Novembra, 2001

problemi uslovljavaju redefinisane uloge, obima i institucionalne mreže javnog sektora, te se utvrđuju mere za poboljšanje uprave. Uz stare probleme pojavljuju se i novi, proizašli iz funkcionalne i teritorijalne reorganizacije središnje vlasti. Među njima su problemi s brojem i fluktuacijom osoblja, proizašli delom zbog napuštanja upravne službe i odlaska osoblja u privredu. I najzad, *četvrta*, faza prilagođavanja, gde se usvajaju zapadnoevropski standardi, pokreće se proces približavanja Evropskoj uniji, ratifikuju se ugovori o pridruživanju, a upravni kapaciteti osposobljavaju za postupak prilagođavanja i promeni nacionalnog zakonodavstva u skladu sa evropskim *acquis communautaire*. Proces pridruživanja Evropskoj uniji, postaje najviši prioritet.⁵²⁰

Bilo bi nerealno za očekivati, da će uvezeni administrativni modeli brzo ukloniti domaće navike birokratskog delovanja, ili, da se za neuspeh reformi okrive samo domaće elite i njihovo nepostojanje volje. Stoga se, vrlo često, saga o izgradnji institucija na Zapadnom Balkanu, kao i u većini regiona sveta, izrodila u jedan amalgam starih i novih obrazaca ponašanja u administrativnoj sferi. Tako se formalno kreće sa legalno restrukturiranjem državnih administracija uslovljenim pritiscima Evropske unije, ali sveobuhvatni rezultat tog uslovljavanja pokazao je, da je stvarna zamena starih administrativnih navika novim evropskim, veoma teška i dugotrajna. Analiza administrativnih kapaciteta na slučaju zemalja Zapadnog Balkana, ukazala je na četiri posebna i međusobno povezana problema, koji su se, uzgred rečeno, pokazala kao veoma žilava: 1. slaba profesionalizacija; 2. stalna politizacija; 3. nepravičnost u etničkoj zastupljenosti u podeli vlasti i 4. široko i duboko ukorenjeni obrasci korupcije.⁵²¹ Navedeni problemi, nisu samo prisutni u upravama Zapadnog Balkana, već su mučili i zemlje Jugoistočne Evrope, ali se ne može reći da nisu poznati i u razvijenim demokratijama. Ali, posmatrajući uprave tranzicijskih zemalja, gde smo posvećeni analizi u Bosni i Hercegovini, trebalo bi reći, da su se baš ovi problemi pokazali naročito štetnim po efikasnost i delotvornost javne uprave u BiH.

Međutim, ono što se posebno izdvaja u javnim upravama tranzicijskih zemalja, što predstavlja odbrambeni mehanizam reformi javne uprave, kao ukorenjeni element u državne strukture jesu karakteristike prethodnog režima, jednopartijskog socijalističkog sistema koji se odražava kroz: visoko politizovanu i zatvorenu javnu upravu, upravu koja nije imala ulogu kanalisanja javnih i građanskih interesa, ulogu uprave u vođenju ekonomije i vertikalna isključivost u delovanju uprave. Imajući u vidu da je većina političkih lidera Zapadnog Balkana, proizašla iz obrazovane generacije SFRJ-e, koji su, većina, učestvovali u političkom životu i tada, teško je za očekivati da se neki naučeni i usađeni obrasci ponašanja iskorene. Zlokapa je mišljenja da, s uvođenjem demokratije u bivšim socijalističkim i autoritarnim zemljama nisu rešeni svi problemi. Obratno, reklo bi se da je tek demokratija izbacila na površinu probleme koji su se decenijama akumulirali i kojima se u tim zemljama niko nije bavio pošto dominantni politički model nije razvio mehanizme ni za iskazivanje niti za rešavanje problema – ako ih vladajuća partija ili politička elita nije smatrala vrednim rešavanja.⁵²²

Visoko politizovana i zatvorena javna uprava u komunističkim zemljama se ispoljavala kroz element političke podobnosti i lojalnosti partiji, kao ključnim uslovom za odabir kadrova i njihovo napredovanje. Problem ovakve selekcije kadrova bio je u tome, što je on preovladavao nad stručnim kvalitetima, što je u suprotnosti sa osnovnim principima moderne uprave. Politička pristrasnost ima ozbiljan uticaj na funkcionisanje javne uprave, jer su se kadrovi birali na osnovu političke podobnosti i poslušnosti, gde su za svoj rad odgovarali partijskim šefovima, a ne drugim subjektima na višem položaju u procesu funkcionisanja javne uprave, da ne pominjemo odgovornost prema

⁵²⁰Hesse, 1997:122-124 u Gordana Marčetić, Upravne reforme u tranzicijskim zemljama, Javna uprava, nastavni materijal, Savremena javna uprava, Zagreb, 2006, str.387

⁵²¹ Dimče Nikolov, „Innovations in the Public Administration in the Balkan Regions“, Southeastern Europe 31-31 (2005), str.103-128

⁵²² Zdravko Zlokapa, „Reforme javnog sektora: Da li je moglo bolje? Vašingtonski model Novog javnog menadžmenta: počeci i rezultati“, Moderna uprava br.1, ADU, Banja Luka, 2008., str.63

građanima. Nažalost, takva praksa ponašanja prilikom zapošljavanja državnih službenika je prisutna i danas, iako se za cilj postavlja politički nezavisan i profesionalan državni službenik, što se postiže zakonom propisanom procedurom zasnovane na sposobnosti, kvalitetu i iskustvu. *Linz i Stepan* ističu da je upotrebljivost uprave nasleđene iz komunističkog perioda za potrebe nove demokratski izabrane vlade upitna, a razlog je, što u prethodnom sistemu gotovo i nije postojala distinkcija između partije i države, a potom je vladajuća partija bila razvlaštena, dezintegrisana i deligitimisana.⁵²³ Uprava nije imala ulogu u kanalisanju javnih i građanskih interesa jer je to bila uloga partije. Zadatak uprave bio je strogo i slepo primenjivanje zakona, regulative ili partijske regulative, tako da se sistem javne uprave uglavnom svodio na mehanizam sprovođenja politike (partijske). Tako u analizi PHARE programa stoji „izvršna akcija je sezala sve do dna ekonomskih i političkih odluka, sa političarima, upravom i direktorima preduzeća kao amalgamima jedne hijerarhijske strukture(...) Tranzicija, u decentralizovanom društvu teži da redukuje vladinu intervenciju u individualnim odlukama.“⁵²⁴ Uloga u rukovođenju ekonomijom u komunističkim zemljama, javna uprava i politički nivo odlučivanja ostali su do najveće mere uključeni u upravljanje ekonomsko-privrednim delatnostima. Široko je prihvaćeno mišljenje, koje je novija istorija i empirijski potvrdila, da je u socijalističkim društvima „preterana vera u državu i partiju, birokratiju i hijerarhiju, u administriranje i preskripciju svega i svačega, odvukla na dno i privredu tu moćnu razvojnu polugu (...) Vladavina neekonomskih kriterijuma, odnosno nesumnjiva dominacija politike nad ekonomijom, uzrokovala je mnoštvo devijacija u odnosu makro i mikroekonomije, i procesima prestrukturiranja privrede, proizvodnji i raspodeli, dinamičnosti modernizacije privrede, odnosu privrede i vanprivrede, produktivnosti i motivaciji zaposlenih.“⁵²⁵ Karakteristika prethodnog društvenog sistema bila je i organizacija uprave po sistemu privrednih grana i atomiziranih društvenih delatnosti. Dakle, bio je prenaplašen resorni princip organizovanja uprave, gde je partijska struktura upravljala sektorskom delatnošću od vrha do dna. Ovo je stvaralo vertikalnu isključivost, fokusiranost samo na kontrolu specifičnog sektora, sa jakim naglaskom na kontrolu i provođenje zakona. Horizontalna veza- koordinacija između ministarstava bila je slaba, jer je tu ulogu preuzela partijska administracija.

Na slučaju Bosne i Hercegovine, videli smo da postoje razlike u upravnim politikama i pristupima strukturi vlade u pogledu, nadležnosti, imenovanja i delovanja, pa se može zaključiti da je državni aparat Bosne i Hercegovine zaista ogroman i komplikovan. Smatra se da rad vlade ne može biti dobro organizovan ako broj ministarstava prelazi deset, a uzimajući u obzir, da BiH ima 14 vlada, od kojih Savet ministara BiH raspolaže sa 9 ministarstava, Vlada Republike Srpske sa 16, Federacija BiH sa 16, koju čine kantoni- županije, gde bosansko-podrinjski kanton Goražde ima 8 ministarstava, sarajevski kanton 12, tuzlanski kanton 12, unsko-sanski 9, zeničko-dobojski 10, kanton herecg-bosanske županije 9, posavski kanton (županija) 9, zapadnohercegovačka županija 8, srednjobosanski kanton 8, hereceg-neretvanski 11, a Vlada Brčko Distrikta BiH na čelu sa gradonačelnikom i odeljenjima za određene oblasti 12. Dakle, ukupno na nivou cele države deluje 149 ministarstava.

Federalna struktura Federacije BiH i njeni sastavni delovi, kantoni-županije, čine posebno komplikovan i ograničen faktor koji generiše funkcionalno-političke probleme. Deset kantona, svaki od njih ima bar deset ministarstava, čija efikasnost i ekonomičnosti predstavljaju veliki teret za BiH, ali i neizbežnog pitanja da li su ta ministarstva samo sigurne fotelje za lojalne političke sledbenike ili ipak, svojim rezultatima u vođenju politike, daju legitimitet za njihovo postojanje? Važno je istaći, da pored ministarstava u strukturi upravne vlasti postoje i mnoge druge organizacije, vladina tela i agencije, gde se može zaključiti da ogroman broj zaposlenih radi u

⁵²³ Linz Juan i Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transitions and Consolidation, Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, J.Hopkins University Press, Baltimore&London, 1996, str.52

⁵²⁴ PHARE Evaluation of Phare Public Administration Reform Programs, Final Report, March, 1999.godina, str.12

⁵²⁵ Mijat Damjanović i Snežana Đorđević,(ur.) *Izazovi modernoj upravi i upravljanju- Hrestomatija*, Beograd, 1995, str.26

državnom aparatu i javnoj upravi (javnim preduzećima i ustanovama), što upućuje, da u dogledno vreme, ako se ne pristupi reformi javne uprave u organizacionom i funkcionalnom aspektu, za očekivati je krizu koja na slučaju BiH, može biti revolucionarna. Ovog smo mišljenja, jer praksa i analize, obilato potvrđuju da su „budžetari“ sigurni glasovi nacionalnih stranaka, koje se deceniju i više drže na vlasti.

2.2. *Jačanje i slabljenje centralne vlasti*

Većina reformi u postsocijalističkim zemljama odvijala se u dva pravca. Prvi, gde se većina reformi odvijala u pravcu političke i upravne decentralizacije, kako bi smanjile moć centralnog državnog aparata bivše socijalističke države, i drugi, potreba i ubrzanje transformacije jake centralne institucije. Tako da su u isto vreme, delovala dva suprotna procesa, koji su se koristili ovisno o državnom uređenju. S obzirom da se model Novog javnog menadžmenta nije mogao primeniti na isti način i istim instrumentima kao u razvijenim zapadnjačkim demokratijama, tranzicijskim zemljama se preporučivao model intervencionističke i regulatorne politike. Modernizaciju uprave pratila je i uloga jačanja države, koja se manifestovala kroz institucionalne promene, koje su često prouzrokovale otpor kod političkih elita, jer su smanjivale njihov prostor uticaja i moći. Institucionalizacija centralnog državnog aparata zahtevala je izgrađivanje izvršne vlasti sposobne za donošenje odluka i izgradnju kapaciteta za oblikovanje javnih politika. Sve ovo je podrazumevalo političku neutralizaciju i profesionalizaciju državnih službenika, posebno na položajima, koji će odgovarati zakonodavnoj vlasti. Tome je svakako doprinela i Evropska unija kao spoljni faktor, koji je svojim mehanizmima vršio uticaj na prilagođavanje zakonodavstva prema *acquis communautaire*, za koji je neophodan upravni kapacitet.

Da bismo razumeli proces jačanja i osposobljavanja izvršne vlasti, potrebno se vratiti u delovanje socijalističkog upravnog sistema, gde su postojale paralelene administracije, državne i partijske, gde je kako smo ranije i naveli, dominirala partijska. Partijska administracija je bila sastavljena od lojalnih članova, koji su razvijali politiku, davali naredbe i kontrolisali državnu administraciju, dok je državna administracija izvršavala naredbe partijske administracije i obavljala tradicionalne upravne poslove. U nekim zemljama, ključni partijski funkcioneri, bili su integrirani i u državnu administraciju, što je dovodilo do visoke ispolitiziranosti javne uprave, jer su u isto vreme obavljali dve funkcije. Izvršna vlast u socijalističkim državama, odnosno Veće ministara, nisu donosila političke odluke, već su ih praktično izvršavale. Državni službenici su radili u uslovima koje su obezbeđivali zakonski okviri vezani za opšte zakone o radu, pa samim tim, nije postojao ni normativni okvir po kojem su delovali unutar upravnog organa, a to znači, da nije postojala legislativa koja ograničava političku samovolju. Uprava je bila horizontalno i vertikalno fragmentirana, odnosi unutar uprava nedefinisani, a institucije podređene jednom centru - Centralnom komitetu Komunističke partije. Sve ove karakteristike, dovele su do centralizacije visokog nivoa i specifične upravne kulture, koja nije delovala u interesu građana. Nakon propasti komunističkog sistema i tranzicije u demokratska društva, koju je pratio proces evropskih integracija, usledile su brojne reforme, od kojih su najznačajnije konstituisanje novih institucija, osposobljavanje i obrazovanje službeničkog kadra i utemeljenje zakonodavstva koji je definisao, regulisao i kontrolisao rad u upravi, a sve to podržano finansijskim i tehničkim sredstvima iz programa Evropske unije.

Jačanje i slabljenje centralne vlasti na slučaju Bosne i Hercegovine, je političko pitanje koje izaziva oprečna mišljenja od 2000. godine. U prethodnom sadržaju, gde smo se bavili pitanjem državnog uređenja, analizom Ustava Bosne i Hercegovine, izvornim Aneksom IV, Dejtonskog mirovnog sporazuma, došli smo do zaključka da je od konfederalne države sa federalnim elementima, oduzimanjem i prenosom nadležnosti sa entiteta na državnu vlast, nasilnim putem (Odlukama Visokog predstavnika), Bosna i Hercegovina danas, složena država federalnog uređenja, koju čine dva entiteta, Republika Srpska (unitarnog uređenja) i Federacija BiH (federalnog

uređenja) i Distrikt Brčko. Stoga, ćemo u ovom delu analizirati federalizam i ravnotežu vršenja vlasti, u kontekstu potrebe za koordiniranim federalizmom u procesu evropskih integracija, koji jača centralne vlasti.

Federalizam i devolucija služe da podele vlast u zemlji, da pojačaju efikasnost vlade i da u podeljenim društvima upravljaju konfliktom.⁵²⁶ Politička pitanja u federalnim uređenim društvima uvek polaze od: definisanja problema, određivanja njegovih sastavnih delova (jedinica, entiteta, kantona, županija, regiona), simetrije i asimetrije, podele vlasti, međuvladine saradnje, fiskalne autonomije, individualnih i kolektivnih prava, federalne kulture i spoljne garancije. Uspeh federalizma, po *Kitingu*, zavisi, delom od istorijskih tradicija, političke kulture, spoljnih i unutrašnjih trendova. Međutim, po njemu i institucionalno ustrojstvo ima ulogu u podsticaju političkim akterima i pravljenju ravnoteže između centrifugalnih i centripetalnih tendencija.⁵²⁷ Evropske integracije imaju značajan uticaj na federalne i devoluirane sisteme, uvodeći novi model „kooperativni federalizam“, koji deluje u interesu efikasnosti, jasnoće i odgovornosti. S obzirom na nacionalne i etničke politike koje su kompleksne, i obično dolaze iz konflikta različitih društvenih grupa, koje imaju svoju istoriju, oponenete i sadašnji kontekst, postoje dva osnovna načina podele vlasti koja omogućuje delovanje različitosti u modernim društvima. Prvi, konsocijalizam, podela vlasti po horizontali, po etničkoj pripadnosti, i *drugi*, vertikalni, odnosno teritorijalni, gde se podela vlasti vrši između centralne i entitetske vlasti. Iz ranijeg sadržaja poznate su nam karakteristike *konsocijativne demokratije*, ali radi boljeg razumevanja dalje analize, izdvojićemo one glavne po Kitingu:

1. Grupama se daje stepen samoregulacije u stvarima koje se tiču samo njih i na koje su posebno osetljive. (na primer: obrazovanje i kultura);
2. Postoji centralna vlada u okviru koje grupe po fiksnom obrascu, dele vlast. Obično su sredstva da se to postigne sledeća:
3. Partije koje predstavljaju interese grupa;
4. Proporcionalna zastupljenost ovih grupa u parlamentu;
5. Vlade u kojima se deli vlast na način da su sve partije proporcionalno zastupljene u njoj;
6. Kvalifikovana većina vlada tako da se nijedna važna odluka ne može doneti bez pristanka svih grupa;
7. Postoje kvote za članove raznih grupa u institucijama kao što su državna uprava, vojska i policija i elektronski mediji.⁵²⁸

Pored koristi koje je nudio podeljenim društvima, konsocijativizam je kritikovan po osnovu sledećih karakteristika: a) tera ljude da se opredeljuju za grupni identitet, što oni možda žele ili ne žele; b) zamrzava postojeće modele grupnih identiteta koji su, na prvom mestu, uzrok problema; c) daje preveliku vlast liderima grupa; d) obeshrabruje učešće građana; e) nedovoljan je, jer da bi održao konsenzus, što god da se jednoj grupi daje, mora se dati i drugima, bez obzira da li im to treba. *Drugi pristup je vertikalna podela vlasti* (teritorijalna) između centralne i entitetske, što je osnova federalizma i devolucije, jer postoje dva odvojena nivoa vlasti. Za Kitinga ključne osobine federalnih i devoluiranih vlada su:

1. odvojeno se biraju vlade kako na centralnom, tako i na entitetskim nivoima;
2. podjela nadležnosti između dva nivoa;
3. mehanizmi saradnje između nivoa po pitanju zajedničkih interesa.⁵²⁹

⁵²⁶ Majkl Kiting, *Federalizam i ravnoteža vršenja vlasti u evropskim državama*, SIGMA, januar 2007, str.2

⁵²⁷ Ibid, str.2

⁵²⁸ Uporedi, Majkl Kiting, *Federalizam i ravnoteža vršenja vlasti u evropskim državama*, SIGMA, januar 2007, str.3

⁵²⁹ Isto str.3

Možemo zaključiti iz prethodnih karakteristika, prvog i drugog modela sistema vlasti u podjeljenim društvima, posebno Bosne i Hercegovine, da se kombinuju konsocijalni i federalni elementi, o čemu smo pisali u prvom poglavlju.

Federalizam je ustavna kategorija gde su podele nadležnosti izvršene između dva nivoa vlasti, gde jedna drugoj ne zalaze u nadležnost. Devolucija je slabiji oblik podele vlasti, gde vlade nižeg nivoa imaju manja ovlašćenja, koja im daje centralna vlast, ali koja im može i oduzeti nadležnost. Drugi nivo vlasti, može se posmatrati kao ustavna kategorija, čija je svrha:

1. ravnoteža vlasti u ustavu kroz postojanje sile koja se nalazi naspram centralne vlade kako bi se očuvala demokratija i ojačala sloboda;
2. maksimiziranje efikasnosti u raspodeli resursa kroz određivanje najbolje mere za učešće vlasti u tome i kroz racionalizovanje administracije i procesa stvaranja politike;
3. upravljanje različitim i podjeljenim društvima na nacionalnom nivou, na način što se grupama daje mogućnost da same upravljaju sobom, a da pri tome održavaju jedinstvo sa državom.⁵³⁰

Koji nivo vlasti je odvojen u federalizmu, govori o modelu klasičnog, koordiniranog ili kooperativnog federalizma, koji je svaki od navedenih našao svoje mesto u federalizmu na primer SAD-a, gde je Ustav inspirisan koordiniranim federalizmom, dok je Nemački model kooperativnog federalizma. Osnovne osobine oba modela su sledeće:

Ključne osobine koordiniranog federalizma:

1. svaki nivo vlasti ima svoje ekskluzivne nadležnosti,
2. svaki nivo ima svoju administraciju/upravu,
3. svaki nivo ima svoje vlastite poreze,
4. potreba za saradnjom svedena je na minimum.

Ključne osobine kooperativnog federalizma

1. nadležnosti su uglavnom podeljene između nivoa vlasti,
2. centralni nivo donosi osnovne propise, a niži slojevi vlasti ih implementiraju u većini oblasti,
3. dele se porezi,
4. niži nivo predstavljen je u centralnom zakonodavnom telu, i
5. postoji jaka potreba za saradnjom.

Iz navedenog, možemo zaključiti da se federalizam Bosne i Hercegovine očituje u svom modelu koordiniranog federalizma, iako praksa pokazuje da se federalna uređenja nalaze negde na sredini oba modela. U nekim federalnim državama je razrađen mehanizam za međuvladinu saradnju, dok se neke druge federalne države u kojima je razvijenija politička kultura oslanjaju na političke partije, odnosno njene lidere. S obzirom na proces evropskih integracija koji je težak izazov za svaku modernu i profesionalnu, a nadasve odgovornu vladu, sve više se okreće modelu koordiniranog federalizma. Kao dobar primer može se navesti Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini⁵³¹ koju je donelo Veće ministara BiH 23.08.2016.godine. Odlukom se definišu institucionalni i operativni sistem i način ostvarivanja koordinacije institucija u BiH, na provođenju aktivnosti vezanih za integrisanje BiH u Evropsku uniju, zajednička tela u okviru sistema koordinacije, njihov sastav, nadležnosti i međusobni odnosi.⁵³² Koordinacija procesa evropskih integracija definisana je članom 2. kako sledi: (1) Koordinacija procesa evropskih integracija podrazumeva aktivnosti koje se provode s ciljem osiguranja što većeg stepena usklađenosti i koherentnosti u radu institucija na svim nivoima vlasti u BiH vezanih za izvršenje ugovornih obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i BiH („Službeni glasnik BiH-Međunarodni ugovori,

⁵³⁰ Isto, str.4

⁵³¹ Službeni glasnik BiH, br. 72/16

⁵³² Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH, član. 1

broj 10/08), kao i drugih obaveza iz procesa evropskih integracija. Sistemom koordinacije uređuje se i način ostavriavanja komunikacije između institucija u BiH, s ciljem osiguranja i iznošenja usaglašenog stava u ime BiH u komunikaciji sa institucijama Evropske unije. (2) koordinacija procesa evropskih integracija u BiH zasniva se na principima poštivanja postojeće unutrašnje pravne i političke strukture BiH i zaštite ustavima definisanim nadležnosti svih nivoa vlasti i njihovih institucija u pojedinim oblastima obuhvaćenim procesom evropskih integracija, osiguranja vidljivosti, te odgovornosti svih nivoa vlasti za blagovremeno i delotvorno ispunjavanje obaveza iz procesa evropskih integracija iz njihve nadležnosti.(3) koordinacija procesa evropskih integracija ostvaruje se horizontalno (koordinacija unutar jednog nivoa organizacije vlasti) i vertikalnom nivou (koordinacija između različitih nivoa organizacije vlasti). U skladu sa stavom (2) ovog člana, strukture i modalitete ostavrenja horizontalne koordinacije svaki nivo vlasti uređuje samostalno, u skladu sa svojim ustavnim poretkom i upravno-pravnim specifičnostima, kapacitetima i potrebama, te oni nisu predmet ove odluke.(4) ovim članom uređuju se zajednička tela⁵³³. Način odlučivanja u svim telima koja se uspostavljaju u skladu sa članom2, stav (4) je konsenzus.

Dakle, iz navedenog, možemo zaključiti da su prednosti federalizma i devolucije u podeljenim društvima očigledne, jer se pojedinačnim grupama (entitetima) daje izvestan stepen samouprave, a pitanja od državnog nivoa koje nije moguće rešiti, (kao na primer delovanje i zastupanje usaglašenog „jednog glasa“ u procesu evropskih integracija), mogu se rešavati na nižim nivoima i dalje koordinirati na državni nivo, konsenzusom.

⁵³³ Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH, član.2/4

V EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR

1. Pojam i pristupi Evropskom upravnom prostoru

Evropski upravni prostor (eng. *European Administrative Space-EAS*) kao koncept, se pojavio krajem 90- tih godina, osmišljen da zadovolji potrebe proširenja Evropske unije, u vidu zajedničkog pristupa u području javne uprave, s ciljem unapređenja administrativnih kapaciteta i zakonodavstva nacionalnog upravnog prava. Principi i zahtevi, prvobitno su dizajnirani kroz posebne publikacije SIGMA⁵³⁴, objavljene prvi put 1998/1999. godine, kada su proširenjem bile obuhvaćene zemlje Centralne i Istočne Evrope, a kasnije od 1999. godine (Procesom stabilizacije i pridruživanja) i zemlje Zapadnog Balkana. Zajednička karakteristika ovih zemalja jesu slabi administrativni kapaciteti, neprilagođeni demokratskom upravljanju i provođenju *acquis communautaire*. Od osnivanja Evropske zajednice odnosno Evropske unije pa do danas, ona nije ništa drugo nego zajednica upravnog prava.⁵³⁵ Pojam evropski upravni prostor je relativno nov u sferi nauke, ali široko prihvaćen i poštovan u zemljama članicama, Evropskoj uniji i izvan nje, posebno usmeren na zemlje kandidate u procesu evropskih integracija. Generalno, evropski upravni prostor predstavlja zajednički skup temeljnih načela i standarda dobre uprave. Jer danas, dobro javno upravljanje („good governance“), privredni razvoj i socijalna kohezija, spadaju među osnovne komponente demokratskog razvoja savremene Evrope i njenog upravnog prostora.⁵³⁶ Njegov cilj je efikasno rešavanje savremenih političko-administrativnih (upravnih) pitanja uslovljenih dinamičnim dešavanjima, ne samo prouzrokovanih politikom proširenja Evropske unije, već i na globalnom nivou. Terminom evropski upravni prostor se označava skup upravnih principa, vrednosti i standarda koje čine konture evropskog upravnog prava.⁵³⁷ Evropska unija, kao zajednica zasnovana na pravu, mogla bi se preciznije nazvati i zajednicom utemeljenom na upravnom pravu (*as a community based on administrative law*).⁵³⁸

Pravo Evropske unije je tokom godina uticalo na sadržinu nacionalnih pravnih okvira država članica, čak i u oblastima gde se standardi Evropske unije ne primenjuju, zbog činjenice da je veoma teško koristiti, u okviru date države, različite standarde i prakse za primenu originalnog nacionalnog prava i prava Evropske unije. Vremenom, države članice počele su koristiti iste ili slične standarde prilikom primene propisa nacionalnog prava i prava Evropske unije.⁵³⁹ Stalni kontakti između javnih službenika zemalja članica i javnih službenika Evropske komisije, razvoj posebnog evropskog sistema upravnog sudstva, kao i stvaranje zajedničkog sistema upravnih vrednosti i principa doprineli su ujednačavanju upravnog prava zemalja članica. Kao rezultat celog tog složenog procesa, stvoren je poseban evropski sistem upravnog prava, koji neki autori nazivaju „evropski upravni prostor“ (*European Administrative Space*).⁵⁴⁰ S obzirom na to da samo usvajanje propisa EU ne može garantovati i njihovu efikasnu primenu, Evropska komisija insistira na izgradnji administrativnih kapaciteta koji će omogućiti bezbolan ulazak u „evropski upravni prostor“.⁵⁴¹ Teorijski pristup evropskog upravnog prostora, pojavio se sa procesom evropeizacije,

⁵³⁴ SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) kao zajednička inicijativa OECD-a i EU koja se uglavnom finansira iz PHARE-programa.

⁵³⁵ Dejan Milenković, Javna uprava odabrane teme, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.312

⁵³⁶ Uporedi: Dragoljub Kavran, Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave, Pravni život, br.9, 2004, str.1059

⁵³⁷ Stevan Lilić, „Primena koncepta evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja Evropskoj uniji“, u Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, zbornik radova knjiga III, Beograd 2008, str.26

⁵³⁸ Dejan Milenković, Javna uprava odabrane teme, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.312

⁵³⁹ Stevan Lilić, u saradnji sa Katarinom Golubović, Evropsko upravno pravo, sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011, str.63

⁵⁴⁰ Vidi: SIGMA Paper No. 23: *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, OECD, 1998, str. 14–15. (Izvor: www.oecd.org/puma/sigma).

⁵⁴¹ Stevan Lilić, Evropski sud pravde i upravno pravo Evropske unije, UDK: 342.9(4-672EU)

preciznije rečeno, pridruživanjem postkomunističkih zemalja EU, čiji su upravni sistemi bili u suprotnosti sa razvijenim zapadnim demokratijama, zbog ukorenjenih tradicija, kulture i politike uprava zemalja, gde su prvi koraci prema demokratizaciji učinjeni 90-tih godina. Samim tim i nauka kreće da se bavi pitanjem evropeizacije javne uprave zemalja Istočnog bloka, dajući odgovore na pitanja, uslovljena primenom principa evropskog upravnog prostora. Prostor je uobičajena metafora za opisivanje integracionih fenomena Evropske unije, na primer, „evropski ustavni prostor“, „evropski pravosudni prostor“, a „evropski upravni prostor“ je termin koji se koristi za koordinisanu implementaciju prava EU i evropeizacije nacionalnog prava.⁵⁴²

EAS pokreću različiti evropski subjekti, vođeni principima dobrog upravljanja, primenom skupa vrednosti i standarda, ali i očekivanja građana, usmerenih na reforme javne uprave kroz organizacioni i funkcionalni aspekt, podržan zakonskim okvirom, procedurama i njenim mehanizmima. Za Hofmann-a, postoje formalne i neformalne dimenzije evropeizacije EAS, koje teže zajedničkom suverenitetu.⁵⁴³ Formalna dimenzija dolazi od horizontalnih kriterijuma (kriterijum iz Madrida 1995), a neformalna dimenzija EAS, jeste njegova suštinska sadržina, dakle principi, odnosno, implementacija principa evropskog upravnog prostora. Polazište koncepta EAS jeste da države članice dele zajedničke vrednosti i uverenja, pa u skladu s tim, trebalo je, kroz zajedničku evropsku administrativnu infrastrukturu, stvoriti uslove za zajedničko formulisanje i izvršenje javnih politika.⁵⁴⁴ Shodno tome, definisana je zajednička platforma za strukture upravljanja, evropski upravni prostor. Za Lilića, koncept evropskog upravnog prostora rezultat je praktičnih potreba budućih članica Evropske unije i predstavlja okvir definisanih smernica koje njihove uprave treba da prate, kako bi postale sposobne za budući koherentan rad, kako sa upravom članica EU, tako i sa upravom Evropskih zajednica.⁵⁴⁵ Na osnovu prethodnog možemo zaključiti, da je u osnovi evropskog upravnog prostora, upravna konvergencija, kao „svojevršno približavanje različitih modela javne uprave u Evropi, njihovom rastakanju i taljenju, obogaćivanju drugačijim i novim rješenjima, učenju i mijenjanju, rezultatima i učincima koji su slični za građane u različitim evropskim zemljama (evropeizacija kao učinak).“⁵⁴⁶

Na nivou Evropske unije razlikujemo tri faze integracije EAS: *prva*, definisanje vrednosti, *druga*, institucionalna saradnja i *treća*, usklađivanje zakona.⁵⁴⁷ *Prva faza* predstavlja početnu konvergenciju administrativnih sistema, *druga faza* predstavlja razvoj novih institucionalnih konfiguracija i konstelacija, dok *treća* vodi transformaciji EAS. Koncept EAS se može svrstati u „meko pravo EU“, čiji je cilj povećanje harmonizacije standarda u primeni javne uprave, širom Evrope. S tim, što su zemlje Centralne i Istočne Evrope, kasnije zemlje Zapadnog Balkana, spoljnom inicijativom, Evropske unije prišle reformi javne uprave, bez ograničenja autonomije nacionalnog upravnog prava. Ovde je važno istaći, da ne postoji direktan uticaj Evropske unije na model i organizaciju uprava država, on indirektno proizilazi iz odredbe Osnivačkog ugovora⁵⁴⁸, u kojem se predviđa obaveza zemalja članica da preduzmu sve potrebne mere, radi ispunjavanja obaveza koje proizilaze iz članstva. S tim u vezi, primena prava EU zavisi od administrativnih kapaciteta i sposobnosti budućih država članica da se prilagode novim uslovima (integracije),⁵⁴⁹ što

⁵⁴² Videti:OECD-PUMA, „Preparing Public Administrative Space, SIGMA Papers, No.23, (1998)

⁵⁴³ Herwig C.H. Hofmann, Mapping the European Administrative Space, West European Politics, 31 (4), 2008, 662-676

⁵⁴⁴ Jarle Trondal i Gay Peters, The Rise of European Administrative Space:Lessons Learned, Journal of European Public Policy, 2013, 20 (2), 295-307

⁵⁴⁵ Stevan Lilić, „Primena koncepta evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja Evropskoj uniji“,u Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, zbornik radova knjiga III, Beograd 2008, str.26

⁵⁴⁶⁵⁴⁶ Ivan Koprić, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak, Evropski upravni prostor, Institut za javnu upravu, 2012, Zagreb, str.132

⁵⁴⁷ Herwig C.H. Hofmann, Mapping the European Administrative Space, West European Politics, No.31, Vol.4., str. 662-676

⁵⁴⁸ Consolidated Version of the Treaty Establishing European Community, Rome, 1957, Article 10. (ex Article 5)

⁵⁴⁹ Prema K. D. Borchardt, the ABC of Community Law, The Legal Sources of Community Law, стр. 58

dalje implicira efikasnu primenu odredbi komunitarnog prava. Dakle, EU ne zalazi u područje autonomije javne uprave zemalja članica, ona to čini indirektno, ali od 90-tih godina, zahteva od pridruženih članica (postkomunističkih zemalja) i zemalja Zapadnog Balkana, moderne i sposobne javne uprave, koje svojim kapacitetima mogu zadovoljiti kriterijume iz Kopenhagena (1993) i Madrida (1995). Po mišljenju *Glodića*, administrativna sposobnost je izuzetno važan aspekt ispunjenja kriterijuma iz Kopenhagena za članstvo, koji određuju sposobnost jedne zemlje da preuzme obaveze koje sa sobom nosi članstvo, kako je utvrđeno na sjednici Evropskog saveta u Madridu 1995. godine i čime su kopenhaški kriterijumi novelirani, tako što je i reforma javne uprave određena kao posebna predpristupna obaveza.⁵⁵⁰ Madridski kriterijumi posebno zahtevaju prilagođavanje administrativnih kapaciteta, u smislu efikasne primene evropskog zakonodavstva i politika. Evropski Savet je izradio dokument „Belu knjigu“ (*White Paper*), u kojoj se definiše „da države članice treba da prilagođavaju upravni aparat i društvo u celini uslovima koji su neophodni za primenu zakona, što zahteva stvaranje i promene, osnivanje ili prilagođavanje potrebnih institucija i struktura, što podrazumeva reformu, odnosno ključne promene javnih uprava potencijalnih zemalja članica.“⁵⁵¹ Da značajnu pažnju posvećuje javnoj upravi, Evropska unija je to potvrdila i „*Agendum 2000*“⁵⁵² iz 1997. godine, ali i Evropski Ombudsman koji naglašava u izveštavanju, da građani EU imaju pravo na kvalitetnu upravu.⁵⁵³ Sve ovo nam ukazuje da svaka država koja želi da stekne status punopravnog člana EU, mora da uspostavi kvalitativno i kvantitativno određene mehanizme, procedure i institucije koje će zadovoljiti posebno osmišljene kriterijume. Pitanje propisa javne uprave su u domenu država članica, što proces administrativnog prilagođavanja čini težim, jer svaka država članica, kandidat ili potencijalni kandidat funkcioniše po svom modelu upravnog prava.

Polazna tačka evropskih integracija jeste stvaranje nadnacionalnog pravnog sistema koji podrazumeva da države članice dele zajednički suverenitet EU, kao teritorijalno suverene države. Teritorijalna suverenost podrazumeva, koncentraciju javne vlasti na njenoj teritoriji, dok je nadnacionalnost bila inovativan pojam, kao veza između unutrašnjeg javnog prava i međunarodnog javnog prava. U okviru nadnacionalnog pravnog sistema, zajednička javna vlast EU, vršena je preko evropskih i nacionalnih institucija. Za *Hofmanna*, nastanak i uspostavljanje nadnacionalnog pravnog poretka, odvijao se kroz nekoliko faza. *Prva faza*, uspostavljanje pravnog poretka Zajednice, gde se delegiranjem ovlašćenja sa država članica prenosi na EZUČ/EEZ. Države članice su vertikalno otvorile svoje pravne sisteme za vršenje ovlašćenja na evropskom nivou. Posledice vertikalnog delegiranja definisane su presudom Evropskog suda pravde: *Case 26/62 Van Gend en Loos* [1962] ECR 1, paras 10, 12, 13; *Case 6/64 Costa v ENEL* [1964] ECR 1141, para 3, gde je vertikalno otvaranje nacionalnih pravnih sistema značilo, da su evropski zakoni (EU/EZ) postali deo „pravnog nasleđa“ i imaju prednost nad bilo kojom odredbom zakona država članica, u slučaju sukoba. Pravo Zajednice, bilo primarno (ugovorno), sekundarno (izvedeno), čak i pojedinačne odluke administrativne prirode, imaju mogućnost da nadjačaju zakone država članica, odnosno, imaju direktno dejstvo u okviru njihovih teritorija.⁵⁵⁴ *Druga faza*, se odnosi na horizontalno otvaranje pravnih sistema država članica. Od 1970-tih, sudska praksa EU, fokusirana je na obaveze država članica da međusobno priznaju administrativne odluke, posebno koje se odnose na osnovne slobode, što je dovelo do horizontalnog otvaranja država članica prema zakonima EU. Na slučaju „*Cassis de Dijon*“⁵⁵⁵, zahtevalo se da države međusobno prihvataju i sprovode administrativne odluke u odsustvu harmonizovanog prava EU. *Treća faza* razvoja nastaje sa evolucijom principa

⁵⁵⁰ Duško Z. Glodić, Značaj izgradnje Evropskog upravnog prostora i sprovođenje reforme javne uprave za primenu prava Evropske unije, Moderna uprava br.3 i 4, Laktaši, Grafomark, 2010., str.162

⁵⁵¹ White Paper (november,1995) Chapter 5, Transformation priorities and process, notice 1227 of 1995

⁵⁵² European Commission Communication (II) Agenda 2000, The Challenge of Enlargement (1997), COM(97)2000, final. VOL.II, Brussels

⁵⁵³ Pogledati u A Rabrenović, „Načela kvalitetne uprave u pravu Evropske unije, Časopis Saveta za državnu upravu, Javna uprava br. 1/2002, str. 160

⁵⁵⁴ Herwig C.H. Hofmann, Mapping the European Administrative Space, draft version, str.3

⁵⁵⁵ Case 120/78 *Rewe Central AG (Cassis de Dijon)* [1979] ECR 649, paras 8, 14.

„supsidijarnosti“, koja je prisutna u vertikalnoj raspodeli zakonodavnih ovlaštenja između evropskog i nacionalnog nivoa. Međutim, u stvarnosti, praktičan uticaj supsidijarnosti je jači na političkom nivou, nego li u čisto pravnom smislu. Krajem 80-tih i početkom 90-tih, u porastu je implementacija prava s ciljem obezbeđenja zajedničke administracije jedinstvenog tržišta i politika EU/EZ. U pitanju su oblici administrativnih mreža, saučesnicima iz drugih država članica, institucija Zajednice i privatnih subjekata. Rezultat je, da se pravo država članica transformisalo u mrežu složenih odnosa, gde su razvijene strukture koje povezuju te mreže sa državama članica i nečlanica EU. Za primer možemo uzeti „šengenski prostor“. Evropske integracije su dovele do otvaranja država nečlanica za vršenje javne vlasti EU, van njenih teritorija, odnosno organi vlasti su uključeni u kreiranje i sprovođenje evropskog prava van evropskog administrativnog prostora. Može se reći, da je mrežna struktura evropskog prava, suština zajedničkog suvereniteta.⁵⁵⁶

Određenje pojma evropskog upravnog prostora, izdvojili smo iz ponuđene literature i dokumenata SIGME, koji će biti polazna osnova za razradu predmeta analize. Neke od njih su:

„Evropski upravni prostor čini skup evropskih pravila i politika koje podrazumevaju aktivnu ulogu nacionalnih javnih uprava da učestvuju u njihovom sprovođenju radi jednoobraznog ostvarivanja prava fizičkih i pravnih lica u okviru Evropske unije, u cilju obezbeđivanja što je moguće većeg stepena ujednačenosti efikasnosti i kvaliteta usluga koje pruža javna uprava.“⁵⁵⁷

„Koncept evropskog upravnog prostora, rezultat je praktičnih potreba budućih članica EU i predstavlja okvir definisanih smernica, koje njihove uprave treba da prate kako bi postale sposobne za koherentan rad kako sa upravom država članica, tako i sa upravom EU.“⁵⁵⁸

Za Hofmann-a se termin EAS treba koristiti metaforički. Stoga, EAS se odnosi na kreiranje politike gde je pojam "prostor" u kontekstu polja politike, za razliku od pojma „područje“, kao teritorijalnog pojma. On ističe da EAS predstavlja više ili manje integrisanih oblasti u kojim nacionalne i evropske administracije usko saraduju da bi postigle zajedničke ciljeve kroz blisku proceduralnu saradnju. Za njega je razvoj evropskog upravnog prostora u toku, stalan je, dok razumevanje EAS olakšava primenu principa i standarda, proizašlih iz sila i evolucije EAS, kao pokretačke snage koje ga oblikuju.⁵⁵⁹ Za Ivana Koprića evropski upravni prostor je osnovni teorijski koncept za objašnjavanje administrativne konvergencije, u kombinaciji sa drugim povezanim teorijskim i doktrinarnim konceptima. EAS vidi kao osnovu za buduću napredak u javnim politikama i istraživanjima.⁵⁶⁰ „EAS podrazumeva zajednički skup standarda za delovanje unutar javne uprave, koji je definisan nacionalnim pravom i sprovodi se kroz relevantne procedure i mehanizme odgovornosti.“⁵⁶¹ „Evropski upravni prostor je termin koji se često koristi za opisivanje koordinisane implementacije prava EU i evropeizacije nacionalnog upravnog prava.“⁵⁶² „Evropski upravni prostor je dakle neformalni *acquis communautaire* na području javne uprave, nastao zbog proširenja Evropske unije, koji postavlja minimalne standarde za zemlje kandidate u pitanjima reforme političkih institucija i javne uprave, posebno središnje državne uprave.“⁵⁶³

⁵⁵⁶ Herwig C.H. Hofmann, Mapping the European Administrative Space, draft version, str.6

⁵⁵⁷ Carlo D'Orta, What Future for the European Administrative Space, EIOPA, Working Paper, No. 23/W/5, p. 10.

⁵⁵⁸ Stevan Lilić, Primena koncepta Evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja EU, Zbornik radova Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, Beograd, 2008., str. 26

⁵⁵⁹ Herwig C.H. Hofmann, The European Administrative Space – Some Consideration for Consequences for Public Law in Europe, European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities, NISPAcee, Bratislava, 2017, str.19-30

⁵⁶⁰ Ivan Koprić, European Administrative Space-Myth, Reality and Hopes, European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities, NISPAcee, Bratislava, 2017, str.31-54

⁵⁶¹ Francisco Cardona Pereto, Anke Freibert, The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries, Hrvatska javna uprava, godina 7 (2007) br.1, str.51-59, str.53

⁵⁶² Videti u OECD-PUMA, 'Preparing Public Administration for the European Administrative Space', SIGMA Papers, Paris, No 23 (1998).

⁵⁶³ Anamarija Musa, Evropski upravni prostor: Približavanje nacionalnih uprava, Hrvatska javna uprava, br.1/2006, str.127

Pojedini autori su mišljenja da je EAS moguće definisati u svetlu institucionalističke teorije, u smislu da „institucije obavljaju čitav niz značajnih uloga kao što su kanalisanje i utvrđivanje prioriteta, oblikovanje ponašanja aktera, izbor ciljeva i vrednosti, te na taj način utiču na javnu upravu i politike.“⁵⁶⁴ U tom smislu, po *Cardoni*, EAS teži ostvarenju sledećih načela: principa pravne države – pravne *sigurnosti i predvidljivosti* upravnih akata, kako formalnih, tako i materijalnih; *otvorenosti i transparentnosti* upravnog postupka i omogućavanja kontrole nad odlukama donesenim u istom; *odgovornosti* javne administracije prema zakonodavnoj, sudskoj i izvršnoj vlasti; i *efikasnosti* u upotrebi raspoloživih finansijskih sredstava i o *efektivnosti* u primeni propisa, strateških i planskih akata.⁵⁶⁵ Za *Glodića*,“ EAS više je jedna idejna konstrukcija nego li samo pozitivno pravno ostvarenje. To je metaforički izraz i najmanji zajednički imenilac koji obilježava i obuhvata zajedničke opšte vrednosti, principe, tekovine uprava država članica kao i razvijenost pojedinih principa u okviru jurisprudencija Evropskog suda pravde.⁵⁶⁶ „Evropski administrativni prostor obuhvata paket jedinstvenih standarda za delovanje javne uprave kojima se određuje organizacija, delatnost i rad sistema organa državne uprave. Države koje teže punopravnom članstvu u Evropskoj uniji moraju voditi računa o ovim standardima pri oblikovanju i usavršavanju svoje javne uprave. U zemljama članicama Evropske unije ovi standardi su zajedno sa ustavnim principima obično transponovani putem administrativnih zakona, kao što je Zakon o državnim službenicima, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog interesa i sl.“⁵⁶⁷ *Pobrić* smatra, da se u Evropskoj uniji pridaje veliki značaj javnoj upravi, pa se javna uprava, uslovno rečeno, može opisati kao četvrti nevidljivi stub pravnih stečevina Evropske unije, s obzirom da ne postoje posebne pravne stečevine Evropske unije koje se neposredno odnose na javnu upravu i njenu reformu.⁵⁶⁸ Zbog toga su aktivnosti institucija EU, posebno izražene na reformu javne uprave potencijalnih kandidata i kandidata za članstvo u EU, posredstvom organizacije OECD/SIGMA, koje su pristupile izradi standarda za zemlje pristupnice da bi uspešno provele obaveze i prava koje proizilaze iz članstva. Upravo su ti standardi definisani kroz zvanične dokumente SIGMA-e, kao jezgro evropskog upravnog prostora.

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije u članu 197. uređuje pitanje administrativne saradnje neophodne za primenu prava EU i smatra se za predmet zajedničkog interesa.⁵⁶⁹ Uspostavljanje funkcionalne uprave i efektivnog sprovođenja *acquis communautaire*, ne vodi harmonizaciji nacionalnih propisa javne uprave, već se uredbama političkih tela EU dolazi do homogenizacije administrativnih kapaciteta koji učestvuju u procesu evropskih integracija, odnosno obaveza koje proizilaze iz članstva u EU. Odnosno, „za građane i pravna lica u Uniji nije bitno od koga i na koji način im se pružaju određene usluge, za njih je važno, da su ove usluge pružene na efikasan i kvalitetan način.“⁵⁷⁰ Saradnjom službenika Zajednice i upravnih službenika država članica, putem tela EU (Evropskog parlamenta, Evropske komisije, Evropskog suda pravde, Evropskog Ombudsmana) ostvaruje se komunikacija nacionalnih i evropskih uprava, čime se dovodi do ujednačavanja primene metoda i prakse zemalja članica, pa samim tim i definisanja osnovnih principa administrativnog prava.⁵⁷¹ *Kavran* je mišljenja da je presudnu ulogu u

⁵⁶⁴ Simon Bulmer, Martin Burch, 'Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union,' Public Administration, Vol. 76, Winter 1998, str. 603.

⁵⁶⁵ Francisco Cardona, Integrating National Administrations into the European Administrative Space, SIGMA Paper, March 2009, str. 4.

⁵⁶⁶ Duško Z. Glodić, Značaj izgradnje Evropskog upravnog prostora i sprovođenje reforme javne uprave za primenu prava Evropskeunije, Moderna uprava br.3 i 4, Laktaši, Grafomark, 2010., str.163

⁵⁶⁷ A. S. Trbojević, D. Đukanović, B. Knežević, Javna uprava i evropske integracije Srbije, Beograd 2010, str. 100

⁵⁶⁸ Nurko Pobrić, Primjena principa Evropskog upravnog prostora – uslov za prijem u EU, CJP, Sarajevo, 2013., str.2

⁵⁶⁹ The Treaty on the Functioning of the European Union, Consolidated Version, Official Journal of the European Union, C 115/47, 09.05.2008.

⁵⁷⁰ Carlo D'Orta, What Future for the European Administrative Space, EIOPA, Working Paper, No. 23/W/5, p. 9.

⁵⁷¹ Vidi u: M. Chiti, Are There Universal Principles of Good Governance?, European Public Law, Vol.1, 1995, str. 241-258; J. P. Olsen, European Administrative Convergence, Towards European Administrative

formulisanju administrativnih principa EU, imao, Evropski sud pravde⁵⁷², koji je tokom dugogodišnjeg rada prihvatio veliki broj opštih pravnih principa, odnosno normi, čija je povreda osnov za pokretanje sporova pred sudovima.⁵⁷³ Tako, da „jurisprudencija ovog suda je glavni izvor „evropskog upravnog prava, koji, *stricto sensu*, ne postoji, postoje samo konture evropskog sistema upravnog prava, koji neki autori smatraju osnovom na kojoj se stvara „evropski upravni prostor“ (*European Administrative Space*).“⁵⁷⁴ Definisane evropskog upravnog prostora, nastavlja Kavran, „nastaje u procesu saradnje i usklađivanja pravnih sistema zemalja članica i Evropske komisije, kroz obavezne interpretacije presuda, odnosno stavova Evropskog suda pravde i kroz razvoj opštih vrednosti i upravnih standarda, prvi put u istoriji Evrope.“⁵⁷⁵ Evropski upravni prostor je od velikog značaja za svaku zemlju članicu ili kandidata za članstvo, što proizilazi iz osnivačkih akata i drugih dokumenata, sekundarnog prava, s tim što načela i standardi nemaju karakter „*ius cogens*.“

Sušтина EAS ne predstavlja ujedinjenje upravnog prava, u smislu identičnih nacionalnih standarda za upravne organizacije i procedure, nego, usklađivanje upravnih tela u odnosu na korisnike javnih usluga. Administratori (uprave, kao organi), u skladu sa EAS, daju legitimne, zakonite radnje, otvoreno i transparentno i odgovorno, a istovremeno sa efikasnim i efektivnim ponašanjem, što u konačnici dovodi do implementacije postavljenih ciljeva. Na primer, EAS teži profesionalizaciji javne uprave sa savremenim sistemom državne službe, zasnovanoj na razvoju ljudskih resursa, efikasnom koordinacijom na više nivoa upravljanja u interesu Zajednice. Razlikujemo nekoliko pristupa evropeizaciji javne uprave: *prvi*, geografski, *drugi*, normativni, *treći*, kulturološki, *četvrti*, politički, *peti*, sociološki i *šesti*, komparativno - upravni. *Geografski pristup* se temelji na blizini prostora, koji je uslovljen komunikacijom i razmenom, nije uslovljen članstvom u Evropskoj uniji, već geografskim evropskim poreklom. Ovde je prisutna konvergencija, ali ne kao uslov, već praktična potreba. *Normativni pristup* polazi od osnovnih pravnih načela i pravne stečevine, koja suštinski čini jezgru EAS, uzimajući u obzir i upravne standarde (*soft law*) i sudsku praksu Evropskog suda pravde (*judge made law*), kao obavezujuće za sve članice EU i tela EU. *Kulturološki pristup* polazi od vrednosti i očekivanja građana, kao važne komponente kulture, ugrađene u normativni pristup, koji se bavi organizacijskom i upravnom kulturom usmerene na upravne službenike zemalja članica EU. U kontekstu primene EAS najvažniji je *politički pristup* evropskom upravnom prostoru. S obzirom da EU funkcioniše na osnovama političke i interesne formalne organizacije, u tom smislu, logično je i postojanje evropskog upravnog prostora kao platforme za implementaciju evropskih politika. Dobar je primer, Evropska komisija, koja stanje i funkcionisanje javne uprave svrstava pod političke kriterijume u Izveštajima o napretku zemalja u procesu evropskih integracija, gde se prepoznaje dominacija politike nad reformom uprave.

Delovanje političkih i pravosudnih institucija Evropske unije, posebno utiče na dinamiku i razvoj EAS, kroz promene nastale u nacionalnim upravama, na osnovu kojih možemo govoriti o političkom pristupu EAS-a. *Sociološki pristup* uzima u obzir empirijske dokaze o odnosu javne

Space, www.arena.uio.no/publications; A.Rabrenović, Načela kvalitetne uprave u pravu EU, Časopis Javna uprava, Savet za državnu upravu, br.1/2002, str.. 156.

⁵⁷² Videti u: C. Nizzo, National Public Administrations and European Integration, str.. 6, Sigma Paper, www.oecd.org/puma/sigmaweb, Sigma Paper No 23, Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, OECD, Paris, 1998, crp. 16-19, Administrative Capacities for EU membership, Public Management Forum, Paris, OECD, 2000

⁵⁷³ Dragoljub Kavran, Zorica Vukašinić, Evropski upravni prostor i reforma javne uprave, NBP Beograd, Vol.IX, No.2-3, 9-34,2004, str.19

⁵⁷⁴ Videti u Dragoljub Kavran, Zorica Vukašinić, Evropski upravni prostor i reforma javne uprave, NBP Beograd, Vol.IX, No.2-3, 9-34,2004, str.19

⁵⁷⁵ Dragoljub Kavran, Zorica Vukašinić, Evropski upravni prostor i reforma javne uprave, NBP Beograd, Vol.IX, No.2-3, 9-34,2004, str.19, u Sigma Paper, No. 23, „Preparing Administration for the European Administrative Space“ OECD, 1998, crp. 14-15

uprave prema građanima, odnosno, pozicije građana u strukturi EAP-a u zemljama članicama EU. Ovaj pristup zahteva komparativni pristup uprava, na osnovu kojeg utvrđujemo sličnosti upravnih sistema i njihov učinak u primeni principa i standarda EAS-a, ali i problema koji se pojavljuju zbog nasleđenih tradicija upravnog prava.

S obzirom na zamišljeni koncept Evropskog upravnog prostora, koji je po *Liliću*, nastao kao odgovor na pitanje šta treba da poseduje jedan sistem uprave u organizacionom i funkcionalnom smislu, da bi bio sposoban da efikasno ispuni zadatke, koji nameću evropski standardi u oblasti ekonomije, socijalne pravde, bezbednosti i dr., dostignuti dugotrajnim integracionim procesima, pre svega najrazvijenijih zapadnoevropskih zemalja,⁵⁷⁶ administrativna sposobnost država kandidata, od strane Evropske komisije i OECD/SIGMA u se procenjuje na osnovu *komparativne metode* sa već postojećim administrativnim kapacitetima država članica EU. *Komparativna metoda* u društvenim naukama, omogućava razumevanje i objašnjavanje društvene pojave, klasifikujući je i izvodeći opšte zaključke o pojavi koju istražujemo, testiranjem postavljenih hipoteza i predviđanjem daljeg razvoja. Komparacija nam pomaže da se među pojavama uoče njihove sličnosti, zajednička obeležja ili međusobne različitosti.⁵⁷⁷ Ona nam omogućuje da se informacije stave u kontekst u kojem se mogu oceniti i interpretirati, što je posebno važno kada se susrećemo sa novim pojavama, informacijama ili određenoj temi, koje možemo da povežemo sa spoznajama iz prošlosti.⁵⁷⁸

Komparacija je važna metoda i u proučavanju javne uprave, jer upravne sisteme moguće je upoređivati sa različitim aspektata. Tako je moguće upoređivati uprave u kontekstu vremena, na primer, upravni sistem u prošlosti i danas. Takva metoda može biti korisna, za utvrđivanje u kojoj je meri razlikovanje između odabranih aspekata javne uprave determinirano vrednostima koje dominiraju u pojedinim periodima. Komparacija je moguća i na nivou uprave u određenoj zemlji, ako se upoređuju različiti delovi teritorijalnog ustroja, na primer, regionalnom nivou. Dalje, moguće je opisivati i komparirati čitave upravne sisteme pojedinih zemalja, određene aspekte javne uprave, odnosno njezine funkcije, ili ipak pojedine upravne pojave.⁵⁷⁹ Komparativnu javnu upravu moguće je definisati kao izučavanje upravnih sistema upotrebom metode komparacije, kao istraživanje javnih uprava u drugim zemljama, ili kao potragu za uzorcima i pravilnostima koje se pojavljuju u organizaciji uprave i upravnom delovanju u različitim zemljama, odnosno, komparacija kao deskripcija i kao način provere teorijskog okvira. Komparativni metod u proučavanju upravnih sistema drugih zemalja datira iz stare Grčke, u kojoj su *Aristotel*, *Platon* i *Ksenofon*, proučavali komparativne političke sisteme i sisteme upravljanja. *Herodot* je proučavao i pisao o različitim sistemima političke vlasti, posebno o Perzijskom carstvu, sa upravom organizovanom po uzoru na Babilon. Kameralisti su u 18. veku, kao i francuski naučnici u 19. veku bili komparatisti. Kameralizam kao najpoznatija evropska modernizacijska doktrina 18. i 19. veka, integrisao je iskustvena saznanja o upravi, ekonomiji i javnim finansijama, a sistematizacija upravljačkih iskustava u kameralizmu bila je povezana s proučavanjem drugih iskustava važnih za funkcionisanje države i ukupni život zajednice.⁵⁸⁰ Uticajnim esejom "*Studija uprave*" Woodrow-a Willsona, počela je era proučavanja komparativnih upravnih sistema u Sjedinjenim američkim državama, u kojoj je izneo mišljenje, da su upravne tehnike i postupanje u upravi slični u svim zemljama. Max Weber, nemački politički ekonomist i sociolog, početkom 20. veka definiše teorijski okvir društva u kojem analizira pojavu moderne uprave u različitim sistemima vlasti. Da bi

⁵⁷⁶ Stevan Lilić, u saradnji sa Katarinom Golubović, *Evropsko upravno pravo*, sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011, str.63

⁵⁷⁷ Miroslav Žugaj, Ksenija Dumičić, Vesna Dušak, *Temelji znanstvenoistraživačkog rada. Metodologija i metodika*, Drugo dopunjeno i izmenjeno izdanje, Varaždin, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i infrastrukture.

⁵⁷⁸ Peter Burnham, Karin Gilland, Wyn Grant, Zig Layton-Henry, *Metode istraživanja politike*, prijevod, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2006.

⁵⁷⁹ Guy B. Petters, *Comparing public bureaucracies: problems of theory and method*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1988.

⁵⁸⁰ Goranka Lalić Novak, *Komparativne metode u proučavanju javne uprave: potencijali i problemi*, HKJU-CCPA, 15(1):9-31

razvio birokratski racionalni model uprave, i komparirao ga sa drugim upravnim sistemima tog vremena. Komparativna javna uprava, počela se razvijati nakon Drugog svetskog rata, kao reakcija na tradicionalnu literaturu o upravi, koja je bila bazirana na nacionalne upravne sisteme zapadne Evrope i Severne Amerike. Po *Bjorkman-u*, literatura je bila normativistički usmerena na propise i regulaciju uprave, deskriptivnog karaktera, manje eksplanatorna i analitička.⁵⁸¹ Ovaj period komparativne javne uprave obeležio je odnos politike i birokratije, uticaja birokratije na proces donošenja političkih odluka i funkcionalne probleme moderne uprave.⁵⁸² Za naše područje analize, važno je istaći, da se komparativna i razvojna uprava razvijaju pod uticajem pojedinih država i međunarodnih organizacija, koje se zalažu za prenos zapadnih upravnih modela i tehnika na zemlje u tranziciji. U tom smislu, upravni sistemi se upoređuju da bi se pronašla univerzalna načela za organizaciju i delatnost javne uprave, koje je moguće pronaći u razvijenim zapadnim zemljama, a zatim ih implementirati u manje razvijene zemlje.⁵⁸³

Savremeni razvoj komparativne uprave počeo je 1980-tih, obeležile su ga dve knjige, po mišljenju *Pollitta*, grupe autora *J.D. Aberbacha*, *R.D. Putnama* i *B.A. Rockmana* pod nazivom „*Birokrati i političari u zapadnim demokratijama*“ i autora *B.G. Petersa* „*Politika birokratije*“,⁵⁸⁴ a zatim se pojavljuje sve više istraživanja specifičnih upravnih funkcija, na primer, obrazovanja, zdravstvene zaštite i drugih. Puni kapacitet komparativne javne uprave, obeležile su 90-te, koje su sa padom komunizma, privele zemlje postkomunističkog sistema EU, pa su i istraživanja proširena po sadržaju i predmetu. I drugi se faktori uticaja pojavljuju na širenje komparativne javne uprave, poput većeg umrežavanja i mobilnosti akademske zajednice, pojava stručnih časopisa iz oblasti komparativne javne uprave, ali i delovanje međunarodnih organizacija, poput OECD-a i Odbora za javni menadžment (PUMA). S obzirom na različite koncepte javne uprave, ali i modela upravnih sistema, ostvarivani su različiti rezultati, što je bio osnov za komparativna istraživanja javnih uprava u cilju povećanja administrativnih kapaciteta svih modela upravnih sistema.

2. Upravna konvergencija

Stvaranje evropskog upravnog prostora (EAS) posmatra se kao proces konvergencije, s ciljem smanjivanja različitosti među nacionalnim javnim upravama, uzimajući u obzir pravo na autonomiju upravnih modela, koja proizilazi iz suverenosti država članica. Upravna konvergencija zemalja članica, nije lak posao, jer države članice uživaju samostalnost u primeni upravnog prava, s jedne strane, dok Evropska unija ne raspolaže propisima koji se tiču javne uprave država članica, s druge strane. Može se reći da konvergencija dolazi u pravilu zbog atraktivnosti pojedinih rešenja, a ne kao posledica njihovog nametanja i zadiranja u njihova suverena prava.⁵⁸⁵ Principi EAS nisu obavezujući za države članice i države kandidate, već potreba, da bi se ojačao institucionalni kapacitet potreban za provođenje politika Evropske unije, koja se praktično oslanja na javne uprave zemalja članica. Nastajanju evropskog upravnog prostora pridonoelo je, pored saradnje javnih službenika država članica sa Komisijom i drugim telima EU, kao i između sebe, i evropsko pravo, koje počiva na prilično sličnim načelima i kriterijima javne uprave i službe u razvijenim demokratijama.⁵⁸⁶ Najvažniji su: upravljanje uz pomoć prava, srazmernost, pravna sigurnost, zaštita

⁵⁸¹ James W. Bjorkman, *Comparative Public Administration*, The Foundations of Public Administration Series, ASPA, 2010.

⁵⁸² Sabine Kuhlmann, Hellmut Wollmann, *Introduction to Comparative Public Administration*, Administrative Systems and Reforms in Europe, Northampton, 2014.

⁵⁸³ Christopher Pollitt, *Not Odious but Oneous: Comparative Public Administration*, *Public Administration*, No.89, Vol.1, pp. 114-127, 2011

⁵⁸⁴ Christopher Pollitt, *Not Odious but Oneous: Comparative Public Administration*, *Public Administration*, No.89, Vol.1, pp. 114-127, 2011

⁵⁸⁵ Anamarija Musa, *Evropski upravni prostor: Približavanje nacionalnih uprava*, *Hrvatska javna uprava*, 1/2006, str. 129.

⁵⁸⁶ Neven Šimac, *Evropski upravni prostor i evropska načela javne uprave*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2011, god.49, 2/2012, str.351-368, str.354

legitimnog poverenja, nediskriminacija, pravo biti saslušan u upravnom postupku, mogućnost odgađanja izvršenja upravne odluke, pravični uslovi dostupnosti upravnih sudova, te na kraju van ugovorna odgovornost javne uprave.”

Pollitt upravnu konvergenciju definiše kao usvajanje sličnih ili čak identičnih institucionalnih oblika i postupaka, koja prolazi kroz četiri različite faze: rasprava (*talk*), odlučivanje (*decision*), delovanje (*actions*) i postizanje rezultata (*results*). Prvu fazu, svrstava u diskurzivnu konvergenciju, putem rasprava, razmišljanja i razmene ideja o pojedinom konceptu. Drugu fazu, vidi kao konvergenciju odlučivanja, kroz formalno usvajanje određenih organizacionih oblika, procedura, tehnika ili metoda. Treću fazu, konvergenciju delovanja, prepoznaje u novim metodama ili tehnikama u praksi prilikom primene nekog zakonskog rešenja. Četvrtu fazu, konvergenciju rezultata definiše kao odgovarajući i nameravani učinak na temelju prethodno provedenih reformskih zahvata.⁵⁸⁷ Iz ove podele možemo zaključiti da do konvergencije može doći u različitim fazama, što objašnjava razlike u stepenu evropeizacije javnih uprava, jer ako se o nekom pitanju raspravlja ili donose propisi, to još uvek ne znači da u praksi dolazi do konvergencije u smislu primene istih ili sličnih procesa.

Ivan Koprić izdvaja tri faktora koji su uticali na oblikovanje evropskog upravnog prostora: *prvi*, zajedničko oblikovanje evropskih javnih politika, *drugi*, evropeizaciju provođenja javnih politika i *treći*, očekivanja raširena u zajednici evropskih građana. Nakon Lisabonskog ugovora (01.12.2009.) ojačana je uloga zajedničkih tela EU, došlo je do spajanja trećeg stuba sa prvim stubom saradnje, odnosno, spajanja policijske i pravosudne saradnje sa Evropskom zajednicom, prostor većinskog odlučivanja je proširen, a smanjen prostor donošenja odluka konsenzusom, uvedena je funkcija Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku EU, došlo je do širenja nadležnosti Suda i druge promene, koje su vodile u smeru jačanja integracije, gde je Evropska unija dobila pravni subjektivitet. Prema tome, došlo je i do zajedničkog oblikovanja evropskih javnih politika između EU i država članica. U Lisabonskom ugovoru, pominju se i agencije i druga slična tela Evropske unije, koje kontroliše Sud pravde EU. Uprkos idejama o izvršnom federalizmu, koji znači da odluke tela EU u pravilu izvršavaju javne uprave zemalja članica, osim, ako je to povereno agencijama i drugim telima EU, razvijaju se novi oblici upravne saradnje koji, po mišljenju *Hoffmana i Turka* omogućuju postojanje evropske integrirane uprave (*Europe's integrated administration*). Po njima, ona nije hijerarhijski strukturirana, već se zasniva na upravnim mrežama u kojima pored vertikalne linije „Evropska komisija- agencije EU- nacionalne agencije“, postoje i razni oblici intezivne horizontalne saradnje među nacionalnim agencijama.⁵⁸⁸ Evropska unija na javne uprave država članica utiče na način da ih 1. koristi kao mehanizam za provođenje vlastite pravne regulative, 2. sili na menjanje i odustajanje od nekih (elemenata i instrumenata) javnih politika, ali i struktura i postupaka, te 3. uključuje u postupke oblikovanja politika i donošenja političkih odluka na nivou EU. Taj uticaj nije jednostran, već obostran.⁵⁸⁹

Ključno pitanje je „šta je dovelo do upravne konvergencije, odnosno kome služi upravna konvergencija?“ Odgovor je zajednici evropskih građana. U demokratski razvijenim zemljama, građani imaju očekivanja u pogledu kvaliteta i primene politika, njihovog sadržaja, procedura i rezultata. Zajedničkim životom, učestvovanjem u oblikovanju evropskih politika, očekivanjima u odnosu na njihovo provođenje, te na druge načine dolazi do izgradnje svojevrsnog zajedničkog evropskog identiteta, koji dodatno i povratno utiče na jačanje evropske integracije.⁵⁹⁰ Propisi Evropske unije imaju direktnu primenu, tako da primenom nadnacionalnih prava od strane javnih

⁵⁸⁷ Christopher Pollitt, Clarifying Convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform, *Public Management Review*, 4:1, 471-492

⁵⁸⁸ Herwig C.H. Hofmann, Alexander H. Turk, (ed.), *EU Administrative Governance*, Chetenham, Northampton: Edward Elgar, 2006, str.74-75, 90-95

⁵⁸⁹ Ivan Koprić, Anamarija Musa, Goranka Lalić- Novak, *Evropski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012, str.137

⁵⁹⁰ Jeffrey T. Checkel, Peter J. Katzenstein (eds.) *European Identity*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

uprava, dovelo je do promena u organizacionom i funkcionalnom smislu uprava država članica, čime „postaju funkcionalno povezani „entiteti“, integrisani unutar Evropskog upravnog prostora“.⁵⁹¹ Značajni principi javne uprave spomenuti su prvi put u Rimskom ugovoru (1957), u vidu prava sudske kontrole nad upravnim odlukama institucija EU (član 173) ili obaveze obrazloženja odluka institucija Unije (član 190). Šimac nas podseća da je EU počela sa četiri osnovne slobode, slobodno kretanje roba, usluga, ljudi i kapitala, što je, po njemu značilo da su javne uprave država članica morale stvoriti administrativne uslove za te slobode. Osim toga, svi ugovori Evropske unije, tvore primarno pravo Unije i derivirano pravo Unije (*uredbe i odredbe; reglement-regulation; directive-directive*) koje postaju delom pravnih sistema država članica, pa utiču na pravne sisteme tih zemalja.⁵⁹² Države članice često kasne sa preuzimanjem obaveznih propisa Unije u svoje pravo, o čemu izveštava Evropska komisija, gde u jednom od njih stoji, da Francuska najčešće krši evropske direktive, na primer, juna meseca 2001. godine, gde je brojila 406 postupaka kršenja prava Unije. Komisija prigovara Francuskoj na period preuzimanja od 18 meseci, dok Danskoj treba 6 meseci.⁵⁹³ Derivirano pravo sadrži veliki broj odredbi koje se tiču upravne stvari u pojedinim delatnostima nadležnosti EU (na primer, sloboda konkurencije, transport, nauka, industrija itd) što se naziva *acquis communautaire*. I zbog toga, zahvaljujući evropskom pravu obaveznom za sve države članice, može se govoriti o upravnoj konvergenciji.

Najvažniju ulogu u stvaranju zajedničkih principa, odnosno konvergenciji ima Sud pravde Evropske unije, koji je s početka svog postojanja najvećim delom koristio francusko upravno pravo, da bi kasnije pravne izvore proširio na kontinentalna i anglosaksonska upravna prava. Na primer, načelo upravljanja uz pomoć prava vuče koren iz francuskog *principe de légalité* i nemačkog pojma *Rechtsstaatslichkeit*, koji su delom uporedivi sa *rule of law*. Sud pravde Evropskih zajednica je u više navrata potvrdio, a zanimljivo je istaći da je u predmetu *Commission c/ Luxembourg et Belgique* iz 1963. posebno istakao, da osnivački ugovori uspostavljaju: „*novi pravni poredak koji uređuje ovlašćenja, prava i obaveze subjekata na koje se odnosi, kao i potrebne procedure za utvrđivanje i sankcionisanje svake eventualne povrede.*“⁵⁹⁴ Dakle, pravni poredak Evropske unije ima niz posebnosti koje ga razlikuju od nacionalnog i od međunarodnog prava i tako opredeljuju njegovu primjenu od strane nacionalnih javnih uprava.⁵⁹⁵ Imajući u vidu da je Evropska unija tvorevina *sui generis*, koja ima svoje specifičnosti i nije čista državopravna tvorevina, i nije međunarodno pravna tvorevina, komunitarno pravo, je različito od klasičnog međunarodnog prava, pa se kao takvo može posmatrati kao neka vrsta zajedničkog unutrašnjeg prava za države članice.⁵⁹⁶ Primena prava Evropske unije zasniva se na osnovama doktrine direktnog dejstva i doktrine supremacije Suda pravde EU, ustanovljen praksom, koje su postale deo *acquis communautaire*.

Sledeći faktor koji je doveo do konvergencije u upravnim područjima je saradnja između službenika država-članica i službenika Evropske komisije, gde se razmenjuju iskustva, rešenja i znanja što dovodi do ujednačavanja različitih nacionalnih upravnih sistema. „Iz te saradnje i

⁵⁹¹ Nurko Pobrić, Primjena principa evropskog upravnog prostora – uslov za prijem u Evropsku uniju, CJP, Sarajevo, 2013., str.4

⁵⁹² Neven Šimac, Evropski upravni prostor i evropska načela javne uprave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2011, god.49, 2/2012, str.351-368, str.355

⁵⁹³ Capital, Pariz, br.117, juni, 2001., str. 95.-96.

⁵⁹⁴ Case 90, 91/63, *Commission v. Luxembourg & Belgium*, ECR 1217.

⁵⁹⁵ Duško Z. Glodić, Značaj izgradnje Evropskog upravnog prostora i sprovođenje reforme javne uprave za primenu prava Evropskeunije, Moderna uprava br.3 i 4, Laktaši, Grafomark, 2010., str.166

⁵⁹⁶ Videti u: Paul Craig, Gráinne de Búrca, EU Law – Text, Cases and Materials, 3rd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 178 – 228, Budimir Košutić, Uvod u Evropsko pravo, Zavod za udžbenike, Beograd, 2006, str. 59-86, Matthias Herdegen, Evropsko pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2003, str. 47-57, Denis Simon, Le système juridique communautaire, 3e Edition, Presses Universitaire de France, Paris, 2001, p. 73-81.

međusobne zaraze(...) u trokutu *Bruxelles - Strasbourg – Luxembourg*⁵⁹⁷ niču zajednički stavovi oko politika, oko upravnih načela i oko uredbenih rješenja,⁵⁹⁸ zatim razni odbori koji pomažu Komisiji za izvršavanje zakonskih normi Saveta i Parlamenta. Osnivanje i delovanje Evropske centralne banke EU (ESB), uvođenjem evro-zone, dovodi do prestanka nezavisnosti nacionalnih uprava bankarskog sistema, gde se takođe pojavljuje upravna konvergencija. Upravnoj konvergenciji doprinele su i međunarodne organizacije poput WTO, UN-a i OECD-a rešavajući probleme savremenih kretanja na globalnom nivou, poput, klimatskih promena, migracija, globalizacije i dr., uvođenjem „dobrog upravljanja“, koji svojim principima upućuje na principe evropskog upravnog prostora. Za zemlje kandidatkinje u procesu evropskih integracija, Evropska komisija u svojim Izveštajima o napretku ocenjuje stepen konvergencije u oblasti javne uprave, što govori da je reforma javne uprave jedan od strateških, političkih kriterijuma za članstvo. „Države kandidati će morati da razviju svoje uprave kako bi dostigle nivo pouzdanosti Evropskog administrativnog prostora i prihvatljiv prag zajedničkih principa, postupaka i administrativnog strukturnog uređenja. Postoji minimalni standard kvaliteta i pouzdanosti državne uprave koji države kandidati treba da postignu.“⁵⁹⁹

Instrumenti Evropske komisije bazirani su na tzv. „*screening*“-u, koji ocenjuje osnovna načela organizacije i funkcionisanja javne uprave. To znači, da je predmet procene opšte stanje javne uprave u zemlji kandidatu ili potencijalnom kandidatu za članstvo u EU, stepen odgovornosti javnih službenika, zatim pravičnost i procedure postupaka, njegovih osporavanja, što govori da se komparativnom metodom uprava država članica, dokazuje, da li se i u kojoj meri primenjuju principi evropskog upravnog prostora. Kriterijumi konvergencije koji se primenjuju na uprave kandidata polaze od temeljnih kriterijuma iz Kopenhagena i Madrida, s tim da je za razliku od zemalja proširenja iz 2004. i 2007. godine, uslov dobre javne uprave prebačen u predpristupnu fazu. Šimac ističe, da osnovni ugovori Evropske unije, kao ni čitav *acquis communautaire* – tj. ukupnost pravnih propisa EU- ne određuju izričita pravila o organizovanju ili načinu postupanja javnih uprava država članica, međutim, uslovi za pristup u EU, koje su kopenhasko i madridsko Evropsko veće postavili državama –kandidatima 1993. i 1995. pokazuju, da to nije tako, pošto među njima figurira i izričit zahtev za reformisanjem javnih uprava zemalja kandidata.⁶⁰⁰ Imajući u vidu, da ne postoji pravna stečevina EU za oblast javne uprave, zahtev za sposobnu javnu upravu, proizilazi iz primene pravne stečevine EU, *acquis communautaire*.

3. Principi upravnog prostora

Kada se skup administrativnih principa, pravila i propisa jednoobrazno primenjuju na teritoriji pokrivenoj nacionalnim ustavom, možemo govoriti o zajedničkom upravnom prostoru, gde se upravno pravo primenjuje na teritoriji suverene države. O pitanju evropskog upravnog prostora pisali smo u prethodnom sadržaju, pa ćemo istaći ono najvažnije kao uvod za dalju razradu njegovih principa. Dakle, države članice uživaju veliku administrativnu samostalnost, jer njeni osnivački ugovori, Rimski ugovor (1957) i Ugovor iz Matrihta (1992), ne definišu model za državnu upravu, potreban za članice Evropske unije. Do sada su samo određeni elementi eventualnog upravnog prava, utvrđeni osnovnim ugovorima Evropske unije i sekundarnim zakonodavstvom koje izdaje Komisija.⁶⁰¹ U Rimskom ugovoru važan princip upravnog prava jeste

⁵⁹⁷ Carlo d'Orta: *Quel avenir pour l'espace administratif européen?* In Working Paper No. 2003/W/6, str.6

⁵⁹⁸ Neven Šimac, Evropski upravni prostor i europska načela javne uprave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2011, god.49, 2/2012, str.351-368, str.356

⁵⁹⁹ Evropski principi za državnu upravu, Sigma radovi br.27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV, str.215

⁶⁰⁰ Neven Šimac, Evropski upravni prostor i europska načela javne uprave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2011, god.49, 2/2012, str.351-368, str.357

⁶⁰¹ Evropski principi za državnu upravu, Sigma radovi br.27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV, str.215

definisan u članu 173. „pravo na sudski pregled administrativnih odluka koje donose institucije EZ“⁶⁰² i u članu 190. „obaveza davanja obrazloženja administrativnih odluka EZ.“⁶⁰³

Iako, EU formalno ne uređuje državnu upravu, postoje principi upravnog prava, o kojim se može govoriti kao „neformalnom *acquis communautaire*“⁶⁰⁴ s jedne strane, dok postoji obimno zakonodavstvo vezano za sektorske politike i odredbe upravnog prava pod nazivom „*acquis communautaire*“, s druge strane. Koliko je „*acquis communautaire*“ značajan, govore pravne posledice u slučaju propuštanja sprovođenja uputstava i odredbi, koje mogu biti osnov pojedincu da tuži državu Evropskom sudu, i da naposljetku, traži odštetu⁶⁰⁵. Pojava evropskog sistema upravnog prava i zajedničke osnove vrednosti i principa za državnu upravu, doveli su do ujednačavanja nacionalnih uprava država članica. Ta pojava opisana je kao „Evropski upravni prostor“.⁶⁰⁶ Pod uticajem prava Zajednice, pravni sistemi država članica EU prolaze kroz stalni proces zakonodavnih aktivnosti institucija Evropske unije, ali, ono što je najznačajnije i prakse Evropskog suda pravde, koje dovode do izmena u načinima tumačenja principa upravnog prava u nekoj od država članica,⁶⁰⁷ što upućuje na evropeizaciju upravnog prava. Evropski administrativni prostor se odnosi na osnovna institucionalna uređenja, postupke, zajedničke upravne standarde i vrednosti u javnoj upravi, što se prepoznaje u zahtevima Evropske komisije prema kandidatima i potencijalnim kandidatima, u delu reforme javne uprave. Problemi vezani za kvalitet javne uprave država članica, je prisutan zbog razlika u primeni modela javne uprave, ali je on, svakako manje izražen, nego kod postkomunističkih zemalja, čiji problemi dolaze od institucionalnog dizajna. Ali, kao što smo već ranije pomenuli, države kandidati moraju da razviju minimalni standard kvaliteta i pouzdanosti državne uprave. Evropska komisija u svojim Izveštajima o napretku ocenjuje stepen napretka, odnosno stepen upravne konvergencije, upoređujući sa prosečnim nivoom država članica. Na primer, nivo konvergencije iz 1986. godine (kada su Portugalija i Španija pristupile EU) se promenio 1995. godine (kada su Austrija, Finska i Švedska pristupile Uniji), a i u budućnosti će biti drugačiji, kada države kandidati pristupe Evropskoj uniji.⁶⁰⁸ To znači da će države kandidati morati da dostignu budući prosečni nivo država članica.

Principe upravnog prava, možemo pronaći u ustavima, delovima različitih zakona u vezi sa državnim upravom, aktima parlamenata i praksi sudova koji se bave pitanjem zakonodavstva javne uprave. Evropski Ombudsman je predložio *Zakon o dobrom upravnom ponašanju* za institucije i organe EU, koji je Evropski parlament usvojio 2001. godine. Države članice su primenile opštu kodifikaciju administrativnih procedura koje sistematizuju u principe javne uprave. Na primer, u Austriji (od 1925), Bugarskoj (1979), Danskoj (1985), Nemačkoj (1976), Mađarskoj (1957), Holandiji (1994), Poljskoj (1960), Portugaliji (1991) i Španiji (1958). Ono što je zajedničko ovim državama jeste da su akteri u javnoj upravi obavezni da provode principe javne uprave, da oni budu podržani od nezavisnih kontrolnih tela, pravosudnim sistemom i sudskom zaštitom, parlamentarnom kontrolom, ali i kroz obezbeđivanje mogućnosti saslušanja i obeštećenja pojedincima i pravnim licima. U oblasti prava EU, najznačajnija je uloga Evropskog suda pravde, koji obavezujućim presudama definiše veliki broj upravnih principa, pozivanjem na opšte upravne principe upravnog prava, koji su zajednički za sve države članice, posebno važni: princip zakonitosti u upravi; principi proporcionalnosti, pravne sigurnosti, zaštite opravdanih očekivanja, nediskriminacije, prava na saslušanje u postupku donošenja odluka, privremenih mera, pristupa

⁶⁰² Sada član 230. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice

⁶⁰³ Sada član 253. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice

⁶⁰⁴ Vidi u Evropski principi za državnu upravu, Sigma radovi br.27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV, str.215

⁶⁰⁵ Videti presudu Evropskog suda pravde u spojenim slučajevima C-6/90 i C-9/90 „A. Francovich *et al.* v. Italy”, 1991.

⁶⁰⁶ Videti: SIGMA radovi, br. 23, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, OECD, Pariz, 1998.

⁶⁰⁷ Videti: J. Schwarze, *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, i Sweet i Maxwell, London, 1996.

⁶⁰⁸ Evropski principi za državnu upravu, Sigma radovi br.27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV, str.215

upravnim sudovima od strane pojedinaca pod jednakim uslovima, van ugovorne odgovornosti državne uprave⁶⁰⁹.

Sistematizacijom tih principa upravnog prava za razvijene demokratske zemlje Evrope, mogu se izdvojiti, za nas posebno važni principi evropskog upravnog prostora, koji su predmet dalje analize. Oni su: 1. *pouzdanost i predvidivost* (vladavina prava); 2. *otvorenost i transparentnost*; 3. *odgovornost* i 4. *efikasnost i delotvornost*. Navedena opšta načela „ugrađena“ su i u domaće pravo, ali njihova značenja još uvek nisu u dovoljnoj meri standardizovana, i variraju od slučaja do slučaja. Takođe, ona se često realno i ne primenjuju, što stvara dileme, nedoumice, pa čak i sporove kako u pravnoj teoriji tako i u pravno-sudskoj praksi.⁶¹⁰ U poglavlju koji se odnosi na ulogu i značaj evropskog upravnog prostora u procesu evropskih integracija, vodili smo se pomoćnom hipotezom: „Evropski upravni prostor nudi osnovni institucionalni aranžman principa, procesa i vrednosti čija primena omogućuje da BiH reformiše administraciju na horizontalnom i vertikalnom nivou, u skladu sa ustavnim poretom i upravno -pravnim specifičnostima, kapacitetima i potrebama,“ gde ćemo deskriptivnom analizom utvrditi njihov značaj, pa i uslov za napredak BiH u procesu evropskih integracija, imajući u vidu njeno institucionalno uređenje i asimetričnost u radu javnih uprava na više nivoa vlasti.

3.1. *Pouzdanost i predvidivost*

Pravna sigurnost postupaka i odluka državne uprave dostižu se na osnovu više principa zasnovanih na: načelu zakonitosti, načelu proporcionalnosti, načelu zabrane retroaktivnosti, načelu zaštite legitimnih očekivanja, načelu jednakosti, načelu pravičnosti, načelu brižljivog vođenja postupka, načelu saslušanja stranke, blagovremenosti u postupanju, profesionalizmu i profesionalnom integritetu, koji se mogu svrstati pod termin „pravna sigurnost“. S obzirom na broj navedenih načela i njihove primene, ovi principi se svrstavaju pod opšti princip „*pouzdanost i predvidivost*“. Cilj ovih načela jeste eliminacija arbitrarnosti iz vođenja javnih poslova. Za *Milenkovića*,⁶¹¹ pouzdanost i predvidivost je princip koji proizilazi iz principa vladavine prava“. Sličnog je mišljenja i *Šimac*, za njega „pouzdanost i predvidljivost uklanjaju arbitrarnost JU i omogućuju pravnu sigurnost građana“.⁶¹²

Vladavina prava (Rule of law, Rechtsstaat, Etat de droit) podrazumeva ostvarivanje principa najkraće rečeno, „zakonitosti u radu uprave,“ odnosno načelo zakonitost se definiše kao obaveza države da deluje u skladu sa zakonom, što podrazumeva da upravni organi donose odluke primenjujući nepristrasno opšta pravila, bez obzira na koga se odnose. Dakle, slede *princip nediskriminacije* i postupanja sa opštim pravilima sadržanim i objavljenim u odluci upravnog organa. Značaj vladavine prava, odnosno načela zakonitosti, za funkcionisanje Evropske unije proističe iz pravne prirode EU, koja ne poseduje suštinsko obeležje suvereniteta, prema tome, svaka delatnost organa EU mora biti zasnovana na njenim propisima. Tako, član 5. Ugovora o EU predviđa da Unija mora postupati „unutar granica na koje je ovlašćena ovim Ugovorom.“ U suprotnom, ako se prekrši načelo zakonitosti, Sud pravde EU će takve akte poništiti.⁶¹³ Organi javne vlasti mogu da odlučuju po pitanjima koja su zasnovana na zakonskoj nadležnosti, što znači, samo u onim stvarima koje su im zakonom propisane, i za koje su ovlašćeni da odlučuju u upravnoj stvari. U skladu s tim, zaključujemo da državni organ dobijanjem nadležnosti po nekoj stvari, stiče i odgovornost koju ne može da odbije. Ovlašćenje upravnog organa je zakonom propisano, pa tako i odluka koja nije u skladu sa ovlašćenjem upravnog organa smatra se nevažećom, odnosno biće

⁶⁰⁹ Vidi u *Evropski principi za državnu upravu*, Sigma radovi br.27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV, str.209

⁶¹⁰ Uporedi: Ljubomir Sekulić, *Osnovi upravnog prava*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2004, str.27

⁶¹¹ Dejan Milenković, *Javna uprava odabrane teme*, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.315

⁶¹² Neven Šimac, *Evropski upravni prostor i evropska načela javne uprave*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 2/2012, s. 363.

⁶¹³ Pogledaj član 230. I 231. Ugovora o Evropskoj zajednici i član 146. Ugovora o Evropskoj zajednici za atomsku energiju.

proglašena nevažećom pred sudom. Principi *pouzdanost i predvidivost* državne uprave predviđa diskreciono ovlašćenje uprave (*freies Ermessen, pouvoir discrétionnaire*), jer zakon ne može da predvidi svaku okolnost koja može proizaći iz upravne stvari. Stoga, diskrecija i arbitrnost nisu isto. Sudska praksa je razvila doktrinu diskrecionih ovlašćenja uprave koja sadrže razne principe, koji ograničavaju upotrebu diskrecionih ovlašćenja, a među njima su da uprava postupa u dobroj veri, da razumno sledi javni interes, da poštuje propisane procedure, da poštuje zahtev za jednakim postupanjem i da poštuje načelo proporcionalnosti.⁶¹⁴

Načelo proporcionalnosti se smatra subjektivnim oblikom principa vladavine prava, koji je izražen u zahtevu da državna aktivnost ne bude samo zakonita već i pravična (legitimna, odnosno društveno opravdana).⁶¹⁵ Princip proporcionalnosti je u vezi sa razumnošću, u smislu da je protivzakonito primenjivati zakon *stricto sensu*, kada se time može izazvati ishod koji nije bio predviđen zakonom, što predstavlja zloupotrebu administrativnih ovlašćenja. „Prema načelu proporcionalnosti, državna vlast ne može građanima nametnuti obaveze izuzev u onom obimu koji je neophodan kako bi se u javnom interesu postigao cilj mere.“⁶¹⁶ U pravo Evropske unije, princip proporcionalnosti prvi put je uveden odlukom o slučaju „*Liselotte Hauer v. Land Rheinland- Pfalz*“, gde je Sud načelo proporcionalnosti definisao kao: „Restriktivne mere koje Evropska zajednica preduzima moraju biti u srazmeri sa opštim interesom Zajednice, pri čemu, imaju u vidu cilj koji se želi postići, one ne smeju nesrazmerno i nedopušteno zadirati u subjektivna prava građana.“⁶¹⁷ Princip proporcionalnosti je izuzetno važan u slučaju eksproprijacije, gde postoji mogućnost uskraćivanja svojinskih prava u korist javnog interesa. Sledeća načela su posebno važna za zakonitosti u upravi.

Princip pravičnosti podrazumeva postupke kojima se štite tačna i nepristrasna primena zakona i uvažavanje društvenih vrednosti, kao što su poštovanje pojedinca i zaštita njegovog dostojanstva. Iz principa pravičnosti proizilazi *načelo brižljivog vođenja postupka*, koji se može naći u sudskoj praksi Suda EU iz oblasti prava konkurencije.⁶¹⁸ Princip brižljivog vođenja postupka može se definisati kao obaveza organa uprave da nepristrasno i brižljivo ispituju sve relevantne faktičke i pravne aspekte individualnog slučaja. Ocena da li je neka faktička ili pravna činjenica relevantna zahteva zalaženje u meritum odluke.⁶¹⁹

Načelo saslušanja stranke predstavlja osnovno načelo upravnog postupka, u smislu da, prilikom donošenja odluke, stranci se daje mogućnost da se izjasni o okolnosti slučaja, gde je obaveštenje zainteresovanih strana o upravnom postupku sastavni deo principa pravičnosti. Najvažnija odluka za ustanovljavanje načela saslušanja stranke kao osnovnog načela upravne delatnosti prakse Suda Unije je slučaj „*Transcocean Marine Paint Association v Commission*“.⁶²⁰

Načelo zabrane retroaktivnosti postoji u situacijama kada je pravilo uvedeno i primenjuje se na događaje koji su se već dogodili. Retroaktivnost se pojavljuje u sledećim slučajevima: kada datum stupanja na snagu pravila prethodi datumu objavljivanja ili kada se pravilo primenjuje na okolnosti koje su okončane pre stupanja na snagu određene mere. Evropski sud pravde je uveo zabranu retroaktivnosti i potvrdio načelo zabrane retroaktivnosti na slučaju „*Racke*“.⁶²¹

⁶¹⁴ Vidi u: Stevan Lilić, u saradnji sa Katarinom Golubović, Evropsko upravno pravo sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. 2011, str.68

⁶¹⁵ Dejan Milenković, Javna uprava odabrane teme, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.315

⁶¹⁶ T. C. Hartley, *Osnovi prava Evropske zajednice*, Beograd 1998, s. 141.

⁶¹⁷ Slučaj 44/79, *Liselotte Hauer v. Land Rheinland –Pfalz*, (1979), ECR, str.3728

⁶¹⁸ Uporedi: Hanns P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999, str.107

⁶¹⁹ Stevan Lilić, u saradnji sa Katarinom Golubović, Evropsko upravno pravo sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. 2011, str.71

⁶²⁰ Slučaj 11/74 *Transcocean Marine Paint Association v. Commission*, (1974), ECR str.1063

⁶²¹ Stevan Lilić, u saradnji sa Katarinom Golubović, Evropsko upravno pravo sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. 2011, str.70

Načelo zaštite legitimnih očekivanja leži u principu pravne sigurnosti, odnosno u legitimnim pravnim očekivanjima građana od uprave i konzistentnosti pravne odluke, koje se primenjuje u sudskoj praksi u slučajevima koja se tiču Unije i njenih službenika.

Načelo jednakosti je potvrđeno u velikom broju odredbi Ugovora. Ovaj princip zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu, polu, državljanstvu, naciji i dr. U tom smislu razlikujemo tri vrste pravnih normi Unije gde je zastupljeno načelo zabrane diskriminacije, prvo, po osnovu nacionalnosti (čl. 18 UFEU), druga, koja uređuje jednakost između polova (čl. 8, UFEU i čl. 153-154 UFEU), i treća grupa, zabranjuje diskriminaciju između potrošača i proizvođača u oblasti poljoprivrede.⁶²² Može se reći da su ove tri grupe, čest osnov za osporavanje pred Evropskim sudom pravde.

Blagovremenost u postupanju državne uprave snažno podržava principe pouzdanosti i predvidivosti.⁶²³ Zakašnjenje državne uprave u donošenju odluka i u delovanju može izazvati nezadovoljstvo, nepravdu ili ozbiljnu štetu i javnom interesu i privatnim interesima, kao posledica neadekvatnih resursa ili nedostatka političke volje. Izostanak blagovremenosti povezuje se sa neefikasnošću i nekompetentnošću državnih službenika. Zbog toga su važna zakonska pravila koja postavljaju jasne vremenske rokove u okviru kojih se stvari moraju uraditi. Zakonski okvir vezan za zapošljavanje državnih službenika i bližeg uređivanja kompetentnosti i sistema zapošljavanja zasnovanim na zaslugama, gde se redovno obezbeđuje obuka, može umanjiti nekompetentnost u državnoj upravi, što povećava doslednost primene principa predvidivosti.

Profesionalizam i profesionalni integritet u državnoj službi jačaju princip pouzdanosti i predvidivosti državne uprave. Profesionalni integritet državne službe se oslanja na pojmove nepristrasnosti i profesionalne nezavisnosti, gde nepristrasnost podrazumeva odsustvo predubedenja, odnosno naklonost ka određenom ishodu prilikom procene date situacije. Odsustvom ovog principa, dolazi do neopravdane ili nepravilne štete opštem interesu ili pravu drugih zainteresovanih strana. Ono često ima smisao predrasude ili donošenje suda iz pogrešnih pobuda. Zakonske odredbe koje se tiču državnih službenika⁶²⁴, zabranjuju državnim službenicima učešće u odlukama koje utiču na njihove lične ili stečene interese, čime ojačavaju vrednost nepristrasnosti. Uzročnici gubitka nezavisnosti državnih službenika su: mito, prinuda, nekontrolisana politička ambicija i preterana želja za unapređenjem. Mito rezultuje gubitkom nezavisnosti zarad nezakonite dobiti, prinuda generiše gubitak nezavisnosti iz straha, a politička ambicija ili profesionalna pohlepa mogu da navedu državne službenike na ulaganje i slepo pokoravanje željama njihovih nadređenih ili čak preterano uzdržavanje od sopstvenog suda.⁶²⁵ Sistem državne službe gde državni službenici imaju poseban propis kojim se reguliše njihovo pravo na napredovanje u karijeri, jasno definišu njihova prava i dužnosti, osigurava pravičan i proporcionalan nivo zarada, koji je dostupan javnosti i dobro uređen, kao i razumne disciplinske mere, čini državnu službu manje podložnom korupciji, prinudi i ulaganju, i stoga svakako doprinosi profesionalnom integritetu kao vrednosti.⁶²⁶

⁶²² Stevan Lilić, u saradnji sa Katarinom Golubović, *Evropsko upravno pravo sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. 2011, str.70

⁶²³ *Evropski principi za državnu upravu*, Sigma radovi br.27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV, str.211

⁶²⁴ *Zakon o državnoj službi i institucijama BiH* („Sl.glasnik BiH“ br.12/2002, 19/2002, 8/2003, 35/2003,4/2004,17/2004,26/2004,37/2004,48/2005, 2/2006, 50/2008-dr zakon, 43/2009, 8/2010,40/2012 i 93/2017); *Zakon o državnim službenicima Republike Srpske* („Sl.glasnik RS“ br.118/2008, 117/2011, 37/2012 i 57/2016); *Zakon o državnoj službi FBiH* („Službene novine Federacije BiH“, br.29/2003, 39/2004, 54/2004,67/2005, 8/2006,77/2006,- Odluka US, 34/2010-odluka US, 45/2010-dr.zakon, 4/2012,99/2015,9/2017-odluka US); *Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta BiH* („Sl.glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 9/2014, 4/2015-odluka AS, 17/2015-odluka AS, 37/2015, 48/2016, 9/2017, 50/2018, 8/2019-dr.zakon, 14/2019, 15/2019-ispr.,24/2020, 41/2020 i 2/2021)

⁶²⁵ *Evropski principi za državnu upravu*, Sigma radovi br.27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV, str.211

⁶²⁶ Stevan Lilić, u saradnji sa Katarinom Golubović, *Evropsko upravno pravo sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. 2011, str.74

3.2. Otvorenost i transparentnost

Principi na kojima javna uprava mora biti izgrađena su *otvorenost i transparentnost*. Njihova uloga u javnoj upravi se ogleda da putem tzv. „otvorenih vrata uprave“ prema građanima, daju mogućnost učešća i kontrole, dok princip transparentnosti garantuje legitimitet delovanja javne uprave. Od 1960-ih godina otvorena uprava pojavljuje se u razvijenim demokratijama kao vrednost. Pre toga, jedinu primenu principa otvorenosti u većini zapadnih demokratskih država je predstavljao, upravni princip da zakonski propisi mogu da stupe na snagu tek nakon objavljivanja u zvaničnom biltenu ili glasniku, i princip da su administrativne odluke primenljive nakon što se zvanično i u skladu sa propisanim postupkom proslede i budu primljene od strane onih na koje se odnose. Danas, princip otvorenosti i transparentnosti posebno je važan za državne uprave. Pod otvorenošću uprave podrazumeva se da je uprava otvorena za spoljnu kritiku, dok se pod transparentnošću podrazumeva da je, kada se posmatra izbliza, uprava „providna“ za potrebe kritike i nadzora.⁶²⁷ Princip transparentnosti regulisan je propisima koji regulišu upravni postupak i ima za cilj da obezbedi donošenje *ex aequo et bono* odluke.⁶²⁸ Ponašanje državne uprave treba da bude transparentno i otvoreno, i u tom smislu ovi principi se koriste kao instrument za vladavinu zakona, jednakost pred zakonom i odgovornost. Postoji mogućnost oznake tajnosti ili poverljivosti nekog dokumenta, ali u izuzetnim slučajevima koji se tiču nacionalne bezbednosti, ili, prilikom zaštite ličnih podataka u odnosu na treća lica. Transparentnost predstavlja mogućnost na pravo zainteresovane stranke u upravnom postupku, da pristupi dokumentima koji su u posedu upravnog organa, a koji mogu da utiču na krajnji ishod upravnog postupka. Principi otvorenosti i transparentnosti u državnoj upravi štite javni interes, time što smanjuju mogućnost zloupotrebe i korupcije, gde se o zloupotrebi odluka javne uprave brine Evropski Ombudsman, štiteći prava pojedinca da ostvari pravo na naknadu kroz žalbu. U upravnom pravu, za svaku odluku, odnosno upravnu radnju postoji nadležni organ koji je odgovoran za nju, odnosno kome pripada nadležnost. Princip otvorenosti i transparentnosti se odnosi i na javne registre, koji moraju biti dostupni za javnost. Zatim, za predstavnike vlasti, ovi principi su posebno važni jer podrazumevaju predstavljanje u javnosti, obrazloženje donesenih odluka, prihvatanje ograničenja na zarade od privatnih aktivnosti, koje moraju biti prijavljene i javne, kao i njihova imovina pre stupanja na dužnost. Princip otvorenosti i transparentnosti zahteva da svaki upravni akt ili odluku, prati obrazloženje, u kojem se daje opravdanost te odluke (zakonski okvir), pokazuje konzistentnost između činjeničnog stanja i propisa, navode činjenice i dokazi o njima, kao i pravni razlog koji se koristi. U tom smislu, obrazloženje upravnog akta ili odluke, najveću važnost ima kod odbijanja upravnog organa po nekoj upravnoj stvari, koji treba da sadrži dokaz koji je stranka predala, a koji se ne prihvata. Upravo to dokazivanje u upravnoj stvari, jeste predmet sudskih postupaka pred sudovima. Pravo na žalbu na odluku upravnog organa je predviđeno u određenom roku, što je sastavni deo obrazloženja.

U sistemu upravljanja Evropske unije, princip transparentnosti je važio za Savet, Komisiju i Parlament, pre stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma, ali ne i za ostale organe i tela.⁶²⁹ Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima, koja je nakon stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma (2009) obavezujuća za sve članice, eksplicitno garantuje „pravo svakog lica da ima pristup svom dosjeu“ (čl. 41) i „pravo na pristup dokumentima institucija Evropske unije (čl. 42). Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije član 15. propisuje se da „u cilju promovisanja dobrog upravljanja i obezbeđivanja učestvovanja građanskog društva, institucije, organe, kancelarije i

⁶²⁷ Evropski principi za državnu upravu, Sigma radovi br.27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV, str.212

⁶²⁸ Stevan Lilić, u saradnji sa Katarinom Golubović, Evropsko upravno pravo sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. 2011, str.74

⁶²⁹Regulativa EZ broj 1049/2001 Evropskog parlamenta i Saveta o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije od 30. maja 2001. godine

agencije Unije moraju da obavljaju svoj rad što je moguće otvorenije“ i ponavlja da „bilo koji građanin Unije i bilo koje fizičko ili pravno lice koje živi ili ima registrovanu kancelariju u nekoj od zemalja članica, ima pravo na pristup dokumentima koji su u posedu institucija, organa, kancelarija i agencija Unije, bez obzira na vrstu medijuma.“⁶³⁰ Pravo da javnost zna, kao osnovno ljudsko pravo u Evropskoj uniji i princip evropskog upravnog prostora, doprinela je aktivnost država članica EU u okviru Saveta Evrope. Doneto je više preporuka za ostvarivanje upravne transparentnosti od kojih su najpoznatije Preporuka Saveta Evrope br. R (81) 19 o pristupu informacijama koje su u posedu javnih organa i Preporuka Saveta Evrope br. R (2002) 2 o pristupu službenim dokumentima. Ali, kao što smo i naveli, pravo na pristup informacijama kao ljudsko pravo priznato je 2009. godine u praksi Evropskog suda za ljudska prava u dva slučaja. Prvom, Mađarska unija za građanske slobode v. Mađarske⁶³¹ i Kenedi v. Mađarske⁶³². Konvencija o pristupu službenim informacijama uvedena je 2008. godine u zemljama članicama Saveta Evrope⁶³³. U njoj je definisano da „svaka strana ugovornica će garantovati svakome, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, da ima pristup, na zahtev, zvaničnim dokumentima u posedu organa vlasti.“ Svaka država može da ograniči prava na pristup zvaničnim dokumentima, što će biti jasno određeno zakonom. Ta ograničenja su moguća kod sledećih slučajeva, odnosno u oblasti: 1. nacionalne bezbednosti, odbrane i međunarodnih odnosa; 2. javne bezbednosti; 3. sprečavanje, istrage i gonjenja krivičnih dela; 4. disciplinske istrage; 5. inspekcije, kontrole i nadzora od strane organa vlasti; 6. privatnosti i drugih legitimnih ličnih interesa; 7. komercijalnih i drugih ekonomskih interesa; 8. ekonomske, monetarne i kursne politike države; 9. ravnopravnosti stranaka u sudskom postupku i efikasnog sprovođenja pravde; 10. životne sredine i 11. diskusije unutar ili između organa vlasti u vezi ispitivanja određene stvari i za Veliku Britaniju 12. da vladarska porodica i članovi tog domaćinstva, odnosno šefa države budu izuzeti od slobodnog pristupa.⁶³⁴ Iz prethodnog se mogu izdvojiti karakteristike ograničenja upravne transparentnosti i to u slučajevima kada su u pitanju: nacionalna bezbednost, poštovanje privatnog i porodičnog života i zaštita ličnih podataka.

3.3. Odgovornost

Razvijena demokratska društva od javne uprave zahtevaju odgovornost u smislu, da organ ili pojedinac mora da opravda svoje postupke drugoj osobi ili organu. Upravno pravo predviđa i zakonski definiše da upravni organ za svoje postupke odgovara zakonodavnim ili sudskim organima, putem zakonski predviđenih mehanizama. Ti mehanizmi su definisani kao sudski nadzor, žalba višem upravnom organu, istražni postupak pred Evropskim ombudsmanom, inspekcije od strane posebnog odbora drugog tela ili komisije. Princip odgovornosti je lakmus papir za druge upravne principe poput vladavine prava, otvorenosti, transparentnosti, nepristrasnosti i jednakosti pred zakonom, što ovaj princip definiše kao preduslov za princip pouzdanosti i predvidivosti, ali i principa efikasnosti i delotvornosti državne uprave. Odgovornost je u upravnom pravu konkretna i zakonom definisana, a to znači da se odgovornost obezbeđuje kroz niz prilično formalnih postupaka, za koje je predviđen nadzor. Nadzor u upravi, *Pusić* definiše kao „uspoređivanje stvarne djelatnosti upravnih organizacija, odnosno rezultata te djelatnosti s djelatnošću odnosno s rezultatima koje smo očekivali na temelju naprijed utvrđenih kriterija.“⁶³⁵ Dok, za *Pobrića*, „nadzor

⁶³⁰ Pogledati član 11. Ugovora o EU: „Institucije moraju da održavaju otvoren, transparentan i redovan dijalog sa predstavničkim udruženjima i građanskim društvom.“

⁶³¹ Slučaj *Tarsasag a Szabadsagjogokert v. Hungary* (predstavka br.37374/05): presuda od 14.aprila 2009.godine

⁶³² Slučaj *Kenedi v. Hungary* (predstavka br.31475/05);presuda od 26. maja 2009. godine

⁶³³ Konvencija o pristupu službenim dokumentima usvojena od strane Komiteta ministra Saveta Evrope 27. novembra 2008. godine.

⁶³⁴ Videti u : Stevan Lilić, u saradnji sa Katarinom Golubović, *Evropsko upravno pravo sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. 2011, str.74

⁶³⁵ Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 2002, str.346

je širi, a kontrola užu pojam, odnosno kontrola je najjači vid nadzora, jer ona, pored provjeravanja i ocjenjivanja nečijeg rada, obuhvata i pravo na intervenciju zbog izrečene negativne ocjene.⁶³⁶

Cilj nadzora je da garantuje administrativni princip zakonitosti u upravi, jer je neophodno zaštititi i javni interes i prava pojedinaca, prema tome, nadzor procenjuje da li državni organi izvršavaju svoje funkcije delotvorno, efikasno i na vreme, te da li se pridržavaju upravnih principa i postupaka utvrđenih opštim (zakonom) ili posebnim normama (pravilnicima). Nadzor je usmeren na rad službenih lica, koji deluje iz tačno definisanih institucija poput: sudova, tužilac, zaštitnik građana (Ombudsman), unutrašnja i spoljna kontrola, inspektorati, organi koji postavljaju standarde, parlamentarni odbori, mediji itd. Poznati su i drugi oblici nadzora i kontrole, poput *političke i pravne kontrole*, gde se na upravu utiče u vezi s njenim položajem u sistemu vlasti ili u vezi sa zakonitošću njenog rada, zatim redovna i povremena, ekskluzivna i inkluzivna, kao i na *represivna i preventivna*. Prva, represivna obuhvata mogućnost izricanja sankcije za pogrešan rad, a druga, preventivna se završava konstatovanjem pogrešnog rada bez mogućnosti izricanja sankcija. Generalno, cilj nadzora ovih institucija jeste jačanje principa vladavine prava, transparentnosti, odgovornosti, delotvornosti i efikasnosti, koji su nevidljivi stub u javnoj upravi, čime štite prava pojedinaca i javni interes.

3.4 Efikasnost i delotvornost

Efikasnost u radu državne uprave, se relativno skoro pojavio, odnosno, princip efikasnosti je zaživio kada je država postala pružalac javnih usluga, pa je produktivnost postala značajan element uprave. Razlog ulaska u grupu najvažnijih principa EAS, principa efikasnosti je što je on tipično upravljački princip, koji omogućava postizanje rezultata efikasnim korišćenjem resursa. Da bi postigli efikasnost u radu, strukture upravljanja neretko su u sukobu sa vladavinom prava i zakonom propisanim postupkom kao političkom i demokratskom vrednošću. Razlog tome, vide u ograničenjima zakonskih postupaka, koja po njima štete efikasnosti, na način korištenih resursa i ostvarenih rezultata. Efikasnost podrazumeva poseban odnos između uloženog i ostvarenog u smislu da, sa jedne strane, vodi računa o zahtevima ekonomičnosti, a sa druge, o političkim imperativima poštovanja ljudskih prava u ostvarenju legitimnih socijalnih ciljeva.⁶³⁷ U tom pravcu, uprava je raznim rešenjima dala mogućnost na primer, poveravanjem kroz ugovaranje (*outsourcing*) javnih upravnih aktivnosti privatnom sektoru, dok država zadržava ulogu kreiranja javne politike i nadzora nad ugovorom. Zakon o javnim nabavkama su izuzetno važan deo upravnog prava, koji se Direktivama o javnim nabavkama⁶³⁸ pokazao kao važan izvor homogenizacije pravnih principa širom Evrope. Pred Evropskim sudom pravde Komisija je pokrenula postupke zbog povreda načela efikasnosti u slučaju „Evropska komisija v. Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske (C-187/09)“⁶³⁹, zbog propuštanja obaveza predviđene Direktivom.

⁶³⁶ Nurko Pobrić, Primjena principa evropskog upravnog prostora – uslov za prijem u Evropsku uniju, CJP, Sarajevo, 2013.,str.11

⁶³⁷ Videti u: G. Dawis, P.Larkey, The Search for Government Efficiency, New York, 1996

⁶³⁸ Direktiva 2004/18/EZ o usklađivanju postupaka za dodelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci roba i ugovora o pružanju usluga od 31. marta 2004.godine; Direktiva 2004/17/EZ kojom se usklađuju postupci nabavke subjekata koji deluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga od 31. marta 2004. godine; Direktiva Saveta 89/665/EEZ o usaglašavanju zakona, propisa i administrativnih odredaba u domenu primene postupaka revizije kod dodele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima od 22. decembra 1989. godine; Direktiva Saveta 92/13/EEC koja usklađuje zakone, propise i administrativne odredbe koje se odnose na primenu pravila Zajednice na postupke nabavke subjekata koji posluju u sektorima vode, energije, saobraćaja i telekomunikacija od 25. februara 1992. godine.

⁶³⁹ Slučaj C-187/09 Evropska komisija protiv Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske- presuda Suda od 10.decembra 2009. godine (propuštanje države članice da ispuni obaveze po Direktivi 2006/40/EC o klimatizaciji u motornim vozilima-nepotpuna harmonizacija).

Pravo Evropske zajednice traži efikasnu upravu, posebno kada su u pitanju primene direktiva, uredbi i uputstava, što je obavezalo nekoliko država članica EU da izmene mehanizme donošenja odluka, kako bi bile sposobne da efikasno i delotvorno sprovedu evropsko zakonodavstvo. Odnosno, princip uprave koji utiče na dinamiku evropskog zakonodavstva jeste princip efikasnosti i delotvornosti. Delotvornost obezbeđuje uspešno postizanje ciljeva i rešavanje problema koje joj postavljaju zakon i vlada, što se postiže analizom i ocenom postojećih javnih politika, kao i procenom njihovog sprovođenja. Često se upravnom pravu, propisima, pravilnicima i uredbama poziva na „3E“ princip, odnosno, ekonomičnost, efikasnost i efektivnost kojima zajedno sa vladavinom prava rukovode javne uprave i javni službenici u vođenju postupaka i donošenju odluka. Na primer, u zapadnim demokratijama, novijim ustavima, poput španskog (1978), princip efikasnosti i delotvornosti je ustavni princip zajedno sa vladavinom prava, transparentnosti i nepristrasnosti.

Lilić ističe, da je za ostvarivanje efikasnosti u upravi najjače sredstvo e-uprava. E -upravu definiše kao koncept „u okviru kojeg se informatička i komunikaciona tehnologija koristi na svim područjima javne uprave i na osnovu kojeg se državna uprava transformiše i redefiniše kao javna služba“. ⁶⁴⁰ Evropska unija e – upravu definiše kao „korišćenje informatičke i komunikacione tehnologije, posebna upotreba interneta kao sredstva za postizanje dobre uprave (*good governance*)(...) da bude orijentisana ka građanima i linkovana (*inter-linked*), i kao takva predstavlja reformu i modernizaciju javne prave u strateškom pravcu stvaranja informatičkog društva“. ⁶⁴¹

4. Delovanje institucija Evropske unije

Dominantnu ulogu u razvoju zajedničkih principa upravnog prava u Evropskoj uniji ima *Evropski sud pravde*. Praksa Suda je osnovni izvor opšteg upravnog prava Evropske unije. U početku je sudska praksa Suda bila pod uticajem pravnih sistema prvih država članica, najviše francuskog koncepta upravnog prava, da bi se pod uticajem država članica i njihovih upravnih tradicija diverzifikovala. Međutim, pored različitih upravnih tradicija, razvijene demokratije imaju slične efekte u praksi, u smislu da “uprava kroz pravo” je princip koji je potekao iz francuskog „*principe de légalité*“, kao i iz nemačkog koncepta „*Rechtsstaatlichkeit*“, koji su manje-više bliski britanskom konceptu *vladavine prava (rule of law)* ili primena koncepta “pravičnog postupka” može se pratiti unazad do britanske i nemačke pravne tradicije ili princip proporcionalnosti koji potiče iz nemačke pravne tradicije.

Delovanje Suda pravde u tumačenju primarnog prava EU je rezultat sudske prakse i njegove jurisprudencije, odnosno, principa direktne primene i suprematije komunitarnog prava nad nacionalnim pravima država članica. Upravo su to elementi koji su odvojili osnivačke akte Unije od tradicionalnih međunarodnih ugovora i približili ih nacionalnim ustavima federalnog tipa, što se najčešće naziva „konstitucionalizacija osnivačkih ugovora“. ⁶⁴² Zbog toga ne čudi zaključak da je Sud pravde neobično uticajan međunarodni sud ⁶⁴³, koji ima elemente pravosudnih organa u savremenom međunarodnom pravu, ali i nešto više od toga. Ipak, najznačajnija uloga Suda pravde Evropskih zajednica jeste da ima značajan uticaj na razvoj pravnog sistema Unije.

Objašnjenja uloge Suda tražena su i među teorijama međunarodnih odnosa, gde neofunkcionalistička teorija posmatra kao potpuno opremljen da odlučuje i protiv interesa država

⁶⁴⁰ Stevan Lilić, u saradnji sa Katarinom Golubović, *Evropsko upravno pravo sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. 2011, str.79

⁶⁴¹ Stevan Lilić, u saradnji sa Katarinom Golubović, *Evropsko upravno pravo sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. 2011, str.80

⁶⁴² Christoph Schmid, *Ways out of the Maquis Communautaire: On Simplification and Consolidation and the Need for Restatement of European Primary Law*, *EUI Working Paper RSC No. 99/6*, str.2

⁶⁴³ Karen Alter, *Who are the „Master of the Treaty? European Governments and the European Court of Justice“*, *IO*, Winter 1998, Vol.52, Issue 1, str.121

članica-tako on treba da ima autonomiju na osnovu podele prava i politike i inherentne legitimacije suda kao pravnog aktera, i činjenice da on može koristiti ovu svoju autonomiju kako bi presuđivao državama.⁶⁴⁴ Neorealisti tvrde da, države članice ipak imaju značajnu meru kontrole nad Sudom, te on nema baš punu nezavisnost da odlučuje suprotno interesima velikih država članica- ovakav stav, u krajnjoj konsekvenci vodi tvrdnji da kao i svaki drugi međunarodni sud, Sud pravde EU mora zavistiti od vlada i mora poštovati njihove interese.⁶⁴⁵ Zabrinutosti da su institucije EU nedemokratske, netransparentne, birokratskog karaktera i udaljene od građana EU, uspostavljena je institucija *Evropskog ombudsmana* Mاستrihtskim ugovorom. Svuda gde uprava obavlja svoju delatnost, postoji mogućnost loše uprave (*maladministration*). Pod ovim pojmom podrazumeva se veliki broj svakodnevnih propusta organa uprave.⁶⁴⁶ Odredbama Mاستrihtskog ugovora Evropski ombudsman je nadležan za slučajeve loše uprave institucija prvog stuba EU, sa izuzetkom sudova kada deluju u svojstvu sudskih organa. Evropski ombudsman može pokrenuti istragu protiv sudskog organa, ali predmet žalbe mora biti samo i isključivo upravni aspekt aktivnosti sudova. Ugovorom iz Amsterdama proširuju se nadležnosti Evropskog ombudsmana na treći stub EU i organe zadužene za ovaj stub – policijske i organe za sudsku saradnju u krivičnim pitanjima. Evropski ombudsman ima dvostruku ulogu, s jedne strane, on je zaštitnik građana jer se javlja kao mehanizam kontrole institucija EU, koji istražuje pritužbe u vezi sa slučajevima loše uprave i preporučuje odgovarajuće mere, tamo gde je to neophodno. Sa druge strane, Evropski ombudsman je od izuzetnog značaja za same institucije EU jer im pomaže da unaprede svoju delatnost, ukazujući im na propuste u njihovom radu i usmeravajući njihove aktivnosti.⁶⁴⁷ Model Evropskog ombudsmana je forma klasičnog ombudsmana na nacionalnom nivou, samo smešten u supranacionalnom nivou, koji sprovodi kontrolu propisa od strane javne uprave, utvrđujući nepravilnosti i preduzimajući odgovarajuće mere. Evropski ombudsman istražuje nepravilnosti u javnoj upravi u slučajevima gde se pojavljuje diskriminacija, zloupotreba ovlašćenja, nedostatak informacija, ne pružanje informacija, odlaganje postupaka nepravilno vođenje postupaka, odnosno, sve ono što se sukobi primeni principa evropskog upravnog prostora.

4.1. *Evropski sud pravde*

Sud pravde evropskih zajednica (*the Court of Justice of the European Communities, Cour de justice des Communautés européennes*) je zvanični naziv sudske institucije koja pripada insitucionalnom sistemu Unije. Kao termin se pojavljuje u članu 35. Ugovora o Evropskoj uniji. Za ovaj sud postoji više kolokvijalnih naziva u upotrebi, na primer, Ugovor o osnivanju Evropske zajednice u prečišćenom tekstu koristi naziv „Sud pravde“ (*the Court of Justice, la Cour de Justice*), zatim najviše korišten naziv „Evropski sud pravde“ (European Court of Justice) ili skraćeno ESP (ECJ). Nekad se desi da dođe do zabune manjih poznavalaca institucija EU, prilikom razlikovanja Evropskog suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu koji deluje u okviru Saveta Evrope na osnovu Konvencije o zaštiti ljudskih prava. Sedište Suda pravde Evropskih zajednica je u Luksemburgu, stoga ga u nekim krugovima nazivaju „Luksemburški sud“ (*the Luxembourg court*).

Naziv „Sud pravde evropskih zajednica“ dolazi iz istorije evropskih integracija, jer osnivanjem Evropske zajednice za ugallj i čelik 1951. godine, članom 31 Ugovora o osnivanju, predviđen je sud, koji bi bio nadležan za tumačenje i primenu tog ugovora. Kasnije, Evropska ekonomska zajednica i EUROATOM, predvideli su da svaka od ovih zajednica ima sud. Izbegavanjem umnožavanja institucija, 25. marta 1957. godine, potpisana je Konvencija o određenim institucijama koje su zajedničke evropskim zajednicama. Tako je 1959. godine formiran

⁶⁴⁴ Primer: Joseph Weiler, *The Transformation of Europe*, Yale Law Journal, 1991, No.100, str.23-24

⁶⁴⁵ Karen Alter, *Who are the „Master of the Treaty?“*, str.122

⁶⁴⁶ Vidi: Marko Davinić, *Evropski ombudsman i loša uprava*, službeni glasnik, Beograd, 2013, str.19

⁶⁴⁷ Vidi: Marko Davinić, *Evropski ombudsman i loša uprava*, službeni glasnik, Beograd, 2013, str.20

jedinstveni sud koji je imao nadležnost na osnovu svakog od tri ugovora o osnivanju, Sud (pravde evropskih zajednica).⁶⁴⁸ U Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice, njegovom petom delu, u četvrtom odeljku pod naslovom: *THE COURT OF JUSTICE, LA COUR DE JUSTICE*, odnosno Sud, obuhvata članove od 220-245. Već u prvim njegovim članovima, definisano je postojanje Suda (viša instanca) i Prvostepenog suda (niža instanca), a nedavno i obrazovanog Službeničkog tribunala.

Evropski sud pravde čini 27 sudija, odnosno po jedan iz svake države članice. Sudije (*judges, juges*) se imenuju iz reda nezavisnih ličnosti koje imaju potrebne kvalifikacije za postavljanje u najviša sudska zvanja u svojim državama ili koje su priznati pravni stručnjaci.⁶⁴⁹ Iako, u vreme osnivanja Suda, pravno obrazovanje nije bilo uslov za imenovanje, pa su tako u toku 50-tih godina za sudije imenovani i jedan ekonomista i jedan sindikalni funkcioner.⁶⁵⁰ Za sudije ESP nema propisane starosne penzije, tako da su na tu funkciju stupale i sudije u 70-tim godinama. Ono što je specifično za izdvojiti jeste, da bi se ostvario određeni kontinuitet u radu Suda, mandat sudija ne ističe u isto vreme, već naizmenično-svake tri godine mandat prestaje približno polovini sudija. Statut Suda EZ član 9. predviđa da se naizmenično zamenjuju četrnaest i trinaest sudija.⁶⁵¹ Sudije ESP se imenuju na šest godina, uz mogućnost reizbora, dok sudije između sebe biraju predsednika suda na period od tri godine, uz mogućnost reizbora. Sudijska funkcija nespojiva je sa obavljanjem bilo koje druge političke, upravne ili profesionalne funkcije.⁶⁵² Imenovanje sudija obavljaju saglasno vlade država članica, tako da svaka država članica predlaže svog kandidata, o kome odlučuju sve države zajedno. Predsednika suda biraju sudije iz svojih redova sa mandatom od tri godine i mogućnošću ponovnog reizbora. Interesantno je pozicioniranje sudija tokom suđenja gde, kada su u punom sastavu, predsednik Suda sedi u sredini, a sa njegove desne i leve strane, prema hijerarhijskom redosledu, raspoređuju se njegove kolege sudije. Hijerarhija se određuje prema dužini službe, a ako je dužina službe jednaka, prema godini starosti. Mesto sa desne strane je hijerarhijski značajnije nego mesto sa leve strane.⁶⁵³

Osnovna nadležnost Suda, prema Ugovoru o osnivanju EZ, jeste da obezbedi da se prilikom primene i tumačenja Ugovora poštuje pravo koje sud provodi primenom različitih postupaka.⁶⁵⁴ Ipak, da bi postigao rešenje koje smatra pravilnim, Sud, ponekad koristi i pravo da izađe van Ugovora. Ova formulacija nagoveštava da iznad pisanog prava, sadržanog u Ugovoru o osnivanju EZ, postoji i nepisano pravo, odnosno pravo kao ideja, koju Sud treba da štiti svojim odlukama.⁶⁵⁵ ESP je nadležan da rešava sporove u svim slučajevima, kada se na određenu pravnu stvar primenjuje pravo Evropske unije. Ugovorom o EZ, nadležnost suda je propisana za tri oblasti. *Prva*, po tužbi zbog povrede Ugovora, odnosno ugovorne obaveze, koju po tom osnovu protiv države članice može podneti Komisija ili druga država članica.⁶⁵⁶ *Druga* oblast se odnosi u slučajevima po tužbi Komisije ili države članice o nadležnosti, bitne povrede pravila postupka, povrede ugovora ili drugog propisa, ili prekoračenja ili zloupotrebe ovlašćenja. *Treća oblast*, kada nacionalni sudovi zahtevaju od Suda da donese mišljenje u vezi sa primenom Ugovora, kao i tumačenja akata koji su doneli upravni organi, ako se to pitanje postavi u sporu pred nacionalnim sudom. Odnosno, nacionalni sudovi su dužni da zatraže mišljenje ESP, kada se postavi pitanje u

⁶⁴⁸ Vidi A. Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, Second edition, Oxford, 2006, str.6-7

⁶⁴⁹ Maja Stanivuković, *Pojedinac pred Sudom evropskih zajednica*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str.18

⁶⁵⁰ Nevenko Misita, *Pravo Evropske unije*, Sarajevo, 2000, str. 494

⁶⁵¹ Maja Stanivuković, *Pojedinac pred Sudom evropskih zajednica*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str.18

⁶⁵² Statut Suda, član 4. st.1. i 2.

⁶⁵³ L.N.Brown, T. Kennedy, str.52 u Maja Stanivuković, *Pojedinac pred Sudom evropskih zajednica*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str.19

⁶⁵⁴ Ugovor o EZ, član 220., stav 1

⁶⁵⁵ H.Schepel, E. Blankenburg, *Mobilizing the European Court of Justice* u knjizi: G de Burca, J.H.H. Weiler, *The European Court of Justice*, Oxford University Press, 2001, str.10

⁶⁵⁶ Vidi: Epaminondas Spiliotopoulos, *Greek Administrative Law*, Ant. N. Sakkoulas (Athens), Bruylant (Brussels), 2004.

vezi sa primenom Ugovora ili tumačenja akata koje su doneli organi Unije, protiv čije odluke nema pravnog leka u domaćem pravnom sistemu. Polazeći od toga da je nadležnost Suda istovremeno i raznovrsna i kompleksna, može se zaključiti da on u pojedinim slučajevima ima ulogu međunarodnog suda (*international court*)- kada tumači odredbe ugovora, ustavnog suda (*constitutional court*)- kada se bavi pitanjima kontrole zakonitosti, drugostepenog suda (*appellate court*)- kada su u pitanju odluke po prethodnim pitanjima i upravnog suda (*administrative court*)-u službeničkim sporovima.⁶⁵⁷

Engleska autorka Penelopa Kent, kao glavne funkcije Suda izdvaja sledeće:

- da obezbedi primenu prava Zajednice bez obzira na političke obzire,
- da obezbedi jednoobrazno tumačenje prava Zajednice na celoj njenoj teritoriji,
- da rešava sporove između država članica i Zajednice, kao i između samih institucija Zajednice i
- da štiti subjektivna prava državljana Zajednice.⁶⁵⁸

Praksa ESP ima veoma važnu ulogu u pogledu nastanka i uobličavanja upravnog prava Evropske unije, kao i stvaranju pravnog sistema EU i postavljanju pravnih temelja koji su neophodni za funkcionisanje Evropske unije. Najznačajnija, ako ne i glavna uloga u procesu oblikovanja upravnog prava EU, pripada ESP. Uloga Suda je posebno značajna u uvođenju i interpretaciji pojedinih pravnih principa koji i danas čine temelj komunitarnog pravnog sistema: princip prvenstva komunitarnih akata, princip direktne primene i direktnog efekta propisa EU u okviru jedinstvenog pravnog sistema EU koji je neposredno uključen u nacionalne pravne sisteme.⁶⁵⁹ U tom smislu, kroz proces usklađivanja upravnog prava pojedinih država članica sa pravom Unije, govorimo o harmonizaciji (*harmonisation*) evropskog prava. Na primer, upravno pravo EU se primenjuje u Francuskoj tako da, Državni savet nastavlja sa tradicijom da svojim odlukama i praksom stvara nove upravno-pravne institute, ali nizom svojih odluka, Državni savet je prihvatio superiornost međunarodnog prava, posebno prava EU u odnosu na nacionalno pravo Francuske. Tako je, Državni savet svojom odlukom prihvatio da opšta pravna načela mogu biti izvedena iz međunarodnih konvencija (na primer, u materiji prava izbeglica), zatim da su direktive Evropske zajednice obavezne za države članice zajednice, da francuski zakoni koji nisu u skladu sa međunarodnim ugovorima, ne mogu da se primenjuju saglasno članu 55. Ustava Francuske Republike, da je sudija ovlašćen da sam tumači međunarodne konvencije bez obaveznog obraćanja Ministarstvu inostranih poslova, kao i da francuski zakonodavac mora poštovati pravo izvedeno iz prava Evropske zajednice, odnosno njenih regulativa i direktiva.⁶⁶⁰

Harmonizacija upravnog prava EU i nacionalnog upravnog prava zemalja članica proizvela je značajne promene u nacionalnim pravnim sistemima. Tome su doprineli, stalni kontakti javnih službenika zemalja članica i javnih službenika Evropske komisije, razvoj posebnog evropskog sistema upravnog sudstva, kao i stvaranje zajedničkog sistema upravnih vrednosti i principa. Kao rezultat celog tog složenog procesa, stvoren je poseban evropski sistem upravnog prava, koji neki autori nazivaju „evropski upravni prostor” (*European Administrative Space*),⁶⁶¹ na čijim principima insistira Evropska komisija, da bi se izgradio administrativni kapacitet, koji će zemljama koje nameravaju da se priključe EU, olakšati, ali pre svega omogućiti ulazak u EU. Kada zaposleni u

⁶⁵⁷ Stevan Lilić, *Evropski sud pravde i upravno pravo EU*, UDK 342.9 (4-672EU), str. 7

⁶⁵⁸ Vidi P.Kent, *Law of European Union (Frameworks)*, London, 2001, str.28 u Maja Stanivuković, *Pojedinac pred Sudom evropskih zajednica*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str.18

⁶⁵⁹ Stevan Lilić, *Evropski sud pravde i upravno pravo EU*, UDK 342.9 (4-672EU), str. 7

⁶⁶⁰ Vidi: Dragaš Denković, *Guy Braibant, Le droit administratif français*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 3–4, 1993 str. 452.

⁶⁶¹ Vidi: SIGMA Paper No. 23: *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, OECD,1998, str. 14–15. (Izvor: www.oecd.org/puma/sigmaweb).

organima EU, nezadovoljni odlukama u vezi svojih zaposlenja, postupkom zapošljavanja ili penzijama povedu spor, oni to čine pred Sudom pravde, koji tada preuzima ulogu upravnog suda za radne sporove predviđena članom 236. Ugovora o osnivanju evropske zajednice. Do osnivanja Prvostepenog suda (1989), radni sporovi su bili u nadležnosti Evropskog suda pravde, a danas je njegova drugostepena uloga, odnosno viša instanca, po žalbi na odluku Prvostepenog suda. Dobar primer je slučaj „*Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority*“ u kojem Helen Maršal je otpuštena u 62 godini nakon 14 godina rada za tuženi državni zdravstveni organ zato što je prekoračila uobičajeno starosno doba za penzionisanje koje se primenjuje na žene. Prema nacionalnom zakonodavstvu Ujedinjenog Kraljevstva, nije postojala obaveza da se žene penzionišu kada navrše 60 godina starosti. Zakon UK o zabrani diskriminacije od 1985. godine isključio je ovo pitanje iz svog polja primene. Gospođa Maršal se poziva na argument da je njeno otpuštanje u suprotnosti sa *Direktivom 76/207* o jednakom tretmanu muškaraca i žena u pogledu zapošljavanja od 1976. godine. Apelacioni sud UK postavio je pitanje ESP da li ona može da se poziva na odredbe direktive u odnosu na pomenuti organ. Presuda Suda od 26. februara 1986. godine u predmetu C-152/84⁴⁹ navodi sledeće: „...Moramo podsetiti da...kad god su odredbe direktive u pogledu svoje sadržine bezuslovne i dovoljno precizne, pojedinci se mogu na njih pozvati protiv države ukoliko država u propisanom roku ne unese direktivu u nacionalno pravo ili ukoliko je unese na neispravan način. (...) U pogledu argumenata da se pojedinac ne može pozvati na direktivu protiv drugog pojedinca, treba naglasiti da na osnovu člana 189. Ugovora o osnivanju EZ, direktiva ima obaveznu snagu...samo u odnosu na „svaku državu članicu kojoj je upućena“. Iz toga sledi da direktiva ne može sama od sebe da stvara obaveze za pojedince i da se na odredbe direktive kao takve ne može pozivati protiv toga lica. Stoga se mora ispitati da li u ovom slučaju treba smatrati da je tuženi postupao kao pojedinac. (...)U tom pogledu, mora se istaći da ako neko lice koje učestvuje kao stranka u sudskom postupku može da pozove na direktivu protiv države, ono to može učiniti bez obzira na svojstvo u kome država deluje, to jest, kao poslodavac ili kao državni organ. U oba slučaja neophodno je sprečiti da država izvuče korist iz toga što je propustila da se povinuje pravu Zajednice. Argument koji je iznelo UK da bi mogućnost da se tužilac pozove na odredbe direktive protiv tuženog kao državnog organa, dovela do arbitrarne i nepravične razlike između prava državnih nameštenika i zaposlenih u privatnim preduzećima ne daje osnov za bilo kakav drukčiji zaključak. Takva razlika bi se lako mogla izbeći da je država članica koja je u pitanju ispravno unela direktivu u nacionalno pravo“.⁶⁶²

Zakoničnost akata je nadležnost Suda, gde Evropski sud postupa kao ustavni i kao upravni sud. Preduslov za ocenu zakonitosti jednog akta je, da mora da bude akt koji je usvojila neka institucija Zajednice, jer akti nacionalnih organa ne mogu biti predmet tužbe za poništaj, da proizvodi pravna dejstva i mora da bude konačan.⁶⁶³ Na primer, slučaj „*Haegemann v. Belgian State*“⁶⁶⁴, gde se belgijski sud obratio za tumačenje nekih odredbi Atinskog sporazuma, na koji se pozvala firma Haegemann, tvrdeći da je on od značaja za rešenje spora. Ali, s obzirom da se radi o Sporazumu o pridruživanju, poznatom kao Atinski sporazum, ESP je prvo morao odlučiti o tome da li je uopšte nadležan za njegovo tumačenje. S obzirom da pregovore o zaključenju međunarodnih ugovora vodi Komisija, a Savet zaključuje u ime Zajednice. Presuda ESP u delu glasi: „(...) u skladu sa prvim stavom člana 177. Ugovora o osnivanju EEZ, „Sud je nadležan da odlučuje o prethodnom pitanju koje se tiče (...) tumačenja akata institucija Zajednice. Atinski sporazum (...) je zaključio Savet u skladu sa članovima 228 i 238 Ugovora. Ovaj Sporazum je stoga, što se Zajednice tiče, akt jedne od njenih institucija u smislu tačke (b)1. stava člana 177. Odredbe Sporazuma, od njihovog stupanja na snagu, čine sastavni deo prava Zajednice. Stoga je Sud, u okvirima ovog

⁶⁶² Slučaj *Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority*, u predmetu C -152/84 ⁴⁹

⁶⁶³ Uporedi: Aleksandra Čavoški, Ana Knežević Bajović, Dušan Popović, *Evropski sud pravde*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2006, str. 72–74.

⁶⁶⁴ Slučaj *Haegemann v. Belgian State*, presuda Suda od 30. aprila 1974. u predmetu 181/73 ¹⁰

pravnog poretka, nadležan da odlučuje o prethodnom pitanju koje se tiče tumačenja ovog Sporazuma.“

S tim u vezi, u predmetu *European Parliament v. Council*, Sud je zaključio da odluke koje donose predstavnici država članica kada nisu u svojstvu članova Saveta ne mogu biti ispitivane u postupku za poništaj.⁶⁶⁵ Tužbu za poništaj mogu podneti privilegovani tužioci, a oni su: države članice, Savet, Komisija, Evropski parlament, Finansijski sud i Evropska centralna banka⁶⁶⁶. Tužbu mogu podneti i neprivegovani tužioci a oni su: pravna i fizička lica koja podižu tužbu, u smislu, ako fizičko ili pravno lice podiže tužbu protiv akta koji se odnosi na to lice (npr. neka odluka Komisije), pretpostavlja se da su ispunjeni uslovi za podnošenje tužbe. Međutim, ako lice želi da pokrene postupak za poništaj akta koji se odnosi na drugo lice ili se radi o opštem aktu, treba da dokaže da ga akt „neposredno i pojedinačno pogađa“.⁶⁶⁷ Evropski sud za pravdu postupa samo po tužbama privilegovanih tužioca, a Prvostepeni sud je nadležan u drugim slučajevima. Upravna jurisdikcija Suda pravde nadležna je za oblast zaštite ljudskih prava u okviru Zajednice (Unije), kada se odnosi na povredu ljudskih prava od strane same Zajednice (Unije). Mogućnost pokretanja postupka postoji kada su ova prava povređena od strane država članica. U praksi, kada se desi povreda ljudskih prava, sudsku zaštitu pružaju sudovi članica i poseban mehanizam u okviru Evropskog saveta, Evropski sud za ljudska prava⁶⁶⁸. Kada Evropski sud pravde kontroliše zakonitost akata Zajednice u pogledu poštovanja ljudskih prava, on nema nadležnost za primenu Evropske konvencije o ljudskim pravima, jer Konvencija nije deo pravnog poretka Zajednice (Unije). Ali, poštovanje ljudskih prava, je uslov za zakonitost akata Zajednice (Unije). Za primer uzimamo presudu „*ERT v. DEP iz 1991. godine*“, gde je ESP objasnio ulogu Konvencije u pravu EU na sledeći način: „...kako Sud dosledno tvrdi, osnovna prava su sastavni deo opštih načela prava, čije poštovanje on obezbeđuje. Za tu svrhu Sud nalazi nadahnuće u ustavnim tradicijama zajedničkim državama članicama i u smernicama koje nude međunarodni ugovori za zaštitu ljudskih prava. (...) U tom pogledu, Konvencija ima poseban značaj. Stanovište je Suda da (...) nema ovlašćenje da ispituje saglasnost Konvencije sa domaćim propisima koje ne spadaju u domen prava EU. S druge strane, tamo gde su takvi propisi unutar okvira prava EU, on mora da pruži sve kriterijume tumačenja koji su potrebni domaćem sudu kako bi odredio da li su ti propisi u saglasnosti sa osnovnim pravima, čije poštovanje obezbeđuje Sud i koji izvire iz Konvencije (...).“⁶⁶⁹

4.2. Evropski ombudsman

Sedamdesetih godina XX veka javila se ideja o uspostavljanju institucije Evropskog ombudsmana, koju su najviše podržavali članovi Evropskog parlamenta iz Danske i Velike Britanije. Međutim, razumevanje i podrška od Evropske komisije i Saveta EU je izostala, jer su smatrali da je institucija ombudsmana suvišna i nepotrebna. Nekoliko godina kasnije, Voker-Smitov izveštaj (Walker-Smith Report) u aprilu 1979. godine daje konkretan predlog o uspostavljanju institucije Evropskog ombudsmana. Nakon toga, Evropski parlament usvaja Rezoluciju pod nazivom „O imenovanju Ombudsmana zajednice od strane Evropskog parlamenta“ (*on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament*), koja je ostala bez ikakvog efekta.⁶⁷⁰ Nekoliko godina kasnije Evropski parlament ponovo preduzima aktivnosti po pitanju ombudsmana, tražeći od Odbora za poslovanje o radu peticije da razmotri ovo pitanje, koji je smatrao da je on nepotreban, iz bojazni da bi osnivanjem ombudsmana njihova funkcija i značaj bili

⁶⁶⁵ Slučaj C-181 i C-248/91, *European Parliament v. Council* (1993) ECR I-3685.

⁶⁶⁶ Vidi: član 230. Ugovora o osnivanju EZ

⁶⁶⁷ Vidi: član 230. Ugovora o osnivanju EZ

⁶⁶⁸ Evropski sud za ljudska prava obrazovan je Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950). Njegovo sedište je u Strazburu.

⁶⁶⁹ Slučaj C-260/89 *ERT v. DEP*, (1991) ECR I-2925.

⁶⁷⁰ Marko Davinić, Evropski ombudsman i loša uprava (Maladministration), Službeni glasnik, Beograd, 2013, str. 152

dovedeni u pitanje. Usvajanjem Jedinstvenog evropskog akta, Danska, kao jedina skandinavska zemlja članica (1985), u kojima postoji tradicija postojanja nacionalnih ombudsmana, podnosi predlog izmene osnivačkog ugovora, kao pravnog osnova za uspostavljanje institucije Ombudsmana, koja nije dobila podršku.

Sa razvojem oblasti u kojima je Komisija imala uticaj u primeni propisa, ali i ulazak drugih skandinavskih zemalja u EU 90-tih godina, ne odustajući od predloga, Danska ponovo podnosi zahtev uz tekst nacrtu Ugovora, koji su podržavali Španija i Velika Britanija, smatrajući da je potrebno ograničiti ovlašćenja Komisije. Međutim, Komisija je smatrala da bi nova institucija bila opterećenje za rad Komisije, u smislu davanja informacija i odgovora, smatrajući da je najbolje rešenje jačati saradnju između nacionalnih ombudsmana. Ni Evropski parlament nije davao podršku osnivanju nove institucije, ali predsedavanjem Luksemburga i Holandije (1991), danski predlog o osnivanju Evropskog ombudsmana je prihvaćen i postao je deo Ugovora o Evropskoj zajednici (1992). Međutim, kako su ovim Ugovorom o EZ, dužnosti i funkcije bile veoma labavo definisane, one su izmenjene Ugovorom iz Maastrichta (1992). Ugovorom iz Maastrichta, potpisanim 7.2.1992. godine, koji je stupio na snagu 1.11.1993. godine, uvedena je institucija Evropskog ombudsmana sa sedištem u Strazburu, čiji je osnovni zadatak da se bori protiv "*maladministration*" (loše uprave) u radu institucija i tela Unije. Pojam „*maladministration*“ prvi put uvodi i objašnjava Evropski ombudsman u svom godišnjem izveštaju 1997. godine, u kojem stoji da „*maladministration*“ postoji kada javno telo ne postupa u skladu sa pravilima i principima koji ga obavezuju. Termin „*maladministration*“ predstavlja englesku složenicu sastavljenu od prideva „*mal*“ koji se prevodi kao loš, nepravilan, nepravedan i imenice „*administration*“ koja označava upravu, odnosno administraciju. Pojam loše uprave (*maladministration*) zauzima centralno mesto u proučavanju aktivnosti ombudsmana, (...) koji kontroliše javnu upravu i da se bavi pritužbama građana u vezi sa slučajevima loše uprave koji se odnose na njen rad. U tom smislu se naglašava, da „tamo gde je uprava, postoji i mogućnost loše uprave.“⁶⁷¹ Međutim, definisanje pojma loše uprave uglavnom nije precizno zbog toga, što i sam termin loša uprava nije potpuno jasan, samim tim što je sačinjen od više termina poput nepravedan, neprikladan, nepodesan i sl.⁶⁷²

Evropski ombudsman je istakao da pojam loša uprava ima različito značenje u različitim zemljama zato što „pravila i principi koji su obavezujući za javnu upravu variraju u zavisnosti od ustavnih, zakonskih i administrativnih okvira konkretne zemlje. Štaviše pomenuta pravila i principi nisu statični. Oni se menjaju i razvijaju kao rezultat aktivnosti parlamenta, sudova, ombudsmana i same administracije.“⁶⁷³ Ipak, u svom izveštaju iz 1997. godine, na predlog Evropskog parlamenta, Ombudsman je usvojio definiciju loše uprave (*maladministration*). Ona glasi: „loša uprava se javlja kada nadležan organ ne uspe da deluje u skladu sa pravilom ili principom koji ga obavezuje.“⁶⁷⁴

Evropski kodeks dobrog postupanja administracije usvojen je kroz Rezoluciju 06.09.2001. godine u Evropskom parlamentu kojom se odobrava Kodeks dobrog postupanja administracije, koje institucije i tela Evropske unije, njihova administracija i zvaničnici, treba da poštuju u odnosu prema javnosti. Cilj Kodeksa je da pojasni šta znači pravo na dobru upravu u praksi. On proizilazi iz prava na dobru administraciju i prava na žalbu Evropskom ombudsmanu protiv loše uprave (*maladministration*), kao osnovno pravo građana Evropske unije.⁶⁷⁵ Tako svaki državljanin Unije, od Maastrichta, pored peticije Evropskom parlamentu ima pravo na obraćanje Ombudsmanu u skladu

⁶⁷¹ Marko Davinić, Evropski ombudsman i loša uprava (Maladministration), Službeni glasnik, Beograd, 2013, str. 100

⁶⁷² Videti u: A.J, Callaghan, „Maladministration“, The Ombudsman Journal, No.7, 1988, str.2

⁶⁷³ Videti EOAR (European Ombudsman Annual Report) 1997, str.24

⁶⁷⁴ EOAR 1997, str.23

⁶⁷⁵ Ugovor iz Maastrichta uveo je pojam evropskog građanstva (državljanstva) (čl. 17). Svaki državljanin države članice je i građanin Unije. Evropski građanin ima određena prava koja mu garantuju članovi 18–21 Ugovora. Član 21 predviđa npr. da građani Evrope imaju pravo na podnošenje peticije Evropskom parlamentu, te pravo na podnošenje žalbe ombudsmanu.

sa članom 195. Ugovora o EZ, kojim je detaljno regulisano njegovo delovanje.⁶⁷⁶ Pa tako se utvrđuje da će Evropski parlament imenovati Ombudsmana. Članom 195. Ugovora o EZ (današnji član 228. Ugovora o funkcionisanju EU) Ombudsman je ovlašćen da prima pritužbe u slučaju loše uprave u aktivnostima institucija ili tela EZ, odnosno Evropske unije, gde su izuzeti Sud pravde i Opšti sud. Svako fizičko ili pravno lice koje ima prebivalište u EU, odnosno sedište u okviru država članica, može se obratiti Evropskom ombudsmanu, koji interveniše u slučaju, kada se o tom pitanju nije ili ne raspravlja pred Sudom.

Nakon utvrđivanja postojanja loše uprave, Ombudsman obaveštava instituciju ili telo o izvršenoj povredi sa rokom od 3 meseca, da se informiše o predmetnoj situaciji, a Ombudsman sačinjava izveštaj koji upućuje Evropskom parlamentu, instituciji i licu koje je pokrenulo pritužbu. Evropski ombudsman je vezan sa Evropski parlamentom povereničkim odnosom, koji zahteva da se podnose godišnji izveštaji o radu Ombudsmana. Evropski parlament imenuje Ombudsmana, nakon svakih izbora (5 godina) za koji se biraju poslanici u Evropskom parlamentu, i njegov mandat ima mogućnost reizbora. Ombudsman se bira između lica koja su državljani Unije, da uživa svagrađanska i politička prava u svojoj zemlji, da poseduje znanje i iskustvo za vršenje te funkcije, a Odlukom 94/262 se precizira da „prilikom preuzimanja svojih dužnosti, Ombudsman daje svečanu zakletvu pred Sudom pravde EZ da će svoje dužnosti obavljati nezavisno i nepristarsno, te da će tokom i nakon mandata poštovati obaveze koje iz toga proizilaze, posebno svoju dužnost, u skladu sa integritetom i diskrecijom, nakon preuzimanja funkcije.“⁶⁷⁷ Ombudsman ne mora da bude pravnik po obrazovanju. Po pitanju zarade i penzije njegov status je izjednačen sa sudijama Suda pravde, i na njega se primenjuju odredbe koje se tiču imuniteta službenika EU. Ombudsman može biti razrešen dužnosti od strane Suda pravde na zahtev Evropskog parlamenta, u slučaju da više ne ispunjava uslove za funkciju, odnosno ako je došlo do povrede ovlašćenja.⁶⁷⁸ Stav 4. istog člana definiše da je Ombudsmanu zabranjena druga aktivnost, plaćena ili neplaćena, za vreme vršenja funkcije. Ako imenovano lice više ne ispunjava uslove potrebne za obavljanje funkcije Ombudsmana, ili ako je kriv za nedolično ponašanje, Parlament može zatražiti od Suda pravde da Ombudsmana razreši dužnosti. Dakle, mandat Ombudsmana prestaje prevremenim prestankom dužnosti, ili njegove ostavke ili razrešenja, kada se u tom slučaju naslednik imenuje u roku od tri meseca od upražnjenog mesta.

Nakon dobijenog Mišljenja Komisije, odobrenog od Saveta ministara, Evropski parlament će utvrditi pravila i opšte uslove za obavljanje funkcije Ombudsmana, odnosno donošenje Statuta Evropskog ombudsmana.⁶⁷⁹ Tri institucije bile su uključene u nastanak Statuta Evropskog ombudsmana, Komisija, Savet i Evropski parlament, koje su prilikom osnivanja ove institucije pokazivale rezervu u fazama njegovog konstituisanja i razvoja. Ipak, Statut je 09. marta 1994. godine, nakon dve godine intezivnog rada na njemu, usvojen u Evropskom parlamentu. Statutom su detaljno definisana pitanja vezana za položaj i ovlašćenja ove institucije EU, u skladu sa odredbama Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica.⁶⁸⁰ Osnovna delatnost Ombudsmana utvrđena je u smislu otkrivanja loše uprave u aktivnostima institucija i tela EZ, sa značajnim izuzetkom Suda pravde EU u vršenju njegove pravosudne funkcije.⁶⁸¹ Ombudsman ne može da interveniše u slučajevima pred sudovima, niti može da ispituje osnovanost sudskih presuda.⁶⁸² On je ovlašćen na donošenje preporuka, s ciljem otklanjanja uočenih nepravilnosti u radu svih ostalih institucija i tela EU.⁶⁸³ Svako fizičko ili pravno lice sa prebivalištem, odnosno sedištem u okviru država članica EU ima

⁶⁷⁶ Član 21. stav 3 Ugovora o EZ (današnji član 24. Stav 3 Ugovora o funkcionisanju EU)

⁶⁷⁷ Simone Cadettu, „The proceedings the European Ombudsman“, str. 1

⁶⁷⁸ Član 195. stav 2 Ugovora o EZ (današnji član 228. Stav 2 Ugovora o funkcionisanju EU)

⁶⁷⁹ Član 195. Stav 4 Ugovora o EZ (današnji član 228 stav 4 Ugovora o funkcionisanju EU).

⁶⁸⁰ Član 1. stav 1. Statuta Evropskog ombudsmana

⁶⁸¹ Član 2. stav 1. Statuta Evropskog ombudsmana

⁶⁸² Član 1. stav 3. Statuta Evropskog ombudsmana

⁶⁸³ Član 2. stav 1. Statuta Evropskog ombudsmana

pravo na pritužbu povodom slučaja loše uprave, koju podnosi direktno Ombudsmanu ili Evropskom parlamentu koji je prosleđuje Ombudsmanu.⁶⁸⁴ Pritužba se može podneti u roku od dve godine od momenta od kog je podnosilac postao svestan činjenja na kojoj zasniva pritužbu, ali da tome prethode odgovarajuća obraćanja institucijama ili telima EU, na koje se ona i odnosi.⁶⁸⁵ Ako se pritužba nalazi izvan njegove nadležnosti, Ombudsman posavetuje podnosioca pritužbe o organu čija je nadležnost da odlučuje po tom predmetu.⁶⁸⁶ Ombudsman može odbaciti pritužbu u slučajevima ako utvrdi da se o tim činjenicama raspravljalo i raspravlja na Sudu⁶⁸⁷ ili kada se pritužba odnosi na radne odnose između institucija EU i njihovih službenika, osim ukoliko unutrašnja pravna sredstva nisu već iscrpljena.⁶⁸⁸ Na osnovu pritužbi građana i sopstvene inicijative, Ombudsman sprovodi istragu o kojoj obaveštava nadležnu instituciju o preduzetim aktivnostima, kojom utvrđuje da li je bilo postojanja ili nepostojanja slučajeva loše uprave u vršenju aktivnosti institucija ili tela EU.⁶⁸⁹ Svaka institucija ili telo EU u obavezi je da dostavi Ombudsmanu traženu informaciju, ali i da omogući pristup dokumentima, gde je izmenama i dopunama Statuta iz 2008. godine ukinuta tajnost informacija po tačno utvrđenim situacijama, pa je Ombudsman stekao neograničen pristup informacijama i dokumentima u posedu institucija i tela EU, ali uz posebne uslove korišćenja.⁶⁹⁰ Zvaničnici i drugi službenici institucija tela EU moraju da svedoče na zahtev Ombudsmana.⁶⁹¹ Istražna ovlašćenja Ombudsmana prostiru se i na organe članica, koje su na njegov zahtev u obavezi da mu pruže informaciju koja može pomoći prilikom utvrđivanja postojanja loše uprave u aktivnostima institucija i tela EU, jer sve odredbe koje proizilaze vezano za istražne postupke Ombudsmana su rezultat kompromisa između Parlamenta, Saveta i Komisije. U slučaju nezadovoljavajuće saradnje, Ombudsman obaveštava Evropski parlament koji preduzima odgovarajuće mere. Ukoliko se utvrdi postojanje loše uprave, Ombudsman obaveštava instituciju, sačinjavajući nacrt preporuke, a institucija u roku od tri meseca obaveštava Ombudsmana o aktivnostima vezanim za preporuke po datom slučaju.⁶⁹² Nakon toga sledi Preporuka Evropskom parlamentu, instituciji ili telu povodom čijih aktivnosti je pokrenut postupak, kao i podnosiocu pritužbe, koji se obaveštava o ishodu istrage, a na kraju mišljenju institucije ili tela EU kao i preporuka Ombudsmana.⁶⁹³ Dakle, institucija ombudsmana je posebno značajna za građane EU, preko koje ostvaruju svoja prava narušena kroz aktivnosti loše uprave nastale lošim postupanjem institucija ili tela EU. Evropski ombudsman u svom postupanju obezbeđuje kontrolu aktivnosti i utvrđuje nedostatke kroz istražni postupak da li je ili nije bilo aktivnosti „*maladministration*“, čije preporuke i komunikacija sa institucijama i telima, kao i sa podnosiocem pritužbe čini da nepravilnosti isprave.

⁶⁸⁴ Član 2. stav 2. Statuta Evropskog ombudsmana

⁶⁸⁵ Član 2. stav 4. Statuta Evropskog ombudsmana

⁶⁸⁶ Član 2. stav 5. Statuta Evropskog ombudsmana

⁶⁸⁷ Član 2. stav 7. Statuta Evropskog ombudsmana

⁶⁸⁸ Član 2. stav 8. Statuta Evropskog ombudsmana

⁶⁸⁹ Član 3. stav 1. Statuta Evropskog ombudsmana

⁶⁹⁰ Član 3. stav 2. Statuta Evropskog ombudsmana

⁶⁹¹ Videti Član 3. stav 2. Statuta Evropskog ombudsmana

⁶⁹² Član 3. stav 6. Statuta Evropskog ombudsmana

⁶⁹³ Član 3. stav 7. Statuta Evropskog ombudsmana

VI USKLAĐENOST JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI SA EVROPSKIM UPRAVNIM PROSTOROM

1. Stanje javne uprave u Bosni i Hercegovini

Pridruživanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, podrazumeva ispunjavanje kriterijuma definisanih u Kopenhagenu (1993) i Madridu (1995), prioriteta (kratkoročnih i dugoročnih) Evropskog partnerstva i drugih reformskih zahteva (Reformna agenda) definisanih u zvaničnim dokumentima Evropske unije, koji su postali obaveza nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine i Evropske unije 16. novembra 2008.godine. Da bismo ocenili stanje javne uprave u Bosni i Hercegovini, analizirali smo zvanične Izveštaje o napretku Bosne i Hercegovine od strane Evropske komisije u delu koji se odnose na javnu upravu (od 2005. do 2021.godine), prioritete iz Reformne agende (2015-2018) kao i Izveštaj za BiH o principima javne uprave SIGMA(2013;2017).

Za potrebe petog kruga proširenja Evropske unije, formulisan je madridski kriterijum 1995. godine, čiji je osnovni cilj zahtev za kapacitetom javnih uprava, da bi bile sposobne za ostvarenje kopenhaskih kriterijuma, odnosno njegovog, političkog, ekonomskog i pravnog aspekta. Na osnovu ovoga, možemo konstatovati da je uloga madridskog kriterijuma instrumentalna. Zahtevi Evropske komisije u delu administrativnih kapaciteta, je menjala dinamiku u smislu, da je za zapadnoevropske države zahtevala ostvarenje osnovnih kriterijuma upravnog kapaciteta u smislu sposobnosti za provođenje komunitarnog prava EU, koji se kretao u zahtevu za donošenje i primenu zakonodavstva u određenim elementima upravnog sistema u cilju implementacije *acquis-a*, dok je za druge, postkomunističke zemlje, zahtevala provođenje novog upravnog zakonodavstva, izmenu strukture javne uprave, službeničkog sistema upravljanja, metode upravnog delovanja i osnivanje ombudsmana. U ovom poglavlju vodili smo se pomoćnom hipotezom koja glasi „rezultati istraživanja o primeni principa EAS koriste kao važan indikator administrativnog kapaciteta, sposobnog za učinkovitu primenu *acquis communautaire* i kriterijuma za članstvo, eksplicitno utvrđenih u Kopenhagenu i Madridu“.

Sa proširenjem Evropske unije na istočnoevropske države, definisani su kriterijumi za prijem u članstvo tzv. kriterijumi iz Kopenhagena koji definišu tri aspekta, političkim, ekonomski i pravni. Politički aspekt zahteva stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i manjinskih prava, te prihvatanje političkih ciljeva EU. Sa ekonomskog aspekta, zahtevi su postojanje funkcionalnog ekonomskog tržišta, sposobnost da se bori sa pritiskom konkurencije i tržišnim silama (zakonima) unutar EU. U pravnom aspektu, zahtevi su da država kandidatkinja mora da prihvati utvrđene zakone i praksu EU (*acquis*), posebno glavne ciljeve političke, ekonomske i monetarne unije. Evropsko veće je u Madridu 1995. godine definisalo i administrativni (upravni) kriterijum, koji je zahtevao prilagođavanje upravnih struktura s ciljem osiguranja uslova za postepenu integraciju, jačanje upravne sposobnosti, stvaranje funkcionalnog sistema državne uprave, sve u smeru učinkovite primene i provođenja *acquis-a*. Formulisanjem ovih kriterijuma EU je povećala prag u pristupanju istočnoevropskih zemalja, s obzirom da su do petog proširenja države članice pristupale iz zapadnoevropskih zemalja. Završetkom Hladnog rata, raspadom Sovjetskog Saveza i komunizma, EU je odlučila integrisati istočnoevropske zemlje, koje su u tom momentu samovoljno pristupile procesu evropskih integracija. Međutim, uslovi za pristupanje EU bili su po drugim, strožijim pravilima. Razlog tome su karakteristike postkomunističkih zemalja koje su se u mnogo čemu razlikovale od zapadnoevropskih zemalja. Na primer, jednopartijski sistem (više stranački parlamentarizam), planska privreda (tržišna ekonomija), slaba i ispolitizovana uprava (vladavina prava i dobro upravljanje) i druge. Zbog toga, EU definiše kriterijume za članstvo, kako bi prilagođavanjem država postkomunističkog sistema, postale kompatibilne za članstvo. U tom smislu, pristupa se pojedinačnom ocenjivanju zemalja, čiji su učinci postali merljivi sa zapadnoevropskim sistemima. Zajednička karakteristika svih istočnoevropskih država je da su država i uprava korištene kao glavni

alat za gradnju socijalizma, na način da je partija (komunistička) donosila odluke, a uprava ih izvršavala. Podjela vlasti i vladavina prava u faktičkom smislu, nisu postojale, a državni službenici, posebno upravljački kadar biran je po odanosti i poslušnosti komunističkoj partiji, odakle su i dolazila imenovanja na funkcije. Dakle, upravljanje državom vršeno je iz jednog centra, partije, a „tijela državne vlasti i uprave smatrala su se transmisijom volje strančkih organa“.⁶⁹⁴ Evropsko veće kroz zvanične dokumente, naglašava instrumentalni karakter kriterijuma iz Madrida, odnosno, upravnog kapaciteta, čiji je cilj da stvori uslove za učinkovitu primenu i provedbu *acquis-a*, s tim da Evropska komisija kroz Izveštaje o napretku ocenjuje u kojoj meri su učinjene upravne reforme i da li njihovi rezultati omogućuju dobijanje statusa kandidata za članstvo u EU. Izveštaji o napretku Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija počeli su od 2005. godine, deset godina nakon zaključenja Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Ustav Bosne i Hercegovine sastavni je deo Dejtonskog sporazuma, Aneks IV, kojim se utvrđuje da je Bosna i Hercegovina demokratska država u kojoj funkcioniše vladavina prava, slobodni i demokratski izbori sa postojanjem visokog stepena decentralizacije. Decentralizacija je bila jedan od uslova završetka rata u Bosni i Hercegovini, gde je Opštim okvirnim sporazumom za mir nastavljen kontinuitet postojanja Bosne i Hercegovine, koju sada čine dva entiteta Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine sa deset kantona i Distrikt Brčko. Republika Srpska sa unitarnim uređenjem, a Federacija Bosne i Hercegovine sa federalnim uređenjem. Državno uređenje BiH, čini veliki broj vlada i za njih vezanih uprava. Konstitutivnost naroda Srba, Bošnjaka i Hrvata je na celoj teritoriji BiH, a državni i entitetski ustavi sadržavaju mehanizme blokade kojim se štite vitalni interesi konstitutivnih naroda. Nakon završetka rata, i uspostavljanja zajedničkog života na teritoriji BiH, kao i pristupanjem procesu evropskih integracija, ustavni sistem uspostavljen u Dejtonu, odnosno njegove strukture, postale su kompleksne i fiskalno neodržive, a iz perspektive evropskih integracija često se postavlja pitanje njegove institucionalne održivosti. Razlog tome je institucionalna struktura vlasti na svim nivoima koja onemogućava provođenje reformi, dakle, unitarno uređenje Republike Srpske, federalno uređenje Federacije BiH, teritorijalna podjela, asimetrična struktura upravljanja, što je uzrok različitih zakonskih okvira između državne i entitetske vlasti. Oduzimanjem nadležnosti entitetima i prenošenja na državni nivo, BiH je od konfederalnog uređenja sa federalnim elementima postala složena država federalnog uređenja. S tim u vezi, smo pisali u prethodnim poglavljima, posebno u delu koji se odnosi na oduzimanje nadležnosti entitetskog nivoa i prenošenja na državni nivo, odlukama Visokog predstavnika (OHR), što je izazvalo veliko nepoverenje u međunarodnu zajednicu i učinilo presedan u međunarodnom pravu. Ipak, tim odlukama stvorene su nove državne strukture čija funkcionalnost ni danas ne daje rezultate. Analizu stanja javne uprave u Bosni i Hercegovini počecemo Izveštajima o napretku Bosne i Hercegovine od strane Komisije, koji su u periodu od 2005. godine do 2022. godine, ukazali na probleme s kojima se suočava reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini.

*U Izveštaju o napretku u 2005. godini*⁶⁹⁵ ocena Evropske komisije za javnu upravu se oslanja na Studiju izvodljivosti, koja reformu javne uprave identifikuje kao veliki izazov. Kancelarija za koordinaciju reforme javne uprave (PAR) uspostavljena je u oktobru 2004. godine, koja odgovara predsedavajućem Saveta ministara. Međutim, koordinator PAR je imala promotivnu ulogu u nedostatku budžetskih sredstava, prostorijska i osoblja, što je uslovalo kašnjenje sveobuhvatne Strategije javne uprave za BiH i Akcionog plana. U izveštaju se naglašava da delotvornost javne uprave treba povećati posebno u sektorima javne uprave (policija, pravosuđe, obrazovanje, zdravstvo, poljoprivreda, okolina i povratak izbeglica), kao i horizontalne aspekte upravljanja, u smislu rentabilnosti i delotvornosti. Za dalji rad potrebna je profesionalna, nepolitična državna služba, gde je zapošljavanje i napredovanje u službi zasnovano na iskustvu i kvalitetima, gde se

⁶⁹⁴ Eugen Pusić, *Javna uprava i društvena teorija*, Društveno veleučilište i Pravni fakultet, Zagreb, 2007, str.311

⁶⁹⁵ Izveštaj o napretku za BiH, SEC (2005) 1422 {COM (2005) 561 final}, Brisel, 9. novembar 2005

rezultati primećuju na nižim nivoima službe, dok za viša rukovodeća mesta postoji političko mešanje u javnu upravu, u smislu da etnički identitet i partijsko članstvo igraju važnu ulogu. U septembru 2005. godine, usvojena je odluka u Parlamentu BiH, a zatim i izbrisan stav iz Ustava BiH da „naknada za osobe koje su na položaju u institucijama zemlje ne može biti smanjena tokom mandata službenika“, nakon čega je usledilo umanjeње zarada za 10%. Zakon o državnoj službi uspostavljen je na državnom i entitetskom nivou, kao i Agencije za državnu službu, zadužene za provođenje tog zakona na državnom i entitetskom nivou, koje u periodu od 2004. do 2005. godine nisu bile delotvorne u zapošljavanju državnih službenika, zbog komplikovanih procedura, koje su dopunom Zakona o državnoj službi izmenjene. Kao prepreka radu državnih ministarstava i drugih institucija postoji problem sa adekvatnim prostorom za rad, koji nije rešen. Kodeksom ponašanja na državnom i entitetskom nivou vlasti povećana je odgovornost državnih službenika i funkcionera, doneseni su Zakoni o slobodi pristupa informacijama na svim nivoima vlasti. Administrativna kontrola u vidu institucije Ombudsmana, Odbora za žalbe državne službe i Državne kancelarije za reviziju postoje na državnom nivou, dok je institucija Ombudsmana prenesena sa međunarodne zajednice na BiH, tako što su imenovana tri Ombudsmena, i to, po jedan iz konstitutivnog naroda, a planira se i novi zakon o Ombudsmenu, koji predviđa spajanje Ombudsmena kao entitetskih institucija sa državnim Ombudsmenom. Međutim, problemi su nastali zbog protivljenja Republike Srpske, iako je zakon u skladu sa međunarodnim konvencijama, ali usvajanjem amandmana na Zakon o Ombudsmenu u Narodnoj skupštini Republike Srpske, uvedena su dva zamenika Ombudsmena, po jedan iz reda Bošnjaka i Hrvata. Državna kancelarija za reviziju izveštava na godišnjem nivou o svim državnim institucijama, gde izdvaja problem krupnih nedostataka i finansijskih nepravilnosti u mnogim institucijama, pa i Predsedništva BiH. Odbor za žalbe u državnoj službi rešava žalbe protiv odluka koje su donele druge institucije BiH, u slučajevima koje se tiču državnih službenika, kao drugostepeno telo. Ovo telo deluje i u slučajevima disciplinskih postupaka protiv državnih službenika i vodi računa o ravnopravnosti statusa državnih službenika, gde je teško utvrditi drugostepeno žalbeno telo u upravnom postupku, zbog postojanja četiri Zakona o upravnom postupku (na državnom nivou, Republike Srpske, Federacije BiH i Brčko Distrikta). Od maja 2005. godine, Savet ministara usvojio je program obuke o evropskim integracijama za državne službenike. Lokalna uprava je odgovornost entiteta. Imajući u vidu veoma kompleksnu strukturu Federacije Bosne i Hercegovine i značajna ovlašćenja koja su data kantonima, „reforma lokalne samouprave i dalje je talac suprotstavljenih pristupa“. ⁶⁹⁶ Novi nacrt zakona o principima lokalne uprave u Federaciji BiH nije usvojen do marta 2005. godine na zahtev Veća Evrope, koji treba da ispunjava standarde Povelje o lokalnoj samoupravi, uključujući i definiciju lokalne samouprave, dok je u Republici Srpskoj, novi Zakon o lokalnoj samoupravi stupio na snagu.

Izveštaj o napretku Komisije evropskih zajednica za 2006. godinu ⁶⁹⁷ konstatuje da je bilo napretka u oblasti reforme javne uprave. Rezultati su, usvajanje državne strategije za reformu javne uprave, imenovano osoblje za Kancelariju za koordinaciju reforme javne uprave (PARCO), Agencija za državnu upravu između 2005. i 2006. godine zaposlila 259 državnih službenika, usvojen je zakon o Ombudsmenu u martu 2006. godine, kojim je predviđeno spajanje entitetskih institucija Ombudsmena sa državnim Ombudsmenom u skladu sa međunarodnim konvencijama, poboljšana je koordinacija između državne i entitetske službe, kako bi se obezbedila transparentna, efikasna i nezavisna javna uprava sposobna da odgovori zahtevima građana i zahtevima evropskih integracija. Međutim, ističe se problem glomaznih administrativnih struktura. Reforma javne uprave je glavno pitanje evropskih integracija, koja je potrebna u cilju izgradnje kapaciteta za državno donošenje odluka i koordinaciju politika, čime bi se osigurala koherentnost i doslednost između različitih politika na različitim nivoima vlasti. U tom smislu, potrebna su nova organizaciona rešenja, procedure, ljudski resursi i njihov razvoj, kako bi se zadovoljili ključni zahtevi Evropskog partnerstva u pogledu da sva državna ministarstva i institucije budu adekvatno finansirani,

⁶⁹⁶ Izveštaj o napretku za BiH, SEC (2005) 1422 {COM (2005) 561 final}, Brisel, 9. novembar 2005, str.16

⁶⁹⁷ Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine Evropske komisije evropskih zajednica, COM(2006)649 finalni tekst, Brisel, 8.11.2006., SEC(2006) 1384

operativni i adekvatno opremljeni, u smislu prostorija i ljudskih resursa. Potrebna je harmonizacija Zakona o državnoj službi na sva tri nivoa čime bi se obezbedila prohodnost državnih službenika između različitih nivoa vlade. Ljudski resursi često ne ispunjavaju odgovarajuće standarde državnog službenika, a novi obrazovan kadar i rukovodioci sa iskustvom još uvek predstavljaju izazov. Zapošljavanje i unapređenje na osnovu iskustva i zasluga treba da se kreće u pravcu profesionalne i apolitične državne službe, što je dosta ograničeno, imajući u vidu značajnu ulogu etničke pripadnosti i političke partije. Kroz Agenciju za državnu službu odvija se obuka državnih službenika koja se delom finansira iz budžeta i programa strane pomoći. Reforma lokalne samouprave odvija se u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, međutim, može se konstatovati da je još uvek u ranoj fazi. Slaba saradnja između političkih snaga Grada Mostara, onemogućava uspostavljanje jedinstvene uprave, kojoj je potrebna harmonizacija statuta različitih institucija, ujedinjavanja komunalnih preduzeća i završetak procedura za zapošljavanje državnih službenika, a da bi se ova pitanja rešila, Visoki predstavnik (OHR) imenovao je Specijalnog izaslanika za Mostar. Reforma policijskih struktura je ostvarila mali napredak, s obzirom na odbijanje saradnje Republike Srpske, što je dovelo do kašnjenja implementacije Sporazuma o restrukturiranju policije iz oktobra 2005. godine.

*Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2007. godinu*⁶⁹⁸, u delu javne uprave konstatuje da je određeni napredak postignut na polju reforme javne uprave. Rezultati su učestvovanje uprave u tehničkom delu pregovora o SSP-u, imenovan je novi Koordinator za reformu javne uprave sa mandatom od četiri godine, sve vlade su usvojile platformu za Strategiju reforme javne uprave (PAR), koja definiše političku odgovornost, koordinaciju i provođenje. Potpisan je Memorandum o razumevanju o uspostavljanju Fonda za reformu javne uprave, podržan od Evropske unije u iznosu od 4.5 miliona evra. Agencija za državnu službu poboljšano radi, dok je inicijativa o uspostavljanju zajedničkog Instituta za javnu upravu dobila saglasnost Agencije za državnu službu sva tri nivoa vlasti, čime bi se obezbedila jača saradnja. Zakon o državnoj službi nije usklađen, što i dalje onemogućava fluktuaciju državnih službenika između raznih nivoa vlasti. Strategija reforme javne uprave treba da krene sa sprovođenjem, ali ne postoje sistemske aktivnosti, a Kancelarija Koordinatora PAR-a ovisi o stranoj pomoći, pa tako ni koordinacijski odbor PAR-a nije pokrenuo političke promene za usmeravanje aktivnosti, koje se tiču sektorske, funkcionalne i horizontalne reforme. Da bi se reforma javne uprave provela, potrebna je politička podrška različitih struktura vlasti. Državna ministarstva i institucije nastavile su sa konsolidacijom, a krajem 2007. godine očekuje se preseljenje u novu zgradu Vlade, čime bi se rešio problem prostora. Nije ostvaren napredak u regulisanju vlasništva nad državnom imovinom, pa je Visoki predstavnik (OHR) produžio privremenu zabranu raspolaganja državnom imovinom do kraja 2007. godine. I dalje se radi na uspostavljanju profesionalne državne službe, zasnovan na zapošljavanju i napredovanju po uspešnosti i iskustvu, gde je i dalje prisutan problem etničkog identiteta i članstva u partiji. Pored nedostatka u pogledu strukture ministarstva i ljudskih resursa, potrebno je raditi na poboljšanju delegiranja, raspodele i izvršavanja ovlašćenja, mehanizma saradnje i kapaciteta strateškog planiranja. Nije došlo do spajanja entitetskih institucija Ombudsmena sa državnim Ombudsmanom u skladu sa međunarodnom konvencijom. Reforma lokalne samouprave je u toku, a izmenama u Zakonu o budžetskom sistemu Republike Srpske i Zakonu o prikupljanju prihoda Federacije BiH, dodeljuju se određeni procenti prihoda entitetskim, kantonalnim i opštinskim vladama. Prepreka efikasnoj lokalnoj upravi predstavljaju složene administrativne strukture, posebno u Federaciji BiH. Grad Mostar i dalje nema uspostavljenu jedinstvenu upravu, zbog izostanka saradnje između lokalnih političkih lidera, ali uz imenovanje Specijalnog izaslanika za Mostar neka pitanja (urbanizam, kultura) delom su rešeni.

Situacija u regionu Srebrenica i dalje je poseban problem, Vlada Republike Srpske dodelila je Srebrenici status specijalne socio-ekonomske zone, a u maju 2007. godine, Visoki predstavnik

⁶⁹⁸ Izveštaj o napretku BiH u 2007. godini, COM (2007), 663, Brisel, 06.11.2007.SEC(2007)1430

imenovao je međunarodnog specijalnog izaslanika za region Srebrenice. U pogledu restrukturiranja policije, zbog nepostojanja političke volje i suprotstavljenih gledišta o ovlaštenjima i administrativnim granicama policije, sporazum nije postignut. Kao rezultat toga, policija u državi je i dalje rascepkana. Generalno mišljenje EK na polju javne uprave je da je bilo izvesnog napretka, ali BiH je još uvek u ranoj fazi reforme javne uprave, čemu doprinosi složena i (pre)glomazna upravna struktura, koja otežava njenu efikasnost, stoga treba nastaviti u cilju stvaranja efikasne, profesionalne, stabilne, odgovorne i transparentne državne službe na svim nivoima vlasti.

*Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2008. godinu*⁶⁹⁹ konstatuje određeni napredak u oblasti javne uprave, gde izdvaja Kancelariju za koordinaciju reforme javne uprave (PAR) u pogledu kadrovske popunjavanja, sprovođenje Strategije za reformu javne uprave zajedno sa njenim Akcionim planom, dostigla je 28%, poboljšana je operativna saradnja sa koordinatorima za reformu javne uprave iz Vlade Federacije, Vlade Republike Srpske i Vlade Distrikta Brčko, Fond za reformu javne uprave je postao operativan. Upravne strukture su i dalje glomazne i rascepkane, sklone dupliranju i nejasnoj podeli nadležnosti kako između institucija na istom nivou tako i vertikalno između različitih nivoa vlasti. Zapošljavanje preko Agencije za državnu službu se poboljšalo, poboljšana je koordinacija između agencija za državnu službu sa državnog i entitetskog nivoa, uz zajednički angažman na nekoliko velikih programa obuke. Još uvek nisu usklađena tri zakona o državnoj službi, smeštaj institucija na državnom nivou je i dalje problem zbog nedostatka prostora. Državnoj službi su potrebne profesionalne, transparentne i efikasne procedure zapošljavanja, gde se preporučuje modernizacija procedura i procesa. Visoki predstavnik je produžio važenje privremene zabrane raspolaganja državne imovine. Ombudsman nije imenovan iako je formirana parlamentarna komisija, jer je nastupila blokada u procesu imenovanja Ombudsmana. Generalno mišljenje, je da je Bosna i Hercegovina još uvek u ranoj fazi reforme javne uprave, na čijem putu stoji preglomazna institucionalna struktura, koja sprečava stvaranje efikasne, profesionalne, stabilne, odgovorne i transparentne državne službe.

*Izveštaj o napretku BiH za 2009. godinu*⁷⁰⁰ beleži određeni napredak u području reforme javne uprave, koje se odnosi na Kancelariju koordinatora za reformu javne uprave (PARCO) za koji se smatra da ima dovoljno ljudskih i materijalnih resursa za ispunjavanje svog zadatka koordinacije i praćenja provedbe Strategije za reformu javne uprave i pratećeg Akcionog plana, koja je dostigla 36% u julu 2009. godine. Operativna saradnja sa koordinatorima za reformu javne uprave koji su imenovani u ime Vlade Federacije, Vlade Republike Srpske i Distrikta Brčko je zadovoljavajuća. I dalje su upravne strukture Bosne i Hercegovine glomazne, a u nekim slučajevima rascepkane i sklone dupliranju i nejasnoj podeli nadležnosti kako između institucija na istom nivou tako i vertikalno između različitih nivoa vlasti. Zakoni o državnoj službi na svim nivoima su izmjenjeni i dopunjeni ili zamijenjeni novim zakonima, što bi trebalo poboljšati efikasnost javne uprave. Malo je napretka postignuto u sprečavanju političkog uplitanja i uloge nacionalnog identiteta u javnoj upravi, što utiče na profesionalnost, transparentnost i efikasnost u procedurama zapošljavanja, na primer kod imenovanja novih direktora ključnih institucija, na primer, Direkcije za evropske integracije, Uprave za indirektno oporezivanje, Regulatorne agencija za komunikacije, itd.). Mali je napredak postignut u modernizovanju procedura. Visoki predstavnik je u avgustu odlučio da će izvršiti popis državne imovine, odnosno njegova Kancelarija. Imenovani su državni Ombudsmani, ali odlaganje zatvaranja kancelarija entitetskih Ombudsmana (Republika Srpska) onemogućava sprovođenje Zakona o Ombudsmanu BiH iz 2006. godine. Generalno mišljenje je da je bilo određenog napretka u vidu koordinacije i kapaciteta, ali je i dalje potrebno intezivirati refomske napore u cilju efikasne, stabilne, odgovorne i transparentne javne uprave na svim nivoima BiH.

⁶⁹⁹ Izveštaj o napretku za BiH za 2008., COM (2008) 674, Brisel, 05.11.2008 godine, SEC (2008) 2693

⁷⁰⁰ Izveštaj o napretku BiH za 2009., COM (2009) 533, Brisel, 14.10.2009., SEC (2009) 1348

*U izveštaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2010 godinu*⁷⁰¹ konstatuje se određeni napredak u području reforme javne uprave (PAR), što je ključni prioritet Evropskog partnerstva. Njegovi rezultati su delu koji se odnosi na imenovanje novog koordinatora za reformu javne uprave, zatim unapređeni su resursi za praćenje provođenja reformi javne uprave koji nisu dovoljni za entitete i kantone, izuzev u Brčko distriktu. Konstatovano je da su politička volja i povećanje resursa od ključnog značaja za budući uspeh reforme javne uprave. Primetno je jačanje kapaciteta BiH za provođenje obaveza iz SSP-a i PS-a, ali i dalje je problem sa administrativnim strukturama koje nisu sposobne da efikasno odgovore na zahteve procesa evropskih integracija, u smislu da su neefikasne, fragmentirane i sa nejasnom podelom nadležnosti na različitim nivoima vlasti. Napredak se odnosi na državnu službu koja je usvojila jedinstven informacijski sistem za upravljanje ljudskim resursima, a imenovani su direktori u ključnim institucijama na državnom nivou, osim Uprave za indirektno oporezivanje, Regulatorne agenciji za komunikacije, Kompanije za prenos električne energije (TRANSCO) i Državne regulatorne komisije za električnu energiju. Državna služba i dalje ima problem politizacije u procedurama koje su netransparentne prilikom zapošljavanja državnih službenika. U Republici Srpskoj započeto je upravljanje prema učinku, ali i dalje nema usklađenosti zakona iz oblasti državne službe na svim nivoima. Kancelarija Ombudsmena BiH je u funkciji, koja radi na četiri nivoa uprave: državnom, entitetskom, kantonalnom i opštinskom, ali si i dalje slabi kapaciteti i politička volja za sprovođenje preporuka Ombudsmana. Dakle, za 2010. godinu konstatovan je mali napredak u polju reforme javne uprave, i dalje se naglašava potreba za profesionalnom, odgovornom, transparentnom i efikasnom državnom službom na svim nivoima.

*Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2011. godinu*⁷⁰² u delu javne uprave ocenjen je kao ograničen napredak, jer koordinacijske strukture na entitetskim i kantonalnim nivoima za provođenje Strategije reforme javne uprave (PAR) su i dalje nedovoljne. Takođe se ističe, da su slaba izvršna ovlašćenja PARCO-a koja ograničavaju provođenje Strategije, za koju je neophodna politička podrška u provođenju reformi javne uprave. Izostaju i administrativni kapaciteti za provođenje obaveza koje proizilaze iz Privremenog sporazuma/SSP-a, jer su strukture preglomazne, rascepkane i sa nejasnom podelom nadležnosti na različitim nivoima vlasti. I dalje, nema imenovanja na ključnim pozicijama tela na državnom nivou, na primer, Uprave za indirektno oporezivanje, Regulatorne agencije za komunikacije, Kompanije za prenos električne energije TRANSCO i Državne regulatorne komisije za električnu energiju. Osim toga, ovim telima nedostaju resursi i politička podrška kako bi postala operativna, a sve na zahtev EU. Problem sa razvojem stručne i depolitizovane državne službe i dalje postoji, a jedinstven informacijski sistem za upravljanje ljudskim resursima je prestao sa radom. Donošenjem odvojenih zakona o državnoj službi u Federaciji, gde pojedini predviđaju uspostavu agencija za državnu službu na kantonalnom nivou, predstavlja rizik od još veće fragmentiranosti sistema državne službe. Preporuke Ombudsmana BiH se ne sprovode zbog slabih izvršnih kapaciteta i nedostatka političke volje. Ograničen broj slučajeva pokrenut je po pitanjima borbe protiv diskriminacije. *Generalno mišljenje za 2011. godinu*, u oblasti javne uprave je da je postignut ograničen napredak, jer u provođenju Strategije reforme javne uprave, pored slabe koordinacione strukture na entitetskim i kantonalnim nivoima, nedostaje neophodna politička podrška. I ovde se naglašava potreba za uspostavljanjem profesionalne, odgovorne, transparentne i efikasne državne službe.

*U Izveštaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2012. godinu*⁷⁰³ konstatovan je mali napredak u reformi javne uprave. Revidiran je Akcioni plan iz 2006. godine, dajući okvir reformi u narednih 5 godina, generalno PAR nema političku podršku, pa samim tim nema ni napretka u jačanju administrativnih kapaciteta za harmonizaciju zakona i provođenje *acquis-a*. Problem finansijske

⁷⁰¹ Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, COM (2010)660, Brisel, 9.11.2010., SEC (2010) 1331

⁷⁰²⁷⁰² Izveštaj o napretku BiH za 2011. godinu, COM (2011)666, Brisel, 12.10.2011., SEC (2011)1206

⁷⁰³ Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2012. godinu, CQM (2012) 600, Brisel, 10.10.2012. godine, SWD (2012) 335

održivosti zbog njene glomazne strukture je i dalje prisutan. Imenovani su direktori u telima na državnom nivou Uprave za indirektno oporezivanje (UIO), Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA) i Ureda za veterinarstvo BiH, zatim ponovno su imenovani članovi Centralne izborne komisije, ali nema i dalje imenovanja u ključnim agencijama na državnom nivou na primer, Regulatornoj agenciji za komunikacije, Savetu za državnu pomoć, i Kompaniji za prenos električne energije (TRANSCO). U delu koji se odnosi na državne službenike, Zakon o državnim službenicima na državnom nivou je izmijenjen i dopunjen, što omogućava Agenciji za državnu službu da upravlja ličnim podacima državnih službenika i na taj način koristi informacioni sistem upravljanja ljudskim resursima. Napretka nije bilo u delu koji se odnosi na procedure zapošljavanja. Generalno, sistemi državne službe su izmenjeni, u FBiH usvojene su izmjene i dopune Zakona o državnoj službi, u skladu odlukama Ustavnog suda FBiH osigurana je usklađenost sa Bolonjskim procesom o priznavanju diploma. Isto je u Republici Srpskoj izmenjen i dopunjen Zakon o državnim službenicima, u smislu definisanja uslova za imenovanja i definisanja starosne dobi za penzionisanje državnih službenika (65 godina). Brčko Distrikt je pripremio niz izmjena i dopuna Zakona o državnim službenicima, ali bez koordinacije između državnog nivoa, entiteta i Brčko Distrikta kako bi se osigurao usklađeniji pristup. Odlukom Ustavnog suda Federacije, izrađen je okvirni Zakon o usklađivanju zakonodavstva kantona, koji nisu u potpunosti u skladu s okvirnim zakonom, što je dovelo do fragmentiranosti sistema državne službe i uspostavljanja zasebnih agencija za državnu službu na kantonalnom nivou. Ombudsman Bosne i Hercegovine i dalje ima problem sa smanjenjem sredstava za njegovo funkcionisanje, a preporuke se slabo provode, na primer, u vezi pravosuđa, pristupa informacijama i diskriminacije. Njegovo izveštavanje pred UN-a i Parlamentom BiH najviše se odnosilo na diskriminaciju i povredu ljudskih prava i sloboda. Generalno mišljenje za 2012. godinu pored malog napretka u reformi javne uprave, glavna prepreka za njeno sprovođenje je nedostatak političke podrške, fragmentirana i politizovana javna uprava, koja otežava stvaranje profesionalne, odgovorne, transparentne i učinkovite državne službe.

*U Izveštaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2013. godinu*⁷⁰⁴, ocena za reformu javne uprave je da je ostvaren veoma mali napredak. Kancelarija za reformu javne uprave kao koordinaciono telo i dalje radi na provođenju Akcionog plana iz 2006. godine. Finansijska održivost javne uprave na svim nivoima i dalje je problem, administrativni kapaciteti za provođenje acquis-a i dalje nedovoljni, složena podela nadležnosti između različitih struktura vlasti utiču na efikasnost pružanja usluga. Entiteti i Brčko Distrikt imaju slabo razvijenu komunikaciju tokom izrade i dopune propisa, što ugrožava usklađenost u pristupu evropskog zakonodavstva. I dalje je prisutno politizovanje državnih funkcija, posebno koja se odnose na rukovodeće funkcije. Izmene i dopune Zakona o državnim službenicima i nameštenicima u organima državne službe je u parlamentarnoj proceduri. Parlament FBiH nije usvojio novi Zakon o zaposlenicima u organima lokalne samouprave, čiji je cilj usklađivanje propisa na kantonalnom nivou. Čeka se i dalje na imenovanje funkcija u ključnim agencijama na državnom nivou, na primer, Regulatorne agencije za komunikacije, Kompanije za prenos električne energije (TRANSCO) i Upravnog odbora Agencije za osiguranje. Tri institucije za reviziju postoje u BiH, dve u entitetima i jedna na državnom nivou, koje nemaju uzajamnu koordinaciju. Ombudsman je akreditovan od UN-a kao Nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava sa statusom "A". Međutim, i dalje postoji niska politička podrška ovoj instituciji, pa samim tim izostaje adekvatno finansiranje i nezavisnost ove institucije. I dalje je potrebno na svim nivoima vlasti posvetiti pažnju razvoju profesionalne, odgovorne, transparentne i efikasne državne službe, zasnovane na zaslugama i stručnosti.

*Izveštaj o napretku javne uprave Bosne i Hercegovine za 2014 godinu*⁷⁰⁵ konstatuje da je strateški okvir za reformu javne uprave do kraja 2014 definisan zvaničnim dokumentom Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini iz 2006. godine i revidirani Akcioni plan 2011. godine. Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave (PARCO) nastavlja sa radom koordinacije na

⁷⁰⁴ Izveštaj o napretku BiH za 2013, Evropske komisija, COM(2013)700, Brisel, 16.10.2013., SWD(2013)415

⁷⁰⁵ Izveštaj o napretku BiH za 2014. godinu Evropske komisije, COM (2014)700, Brisel, 8.10.2014., SWD (2014)305

tehničkom nivou sa partnerima na nivou entiteta i Brčko Distrikta. Međutim, ističe se da je kapacitet za praćenje u PARCO-u je ostao slab, jer ne postoje adekvatni indikatori učinka za merenje napretka u realizaciji ciljeva iz Strategije reforme javne uprave. S obzirom da nema formalnih političkih rasprava o novoj Strategiji za reformu javne uprave, ističe se da i dalje politička podrška izostaje. Dinamika reformi javne uprave ocenjuje se kao slaba, posebno na kantonalnom nivou, u raznim područjima, uključujući i razvoj politike, budžetske procese, upravljanje ljudskim resursima, transparentnost i vertikalnu koordinaciju. Napredak je izostao u delu koordinacionih politika. Distrikt Brčko je ostvario napredak u delu poboljšanja zakonodavstva u državnoj službi, ali i dalje izostaje napredak na svim nivoima u procedurama zapošljavanja državnih službenika. Fragmentacija propisa kojima se uređuje državna služba FBiH i na kantonalnom nivou ima negativan uticaj na funkcionalnost državnog sistema. Potrebni kapaciteti za sprovođenje obaveza iz Privremenog sporazuma i SSP-a su i dalje slabi, gde je potrebno ojačati administrativne kapacitete koji bi odgovorili na zahteve pristupanja EU. Pružanje usluga građanima i odgovornost uprave izostaje u nedostatku modernizovanog administrativnog okvira, što negativno utiče na kvalitet pružanja javnih usluga na svim nivoima vlasti.

Bosna i Hercegovina još uvijek nema sveobuhvatan program reforme upravljanja javnim finansijama ali radi se na proceni javnih rashoda i finansijske odgovornosti što bi se moglo iskoristiti kao polazište za izradu programa reformi. Budžeti države, entiteta i drugih tela u javnom sektoru nisu konsolidovani što bi osiguralo podatke u skladu sa zahtevima EU, što onemogućava neuključivanje vanbudžetskih fondova. Budžeti se usvajaju po hitnom postupku što mu ne daje demokratski legitimitet, a u entitetima se usvajaju i rebalansi budžeta, čemu izostaje potrebno izveštavanje, pa je sistem osetljiva na zloupotrebe u političke svrhe, stoga je potrebno reformisati i finansijsko izveštavanje. Implementacija preporuka Institucije Ombudsmena i politička podrška radu i dalje je slaba. Generalno mišljenje je da je ostvaren veoma ograničen napredak u delu reformi javne uprave, a zabrinutost izaziva nefunkcionalnost javne uprave i izostanak saradnje na različitim nivoima vlasti.

*U Izveštaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2015. godinu*⁷⁰⁶, u delu o reformi javne uprave ocenjeno je da je BiH u ranoj fazi reforme javne uprave iako je prošlo deset godina od usvajanja prve Strategije za reformu javne uprave i Akcionog plana revidiranog 2011. godine. Ističe se nedostatak političke podrške kao i fragmentiranost javnih usluga koje utiču ne efikasnost potrebnih reformi u institucionalnom i zakonodavnom smislu. Takođe nedostaje i sistemski pristup razvoju politika i njenih koordinacija među različitim nivoima vlasti, dok je politizacija državne službe i dalje prisutna. U Izveštaju se naglašava da je potrebno: „izraditi, usvojiti i početi sa provođenjem novog celodržavnog strateškog okvira za reformu javne uprave i osigurati odgovarajuće političko vođstvo i smernice za reformu javne uprave; osigurati provođenje efikasnog sistema upravljanja ljudskim resursima; izraditi program reforme upravljanja javnim finansijama koji je jasno povezan sa novim strateškim okvirom reforme javne uprave“⁷⁰⁷.

Ocena reforme javne uprave u *Izveštaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2016. godinu*⁷⁰⁸ jeste da je reforma javne uprave u ranoj fazi, gde nije ostvaren napredak za godinu dana, osim toga uočeno je nazadovanje u delu izmena i dopuna pravnog okvira za državnu službu FBiH, gde je izražena politizacija. I dalje izostaje politička podrška reformi javne uprave, koja je rascepkana i ometa reforme u institucionalnom i zakonodavnom smislu. Još uvek izostaje usaglašen pristup izradi politika i koordinacija. Ponovljene su preporuke Evropske komisije iz 2015. godine.

⁷⁰⁶ Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2015. godinu Evropske komisije, COM (2015) 611, Brisel, 10.11.2015., SWD (2015)214

⁷⁰⁷ Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2015. godinu Evropske komisije, COM (2015) 611, Brisel, 10.11.2015., SWD (2015)214, str.10

⁷⁰⁸ Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2016. godinu Evropske komisije, radni prevod, Brisel, 09.11.2016. godine

*Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2018. godinu*⁷⁰⁹ praktično ponavlja ocenu iz 2016. godine, gde se Bosna i Hercegovina i dalje nalazi u ranoj fazi reforme javne uprave, gde nije ostvaren napredak, kao što nisu ni Preporuke iz 2015. i 2016. godine Evropske komisije provedene.

*Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2020. godinu*⁷¹⁰ konstatuje da je Bosna i Hercegovina u ranoj fazi reforme javne uprave, gde je za period izveštavanja postignut ograničen napredak u ispunjavanju prioriteta vezanih za sveobuhvatno funkcionisanje javne uprave, zatim osiguranjem profesionalne i depolitizovane državne službe, kreiranju politika i koordinacije na svim nivoima vlasti. Strateški okvir za reformu javne uprave (II) nakon dve godine usvojen je i od Vlade Republike Srpske, koji je dve godine ranije usvojen od strane Vlade FBiH i Vlade Distrikta Brčko. Uspostavljene su radne grupe za izradu strategije upravljanja javnim finansijama za period od 2021-2025 između državnog nivoa i Republike Srpske, ali za efikasnost radne grupe potrebna je politička podrška i koordinacione strukture, kao i finansijska sredstva. I dalje izostaju procedure za zasnivanje radnih odnosa u državnoj službi, koje moraju biti na principu zasluga i političkog uplitanja. Nije uspostavljeno političko telo za koordiniranje reforme javne uprave. Preporuke Komisije se odnose na sledeće: „usvojiti akcioni plan za reformu javne uprave i strateški okvir za upravljanje javnim finansijama, ustanoviti zajednički okvir za praćenje zasnovan na učinku i osigurati finansijsku održivost; uspostaviti političko telo za odlučivanje koje bi upravljalo koordinacijom reformi javne uprave na svim nivoima vlasti; izmijeniti i dopuniti zakone o državnoj službi kako bi se osiguralo poštovanje principa zasluga na svim nivoima vlasti i ojačati kapacitete agencija za državnu službu kako bi se poboljšalo upravljanje ljudskim resursima i obukama“.⁷¹¹

Ocena u *Izveštaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2021. godinu*⁷¹² nije pretrpila velike izmene. Bosna i Hercegovina je u ranoj fazi reforme javne uprave, gde je ostvaren određen napredak koji se odnosi na ključni prioritet 14 iz Mišljenja, odnosno usvojen je Akcioni plan za RJU kao i strategija upravljanja javnim finansijama (UJF) na svim nivoima vlasti, kojoj sledi efikasno provođenje. Politička podrška i efikasna koordinacija svih struktura je prioritet RJU. I dalje vrede ocene koje se odnose na državnu službu, iako je utvrđen određen napredak. Preporuke Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu su sledeće: „usvojiti celodržavni strateški okvir za upravljanje javnim finansijama 2021-2025 i nastaviti provođenje akcionog plana za reformu javne uprave 2018-2022; ustanoviti funkcionalnu koordinacionu strukturu sa telom koje donosi političke odluke i poboljšati kapacitete koordinatora za RJU kako bi se upravljalo koordinacijom reformi javne uprave na svim nivoima vlasti; izraditi i usvojiti izmene i dopune Zakona o državnoj službi kako bi se osiguralo poštovanje principa zasluga na svim nivoima vlasti i ojačati kapacitete agencija za državnu službu kako bi se poboljšalo upravljanje ljudskim resursima i obukama“.⁷¹³

U dokumentu Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, pripremljen za diskusiju na 5. sastanku Posebne grupe za reformu javne uprave između Evropske unije i Bosne i Hercegovine, održanom 25.02. 2021. godine izdvojeni su ključni izazovi za reformu javne uprave. Oni su:

1. *Postaviti ključne ciljeve za funkcionalno upravljanje javnim finansijama i budžetsku podršku* [Usvajanje strategija za period 2021.-2025. na državnom i entitetskim nivoima i usvajanje cjelodržavne Strategije UJF (upravljanja javnim finansijama), uz određivanje koordinacionog tela za planiranje, utvrđivanje troškova, praćenje i izvještavanje o UJF, dijalog o UJF]⁷¹⁴

⁷⁰⁹ Izveštaj o napretku BiH za 2018. godinu Evropske komisije, Strazbur, 17.04.2018., SWD(2018)155

⁷¹⁰ Izveštaj o napretku BiH za 2020. godinu Evropske komisije, Brisel, 6.10.2020., SWD(2020)350

⁷¹¹ Izveštaj o napretku BiH za 2020. godinu Evropske komisije, Brisel, 6.10.2020., SWD(2020)350, str.12

⁷¹² Izveštaj o napretku BiH za 2021. godinu Evropske komisije, Strazbur, 19.10.2021., SWD(2020)291

⁷¹³ Izveštaj o napretku BiH za 2021. godinu Evropske komisije, Strazbur, 19.10.2021., SWD(2020)291, str.12

⁷¹⁴ Dokument Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, pripremljen za Diskusiju na 5. sastanku Posebne grupe za reformu javne uprave između Evropske unije i Bosne i Hercegovine, održanom 25.02. 2021, str.4

2. Postaviti ključne ciljeve za funkcionalnu javnu upravu [Usvajanje Akcionog plana na državnom nivou; finansiranje RJU i povećanje budžetske odgovornosti na najmanje 10%, Uspostavljanje političkog tela za odlučivanje među ministrima i reforma struktura za koordinaciju RJU]⁷¹⁵

3. Izgraditi profesionalnu i depolitizovanu državnu službu koja učinkovito pruža usluge građanima [Usklađivanje zakona o državnoj službi na svim nivoima vlasti i usklađivanje sa principima zasluga kako bi se imala profesionalnija uprava;]⁷¹⁶

Dakle, kroz ocenu Izveštaja o napretku Bosne i Hercegovine Evropske komisije, u delu javne uprave, koja se odnosi na proces reforme javne uprave, možemo zaključiti sledeće: *prvo*, da je generalno mišljenje o javnoj upravi Bosne i Hercegovine da je fragmentirana i složene strukture, gde se nadležnosti često preklapaju; *drugo*, da je loša koordinacija između različitih nivoa vlasti; *treće*, da je izražena politizacija javne uprave, posebno u delu kadrovske politike koja je pod uticajem nacionalnog identiteta i partije, *četvrto*, procedure za rad u državnoj službi treba dopuniti sa merit sistemom izbora, *peto*, transparentnost javne uprave izostaje, posebno u domenu informisanja građana, *šesto*, nemoć institucije Ombudsmana BiH, koji nema političku podršku za rad, *sedmo*, loš sistem obuke kadrova, *osam*, horizontalna i vertikalna strukturiranost javne uprave koja je čini (pre)glomaznom, neefikasnom i skupom, *devet*, slabi i nerazvijeni administrativni kapaciteti potrebni za sprovođenje *acquis-a*, *deset*, nerazvijena e-uprava.

2. Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovine

Bosna i Hercegovina je za razliku od drugih zemalja Zapadnog Balkana, koje su 90-tih godina, nakon pada komunizma, krenule putem tranzicije u razvijena demokratska društva, konstituisana Dejtonskim mirovnim sporazumom, kojim je okončan ratni sukob. Složena organizacija državne vlasti Bosne i Hercegovine proizilazi iz njenog državnog uređenja, koji je danas federalnog oblika, iako je izvornim Opštim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini, Aneksom IV, definisano konfederalno uređenje sa federalnim elementima, ali do promene je došlo nakon Odluka Visokog predstavnika (OHR) čime su prenesene nadležnosti entiteta na državni nivo. Ipak, važno je istaći, da su Dejtonskom mirovnim sporazumu prethodili drugi međunarodni sporazumi, koji nisu prihvaćeni, ali je svaki od njih nekim delom ugrađen u „Dejton“. Sporazum na čijim temeljima je stvorena FBiH je Vašingtonski sporazum, kojim je definisana struktura vlasti Federacije BiH u čijem sastavu je deset kantona, uređena po federalnom principu podele vlasti. Tako u institucionalnom uređenju BiH postoji dvostruki federalizam, što državno uređenje čini veoma kompleksnim, posebno kada se radi o podeljenom društvu po etničkim linijama, sa svim specifičnostima konfederalizma.

Dakle, danas je Bosna i Hercegovina složena država u čije sastavu su dva entiteta Republika Srpska, koja je unitarnog uređenja i Federacija BiH koju čini deset kantona, koja je federalnog uređenja i Brčko Distrik (*kondominijum*), koji je definišu kao državu federalnog uređenja. S obzirom da je BiH nesumnjivo opredeljena za pridruživanje EU, rad na modernizaciji i reformi javne uprave kao preduslov pridruživanja postaje strateški prioritet. Složeno unutrašnje uređenje, predstavlja otežavajući faktor u procesu koji zahteva visok nivo efikasnosti i koordinacije između različitih nivoa vlasti, što je za posledicu imalo reorganizaciju državne uprave (posebno Saveta

⁷¹⁵ Dokument Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, pripremljen za Diskusiju na 5. sastanku Posebne grupe za reformu javne uprave između Evropske unije i Bosne i Hercegovine, održanom 25.02. 2021, str. 5

⁷¹⁶ Dokument Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, pripremljen za Diskusiju na 5. sastanku Posebne grupe za reformu javne uprave između Evropske unije i Bosne i Hercegovine, održanom 25.02. 2021, str. 8

ministara kao izvršnog organa na nivou BiH), imajući u vidu postojanje više nivoa vlasti (državni, entitetski, kantonalni i Distrikt Brčko kondominijum, dok je lokalna vlast u nadležnosti entiteta), gde je izražena asimetričnost u pogledu uređenja entiteta koji je čine.

Za Bosnu i Hercegovinu, prvi korak u procesu evropskih integracija bila je Studija izvodljivosti, kojom su predstavljeni koraci potrebni za početak intezivne saradnje između Evropske unije i Bosne i Hercegovine. Da bi jedna zemlja u političkom smislu odgovorila na zahteve Evropske unije, s ciljem pridruživanja, strateški značaj čini javna uprava, koja svojim administrativnim kapacitetom predstavlja instrumentalni mehanizam za zadovoljenje postavljenih kriterijuma. Reforma uprave značila je njenu modernizaciju, usklađenu sa evropskim standardima i načelima dobrog upravljanja. Imajući u vidu, da je uprava Bosne i Hercegovine, pre 1995. godine funkcionisala po principima socijalističkog uređenja kao unitarna država, evidentni su problemi koji su predstavljali veliki izazov, kako za političke strukture BiH, tako i za Evropsku komisiju. Prvi korak ka cilju bio je početak procesa reforme javne uprave, za koji je neophodna politička podrška na svim nivoima vlasti, zatim, pravni okvir kojim su uspostavljena ključna tela Agencija za državnu službu BiH i Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave kao koordinacionog tela svih nivoa vlasti u procesu reforme javne uprave, sistemski pregled javne uprave kojim su ustanovljeni problemi administrativnog kapaciteta i usvajanje „Strategije za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini“⁷¹⁷ koju prati Akcioni plan. Upravo je reforma državne službe među najvećim političkim i društvenim prioritetima, kako se navodi u Memorandumu o razumevanju između Delegacije Evropske komisije i BiH,⁷¹⁸ što je bio početak u nastojanju za odlučniji i strateški pristup reformi javne uprave u BiH, koji je započeo 2003. godine.

Po mišljenju *Milenkovića*, tranzicija na planu reforme uprave podrazumeva utvrđivanje i vođenje efikasnih strategija, koje ovakav preobražaj mogu relativno brzo i uspešno da „iznesu“.⁷¹⁹ Dok za *Koprića*, neretko, naročito u političkoj praksi, upravnom reformom proglašavaju se i najmanji zahvati u sistemu javne uprave, gotovo nevažne reorganizacije koje zahvataju nekoliko upravnih tela, mali pomaci u upravljanju ljudskim potencijalima, sitna usavršavanja pojedinih upravnih funkcija i sl. Po uobičajenom shvatanju, međutim, upravne su reforme samo one promene koje predstavljaju značajnije institucionalne inovacije u sastavu javne uprave pojedine zemlje koje se obično odvijaju periodično, neretko uz značajne otpore, zbog promena u strukturi moći u političko-upravnom sistemu.⁷²⁰

Za *Kavrana* „reforma uprave napor je nacionalnih dimenzija. Danas je potrebna posebna strategija za koju je neophodno otvoriti prostor i prihvatiti ne samo transakciono već i *transformaciono vođstvo*, sposobno da organizuje i vodi naš organizacioni ali i mentalitetski preobražaj.“⁷²¹ U izlaganju na skupu Kopaoničke škole, pod nazivom „*Reforma javne uprave, misija i stvarnost*“, o strategiji javne uprave izneo je veoma važne karakteristike tog procesa. Za njega su „strategije uprave, uvek privlačne, gotovo nikad se do kraja ne izvršavaju: u sebi sadrže klicu sopstvene slabosti: da bi bile prihvaćene, mora se mnogo obećavati. Pretpostavljaju postojanje snažne i trajne političke volje koja podržava rezultate analize na osnovu koje je strategija nastala. Sem toga stalno podstiče tempo promena. Pošto je vremenski horizont kratak, pretpostavljalo se pri projektovanju postojanje prikladno obučениh kadrova u najčešće znatno većem od realnog broja.

⁷¹⁷ Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2016-2020, „Službeni glasnik BiH“ br.83/16

Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022, „Službeni glasnik BiH“ br.85/18

⁷¹⁸ Memorandum o razumijevanju između Delegacije Evropske komisije i BiH od 19.11.2003. godine i 07.07.2004., sadržani u Izveštaju Evropske komisije Evropskom Savetu o spremnosti BiH za pregovore o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, 18.11.2003.

⁷¹⁹ Dejan Milenković, Javna uprava, odabrane teme, Čigoja štampa, Beograd, 2013., str.296

⁷²⁰ Ivan Koprić, Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okvir, iskustva i perspektive, Biblioteka Suvremena javna uprava, 2006., str.347

⁷²¹ Dragoljub Kavran, Reforma javne uprave-misija i stvarnost u Pravni život br.10/2016, 135-149, str.142

Nestaje dinamika, ispunjavanje ciljeva kasni. To stvara tihi cinizam koji otežava kasnije taktičko, inkrementalno uvođenje promena, skromnije ali efikasno i održivo.⁷²²

Francisco Cardona na konferenciji u Budvi pod nazivom „*Integrisanje nacionalnih administracija u evropski administrativni prostor*“ 26.-27. marta 2009. godine iznosi mišljenje da „reforma javne uprave podstaknuta željom za učlanjenjem u EU se u velikoj meri tiče novog pravnog poretka za javnu upravu, koji je usklađen sa članstvom u EU. Shvaćeno je da je ova promena preduslov za promenu pravila igre i izgradnju neophodnih administrativnih kapaciteta da bi se odgovorilo na zahteve članstva u EU. Zakonska reforma, kao preduslov koji omogućava dalje reforme, u velikoj meri je ukorenjena u administrativnim tradicijama kontinentalne Evrope. Zemlje Jugoistočne Evrope posebno dijele ovu tradiciju.“⁷²³

Reforma javne uprave u BiH podrazumeva efikasniju, delotvorniju, odgovorniju i transparentniju javnu upravu, orjentisanu prema građanima, spremna da odgovori zahtevima evropskih integracija, u čiju implementaciju su uključeni parlamenti, vlade, ministarstva, Agencije za državnu službu, institucije, budžeti vlada, Fond za reformu javne uprave, što zahteva veoma čvrstu koordinaciju između horizontalnog i vertikalnog nivoa upravljanja. Imajući u vidu prisutnost asimetričnosti među entitetima, kojima je Ustavom BiH dato pravo da sami regulišu sistem javne uprave, kada je u pitanju reforma javne uprave, ona se u Bosni i Hercegovini odvija na više nivoa vlasti, odnosno, radi se o reformi više sistema javnih uprava. U tom pravcu, veoma je važna horizontalna koordinacija, između institucija istog nivoa vlasti, gde se vodi računa o podeljenim nadležnostima. Tako je u „*Strateškom okviru za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022*“, u uvodnom delu definisano: „Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH 2018-2022. godine fokusiran je na stvaranje efikasne, transparentne, odgovorne, moderne javne uprave koja će svoj rad temeljiti na najboljim praksama i principima evropskog upravnog prostora i istinski raditi u korist građana, pružanjem brzih i pouzdanih usluga. Reforma javne uprave treba omogućiti učinkovito provođenje zakona i na dokazima zasnovanih javnih politika, stvoriti transparentnu, korisnicima orjentisanu, profesionalnu, djelotvornu i dobro organizovanu i odgovornu javnu upravu, koja će biti u stanju da postane istinski pokretač društvenog i ekonomskog razvoja i da se nosi sa izazovima procesa evropskih integracija i članstva u Evropskoj uniji. Strateški okvir za reformu javne uprave odražava ustavno - pravno uređenje BiH, Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, a definisane mjere i aktivnosti će se provoditi na način koji uvažava ustavnu raspodjelu nadležnosti različitih upravnih nivoa vlasti u oblasti javne uprave, ne dovodeći je ni na jedan način u pitanje“.⁷²⁴

Izradu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini podržali su odlukama Savet ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine usvajanjem Operativnog plana za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini.⁷²⁵ Operativnim planom, izrađenim u saradnji sa zajedničkom inicijativom Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj i Evropske unije „SIGMA“ postavljen je okvir koordiniranog pristupa razvoju novog Strateškog okvira reforme javne uprave na četiri nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini. Na političkom nivou Strateški okvir za reformu javne uprave usmeravali su Savet ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine kao organi nadležni za donošenje odluka, odnosno usvajanje prijedloga Strateškog okvira za reformu javne uprave.

⁷²² Dragoljub Kavran, Reforma javne uprave-misija i stvarnost u Pravni život br.10/2016, 135-149, str.136

⁷²³ Francisco Cardona, „*Integrisanje nacionalnih administracija u evropski administrativni prostor*“, Konferencija o reformi javne uprave i evropskim integracijama, SIGMA, Budva, 26.-27. mart 2009., str.6

⁷²⁴ Videti u Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022, „Službeni glasnik BiH“ br.85/18

⁷²⁵ Operativni plan za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, april 2016.

Koordinaciju procesa pripreme novog Strateškog okvira za reformu javne uprave vršili su koordinatori za reformu javne uprave Saveta ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Aktivnosti na izradi Strateškog okvira poverene su međuinstitucionalnim radnim grupama, sačinjenim od predstavnika četiri nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini⁷²⁶:

1. *Zajednička radna grupa (ZRG)*, koju čine četiri koordinatora za reformu javne uprave, s dodatnim predstavnicima sva četiri nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, sa zadatkom praćenja i nadgledanja razvoja novog Strateškog okvira za reformu javne uprave i usmeravanja dinamike, pravca i prioriteta razvoja;
2. *Tematske radne grupe (TRG)*, koje čine predstavnici resornih institucija sa četiri nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, po pravilu iz redova viših (rukovodećih) državnih službenika, shodno delokrugu poslova koji obavljaju, a koje su davale stručno-tehničku podršku u procesu izrade novog Strateškog okvira za reformu javne uprave. Uspostavljeno je pet tematskih radnih grupa na osnovu Principa javne uprave koje je definisala SIGMA: *Izrada politika i koordinacija; Javna služba i upravljanje ljudskim potencijalima; Odgovornost; Pružanje usluga i Upravljanje javnim finansijama.*⁷²⁷

Prema tome, složićemo se da je reforma javne uprave složen i dugoročan posao, za sve zemlje u tranziciji, gde je administrativni kapacitet slab na svim nivoima, opterećen problemima bivšeg socijalističkog sistema, a posebno za Bosnu i Hercegovinu, čija se reforma javne uprave ne odvija samo na državnom i lokalnom nivou, već državnom, entitetskom, kantonalnom i Brčko distrikta. Međutim, ne možemo reformu javne uprave posmatrati samo sa aspekta teritorijalne i administrativne podele nadležnosti, ona je za BiH strateški uslov koji utiče na uspeh svih drugih segmenata društva, obuhvaćenih reformom i demokratizacijom, i kao takva mora biti pažljivo osmišljena i prihvaćena od svih političkih struktura. Što znači, ne postoji jedan model reforme javne uprave koji je efikasan u svim državnim sistemima, već, on mora da bude prilagođen *prvo*, državnom uređenju zemlje, *drugo*, nasleđenim tradicijama u radu javne uprave i *treće*, kulturi, odnosno mentalitetu državnih službenika.

Imajući u vidu da je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine sa Evropskom unijom na snazi, odnosno da se odredbe Sporazuma direktno primenjuju, približavanje EU postaje sve složenije i zahtevnije, a veza između struktura upravljanja EU i BiH, uslovljena administrativnim kapacitetom, čiji učinak direktno zavisi od reforme javne uprave. Pisali smo o zahtevima Procesu stabilizacije i pridruživanja, ali oni koji su jasni i ne mogu se menjati, niti pregovarati o njihovim uslovima su: kriterijumi iz Kopenhagena i kriterijumi iz Madrida, podržani principima (instrumentima) koji čine Evropski upravni prostor (*European administrative space*). Važno je istaći, da ne postoje „evropski standardi“ u smislu pravne stečevine EU u oblasti uređenja i funkcionisanja državne uprave. Zbog toga, kriterij iz Madrida (1995) naglašava potrebu izvršavanja preuzetih obaveza koje proizilaze iz članstva u EU, posebno provođenja usvojenih odredbi pravne stečevine EU, odnosno *acquis-a*. Principi evropskog administrativnog prostora nisu deo pravne stečevine, ali se primenjuju u organizacijskom i funkcionalnom smislu javnih uprava zemalja članica. Ti principi su poznati kao principi: *pouzdanost i predvidljivost, otvorenost i transparentnost, odgovornost, efikasnost i delotvornost javne uprave*, čijom se primenom postiže administrativni kapacitet koji može odgovoriti na zatev komunitarnog prava EU. Proces evropskih integracija je veoma složen proces koji zahteva prilagođavanje i napore svih institucija i upravnih organa, odnosno celokupnog društva, a krajnji cilj, odnosno, članstvo u EU podrazumeva prava i obaveze i odgovornost u izvršavanju poslova iz svoje nadležnosti upravnog aparata. Sposobnost pripreme i provođenja procesa evropskim integracijama, sposobnost sprovođenja procesa usklađivanja zakonodavstva EU, ne može se ostvariti bez jake i efikasne javne uprave.

⁷²⁶ Videti u Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022, mart 2018, str.6

⁷²⁷ Videti u Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022, mart 2018, str.7

Prema tome, može se zaključiti, da je upravo snaga javne uprave i njena sposobnost osnovni element uspeha u približavanju EU, što na slučaju Bosne i Hercegovine, predstavlja dobar primer, imajući u vidu da se reforma javne uprave nalazi u ranoj fazi, po oceni Evropske komisije, s jedne strane, a s druge strane, njen status potencijalnog kandidata koji govori o srazmerno proporcionalnim rezultatima ostvarenim u reformi javne uprave. Dakle, ne možemo očekivati napredak na evropskom putu, u smislu nove pregovaračke faze, sve dok upravni kapaciteti ne budu instrumentalno jaki i dobro iskoordinisani među nivoima vlasti.

Uzimajući u obzir da je pristupanje Bosne i Hercegovine strateški cilj spoljne politike, koji se nedvosmisleno potvrđuje u politikama na svim nivoima vlasti, budućnost BiH bi trebala biti područje slobode kretanja roba, kapitala, usluga i ljudi, gde će se sa EU i njenim državama članicama razmenjivati informacije o porezima, troškovima, zaraznim bolestima, veterinarskoj kontroli, javnim tenderima i drugim pitanjima koja predstavljaju oblasti iz pregovaračkih poglavlja. Sve to mora podržavati brza, efikasna, moderna i edukovana javna uprava, da bi sprovođila politike EU i njeno zakonodavstvo. Najveći izazov za javne uprave Bosne i Hercegovine jeste resorna koordinacija, koja neretko ima različite interese, gde se pojavljuje izostanak političkog konsenzusa parlamentarnih stranaka na državnom nivou. U izostanku političke odgovornosti prema zahtevima i obavezama koje proizilaze iz procesa evropskih integracija, ne može se očekivati uspešno i brzo odvijanje pristupanja, a još manje pregovora za punopravno članstvo. U delu analize koje smo vršili iz Izveštaja o napretku Bosne i Hercegovine za period od 2005-2021, mogli smo zaključiti da je javna uprava Bosne i Hercegovine još uvek u ranoj fazi reforme, kojoj su prethodila institucionalne izmene, u smislu nadležnosti, zatim formiranja novih tela i upravnih organa na nivou BiH, izmena u zakonskim okvirima i propisima, ali i donošenja novih zakona poput Zakona o državnim službenicima, Zakona o ministarstvima, i drugim novim zakonima iz oblasti upravnog prava i upravnog postupka. Razlog reforme javne uprave su i glomazni administrativni aparat, neefikasan i skup, čija delotvornost izostaje, posebno u koordinacijskom smislu na više nivoa upravljanja, ali pre svega velikog uticaja političkog faktora, odnosno partije, na kadrovsku politiku i odlučivanje. Stoga, postojanje „Strateškog okvira za reformu javne uprave“ je preduslov zasnovan na principima EAS (*European Administrative Space*) i dobrog upravljanja (*good governance*), čijom primenom možemo očekivati modernizaciju javne uprave u Bosni i Hercegovini, ali isto tako, u izostanku navedenog, teško je za očekivati rezultate reforme javne uprave, uslovljene političkim i etničkim podelama, čiji se interesi neretko suprotstavljaju.

Interesantno je izlaganje profesora *Dragoljuba Kavrana*, čije razmišljanje smatramo veoma važnim za ocenu reforme javne uprave, iznosimo u celosti: „Glomaznu, sporu i neefikasnu državnu upravu valja smanjiti po svaku cenu – uobičajena je tema svih izbora. Ali, prisetimo se poznate priče o ulasku u raj. Novodošli su pitali Sv. Petra: kakva je razlika između raja i pakla. Sv. Petar im skrenu pažnju da stvarne razlike nisu onolike kakve ih zamišljamo. Sve zavisi od toga ko, šta i kako radi. U raj – Francuzi su kuvari, Britanci policajci, Nemci administratori, Norvežani donatori, Japanci željezničari (...) U paklu, Englezi su kuvari, Amerikanci policajci, Bosanci administratori (...) Problem u paklu nije broj kuvara, ni broj Engleza, niti ukupna populacija pakla (...) dakle, problem uprave nije njena veličina, ili stepen rasta nego *šta uprava radi i kako radi*.“⁷²⁸

Od samog početka smo se vodili odgovorom na pitanje „Zašto je potrebna reforma javne uprave Bosni i Hercegovini“, čija je vizija, odnosno strateški okvir definisan „*Strategijom reforme javne uprave*“, zvaničnog dokumenta usvojenog u parlamentima na svim nivoima vlasti. Dakle, efikasnija, delotvornija, odgovornija, transparentnija i otvorenih procedura, koja građanima BiH pruža kvalitetnije usluge za manje novca, i koja svojim kapacitetom ispunjava uslove iz integracijskog procesa, čime bi sveukupno gledajući, doprinela kontinuiranom i održivom razvoju celokupnog društva. Ali, Bosnu i Hercegovinu na tom putu ograničava niz faktora koji se u zvaničnim dokumentima Evropske komisije, SIGMA/OECD i izveštaja o finansijskoj održivosti

⁷²⁸ Dragoljub Kavran, *Reforma javne uprave-misija i stvarnost* u *Pravni život* br.10/2016, 135-149, str.136

javne uprave MMF-a mogu izdvojiti: složeno državno uređenje Bosne i Hercegovine; nizak nivo privrednog rasta; uprava kao najveći poslodavac; usaglašen strateški okvir reforme javne uprave, ali ne i pristupi; različit nivo napretka u provođenju reformi na pojedinim nivoima vlasti, gde se u nekom delu preklapaju nadležnosti a u nekim delovima postojanje različitih interesa kod određivanja prioriteta iz Akcionog plana- fragmentiranost uprave; izostanak političke volje za harmonizacijom upravnog sistema, u smislu procedura i jednake primene na celoj teritoriji BiH; nedostatak političke volje za „rezovima u upravi“ u smislu smanjivanja administrativnog aparata, jer postoje izmišljena radna mesta gde kompetencije državnih službenika trebaju proći proveru, kao i procedure i uslovi pod kojima su zasnovali radni odnos; nepostojanje pravnog okvira za utvrđivanje učinka i preuzetih obaveza i odgovornosti, na nivou rukovodećih kadrova ali i nižih nivoa u državnoj službi; nepostojanje mehanizama koja onemogućavaju politička radna mesta (entitetska i nacionalna, koja se crpe iz političkih partija na vlasti posle izbora); nepostojanje kvalitetnih ljudskih resursa čije kvalifikacije i iskustvo, ali i spremnost na obuke omogućava napredak; loša koordinacija u definisanju javnih politika i propisa na horizontalnom i vertikalnom nivou; nedovoljna otvorenost javne uprave prema učešću javnosti u procesu definisanja politika (javne rasprave o nekom zakonu) podložna različitim političkim i drugim lobijima. Prema tome, loše izvedena reforma javne uprave kompromituje ne samo upravu, već i tržišnu privredu i demokratski poredak i sam koncept reforme.⁷²⁹

„Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018“, donesena je 23. jula 2015 godine kao zajednička spoljnopolitička inicijativa Nemačke i Velike Britanije, tada obe članice Evropske unije, u želji da pokrenu reforme u BiH u skladu sa novim pristupom Evropske unije prema zemljama Zapadnog Balkana. U sadržaju Agende definisani su reformski prioriteti, koji su od strateškog značaja za BiH na putu evropskih integracija podeljeni u šest značajnih oblasti: 1. javne finansije, oporezivanje i fiskalna održivost; 2. poslovna klima i konkurentnost; 3. tržište rada; 4. reforma socijalne zaštite i penzija; 5. vladavina prava i dobro upravljanje i 6. reforma javne uprave. U delu Agende koji se odnosi na reformu javne uprave definisane su konkretne mere za oblast reforme javne uprave. One su: (1) svi nivoi vlasti izradiće nove zakone o državnim službenicima i zaposlenicima uz pomoć Svjetske banke i SIGMA programa kako bi se olakšala reforma javne uprave i uvela veća fleksibilnost radnih aranžmana. Navedeni zakoni trebaju biti usvojeni nakon usvajanja novih Zakona o radu u entitetima, Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine i kantonima; (2) kandidati za zapošljavanje u državnu službu biće ocenjivani na osnovu prethodno određenih kriterija kvalifikovanosti i rezultata testova kompetentnosti, a organi uprave će obezbediti zapošljavanje najbolje rangiranih; (3) Savet ministara BiH, entitetske vlade, vlade kantona i Brčko Distrikta će uvesti ograničenja na zapošljavanje u javnoj upravi sve dok revidirani kadrovski sistemi ne budu doneseni i provedeni (uključujući i korišćenje norme), a ukupan fond plata u javnom sektoru će biti zamrznut do donošenja revidiranog sistema određivanja plata na osnovu vrednosti i (4) objavljivanje odluka o žalbama u postupcima javnih nabavki (kao zakonska obaveza) biće od centralnog značaja za obezbeđivanje transparentnosti u procedurama nabavki.⁷³⁰ Rezultati Reformske agende, kao proizvod nemačko britanske inicijative da pokrenu promene, su većim delom izostali, osim usvajanja zakona o državnim službenicima i nameštenicima.

Pisali smo da je koncept „dobre uprave“ postepeno definisan od država članica Evropske unije, koji je uključen u Povelju o osnovnim pravima Evropske unije.⁷³¹ Pojam evropskog upravnog

⁷²⁹ Dragoljub Kavran, „Elementi strategije upravne reforme“, 9-35, Javna uprava, broj 1., godina 1, juli 2002, 9-34, str.9

⁷³⁰ https://www.vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/default.aspx?id=20728&langTag=hr-HR.pristupljeno
06.06.2022. u 20:40

⁷³¹ Član 41. Pravo na dobru upravu. 1. Svako ima pravo da institucije, tela, urede i agencije Unije njegove/njene predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku. 2. Ovo pravo uključuje: pravo svake osobe na saslušanje prije preduzimanja bilo kakve pojedinačne mere koja bi na nju mogla nepovoljno uticati; pravo svake osobe na pristup svom dosjeu, uz poštovanje zakonitih interesa poverljivosti te profesionalne i poslovne tajne; obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.

prostora utvrdila je SIGMA/OECD 1999. godine,⁷³² pored univerzalnih principa dobrog upravljanja, u cilju pomoći zemljama potencijalnim kandidatima i kandidatima za članstvo u EU, i koje koriste sredstva iz programa IPA. Principi definišu dobro upravljanje, a SIGMA je u svojim Izveštajima razradila zahteve koje države trebaju slediti tokom procesa evropskih integracija. Kako bi povećala napredak u ispunjavanju tih zahteva, predviđen je i monitoring kroz redovnu analizu postignutih rezultata, koji sadrži set kvantitativnih i kvalitativnih indikatora. Ti indikatori se odnose na praktične rezultate reforme u delu zakona, politika, struktura i procedura i ocenjuju na skali od 0 (min.) do 5(max.) Stepen do kojeg je došla u ostvarenim rezultatima pokazuje da li je zemlja kandidatkinja sposobna da sprovodi *acquis*, u skladu sa kriterijumima iz Kopenhagen i Madrida. SIGMA je tokom 2017. godine za BiH definisala ukupno 48 principa za Strateški okvir za reformu javne uprave u šest oblasti reforme javne uprave sa ukupno 60 indikatora od čega 30 kvantitativnih i 30 kvalitativnih. Generalno za strateški okvir za reformu javne uprave formulisano je četiri principa kojih prate pet kvantitativnih i pet kvalitativna indikatora dok su reformske oblasti strukturirane po sledećem: (1) Izrada i koordinacija politika (12 principa, pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora); (2) Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima (sedam principa, pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora); (3) Odgovornost uprave (pet principa, pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora); (4) Pružanje usluga (četiti principa, pet kvantitativnih i pet kvalitativna indikatora i (5) Upravljanje javnim finansijama (16 principa, sa po pet kvantitativnih i kvalitativnih indikatora).⁷³³ Kao ključni reformski zahtevi navedeni su prvo: *uspostavljanje liderstva za reformu javne uprave, te da strateški okvir mora pružiti osnovu za provođenje prioritarnih reformskih aktivnosti odgovarajućim redoslijedom, u skladu sa finansijskim mogućnostima vlade* i drugo: *rukovodstvo reforme javne uprave omogućava upravljanje i usmeravanje reformi, određuje ko je odgovoran za provođenje i obezbeđuje profesionalnu administraciju potrebnu za provođenje reformi*. Kao strateški principi navedeni su: (1) Vlada je izradila i donela delotvoran program RJU kojim se rešavaju ključni zahtevi; (2) RJU se provodi svrsishodno, ciljevi ishoda reforme su utvrđeni i redovno se prate; (3) Obezbeđena je finansijska održivost RJU; (4) RJU ima snažne i funkcionalne strukture za koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou kojima se usmerava proces izrade i provođenja reforme i kojima se tim procesom upravlja i (5) Jedna vodeća institucija ima odgovornost i kapacitet da upravlja procesom reforme, uključene institucije imaju jasnu odgovornost i kapacitet za sprovođenje reforme.⁷³⁴

Možemo zaključiti da je jedan od najsnažnijih faktora koji pokreću reformu javne uprave u BiH u smeru moderne i sposobne uprave, proces evropskih integracija. Njeni pokretački mehanizmi uz finansijsku pomoć čine glavni oslonac u procesu institucionalnih i sistemskih promena, koje su teške i spore zbog kompleksne institucionalne strukture BiH, asimetričnosti među entitetima, ali najviše uticaja političkih partija, podeljenih po entitetskim linijama, sa izrazitim nacionalnim interesima, i neizostavnom finansijskom podrškom koju pruža iz svoji fondova i namenskih programa. S tog aspekta, važno je istaći, da svaka promena koja se tiče organizacionog i funkcionalnog aspekta javne uprave, umanjuje moć političkog uticaja, jer na upravu se gleda kao mehanizam koji izvršava političke odluke, koje još uvek dolaze iz autoritarnih partija oba entiteta, gde je interes naroda (Srba, Bošnjaka i Hrvata) ispred zajedničke vizije o budućnosti Bosne i Hercegovine. Iako, bi život u Bosni i Hercegovini mogao biti jednostavniji da, ako politički funkcioneri nemaju zajedničku viziju budućnosti Bosne i Hercegovine, onda, zašto ne prihvatiti zajedničke principe EAS i dobrog upravljanja na svim nivoima vlasti, koji ne remete podeljene nadležnosti niti etničku pripadnost niti raspodelu funkcija.

⁷³² *European Principles for Public Administration* „Evropski principi za javnu upravu,, SIGMA Papers, br. 27, OECD Publishing

⁷³³ <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-2017-Bosnian.pdf>, pristupljeno 06.06.2022. u 21:15

⁷³⁴ Videti u Principi javne uprave, izdanje iz 2017., SIGMA/OECD

2.1. Temeljna načela i usmerenja reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini

Temeljna načela u sprovođenju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini su načela, odnosno primena principa Evropskog upravnog prostora i dobre uprave, definisana Strategijom reforme javne uprave, koju prati Akcioni plan u kojem su predstavljene mere usmerene na jačanje kapaciteta javne uprave. Pravci reforme javne uprave kreću se ka principima dobrog upravljanja, koji „polazi od praktično proverljivog principa da je „dobra“ samo ona uprava koja se pokaže kao „uspešna“.⁷³⁵ Implementacija principa i dostizanje standarda zemalja članica EU, za Bosnu i Hercegovinu predstavlja izuzetno težak, spor i komplikovan proces, ali ne i nedostižan. Kompleksnost pristupu reforme javne uprave doprinosi ustavno-pravno uređenje Bosne i Hercegovine, kao složene države u čijem sastavu su Republika Srpska, Federacija Bosne i Hercegovine i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine. Princip federalnog uređenja Federacije Bosne i Hercegovine u čijem sastavu je 10 kantona, prestavlja poseban izazov za sprovođenje strategije reforme javne uprave. Tako da u Bosni i Hercegovini imamo četiri nivoa vlasti, državni (Bosna i Hercegovina), entitetski (Republika Srpska i Federacija BiH), kantonalni (deset kantona) i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, gde svaki nivo vlasti ima autonomiju u uređenju i organizaciji sistema javne uprave u vršenju svojih nadležnosti, pa tako svaki pojedinačno provodi mere obuhvaćene reformom javne uprave. Svaki upravni nivo koji u svom sastavu ima jedinice lokalne samouprave (opštine i gradovi), odlučuje kroz poseban Akcioni plan, o njegovom uključenju u proces reforme javne uprave, shodno principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i zakonima koji garantuju njihovu samostalnost. To znači da strateški okvir ne može ograničavati pravo na lokalnu samoupravu, osim u domenu prenesenih poslova.

Temeljna načela zajednička za sve nivoe vlasti usmerena su na uspostavljanju racionalne, efikasne, efektivne, odgovorne, transparentne, profesionalne i depolitizovane javne uprave, vođene merit sistemom u zapošljavanju državnih službenika. „Pravna država nije danas moguća bez racionalne, visoko profesionalizovane, brze i jeftine javne uprave.“⁷³⁶ Shodno tome u javnoj upravi primenjuju se načela i doktrine. Načela imaju orijentacionu ulogu i trajni karakter primene. Ako javna uprava poštuje specifičnu mešavinu važnih vrednosti, u određenom upravnom području, verovatno će zadobiti poverenje građana, te će oni biti spremni potvrditi da javna uprava, pojedini njezin deo, odnosno neka upravna organizacija deluje u javnom interesu.⁷³⁷ Koprić izdvaja pet grupa vrednosti koje savremena javna uprava treba poštovati. One su: demokratske, pravne, socijalne, ekonomske, ekološke i druge vrednosti. Pod demokratske vrednosti svrstava legitimitet uprave, političku odgovornost (*accountability*), političku decentralizaciju, javnost uprave, transparentnost, otvorenost, odzivnost i prilagodljivost potrebama i željama građana (*user-friendliness*) i druge.⁷³⁸ Pravne vrednosti dolaze iz vladavine prava (*rule of law*), zakonitost (u materijalnom, proceduralnom, kompetencijskom i organizacijskom pogledu), zaštita prava čoveka i građanina, pravna odgovornost uprave (za pričinjenu štetu, disciplinska odgovornost upravnih službenika, prekršajna, kaznena), pravna sigurnost, jednakost svih pred upravom i jednako postupanje, korektnost u postupanju (*fair*), nepristrasnost, sudska kontrola uprave itd. Socijalne vrednosti koje javna uprava treba poštovati i ostvarivati su društvena pravednost, solidarnost, zaštita i poštovanje nacionalnih i drugih manjina, očuvanje društvene i kulturne raznolikosti, i druge.

⁷³⁵ Uporedi: Stevan Lilić, *Savremene tendencije upravne reforme*, zbornik „Aktuelna pitanja jugoslovenskog svojinskog, radnog i upravnog zakonodavstva“ (Budva), Beograd 1997, str. 151–164.

⁷³⁶ Uporedi: Dragoljub Kavran, *Javna uprava*, Savet za državnu upravu, Beograd, 2003; Dragoljub Kavran, *Pravna država i reforma javne uprave*, Pravni život, br. 9, 1996, str. 607–608; Dragoljub Kavran, *Promene u javnoj upravi*, Pravni život, br. 9, 1997, str. 703–719; Dragoljub Kavran, *Pravna reforma države uprave*, Pravni život, br. 10, 1998, str. 5–13

⁷³⁷ Ivan Koprić, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak, *Evropski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012, str.123

⁷³⁸ Videti u: Ivan Koprić, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak, *Evropski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012, str.123

Ekonomске vrednosti su prisutne kroz ekonomičnost, efikasnost i efektivnost. Ekološke vrednosti su novije, i odnose se na zaštitu okoline i upravljanja prirodnim resursima.

Među vrednostima koje su, moglo bi se reći opšte vrednosti, koje se primenjuju u društvu, izdvaja se grupa upravnih vrednosti. One se tiču: upravne saradnje, koordinacije, profesionalizma, posvećenosti državnom poslu, političke neutralnosti, etičnost službenika i slične. Evropske vrednosti u kontekstu javne uprave, odnose se na vrednosti koje su potrebne da bi se postigao nivo administrativne sposobnosti potrebne za pridruživanje evropskoj upravi i funkcionisanje u okviru njega. Te vrednosti dolaze iz specifičnosti evropskog upravljanja, a to znači iz upravljanja na više nivoa, otvorene metode koordinacije i supsidijarnosti. Sve navedeno govori da, upravne sisteme možemo razlikovati ne samo po njihovom državnom uređenju, već i po vrednostima koja su njihova osnova. Tako je u kontinentalnoj Evropi naglasak na pravnim, demokratskim i socijalnim vrednostima, dok su anglosaksonske tradicije uprave zasnovane na ekonomskim i demokratskim vrednostima. Kada govorimo o upravnoj kulturi neke zemlje, mi zapravo govorimo o vrednostima koje se primenjuju u javnoj upravi. Shodno prethodno navedenom, pristupa se upravnim reformama, koje u faktičkom smislu predstavljaju značajne i izražajne institucionalne inovacije u javnoj upravi neke zemlje, koje se odvijaju periodično, uz otpore, zbog promena u strukturi moći u političko pravnom sistemu. Te reforme mogu biti tradicionalne, modernizacijske, tržišne i minimizirajuće. Shodno strateškom okviru reforme javne uprave u BiH koji je usmeren na modernizacijske reforme, to znači da on podrazumeva, dublju promenu u strukturi i funkcionisanju, ali i primenu menadžerskog upravljanja u rukovođenju upravnim organizacijama.

Vodeći se temeljnim načelima reforme javne uprave (vrednostima), Strategija za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine izdvaja prioritetne oblasti u procesu reformi: 1. jačanje kapaciteta javne uprave kroz implementaciju principa evropskog upravnog prostora; 2. uspostavljanje korisnički orjentisane i transparentne javne uprave; 3. izgradnja profesionalnog i depolitizovanog službeničkog sistema zasnovanog na principima merit sistema i 4. Uspostavljanje racionalne, koherentne, efikasne, efektivne i odgovorne organizacione strukture javne uprave, na svakom nivou upravne vlasti.⁷³⁹ Primena načela Evropskog administrativnog prostora usmeren je na interes građana, a ne izvršavanje političkih odluka, što je tradicija upravnih sistema postkomunističkih zemalja, dok je u tradiciji država članica Evropske unije „državna uprava garant pravne države, koja obezbeđuje zaštitu prava građana, mir i poredak, socijalnu i političku stabilnost društva. Efikasnost državne uprave koja vrši vlast u službi građana obeležje je socijalno-političkih standarda pravne države.⁷⁴⁰ Reforma javne uprave predstavlja uslov za uspešan proces evropskih integracija i ispunjavanje obaveza koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao instrument u vidu administrativnog kapaciteta koji obezbeđuje ispunjavanje kriterijuma i provođenje *acquis communautaire*, s jedne strane, dok je odgovorna i efikasna javna uprava osnova za celokupan razvoj jednog društva, a posebno Bosne i Hercegovine. Ipak, pristup reformi javne uprave posmatra se kao strateški cilj Bosne i Hercegovine koji je svim svojim kapacitetima usmeren u pravcu pozitivne ocene Evropske komisije, pa gledajući sa tog aspekta javnu upravu, gde je krajnji cilj članstvo u EU, primena komunitarnog prava uslovljena je sposobnostima upravnih sistema, koje se prilagođavaju novim uslovima delovanja. U tom pravcu najvažniji zadatak jeste pristupiti upravnoj reformi na savremenim osnovama, odnosno njenoj modernizaciji. Prema tome, modernizacija javne uprave kao usmerenje reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, predstavlja usvajanje i uvođenje evropskih principa, vrednosti i standarda. Za *Koprića* ona podrazumeva dublje promene u strukturama i procesima u javnoj upravi, a ne tek slabo izražene („kozmetičke“) promene usmerene

⁷³⁹ Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022, str. 10

⁷⁴⁰ Dragoljub Kavran, Evropski upravni prostor i reforma javne uprave, NBP, Policijska akademija iz Beograda, INPRESS, 2004., str.9-35, str.11

na očuvanje postojećeg, po mnogo čemu neučinkovitog upravnog modela, kako u strukturnom, tako i u funkcionalnom pogledu.⁷⁴¹

Imajući u vidu da su u reformi javne uprave Bosne i Hercegovine primenjena evropska načela, ali i druga demokratska načela javne uprave, koja su zajednički imenilac demokratskih uprava, odnosno država članica EU, možemo ih svrstati u tri grupe. Prva, načela koja se tiču javnih službenika, gde se primenjuje načelo profesionalnosti, nepristrasnosti, lojalnosti, diskrecije, materijalne nezainteresovanosti i suzdržanosti. Druga, načela koja se tiču javnih usluga u javnoj upravi, ta načela su: nezavisnost, odgovornost, stalnost, dostupnost i delotvornost. Dok treću grupu čine načela koji se odnose na kvalitetu propisa i postupaka, u smislu jednostavnosti i jasnoće.⁷⁴² Vodeći se načelima evropskog upravnog prostora, odnosno primenom principa evropskog upravnog prostora, mogao bi se dostići krajnji cilj reforme javne uprave, jer njihova primena i ostvareni učinak, može doprineti administrativnom kapacitetu BiH, koji je složen i fragmentiran.

Dakle, prvu grupu principa čine, načela koja proizilaze iz principa vladavine prava, odnosno zakonitosti, oni su *pouzdanost i predvidljivost (Legal Certainty and Predictability)*. Zakonitost za upravu znači da uprava deluje u skladu sa zakonom, a primena principa pouzdanosti i predvidivosti odnosi se na donošenje upravnih akata i preuzimanju upravnih radnji. Profesionalizam i profesionalni integritet (*Professionalism and Professional Integrity*) podržavaju princip pouzdanosti i predvidivosti, u smislu da oni direktno utiču na nepristrasnost i nezavisnost u donošenju odluka. „Sukob interesa i nejednako postupanje prema strankama, lični afiniteti, prejaka želja za napredovanjem, neki su od razloga koji mogu ugroziti profesionalan i nezavisan rad.“⁷⁴³ Princip zabrane diskriminacije (*Principle of Non-discrimination*), je povezan sa ovim načelom. *Princip proporcionalnosti (Principle of Proportionality)* takođe pripada ovoj grupi načela, gde uprava može građanima da nameće obaveze samo do te granice do koje je neophodno da bi se postigla svrha date mere.⁷⁴⁴ Princip koji garantuje preciznu i nepristrasnu primenu prava, poštovanje stranke i njenog dostojanstva, je princip proceduralne pravde (*Principle of Procedural Fairness*).

Princip *otvorenosti i transparentnosti (Openness and Transparency)* je veoma značajan princip u postupanju uprave, prvo što omogućava da svako na koga se odnosi neko administrativno postupanje, zna osnovu takvog postupanja (odluke). Ovaj princip je dvodimenzionalan, u smislu da štiti javni interes i smanjuje korupciju i zloupotrebu u upravi. S tim u vezi, je i dostupnost informacija vezanih za donošenje neke upravne odluke, što olakšava stranci da ostvaruje svoja prava pred upravnim i sudskim organima. Princip *odgovornosti (Accountability)* podrazumeva da je svaki upravni organ odgovoran zakonodavnom ili sudskom organu, odnosno da je podložan kontroli od strane drugih institucija (Ombudsmana, Sud pravde, inspeksijski organ, javni tužilac, odbori Parlamenta, revizija, javni mediji i drugi). Ovim principom se potvrđuje, odnosno testira u kojoj meri se poštuju principi zakonitosti, otvorenosti i transparentnosti. Princip *efikasnosti i efektivnosti (Efficiency and Effectiveness)* su principi koji se primenjuju u menadžerstvu. Princip efikasnosti se odnosi na princip „uloženo/ostvareno“, a princip efektivnosti se odnosi na analizu i evaluaciju javnih politika, u smislu ispunjenih ciljeva. Dakle, prihvatanjem temeljnih načela u reformi javne uprave Bosne i Hercegovine, u smislu primene principa Evropskog administrativnog prostora, podrazumeva ne samo deklarativno prihvatanje već i njihovu implementaciju, koja će dovesti do ostvarenih rezultata, za koje je potrebna sveobuhvatna modernizacija javne uprave

⁷⁴¹ Ivan Koprić, „Temeljna načela i usmerenja reforme javne uprave u Hrvatskoj, Javna uprava nastavni materijal, biblioteka Suvremena javna uprava, Zagreb, 2006, str.375-376

⁷⁴² Videti Neven Šimac, „Evropski upravni prostor i evropska načela javne uprave“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 2/12, str.351-368, str.359-360

⁷⁴³ Opširnije u Sigma Paper No. 27, European Principles for Public Administration, strp. 11

⁷⁴⁴ A. Rabrenović, Načela kvalitetne uprave u pravu EU, Časopis Javna uprava br. 1/2002, Beograd

inspirisana doktrinama novog javnog menadžmenta (*the new public management*) i dobre uprave (*the good governance*).⁷⁴⁵

2.2 Upravne doktrine od novog javnog menadžmenta do dobre uprave

Upravne doktrine predstavljaju odraz društvenih, ekonomskih i drugih okolnosti, koje su uticale na različite koncepte o ulozi i karakteru javne uprave. Savremena javna uprava deluje u kompleksnom i dinamičnom okruženju, gde su se promenili ciljevi i funkcije javne uprave. Ona je usmerena prema interesima građana i ne predstavlja samo puko izvršavanje političkih odluka, osim toga proces evropskih integracija zahteva modernu i evropeizovanu javnu upravu sposobnu da odgovori svim zahtevima članstva. Znanja i veštine kao i kompetencije državnih službenika uslov su za pružanje kvalitetnih javnih usluga građanima, privatnom sektoru, nevladinom sektoru, javnim medijima, možemo reći celokupnom društvu. Okvir za reformu javne uprave u zemljama posle četvrtog proširenja, kretao se u pravcu modernizacije javne uprave koja se većim delom od 90 tih godina oslanja na doktrinu dobre uprave (*the good governance*), iako su u nekim zemljama prisutni elementi i doktrine novog javnog menadžmenta (*the new public management*).

Doktrina novog javnog menadžmenta orijentisana je prema ekonomičnosti, efikasnosti, efektivnosti, koristeći se metodama preduzetničkog ponašanja. Za Milenkovića, doktrina menadžerske uprave (novog javnog menadžmenta) označava doktrinu u stvaranju moderne javne uprave kakvu danas uglavnom poznajemo.⁷⁴⁶ Temelje ove doktrine postavila je neoliberalna ideja kroz proces globalizacije i stvaranja transnacionalnog kapitala, u želji da se tehnike upravljanja u privatnom sektoru prenesu na javnu upravu, s ciljem racionalnosti i efikasnosti. Cilj javne uprave ostaje nepromenjen, dakle, ona je i dalje usmerena na interese građana pri čemu se menjaju tehnike upravljanja. Jačanjem neoliberalnog koncepta koji je najšire prihvaćen u Novom Zelandu, Velikoj Britaniji, Australiji, Kanadi i SAD-a širio se brzo i na drugim kontinentima, gde je u različitoj meri prihvaćen, odnosno, prilagođen sistemu upravljanja. U tom smislu, socijaldemokratska ideologija, čije su ideje prihvaćene na Zapadu nakon završetka Drugog svetskog rata i njenog koncepta države blagostanja, počela je da se prilagođava kroz: 1. uvođenje tržišnih mehanizama i konkurencije u sferi pružanja javnih usluga, uključujući i povlačenje države iz neposrednog pružanja usluga uz zadržavanja funkcije finansiranja; 2. smanjenje finansiranja socijalnog sektora iz javnih izvora i podsticanja privatnog penzijskog i dodatnog zdravstvenog osiguranja, kroz prevaljivanje većeg dela troškova na korisnike usluga (npr. povećanje participacije u zdravstvu i socijalnoj brizi); 3. promene u javnom penzijskom sistemu (produženje radnog staža i starosne granice za penzionisanje, izjednačenje uslova za žene i muškarce, rigoroznije uslove za sticanje prava na penziju.); 4. promene u modelima finansiranja javnog zdravstva i obrazovanja radi povećanja efikasnosti (kapitacija, dijagnostički srodne grupe); 5. povećanje efikasnosti kroz unapređenje kvaliteta usluga (na primer, izmene u sadržaju i u programima obrazovanja, unapređenje minimalnih standarda, formulisanje različitih vrsta protokola međusektorske saradnje...)⁷⁴⁷

Menadžerska uprava ili novi javni menadžment (*NPM-New Public Management*) označava nastojanje da se „...većina vrednosti i tehnika privatnog sektora uvede u javni sektor (upravu), odnosno nastojanje da se javna uprava reformiše tako da bude...konkurentnija u upotrebi resursa i obavljanju službe, kao i da direktnije bude odgovorna javnosti. U tom smislu, menadžerski pristup u

⁷⁴⁵ Ivan Koprić, „Temeljna načela i usmerenja reforme javne uprave u Hrvatskoj“, Javna uprava nastavni materijal, Biblioteka Savremena javna uprava, Zagreb, 2006, str.375

⁷⁴⁶ Dejan Milenković, Savremene teorije i moderna uprava, Čigoja štampa, Beograd, 2019., str.69

⁷⁴⁷ Gordana Matković, Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana- izazovi i opcije, Centar za socijalnu politiku, Beograd, 2017, str.16

javnoj upravi je deo šireg pokreta uvođenja tržišnih kriterijuma u delovanje države.⁷⁴⁸ Novo javno upravljanje, odnosno menadžerska uprava kao doktrina predstavlja izraz nastojanja konzervativnih političkih snaga, koje su inspirisane neoliberalnom ideologijom, sa ciljem da učvrste klasnu strukturu kapitalističkog društva, kroz ograničavanje i redukovanje socijalne dimenzije države.⁷⁴⁹ Među najvažnijim zagovornicima menadžerskog pristupa, bile su međunarodne organizacije poput MMF-a, Svetske banke i OECD-a, ugrađujući ga u zvaničnim dokumentima u zemljama u tranziciji i zemljama u razvoju. Mere i tehnike doktrine menadžerske uprave, Milenković je sažeo u četiri grupe: 1. uvođenje takmičarskog duha u javnu upravu; nova organizaciona struktura javne uprave, koja je podrazumevala odvajanje štapskog od linijskog dela organizacije u javnoj upravi i njenu fragmentaciju i specijalizaciju, uključujući i raščlanjivanje velikih birokratskih jedinica, posebno na nivou organa državne uprave (agencifikacija, raskid sa horizontalnom hijerarhizovanom koordinacijom, stvaranje malih organizacija u sistemu javne uprave jasno usmerene na ostvarivanje ciljeva i produktivnosti i sl.); 3. elementi podsticanja (privatizacija pre svega javnih korporacija, uključivanje u tržište kapitala, vrednovanje i preduzetničko upravljanje, *outsourcing*, a u tzv. „trećem talasu“ i mešovite oblike javnog i privatnog, kao što je to danas javno-privatno partnerstvo); 4. promene u sistemu finansiranja upravne organizacije i sistema javnih finansija uopšte (razvoj tehnologija državnog budžeta, finansijska disciplina, racionalizovano korištenje javnih finansija kroz konkurse, javne nabavke, tendere i sl.)⁷⁵⁰

Početak novog milenijuma nastala je nova doktrina u javnoj upravi doktrina dobre uprave. Dobra uprava (*Good Governance*) predstavlja noviju upravnu doktrinu koja se razvija početkom 90-tih godina XX veka. Posle veoma popularne doktrine "Novog javnog menadžmenta" (*New Public Management*), posebno popularne 80-tih godina čiji je cilj bio smanjenje javnog sektora i redukovanje socijalne države, doktrina dobre uprave, upravljanju u javnoj upravi prilazi na sasvim drugačiji način, pokušavajući izgraditi najbolju praksu i standarde, na temeljnim načelima. Pored efektivnosti i efikasnosti u radu uprave, doktrina dobre uprave je osnovana na većoj demokratizaciji i transparentnosti političkih i upravnih institucija. Otvorenost javne uprave za građane i veća participacija nevladinog sektora u procesu javnog upravljanja. Doktrina dobre uprave je savremena upravna doktrina, koja se primenjuje od 1990- tih godina, kao rezultat završetka Hladnog rata, raspada Sovjetskog Saveza i propasti komunističke ideologije, s ciljem demokratizacije postkomunističkih zemalja i promena u sistemu upravljanja tih zemalja. Dok je doktrina "Novog javnog menadžmenta" u prvom redu fokusirana na problem reforme javne uprave kroz liberalizaciju, deregulaciju i privatizaciju javnog sektora, kako bi se uloga koju država ima u društvu svela na najnužniju moguću mjeru, ideal doktrine "dobre uprave" usmjeren je u prvom redu prema stvaranju takve uprave koja će na optimalan način zadovoljavati one društvene potrebe, koje su pretpostavka za uravnotežen razvoj suvremenog društva.⁷⁵¹

Razlog začetka upravne doktrine dobre uprave u 1990- tim godinama jeste, da su nakon četvrtog proširenja EU, zemlje Istočnog bloka postale dio procesa pridruživanja EU, u kojem su administrativni kapaciteti sa svim problemima socijalističkog društva, postali glavni kočničar u procesu pridruživanja, gde se pojavila sumnja u delotvornost upravnih kapaciteta da se nosi sa svim zahtevima i obavezama Evropske unije. Osim toga, uloga međunarodnih organizacija preuzela je promovisanje i prihvatanje dobrog upravljanja kao uslov za razvoj savremenog i uspešnog društva. Pa tako su UN-e na Milenijumskom samitu donele „*Milenijumske razvojne ciljeve*“ u smislu da će novi milenijum (od 2000. godine) biti utemeljen na miru, razoružanju, vladavini prava i dobroj

⁷⁴⁸ Ivan Koprić, Organizacijska kultura, u: Ivan Koprić (ur.) Javna uprava – nastavni materijal, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2007, str.86

⁷⁴⁹ Zoran Jovanović, „Karakteristike Novog javnog menadžmenta u pojedinim evropskim zemljama“, Glasnik prava, br.3/2015(online)

⁷⁵⁰ Dejan Milenković, Savremene teorije i moderna uprava, Čigoja štampa, Beograd, 2019., str.69

⁷⁵¹ Duško Lozina, Mirko Klarić, „Dobra uprava kao upravna doktrina u Evropskoj uniji“, Pravni vijesnik, god.28, br.2, 2012.,str.24

upravi. Međutim, dešavanja u septembru 2001. godine, odnosno 11.09.2001. godine promenio je tok međunarodnih politika, u smeru globalne zaštite od islamističkog terorizma.

Ekonomska i socijalna komisija Ujedinjenih naroda za Aziju i Pacifik određuje pojam upravljanja (*governance*) kao proces donošenja odluka i proces kojim se odluke provode, koja se koristi u više značenja, u smislu: 1. kao korporativno upravljanje, 2. upravljanje na međunarodnom nivou, 3. nacionalno upravljanje i 4. lokalno upravljanje. Osnovna karakteristika dobrog upravljanja, odnosno doktrine dobre uprave je da je ona u direktnoj vezi sa vlašću, odnosno njenim donosiocima odluka. Komisija UN-a za Aziju i Pacifik dodelila je osam karakteristika dobroj upravi, one su: participacija, orijentisanost na konsenzualnom donošenju odluka, odgovornost, transparentnost, odzivost, delotvornost i učinkovitost, pravednost, inkluzivnost i doslednost u provođenju vladavine prava. Dobra uprava mora obezbediti da se korupcija minimizira, da se osigura prikladan položaj različitim manjinama, te da se glas najslabijih u društvu čuje u procesu donošenja odluka. Ona mora ponuditi prikladna rešenja za sadašnje i buduće potrebe društva.⁷⁵² Moglo bi se reći, da primenom dobrog upravljanja sa svim karakteristikama, omogućujemo jednom društvu da se razvija prema idealnom tipu demokratskog društva. I Svetska banka je 1996. godine definisala upravljanje (*governance*) kao način na koji vlade upravljaju ekonomskim i društvenim razvojem zemlje, gde je poseban akcenat na vođenju (*leadership*). Svetska banka se pozabavila upravljanjem usmerenim na političke vođe, odnosno način na koji upravljaju ili zloupotrebljavaju političku moć. Međunarodna organizacija OECD dala je važan doprinos razvoju pojma "dobre uprave". Uspostavljena je radna grupa koja je radila na dokumentu "*Participativni razvoj i dobra uprava*" 1991. godine, u kojem, dobru upravu određuje kao: vladavinu prava, efikasan menadžment u javnom sektoru, smanjenje korupcije i redukovanje postojećih vojnih izdataka.⁷⁵³ Demokratski elementi dobre uprave nisu samo preduslovi za njen razvoj već, vrednosti same po sebi, što prema shvatanju OECD-a da bi vlada bila delotvorna ona mora imati elemente demokratske uprave.⁷⁵⁴ I UNDP se u svojim dokumentima bavi dobrom upravom. Pa tako se upravljanje može odrediti kao korišćenje ekonomskih, političkih i upravnih tela za izvršavanje javnih poslova države na svim nivoima.⁷⁵⁵ Za UNDP dobra uprava predstavlja krovni koncept, koji treba ukazati kako na prednosti, tako i na slabosti državnih subjekata, ali i nedržavnih subjekata, kao što su nevladine organizacije i privatni sektor.

Evropska unija pojam dobre uprave uvodi tokom 90-tih godina, koju svrstava u glavne kriterijume iz Kopenhagena (1993) i Madrida (1995) uz ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava.⁷⁵⁶ Dobra uprava se smatra transparentnim i odgovornim načinom upravljanja ljudskim, prirodnim i finansijskim resursima u svrhu održivog i uravnoteženog razvoja. Ona uključuje jasne procedure donošenja odluka na nivou javnih organa, transparentne i odgovorne institucije. Pojam "dobre uprave" razrađen je kroz Bijelu knjigu Evropske unije pod nazivom "*European Governance*", koju je objavila Komisija Evropskih zajednica 2001. godine.⁷⁵⁷ Tim dokumentom Evropska komisija postavila je smernice kao temelj za razvoj javne uprave u Evropskoj uniji. Kako bi poboljšala svoj rad, Komisija je razradila načela na kojima se temelji dobra uprava, ima ih pet: načelo otvorenosti, participacije, odgovornosti, efektivnosti i povezanosti, o kojima smo i pisali. Zaključak je da je doktrina dobre uprave veoma kompleksna i višedimenzionalna, podržana od

⁷⁵² Duško Lozina, Mirko Klarić, „Dobra uprava kao upravna doktrina u Evropskoj uniji“, Pravni vijesnik, god.28, br.2, 2012.,str. 25

⁷⁵³ Duško Lozina, Mirko Klarić, „Dobra uprava kao upravna doktrina u Evropskoj uniji“, Pravni vijesnik, god.28, br.2, 2012.,str. 25

⁷⁵⁴ O tome više u *Participatory Development and Good Governance*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris,1995

⁷⁵⁵ UNDP: *Governance for sustainable human development*, 1997., str. 2.

⁷⁵⁶ Uporediti sa Borzel, T. – Pamuk, Y. – Stahn, A.: *Good governance in the European Union*, Berlin Arbeitspapier zur Europäischen Integration, Nr. 7, 2008.

⁷⁵⁷ Commission of the European Communities: *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final, Brussels, 25. 07. 2001.

glavnih međunarodnih organizacija, koje su donatori kroz razne međunarodne programe podrške u izgradnji postkomunističkih zemalja a koje, doktrini dobre uprave daju primarni značaj u provođenju svojih politika, ali i zahtevajući da i druge zemlje uključene u društveno političke tokove na evropskom (EU) i globalnom nivou primenjuju principe dobre uprave. S tim što, doktrina dobre uprave čini uslov za konsolidaciju zemalja članica, a posebno kandidatkinja u Evropski upravni prostor.

3. Mere za modernizaciju uprave u BiH

Iz dosadašnje analize procesa reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, utvrdili smo sledeće: *prvo*, proces reformi u Bosni i Hercegovini, nakon Dejtonskog sporazuma, počeo je oduzimanjem nadležnosti entitetima u korist državnog nivoa (period 2000-2002), čime je promenjeno državno uređenje Bosne i Hercegovine od konfederalnog sa federalnim elementima do danas federalnog (sa konfederalnim elementima), čime je izmenjena strukturno –organizaciona struktura na državnom nivou, *drugo*, započeo je proces reforme javne uprave (2003), koji je usvajanjem Strategije reforme javne uprave u BiH (2006-2010) u skladu sa zahtevima integracijskog procesa u EU, u vidu povećanja administrativnog kapaciteta obezbedio okvir u kojem će se kretati reforma uz usvajanje Akcionog plana, *treće*, Izveštajima o napretku BiH na godišnjem nivou i SIGMA izveštajima, praćen je napredak u reformi javne uprave, gde je sveukupna ocena da se Bosna i Hercegovina nalazi u ranoj fazi reforme javne uprave za period od (2005.-2021. godine), *četvrto*, usledila je i nova Strategija reforme javne uprave (2018-2022) sa pratećim Akcionim planom. U skladu sa ocenom Evropske komisije i perioda koji se odnosi na reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, možemo konstatovati da je reforma javne uprave najduži reformski proces u BiH, kojem princip organizacije i funkcionisanja države Bosne i Hercegovine predstavlja osnovni problem za reformu javne uprave, a s tim u vezi, da model reforme javne uprave prilagođen ustavno-pravnom konceptu BiH (striktno vodi računa o podeljenim nadležnostima), primenom načela dobrog upravljanja i procesa modernizacije javne uprave, ne dostiže svoj krajnji cilj.

Razlog je nedostatak funkcionalnosti i periodične institucionalne nestabilnosti, u smislu, višemesečnog čekanja na formiranje ključnih tela u strukturi upravljanja BiH, zatim problema u formiranju vlasti u drugom entitetu Federacije BiH, međusobnih neslaganja o konceptima ustavno-pravnog poretka i drugim problemima o kojima smo i pisali, principi EAS se ne primenjuju u punom smislu (više deklarativnom u vidu propisa), izostanak sistemskog pristupa razvoju politika i koordinacija na različitim nivoima vlasti, fragmentiranost javne uprave, posebno izražena u FBiH, ali i nedostatak profesionalne i depolitizovane državne službe. Početak procesa reforme javne uprave bio je uslovljen definisanjem nadležnosti i odgovornosti organa na državnom i entitetskom nivou, što nije rešilo probleme npr. preklapanja nadležnosti dva organa, česte promene u organizacionoj strukturi (posle izbora na svim nivoima vlasti), što sveukupno utiče na sistem odgovornosti, a samim tim i preuzimanja rizika kada je u pitanju reforma javne uprave, koja svojim merilima direktno umanjuje političku moć. Dakle, mere za modernizaciju javne uprave podelili smo na osnovu njihovog aspekta delovanja na: strukturno-organizacione, funkcionalne i personalne. Prioritetne oblasti delovanja, definisane Strategijom za reformu javne uprave BiH su:

1. Jačanja kapaciteta javne uprave kroz implementaciju principa evropskog upravnog prostora;
2. Uspostavljanje korisnički orijentisane i transparentne javne uprave;
3. Izgradnja profesionalnog i depolitizovanog službeničkog sistema zasnovanog na principima merit sistema i
4. Uspostavljanje racionalne, koherentne, efikasne, efektivne, i odgovorne organizacione strukture javne uprave, na svakom nivou upravne vlasti.

3.1. *Strukturno- organizacioni aspekt*

Podemo li od definicije da se uprava u organizacionom smislu javlja kao složena upravna organizacija sastavljena od brojnih i raznovrsnih organa i organizacionih oblika, koji uspostavljaju međusobnu komunikaciju na osnovu utvrđenih pravila i propisa⁷⁵⁸, jasno je da mere za modernizaciju javne uprave podrazumevaju sve nivoe vlasti (četiri) u Bosni i Hercegovini. Mere za modernizaciju javne uprave u Bosni i Hercegovini sa strukturno organizacionog aspekta usmerene su ka rešavanju problema: izgradnje kapaciteta za donošenje odluka na državnom nivou i koordinaciju politika, poboljšanje u upravljanju sa horizontalnog aspekta, donošenje novih zakonskih okvira i propisa, kao i harmonizaciju zakona važnih za funkcionisanje državne uprave, uvođenje političke odgovornosti na funkcijama, povećanog delegiranja, raspodelu i izvršavanje ovlašćenja uz korišćenje mehanizma koordinacije, uvođenja mera depolitizacije javne uprave, ostvarivanje bolje komunikacije između entiteta i Brčko distrikta BiH, ojačavanja kapaciteta praćenja ostvarenih učinaka u reformi javne uprave i administrativnih kapaciteta za prilagođavanje komunitarnom pravu EU i usvajanje funkcionalne koordinacione strukture na svim nivoima vlasti u procesu reforme javne uprave.

Mere jačanja koordinacije i efikasnosti u kreiranju i primeni politika pokazuje da horizontalna integracija unutar javne uprave u kontekstu evropskih integracija traži primenu zajedničkih principa i standarda za administrativne procedure koje vladaju administrativnim prostorom EU, paralelno sa koordinacijom napora koje nose centralni administrativni organi u skladu sa podelom nadležnosti između državnog i entitetskog nivoa. Sistemske reforme mehanizama i institucija javne uprave impliciraju mnogo više od serija pojedinačnih odluka o primeni evropskog zakonodavstva. Prema tome potreba za horizontalnom koordinacijom na državnom nivou, kao i sa nivoom EU, podrazumeva akcije između upravnih tela da bi sprovele aktivnosti u vezi dogovorenih koherentnih politika. Međutim, stanje u javnoj upravi Bosne i Hercegovine, više ograničava realizaciju strateških ciljeva, jer se uglavnom završavaju u fazi donošenja propisa, što povećava potrebu za prilagođavanjem sa evropskim vrednostima, ali i kvaliteta javne uprave. Primena evropskih zakona u administrativnoj oblasti je, naravno pitanje kapaciteta i resursa unutar javne uprave, ali horizontalni i vertikalni sistem vlasti BiH mora da odgovori zahtevima članstva u EU, gde primena principa evropskog upravnog prostora može biti izuzetno korisna.

Kapaciteti za donošenje politika i koordinacija su od izuzetne važnosti za proces integracija u Evropsku uniju, jer sistem odlučivanja u EU, zahteva uspostavljanje neophodnih tela i mehanizama što je definisano Poglavljem 34. Zatim, Evropskim partnerstvom je definisan zahtev od Bosne i Hercegovine kojim se traži osiguranje odgovarajuće koordinacije u donošenju politika na svim nivoima vlasti. U tom smislu SIGMA definiše mere koje su: koherentnost okvira za donošenje politika, međuministarska konsultacija po pitanju prijedloga politika, aranžmani za planiranje dnevnog reda vlade, mehanizmi za rešavanje sporova, učinkovitost centralnih kapaciteta za koordinaciju, postojanje centralnih strateških kapaciteta, te aranžmani evropske koordinacije.⁷⁵⁹

3.2. *Funkcionalni aspekt*

Upravno odlučivanje je glavno pitanje u reformi uprave. Zemlje članice EU primenjuju načela javne uprave, vladavinu prava, otvorenost, transparentnost, nepristranost i jednakost pred zakonom. Ova su načela ugrađena u institucije i upravne postupke na svim nivoima vlasti i odražavaju principe evropskog upravnog prostora. Funkcionisanje upravnog sistema po načelima EAS doprinosi smanjenju samovolje birokratije u obavljanju javnih poslova, osiguravajući

⁷⁵⁸ Stevan Lilić, Upravno pravo, upravno procesno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014, str.49

⁷⁵⁹ Strategija za reformu javne uprave BiH, str.21

učinkovitost i predvidivost javne uprave. Javna uprava mora biti funkcionalna, pouzdana, učinkovita, odgovorna, transparentna i usklađena, kako bi se kao jedna savremena, u interesu građana, javna uprava mogla priključiti evropskom upravnom prostoru. Bez uspešne komunikacije nema uspešne javne uprave. Institucionalno komuniciranje mora biti u funkciji povećanja transparentnosti i odgovornosti tela javne uprave prema građanima, što podrazumeva i dvosmerni dijalog, odnosno otvorenu vlast prema uticaju i doprinosu javnosti na razvoj politika. Komunikacija s javnošću podrazumeva javne nastupe, web stranice, publikacije, i druge vidove pisanih materijala koju omogućuju građanima uvid u stanje rada vlasti, čime se jača poverenje građana u provođenje politike. U pojedinim delovima *acquis-a* pretpostavlja postojanje odgovarajućih kapaciteta institucionalnoga komuniciranja javne uprave (u cilju sprečavanja korupcije).

3.3. *Personalni aspekt*

Ljudski resursi su najvredniji kapital javne uprave, ali i najveći izazov koji dolazi sa potrebom povećanja kvaliteta u oblasti upravljanja ljudskim resursima. Ocenom Izveštaja o napretku BiH u delu koji se odnosi na javnu upravu, problemi koje izdvajamo su: politizovana državna služba, zapošljavanje i napredak u državnoj službi mora biti na osnovu kvalifikacija, iskustva i sistema napredovanja, što znači raditi na poboljšanju procedura, povećati odgovornost državnih službenika, uvesti kodeks ponašanja na državnom i entitetskom nivou, vršiti obuku i edukaciju državnih službenika, težiti prema depolitizovanoj državnoj službi.

Cilj je profesionalna, politički nepristrasna, etička, stabilna i stručna javna služba, koja je sposobna da pruži kvalitetnu uslugu na efikasan način. Služba u interesu građana, a ne samo sprovođenja i izvršenja odluka. Na putu modernizacije državne službe najvažnije je osigurati kontinuiranu harmonizaciju i razvoj kadrovske politike. U tom pravcu išli su Zakon o državnoj službi na svim nivoima vlasti, Zakon o državnim službenicima i nameštenicima, Kodeks ponašanja na državnom i entitetskom nivou, uspostavljanjem Agencije za državnu službu i jedinice za ljudske resurse Brčko distrikta kao tela odgovornog za kreiranje kadrovske politike, čime je osiguran ključni element u pogledu kadrovske upravljanja u pojedinačnim institucijama. U kompleksnom sistemu Bosne i Hercegovine obezbeđivanje kompetentnih kadrova čiji se rad meri učinkom nameće se kao vrhunski izazov, jer sistem menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi, pored transparentnosti i pravednosti, treba biti zasnovan i na načelima meritornosti, profesionalizma i nagrade za učinak u radu.

Politika u oblasti sistema menadžmenta ljudskih resursa je važan faktor u želji da se odgovori na izazove članstva u EU, s obzirom da *acquis* sadrži odredbe o obavezi pružanja jednakih šansi kandidatima kod zapošljavanja u poglavlju 19 (koji se odnosi na rad), koje su dodatno potvrđene kroz načela iz poglavlja 23 (borba protiv korupcije). Pored načela merit sistema kod zapošljavanja i unapređenja ljudi, definisana su i pitanja na koji način se može pristupiti državnoj službi, zatim obaveza popunjavanja imovinskog kartona i rotacije državnih službenika na važnim pozicijama. U izveštajima SIGMA-e definisani su kriterijumi za politički neutralnu i profesionalnu državnu službu. Cilj je nepristrasna i visokokvalitetna državna služba na svim nivoima vlasti.

Mere za modernizaciju uprave u BiH sa personalnog aspekta počele su sa uspostavljanjem tela Agencije za državnu službu a samim tim i pouzdane evidencije državnih službenika. S ovim je omogućen rad vođenja politike upravljanja ljudskim resursima, s obzirom da se radi o informacionom sistemu evidencije o broju državnih službenika, njihovoj stručnoj spremi, vrsti zanimanja, stručnom usavršavanju, radnom iskustvu, dužini staža u upravi druge karakteristike važne za upravljanje kadrovima. Politika u sferi zapošljavanja treba da svima pruži istu šanse, bilo da se radi o kriterijima pripadnosti (nacionalnoj, verskoj, polnoj, itd.), dakle važna je primena načela nediskriminacije. Stručno usavršavanje službenika i njihova obuka su od izuzetnog značaja,

pod uslovom da kvalifikacije prilikom zapošljavanja odgovaraju radnom mestu državnog službenika. Imajući u vidu da su mere smanjivanja radne snage nepopularne u državnoj službi, čemu i zakon osigurava stabilnost radnog odnosa, osim u slučajevima kada je prekid radnog odnosa u državnoj službi propisano zakonskim okvirom. Svi državni službenici, a naročito na rukovodećim radnim mestima moraju prolaziti povremene programe stručnog usavršavanja, koje bi trebalo vrednovati. Tome u prilog ide državni ispit za rad u državnoj službi koji organizuje Agencija za državnu službu, čime se stvara uslov za rad u državnim organima. Edukacija i obuka državnih službenika neretko kreće i od drugih subjekata finansiranih iz međunarodnih programa za razvoj i unapređenje javne uprave. Uglavnom su to projekti koji se finansiraju iz drugih zemalja država članica. U tom smislu, posebno je važno da obuke vode stručni i najkvalitetniji ljudi iz oblasti uprave. U obrazovnom sistemu BiH, u skorije vreme su se pojavili studijski programi koncipirani po Bolonji, koji vrše obrazovanje studenata visoke stručne spreme iz upravne oblasti. Kod izrade programa za obuku, treba voditi računa o specifičnim potrebama svake institucije. Plaćanje i napredovanje u državnoj službi treba da je zasnovano na stepenu stručne spreme i rezultatima, što zahteva definisanje mera koje obezbeđuju napredovanje u službi. One moraju biti zasnovane na stručnoj spremi, učinku i kvaliteti rada i dužini radnog iskustva. Dakle utvrđeni merit sistem. Pored kvantitativnih pokazatelja, državne službenike potrebno je ocenjivati i kvalitativno, koje vrše najkvalitetniji državni službenici obučeni za takav posao. Potrebno je uvesti komponentu plate koja se odnosi na učinkovitost u radu, bonusi ili vodoravni platni razredi, koji omogućuju nagrađivanje ali i sankcionisanje pojedinaca. Otvoreno i pravedno ocenjivanje pojedinaca temelji se na utvrđenom načinu delovanja u oblasti praćenja učinkovitosti u radu, ali i na adekvatnim propisima i obrascima. Postojeći propisi, koji se odnose na mogućnost premeštaja državnih službenika iz jednog tela vlasti u drugo (na istom ili drugom nivou vlasti u BiH), ne nude zadovoljavajuća rešenja. Od Agencija za državnu službu se očekuje definisanje zajedničke metodologije, tehnika i kriterijuma za procenu radnih mesta, klasifikaciju poslova i procenu obima rada, kao i kadrovske planiranja na državnom nivou, čime bi se doprinelo usklađenosti prakse u ovoj oblasti, koja izostaje i koja se razlikuje na svim nivoima vlasti.

4. Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini

U savremenom dobu i uloga države se menja. Ona pored administrativne i fiskalne funkcije, procesom modernizacije i evropeizacije dobija nove uloge. Model uprave kao aparat vlasti je prevaziđen, pa tako i koncepcije javne uprave ne mogu biti zasnovane samo na pozitivno-normativnom pristupu. U mnogim zemljama sveta vodi se stalna debata o ulozi i značaju upravne reforme, posebno u uslovima tzv. postkomunističke tranzicije, odnosno transformacije upravnog sistema od „aparata vlasti“ u „organizaciju za socijalnu regulaciju“.⁷⁶⁰ Pristup upravi kao skupu organa koji vrši upravnu vlast, nasledio je pristup koji je po svojoj primeni globalan. Dobra uprava (*good governance*) je uspešna uprava, u smislu efikasnosti, ekonomičnosti, racionalnosti, koja se vodi načelima zaštite ljudskih prava, ali i opšte dobrobiti društva. U postkomunističkim zemljama uprava nije bila efikasna, niti ekonomična, a ni racionalna, već aparat vlasti, čiji je jedini cilj bio sprovođenje odluka komunističke partije. Međutim, pravna država nije danas moguća bez racionalne, visoko profesionalizovane, brze i jeftine javne uprave.⁷⁶¹ Dosadašnja iskustva razvijenih zemalja, nas upućuje i potvrđuje da savremeni upravni sistem nije aparat vlasti, niti „normativno-pravni model autoritativnih administrativnih struktura i procedura.“⁷⁶²

Svaka postkomunistička zemlja, opredeljena za evropske integracije, kroz kriterije iz Kopenhagena i Madrida, morala se opredeliti za savremeni model upravnog sistema, a reformi

⁷⁶⁰ Uporediti: Stevan Lilić, upravno pravo (drugo izdanje), Beograd, 1998, str.122-124

⁷⁶¹ Dragoljub Kavran, Pravna država i reforma javne uprave, Pravni život, br.9, 1996, str.607-608

⁷⁶² Stevan Lilić, Upravna reforma i postkomunistička transformacija uprave (sa posebnim osvrtom na Jugoslaviju), 343-354, str.348

javne uprave pristupiti na način, prilagođen njenom ustavno-pravnom poretku. Reforme uprave u mnogim zemljama, ukazuju na moguće i poželjne kombinacije različitih strategija koje teorijski koncept javne uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu zasnovanom na državi kao instrumentu socijalne regulacije društvenih procesa, mogu da dovedu i do njegove praktične primene.⁷⁶³ Prema tome, razlikujemo pet grupa strategija. Prva polazi od institucionalno – legalističke strategije, čije je osnovno obeležje što njega od vrha kontroliše državna organizacija, u smislu njenih tvoraca donošenja zakona (Vlada) i usvajanja zakona (Parlament). Primer primene ove grupe reforme javne uprave je Francuska, u kojoj su sve reforme vršene na osnovu donesenih zakona ili dekreta (Zakon o nacionalizaciji, Zakon o javnim službenicima, Zakon o decentralizaciji i dr.) Uslov za sprovođenje institucionalno-legalističke strategije je visok stepen demokratije, što nam govori da ovaj tip reforme nije efikasan u postkomunističkim zemljama. Druga strategija polazi od eksperimentalno- projektivne strategije, koja se primenjivala u nekim departmanima u Francuskoj i provincijama Nemačke, gde opet zaključujemo, da je uslov za njenu primenu visok stepen demokratije. U potrazi za novim metodama koje doprinose razvoju uprave kao servisu građana, koristili su je i Finska, Japan, Kanada i druge, u vidu pragmatkog rešenja koji bi svoje rezultate pokazao na manjim teritorijalnim jedinicama (departmani, provincije, okruzi). Treća grupa strategija, kompenzatorno-participativne strategije usmerene su na decentralizaciju, koje su primenjivane u postkomunističkim zemljama na samom početku tranzicije kroz proširenje javnog sektora kroz nacionalizaciju, pojednostavljivanje upravnih postupaka i povećanom učešću građana. Suština ove strategije je u tržišnom modelu reformske uprave, u kome Vlada utiče na upravu, unapređuje njenu efikasnost i smanjuje troškove birokratske administrativne mašinerije i kontrolu javnog sektora nad privatnim preduzetništvom.⁷⁶⁴ Četvrta grupa, organizaciono- procesna strategija je strategija upravne reforme, koja reorganizuje strukture ministarstva i organa uprave, povećavajući koordinaciju, čime se izbegava preklapanje nadležnosti i upravni paralelizam, uvodi promene koje se tiču upravljanja. Ova grupa, usmerena je i na podizanje sposobnosti državnih službenika i njenog upravljačkog kadra. Velika Britanija je ovu strategiju prihvatila kao dominantan pristup u reformi javne uprave. Peta strategija je dominantna strategija savremenog doba, strategija novog sistema javnog upravljanja, poznata kao novi javni menadžment (*New Public Management*). Ovde se radi u tehnikama upravljanja preuzetih iz preduzetništva i menadžmenta, što znači da je zasnovana na rezultatima. Primenom ove strategije, cela uprava je pod ocenom efikasnosti i ekonomičnosti. Dominantan pristup u reformi javne uprave bio je u Novom Zelandu.

Za zemlje u tranziciji, najviše se primenjivala kombinacija institucionalno-legalističke strategije, koja je menjala strukturu upravljanja i koordinacije u zemljama, ali i menjala legalistički pravac država ka demokratskom upravljanju, s jedne strane i strategija novog javnog upravljanja zasnovana na rezultatima. Jedan je od preduslova za uspešnu integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je reforma javne uprave. Ključna uloga javne uprave u procesu evropskih integracija dolazi od efikasnog provođenja neophodnih reformi za ulazak u EU, osiguravajući komunikaciju o procesu pristupanja. Sposobna uprava i jaki administrativni kapaciteti za usvajanje i provođenje osnovnih propisa EU (*acquis communautaire*) čine jedan od glavnih uslova za članstvo u EU, definisan kriterijumom u Madridu (1995). Iako je reforma javne uprave strateški cilj Bosne i Hercegovine, njena modernizacija potrebna je, kao pretpostavka za odgovornu i racionalnu i efikasnu državnu službu. Od usvajanja Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini do danas, institucije na svim upravnim nivoima vlasti u BiH (četiri nivoa vlasti) ostvarile su napredak, koji se od strane Evropske komisije ocenjuje kao rana faza reforme javne uprave, i njegova ocena kroz godišnje izveštaje se kreće od ograničenog, neostvarenog i malog napretka. Cilj reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i opšta vizija Strategije reforme javne uprave je: učinkovitija, delotvornija i odgovornija, transparentna i otvorenih procedura, uz ispunjavanje svih uslova postavljenih evropskim

⁷⁶³ Dejan Milenković, Javna uprava, odabrane teme, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.300

⁷⁶⁴ Dejan Milenković, Javna uprava, odabrane teme, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.301

integracijama, čime bi zaista postala sredstvom za kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.⁷⁶⁵

U toku provođenja Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i utvrđenog Akcionog plana, dolazilo je do određenih zastoja, pa ni ciljevi iz Akcionog plana nisu realizovani u datim rokovima, jer su utvrđeni u nerealnim vremenskim periodima, zatim duge procedure usaglašavanja na više nivoa vlasti, neuvrštanje reformskih mera u godišnje programe rada institucija itd. Poznato je da se reforma javne uprave odvija sporo, posebno u postkomunističkim zemljama gde reforme zalaze u institucionalni okvir, pa realno je za očekivati da će i reforma javne uprave u BiH trajati duže od 15 godina. Iako je upravni kapacitet neophodan za evropeizaciju i modernizaciju javne uprave prilagođene interesima građana, to nije dovoljno za uspešno funkcionisanje uprave u BiH, jer postoje „de facto“ ustavom uređene nadležnosti koje su ključne za funkcionisanje države. S tim u vezi, teže reforme javne uprave trebaju biti usmerene na povećanju njene koordinacije i kreiranju politika, zatim primeni principa EAS koji će uticati na učinak celokupne javne uprave. Osnovni razlog kompleksnosti sprovođenja reforme javne uprave dolazi iz njenog ustavnog uređenja, koji funkcioniše na četiri nivoa vlasti. Državnom, entitetskom, kantonalnom i Brčko Distrikt BiH, s tim da entiteti samostalno upravljaju lokalnom samoupravom. *Zbog složenog uređenja Federacije BiH u čijem sastavu je deset kantona, reforma javne uprave je izuzetno teško provodljiva, jer mehanizam koordinacije nije ustanovljen unutar FBiH. Posebno je važno naglasiti da su reformski procesi u sektoru javne uprave, uz podršku donatora, urodili institucionalizacijom saradnje svih nivoa vlasti (osim kantona i opština), gde se radi na izgradnji sistema javne uprave na načelima profesionalnosti, odgovornosti, političke neutralnosti, efikasnosti i delotvornosti.*

Hronologija reforme javne uprave počinje na sastanku Saveta za provođenje mira u Bosni i Hercegovini, održanom 28. marta 2003. u Briselu, kojem je prisustvovao Savet ministara BiH, obavezujući se da će osigurati isporuku javnih usluga koje će, u skladu sa najboljim EU primjerima iz prakse, biti orijentisane na kvalitet i jednostavne za upotrebu. Nakon toga, uspostavljena je među ministarska radna grupa da nadgleda i koordinira aktivnosti u oblasti reforme javne uprave, sa zadatkom da izradi Strategiju za reformu javne uprave BiH i Akcioni plan za njeno provođenje. Sledeći korak bio je osnivanje Kancelarije koordinatora za reformu javne uprave BiH. Memorandumima o razumevanju o funkcionalnim pregledima od 18.11.2003. i 07.07.2004, potpisanim od strane Evropske komisije i Saveta ministara BiH, realizovan je projekat Sistemski pregled institucija javne uprave u Bosni i Hercegovini. Taj dokument je postavio osnovu za reformu javne uprave, čemu je usledila i Strategija reforme javne uprave u BiH, koju su, zajedno s Akcionim planom 1 (AP1), usvojili Savet ministara BiH (27. jula, 2006.), Vlada Federacije BiH (3. avgusta, 2006.), Vlada Republike Srpske (31. avgusta, 2006.) i Vlada Brčko distrikta BiH (24. jula, 2006). Strategija i Akcioni planovi nisu obuhvatili kantone i opštine. Nakon toga, vlade svih nivoa BiH su usvojile Zajedničku platformu za provođenje Strategije reforme javne uprave, kojom su definisane odgovornosti i mehanizmi koordinacije. Evropska komisija je objavila Strategiju proširenja i ključne izazove 2014-2015. u kojoj je naglasak stavljen na reformu javne uprave., da bi krajem 2014. godine u Izveštaju o napretku, Evropska komisija navela da je „postignut veoma ograničen napredak u reformi javne uprave i poboljšanju njenih kapaciteta u smislu ispunjavanja zahtjeva evropskih integracija“.⁷⁶⁶ Komisija je izrazila ozbiljnu zabrinutost imajući u vidu sve manjkavosti javne uprave BiH, gde se najviše ističe nedostatak funkcionalnosti i nedostatak saradnje između različitih nivoa vlasti. S tim u vezi, pristupilo se novoj Strategiji reforme javne uprave, koja je donesena u martu 2018. godine pod nazivom „Strateški okvir za reformu javne uprave 2018-2022“, usvojena u „Službenom glasniku BiH“ br. 85/18.

⁷⁶⁵ Strategija reforme javne uprave Bosne i Hercegovine

⁷⁶⁶ Izveštaj o napretku BiH za 2014, COM (2014)700, Brisel, 8.10.2014, SWD (2014)305

Cilj Strategije definisan je kao: „stvaranje efikasne, transparentne, odgovorne, moderne javne uprave koja će svoj rad temeljiti na najboljim praksama i principima evropskog upravnog prostora i istinski raditi u korist građana, pružanjem brzih i pouzdanih usluga. Reforma javne uprave treba omogućiti učinkovitu provedbu zakona i na dokazima zasnovanih javnih politika, stvoriti transparentnu, korisnicima orijentisanu, profesionalnu, djelotvornu i dobro organizovanu i odgovornu javnu upravu, koja će biti u stanju da postane istinski pokretač društvenog i ekonomskog razvoja i da se nosi sa izazovima procesa evropskih integracija i članstva u Evropskoj uniji.“⁷⁶⁷ Već u drugom stavu definiše: „Strateški okvir za reformu javne uprave odražava ustavnopravno uređenje Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, a definisane mjere i aktivnosti će se provoditi na način koji uvažava ustavnu raspodjelu nadležnosti različitih upravnih nivoa vlasti u oblasti javne uprave, ne dovodeći je ni na koji način u pitanje.“⁷⁶⁸

Primarni cilj Strategije definisan je u članu 1. i glasi: „Primarni cilj ove Strategije reforme javne uprave bio je uspostava i unapređenje javne uprave, koja bi građanima i ekonomskim subjektima pružila kvalitetnije usluge, poslovala po principima dobre uprave i osigurala provedbu reformi neophodnih za proces evropskih integracija. Strategija reforme javne uprave provodila se kroz Akcijski plan 1 za razdoblje 2006-2010. i Revidirani Akcijski plan 1 za razdoblje 2011-2014. (RAP1).“⁷⁶⁹ U članu 3. Temeljni strateški okvir i usmerenja definiše se sledeće: „Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini postavljen je prema strukturi Principa javne uprave, koje je Evropska unija uspostavila radi praćenja razvoja upravnih kapaciteta zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u Evropsku uniju. Principi javne uprave su vodič i orijentir prema kojem će se usmjeravati aktivnosti u provedbi reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini s ciljem usklađivanja sa standardima evropskog upravnog prostora u oblastima: 1. Razvoj politika i koordinacija; 2. Državna služba i upravljanje ljudskim resursima; 3. odgovornost; 4. pružanje usluga i 5. upravljanje javnim finansijama.“⁷⁷⁰

U delu pod nazivom „Naučene lekcije u provođenju Strategije reforme javne uprave 2006-2014“, ističe se sledeće: „Razlozi kašnjenja u provedbi planiranih reformi odnose se na limitirano političko vođenje i upravljanje procesom, odlaganje provedbe reformskih mjera nakon usvajanja strateških dokumenata, nerealno postavljene rokove, odsustvo jasne identifikacije institucionalnih nositelja nekih reformskih mjera, dugotrajno usaglašavanje projektnih dokumenata, složene postupke javnih nabavki i izazove u integriranju reformske agende u godišnje planiranje.“⁷⁷¹

U Strategiji za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine 2006-2014 prvo je primenjena institucionalno-legalistička strategija. S obzirom na promenu državnog uređenja od konfederalnog sa elementima federalnog uređenja do federalnog sa konfederalnim elementima, oduzimanjem nadležnosti entitetima i prenosom na državni nivo, Bosna i Hercegovina se prvo bavila novim institucionalnim okvirom i njegovim dizajnom, uz donošenje zakonskog okvira koji je podržao osnivanje i funkcionisanje tih institucija. Odluke Visokog predstavnika (OHR) čine dio tog zakonodavnog okvira, ali i donošenje novih zakona na osnovu njegovih Odluka. U tom pravcu donet je set zakona i formirane su nove institucije koje su definisane tim zakonima. Prvo je

⁷⁶⁷ Strateški okvir za reformu javne uprave 2018-2022“, usvojena u „Službenom glasniku BiH“ br.85/18., pregovor, prvi stav

⁷⁶⁸ Strateški okvir za reformu javne uprave 2018-2022“, usvojena u „Službenom glasniku BiH“ br.85/18., pregovor, drugi stav

⁷⁶⁹ Strateški okvir za reformu javne uprave 2018-2022“, usvojena u „Službenom glasniku BiH“ br.85/18., pregovor, član.1.

⁷⁷⁰ Strateški okvir za reformu javne uprave 2018-2022“, usvojena u „Službenom glasniku BiH“ br. 85/18., pregovor, član.3.

⁷⁷¹ Strateški okvir za reformu javne uprave 2018-2022“, usvojena u „Službenom glasniku BiH“ br. 85/18., pregovor, Naučene lekcije u provođenju strategije reforme javne uprave 2006-2014

definisana Agencija za državnu službu, zatim donet Zakon o državnim službenicima na nivou BiH i entiteta, Kodeks ponašanja državnih službenika na državnom i entitetskom nivou, Zakon o slobodi pristupu informacijama, Zakon o Ombudsmanu BiH, Ombudsman BiH, osnovan Fond za reformu javne uprave, Zakon o budžetskom sistemu na svim nivoima, formirana nova tela na nivou BiH, Zakon o državnim službenicima i nameštenicima, i drugi. U Strategiji za reformu javne uprave, organizaciono-procesna strategija kombinovana je sa delovima strategijom novog javnog menadžmenta u delu definisanja novih poslova i delatnosti uprave, formiranjem novih organa upravljanja. Međutim, imajući u vidu zatim unitarno uređenje Republike Srpske i složeno Federacije BiH, kondominijuma Brčko distrikta BiH, gde je izražena asimetričnost među entitetima u pogledu uprave, kao i teritorijalne podele, vodeći računa o striktno podeljenim nadležnostima definisanim Aneksom IV, ova strategija je više bazirana na koordinaciji među različitim nivoima vlasti.

Na 5. sastanku Posebne grupe za reformu javne uprave, održane 25. februara 2021. godine usaglašene su Preporuke za dalji proces reforme javne uprave, čiji sadržaj prenosimo u celosti. Dokument je izrađen i na engleskom jeziku pod nazivom „*EU – Bosnia and Herzegovina Stabilisation and Association Agreement 5th Public Administration Reform Special Group*“, 25 February 2021, objavljene na internet stranicama koordinatora za RJU na svakom nivou vlasti.

1. Strateški okvir za reformu javne uprave (SO RJU)

- BiH treba uspostaviti funkcionalno *tijelo za donošenje političkih odluka* koje će podržati relevantni koordinatori za RJU kako bi se obezbijedilo kredibilno i efikasno političko usmjeravanje za koordiniranu provedbu reforme javne uprave (RJU) na svim nivoima vlasti. U ovom kontekstu, pozdravljamo plan da se u 2021. godini uspostavi Odbor premijera, koji bi se bavio RJU i pružao političko vodstvo ministrima nadležnim za RJU i koordinatorima RJU.
- Vlasti u BiH trebaju uspostaviti *efikasnu koordinaciju* za RJU na način da se značajno pojednostave i racionalizuju funkcije postojećih koordinatora za RJU.
- U tom smislu, potrebno je ojačati ulogu koordinatora za RJU u pogledu upravljanja provedbom i praćenjem Akcionog plana. Naime, *Kancelarija koordinatora za RJU* treba poboljšati svoj učinak i efikasnost u horizontalnoj i vertikalnoj koordinaciji provođenjem mogućih funkcionalnih pregleda tokom 2021. godine. Vlasti BiH trebaju *ojačati kapacitete osoblja koordinatorâ za RJU* na nivou entiteta i Brčko Distrikta u skladu sa pravilnicima o organizaciji kako bi se horizontalna koordinacija provodila na najbolji mogući način sa drugim tijelima za provedbu i kako bi se osiguralo praćenje.
- BiH treba usvojiti zajednički *sistem praćenja zasnovan na učinku*, usvajanjem zajedničke metodologije za praćenje RJU i interoperabilnog informacionog sistema. Metodologija bi trebala obuhvatiti zajedničke obrasce za sakupljanje jedinstvenih podataka u odnosu na ciljne vrijednosti na svim nivoima vlasti, kao i zajedničke smjernice i rokove za praćenje i izvještavanje. Kancelarija koordinatora za RJU i koordinatori za RJU trebaju bolje obučiti osoblje odgovorno za praćenje RJU i do jula 2021. godine objaviti izvještaj o praćenju na internet stranicama institucija nadležnih za RJU.
- BiH treba osigurati veće *finansijsko vlasništvo i održivost* provođenja Akcionog plana, integrisanjem troškova akcionog plana u zakone o budžetu za 2022. godinu. Posebno, BiH se poziva da poboljša sufinansiranje Akcionog plana za RJU, kao i da pojasni, na osnovu troškova Akcionog plana, procjenu finansijskog jaza za period 2021.-2022., transparentnim prikazivanjem izvora finansiranja.
- BiH treba koristiti Strateški okvir za RJU i njegov Akcioni plan za period 2020.-2022. kao ključni dokument za definisanje i pružanje tehničke pomoći, i prema tome, uspostaviti *efikasnu donatorsku koordinaciju* za RJU.

- Kako bi se povećala odgovornost vlasti za RJU, izvršne institucije u BiH, na svim nivoima vlasti, trebaju redovno podnositi izvještaje parlamentima i obavještavati građane o procesu reformi. Treba osigurati i adekvatne konsultacije sa organizacijama civilnog društva.

2. *Upravljanje javnim finansijama (UJF)*

- FBiH i RS trebaju hitno ubrzati usvajanje svojih Strategija UJF za period 2021.-2025., a svi nivoi trebaju sarađivati kako bi se do juna 2021. godine izradio i usvojio kredibilan i relevantan *cjelodržavni Strateški okvir za UJF* i Akcioni plan, uz istovremeno uspostavljanje *systema praćenja zasnovanog na učinku*. Tokom 2021. godine vlasti BiH će izvršiti procjenu javnih rashoda i finansijske odgovornosti.
- Kada se usvoji strateški okvir, BiH treba pokrenuti *državni dijalog o reformi upravljanja javnim finansijama* sa Evropskom komisijom, predstavnicima civilnog društva, razvojnim partnerima i međunarodnim finansijskim institucijama.
- Od vlasti BiH se očekuje napredak u reformama UJF u *tri ključne oblasti do sljedećeg sastanka Posebne grupe za RJU*, tako što će provesti preporuke iz Procjene upravljanja javnim investicijama na svim nivoima; poboljšati kvalitet budžetskog procesa poštovanjem budžetskog kalendara i povećanjem budžetske transparentnosti; i na kraju, ostvariti napredak prema programskom budžetiranju i srednjoročnom budžetskom planiranju u svim fazama budžetskog ciklusa.

3. *Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima*

- Vlasti BiH trebaju usvojiti *zajednički okvir politika o državnoj službi* u Republici Srpskoj i nastaviti provedbu i praćenje ove politike na svim nivoima vlasti u skladu sa Akcionim planom RJU za period 2020.-2022. Državni nivo treba popuniti sva upražnjena radna mjesta u Ministarstvu pravde i zaposliti službenike odgovorne za provedbu takve politike.
- U skladu sa zajedničkim okvirom politika, vlasti BiH trebaju do jula 2021. godine usvojiti *zajedničke metodologije ULJP za praćenje provedbe zakona o državnoj službi i upravljanja ljudskim potencijalima* time što bi i ovaj zahtjev postao pravno obavezujući. Ti godišnji izvještaji bi se trebali dostavljati Evropskoj komisiji i na internet stranicama bi ih trebale objavljivati institucije nadležne za javnu upravu.
- Do kraja 2021. godine, u skladu sa zajedničkim okvirom politika, vlasti BiH trebaju nadograditi i usvojiti zakonsku osnovu za *javnu službu tamo gdje je to potrebno i učiniti je funkcionalnom* i integrisati zajedničke metodologije za sakupljanje podataka u Informacioni sistem za upravljanje ljudskim potencijalima, uz istovremeno osiguranje jednoobraznosti i interoperabilnosti podataka na svim nivoima.
- Vlastima BiH se preporučuje da usklade zakonske odredbe jedanaest zakona o državnoj službi i standarde ljudskih potencijala na svim nivoima vlasti kako bi se osigurala *mobilnost i zajednički standardi za radne uslove, funkcije i organizaciju državne službe* za funkcionalan jedinstven upravni prostor. Izmjene i dopune bi posebno trebale uključivati usklađivanje propisa koji utiču na obim rada državne službe, procedure zapošljavanja i selekcije, kategorije pozicija i nivoje kompetencija kako bi se promovisalo međusobno priznavanje kvalifikacija državnih službenika i planova i programa obuka i kako bi sistem državne službe bio efikasniji.
- Zakoni o državnoj službi trebaju biti usklađeni s *načelima utemeljenim na zaslugama*, reformom procesa zapošljavanja i selekcije. U tom smislu, vlasti u BiH bi trebale: (1) poboljšati sastav komisija za izbor kako bi osigurali njihovu nepristrasnost i stručnost; (2) poboljšati kvalitet testova za izbor korištenjem okvira kompetencija za ocjenjivanje i organizacijom najmanje jednog anonimnog testiranja za izbor (pisanog i usmenog); (3) povećati korištenje online alata pri zapošljavanju kako bi proces bio transparentniji i objektivniji; (4) uvijek izabrati najbolje rangirane kandidate.
- Vlasti BiH trebaju *prekinuti prakse koje narušavaju načela zasnovana na zaslugama* kao što je praska imenovanja „vršitelja dužnosti“ bez omogućavanja da kandidati prođu kroz procedure

javnog konkursa, te zapošljavanje na privremenoj osnovi bez transparentnih procedura i procedura utemeljenih na zaslugama. Zakoni o državnoj službi i prakse zapošljavanja tek trebaju osigurati da etnički principi ne prevladaju nad principima utemeljenim na zaslugama.

- Vlasti BiH trebaju regulirati *dosljednu i efikasnu institucionalnu strukturu za upravljanje ljudskim potencijalima*. S tim u vezi, uloge i odgovornosti za državnu službu i razvoj politika za ULJP, upravljanje informacijskim sistemom za upravljanje ljudskim potencijalima, implementaciju i praćenje te obučavanje, treba jasno podijeliti između nadležnih institucija, naročito između nadležnih ministarstava i agencija za državnu službu na svim nivoima vlasti. Vlasti BiH trebaju ojačati kapacitete agencija za državnu službu s ciljem unapređenja upravljanja ljudskim potencijalima i održavanja obuka.

4. Izrada politike i koordinaciju

- BiH treba revidirati i poboljšati svo primarno i sekundarno zakonodavstvo u vezi sa *strateškim planiranjem* tako što će definirati zajedničke standarde i uslove za postizanje kvaliteta za cjelodržavnom pristupu izradi sektorskih strategija. U poboljšane smjernice za praćenje javnih politika treba uvrstiti zahtjev za izvještavanje o postignuću politike utemeljenom na rezultatima, a ne samo o napretku aktivnosti u odnosu na ciljeve politike.
- BiH treba za svaki nivo vlasti odrediti jasne institucionalne nadležnosti s dovoljno kapaciteta za koordinaciju i kontrolu kvaliteta svih novih prijedloga politika prije nego što se dostave vladama na odobrenje, kao i ovlaštenje da se doprinosi u pogledu politika vraćaju resornim ministarstvima u slučajevima gdje nisu ispunjeni minimalni standardi kvalitete. U tom smislu, potrebno je ojačati generalni sekretarijat te institucije nadležne za planiranje politika.
- Potiče se BiH da unaprijedi provedbu smjernica za *procjenu utjecaja propisa* (PUP) što uključuje i funkciju kontrole kvaliteta na svim nivoima vlasti.
- BiH treba osigurati da pravni okvir za *javne konsultacije* bude unaprijeđen, da se dosljedno primjenjuje u praksi i da se prijedlozi politika koji se dostavljaju na usvajanje provjeravaju u pogledu njihove usklađenosti sa standardima i zahtjevima za konsultacije na svim nivoima vlasti.
- BiH treba ubrzati izradu i usvajanje *cjelodržavnog Programa integriranja u EU* u skladu s metodologijom koja je usvojena u septembru 2020. godine tako što će osigurati pokrivanje svih neophodnih troškova za njegovu daljnju realizaciju.

5. Odgovornost i pružanje usluga

- BiH treba uspostaviti mehanizam za efikasnu *provedbu preporuka Ombudsmena* u skladu s najboljim evropskim i međunarodnim standardima i podići svijest u javnim institucijama o potrebi provedbe tih preporuka.
- BiH treba poboljšati zakonske odredbe o pristupu informacijama što uključuje i razradu opsežnog kataloga informacija koje će biti objavljene na internet stranicama javnih institucija i osigurati punu provedbu i redovno i efikasno praćenje ovih zakona. Po potrebi, treba uvesti sankcije zbog nepoštivanja obaveze osiguranja pristupa javnim informacijama. Vlasti BiH su pozvane da podijele s Evropskom komisijom sve nacрте zakona prije njihovog dostavljanja u proceduru usvajanja.
- Ohrabruju se svi nivoi vlasti na usklađen pristup prilikom izrade izmjena i dopuna *Zakona o općem upravnom postupku (ZOUP)* kako bi se osigurale bolje i usklađenije administrativne usluge za građane i poduzeća u cijeloj zemlji.⁷⁷²

⁷⁷² „EU – Bosnia and Herzegovina Stabilisation and Association Agreement 5th Public Administration Reform Special Group“, 25 February 2021

Raznolikost pristupa reformi javne uprave zemalja u tranziciji, ogleda se u političkom periodu njenog nastanka (raspad SSSR, pad komunizma i demokratizacija zemalja Istočnog bloka), zatim opredeljenju prema članstvu u Evropskoj uniji, političkoj odluci na nivou države kao strateškom pristupu procesu reformi, političkoj nedvosmislenoj i doslednoj podršci, koordinaciji između države potencijalne kandidatkinje i Evropske komisije i izvršavanja preporuka SIGME kao i zakona, prilagođenih ustavnom poretku zemalja, koje su padom komunizma, promenile strukturno i organizaciono funkcionisanje uprava. Dakle, za primer smo odabrali neke zemlje bivšeg Varšavskog pakta i neke, po nama značajne zemlje koje su funkcionisale u sastavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, za koje smo smatrali da su dobar primer raznolikog pristupa reforme javne uprave.

Najvažnije promene u *hrvatskoj upravi* desile su se u periodu od 1990-2004. godine, kada se osamostalila i donela Ustav iz 1990. godine, pa samim tim i nastupaju najvažnije promene u hrvatskoj javnoj upravi. Ustavom je uveden polupredsednički sistem po uzoru na francuski ustavni model, gde se javna uprava razvijala u uslovima etatizacije, centralizacije i politizacije autoritarnog tipa. Osnovne karakteristike javne uprave tog perioda bile su: uvećanje upravnog aparata, nedovoljna profesionalnost upravnih službenika i izrazita politizacija upravne službe, pod dominacijom političke partije HDZ-a, što govori da za demokratske političke vrednosti, stručnost i profesionalnost nije bilo prostora. U nedostatku koordinacije, rešenje se pronalazilo u arbitrarnim brzim političkim intervencijama. Političko-upravni sistem bio je zatvoren i birokratizovan, prožet atmosferom tajnosti.⁷⁷³ Prva velika reforma teritorijalnog upravnog sistema usledila je 1993. godine, a do tada su vršene česte reorganizacije i stvaranje novih upravnih resora i organizacija, poput spoljnih poslova, odbrane, carinske službe i druge. Po ovlašćenjima snažne opštine nasledene iz doba socijalizma, postojali su poslušni oslonci središnje vlasti ili su se, suprotno, nastojale afirmirati kao tačke snažne opozicije, pa čak i otpora središnjoj vlasti.⁷⁷⁴ Može se reći, da je provedena selekcija državnih i lokalnih službenika u javnim službama po kriterijima „čistke“ po političkim, nacionalnim i sličnim kriterijima, suprotno načelima ne diskriminacije. Prvi sistemski zakon koji je regulisao upravu bio je *Zakon o sistemu državne uprave* iz 1993. godine,⁷⁷⁵ kojim su kao tela uprave definisana ministarstva, državne upravne organizacije i županijski uredi, s tim da je među ministarstvima izvršeno stepenovanje na državna ministarstva i ministarstva, što je u praksi govorilo o političkoj, a ne o strukturnoj važnosti. Ovlaštenja Predsednika Republike Hrvatske su u državnim ministarstvima bila mnogo šira. *Zakonom o lokalnoj upravi i samoupravi* iz 1992/1993⁷⁷⁶ godine provedena je reforma lokalnog nivo upravljanja. Ključno mesto upravljanja u lokalnoj upravi dobila je županija, po starom centralističkom francuskom modelu organizacije države, sa jakom središnjom izvršnom vlašću. Dakle, županija, kao nadzorna i naredbodavna, nivo vlasti između centralne i upravne s jedne strane, i lokalnih jedinica s druge strane. *Zakon o državnim službenicima i namještenicima*, kao i *Zakon o plaćama službenika i namještenika u javnim službama*, donesen je 1994. godine, čime je po prvi put regulisan status državnih službenika⁷⁷⁷. Promenom Ustava 2000. godine⁷⁷⁸ počeo je proces decentralizacije, čime je prihvaćena koncepcija lokalne samouprave kao protuteža središnjoj vlasti, čime je počelo usklađivanje sa *Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi*.⁷⁷⁹ *Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*⁷⁸⁰ omogućuje se svim samoupravnim jedinicama da same autonomno određuju krug

⁷⁷³ Ivan Koprić, „Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive“ u *Javna uprava, nastavni materijal*, biblioteka suvremena javna uprava, Zagreb, 2006., str.349

⁷⁷⁴ Ivan Koprić, „Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive“ u *Javna uprava, nastavni materijal*, biblioteka suvremena javna uprava, Zagreb, 2006., str.349

⁷⁷⁵ *Zakon o sustavu državne uprave*, „Narodne novine Republike Hrvatske“ br.75/93

⁷⁷⁶ *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi*, „Narodne novine Republike Hrvatske“ br.90/92, 94/93, i 117/93.

⁷⁷⁷ *Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o plaćama službenika i namještenika u javnim službama*, „Narodne novine Republike Hrvatske“ br.74/94

⁷⁷⁸ *Ustav Republike Hrvatske-pročišćeni tekst*, „Narodne novine Republike Hrvatske“ br.41/01

⁷⁷⁹ *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, „Narodne novine Republike Hrvatske- Međunarodni ugovori“, br.14/97

⁷⁸⁰ *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, „Narodne novine republike Hrvatske“ broj 33/01

svojih poslova. Promenama u Ustavu polupredsednički model zamenjen je parlamentarnim, s određenim ovlaštenjima predsjednika u državnoj upravi u resorima odbrane i spoljnih poslova. Nastupa racionalizacija državne uprave, gde se osniva samo jedan ured državne uprave, umesto do tada, od osam do deset, broj državnih službenika se smanjuje u resorima odbrane i unutrašnjih poslova. Donose se izmene zakona kojim se uređuje status državnih službenika u *Zakonu o državnim službenicima i nameštenicima*⁷⁸¹ u delu, prelazak na klasifikaciju radnih mesta po složenosti poslova koji se obavljaju, unifikacija platnog sistema za državne službenike i nameštenike u svim telima državne uprave i drugim državnim telima na osnovu *Zakona o plaćama u javnim službama*.⁷⁸² Sa parlamentarnim i predsedničkim izborima početkom 2000. godine došlo je do političke pluralizacije, kada koalicijska Vlada kreće sa reformskim procesima, s obzirom na potpisan SSP-a 2001. godine, gde se počinje sa procesom decentralizacije, promene službeničkog sistema i racionalizacije državne uprave. Počelo se sa uspostavljanjem razvojem profesionalnih upravnih standarda, s ciljem eliminacije politizacije, korupcije i ne etičnog ponašanja, uz razvoj i usavršavanje ljudskih potencijala. Uz obrazovanu i motivisanu upravu i primenu novih tehnoloških mogućnosti, uslov su za dobro funkcionisanje i drugih državnih i javnih institucija, što je bio preduslov za nastupajuće reforme u pravosuđu. Počela je primena načela vladavine prava i načela pluralne demokratije, uz menadžerski pristup upravi, s ciljem izgradnje efikasne, ekonomične i odgovorne javne uprave. Nakon izbora 2003. godine, nova Vlada kreće sa reorganizacijom Vlade u smislu racionalizacije i izmena na središnjem nivou uprave, pokreće proces reforme javne uprave, pored ministarstava (14) i državnih upravnih organizacija (8) uvodi središnja upravna tela – središnje državne urede (4), kao tela s ciljem efikasnijeg rada Vlade. Setom zakona ojačana je pozicija Vlade ali i predsjednika Vlade, međutim uvedene su pozicije državnih tajnika u svakom ministarstvu, što je uvećalo broj imenovanih dužnosnika.

Reforma javne uprave u Hrvatskoj obeležena je i podrškom i saradnjom političko upravnog sistema, ekspertne zajednice, međunarodnih organizacija, civilnog društva i poslovne zajednice. U tom smislu se izdvajaju sledeća dva naučno - stručna i policy projekta: „*Legislative Frameworks for Decentralisation (2000-2001)*“ i „*Decentralisation of Public Administration (2001-2003)*“, zatim veoma značajna međunarodna konferencija „*Modernizacija hrvatske uprave 2002,*“ pod pokroviteljstvo Vlade, a u organizaciji Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Nakon toga nastupio je EU CARDS projekt „*Public Administration Reform Project- Support to the Reform of the Civil Service (2002-2004)*“, koji je rezultirao setom zakona iz oblasti državne uprave i upravljanja ljudskim potencijalima. Tako se u skladu „procesa pridruživanja EU, Hrvatska treba prilagoditi europskim iskustvima javne uprave te usvojiti upravne standarde koji se šire kroz europski upravni prostor koji upravo nastaje,“⁷⁸³ gde se nameću dva cilja reforme javne uprave u Hrvatskoj, modernizacija i evropeizacija javne uprave. Glavni pokretači reformama u doba nakon osamostaljenja i prelaza na demokratski politički sustav proizilazi iz potrebe izgradnje državnog institucionalnog mehanizma i jačanja njegovih kapaciteta obavljanja javnih poslova i službi, pružanja javnih usluga i rješavanja javnih problema. Zbog duboke politizacije čitavog društva, u javnoj su sferi dominirale ideje i koncepcije uske političke elite, bez uvažavanja ekspertize i bez nastojanja da se usvajaju najbolji komparativni standardi(...)jedan od poticaja proizilazio je iz zadataka izgradnje modernog tržišnog ekonomskog sustava, s čitavom normativnom i institucionalnom infrastrukturom koja je potrebna za njegovo djelovanje.⁷⁸⁴ Drugi pokretači značajni za reformu javne uprave bili su demokratizacija i decentralizacija u političko upravnom sistemu, ali najsnažniji koji je delovao u smeru modernizacije političkog upravnog sistema je proces pridruživanja Evropskoj uniji. Faktori koji su ograničavali reformu javne uprave u Hrvatskoj mogu se svesti na sledeće: autoritarna politička kultura u društvenoj i upravnoj kulturi, nedostatak čvrste

⁷⁸¹ Zakon o državnim službenicima i nameštenicima, „Narodne novine Republike Hrvatske“, br.27/01

⁷⁸² Zakon o plaćama u javnim službama, „Narodne novine Republike Hrvatske“, br.27/01

⁷⁸³ Francisco Cardona, 2004, SIGMA, 1998a, SIGMA 1998b, SIGMA 1999

⁷⁸⁴ Ivan Koprić, „Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive“ u Javna uprava, nastavni materijal, biblioteka suvremena javna uprava, Zagreb, 2006., str.356

političke volje i saglasnosti o osnovnim smerovima reforme javne uprave kao i nedovoljno stručno i obrazovano osoblje. Dakle, može se zaključiti da se reforma javne uprave u Hrvatskoj kretala u pravcu: racionalizacije, depolitizacije, profesionalizacije državne uprave, efikasne, pouzdane, transparentne, orjentisane na građane i korisnike, na temelju doktrine novog javnog menadžmenta i dobre uprave, racionalizacije sistema lokalne i regionalne samouprave, racionalizacije i modernizacije javne službe i razvoja profesionalnih državnih službenika. U tom pravcu preduzete su strukturne, funkcionalne i personalne mjere.

Strategija reforme uprave u Srbiji počela je nakon 2000. godine, posle totalitarnog režima Slobodana Miloševića, koja je funkcionisala po principu administrativnog socijalizma, i shvatanju države kao monopola fizičke sile i prinude. Međutim, po mišljenju *Milenkovića* prve demokratske vlasti, kao ni kasnije a ni sadašnje, nisu i još uvek nemaju zajedničku viziju ni zajednički stav o potrebi praktičnog napuštanja zastarelog koncepta pravne države i sa njim povezanim konceptom državne uprave kao aparata vlasti i prinude.⁷⁸⁵ Raspad socijalističkog samoupravnog sistema u SFRJ počeo je njenim raspadom i ratnim sukobima, koji su Srbiju vratili unazad sa režimom Slobodana Miloševića, tako da se period od 1990.-2000. godine, može definisati kao period u kojem je partijski interes i interes ljudi na ključnim pozicijama u vlasti bio suprotan legalitetu pravne države. „Koliko pojam pravne države koji je zasnovan isključivo na legalitetu postupaka vlasti može biti poguban, veliki deo građana Srbije je i sam mogao da „oseći“ kroz npr. Zakon o javnom informisanju, Zakon o univerzitetu i Zakon o lokalnoj samoupravi koji su bili doneti u Srbiji 1998. i 1999. godine, a koji su sami po sebi bili antidemokratske tvorevine.“⁷⁸⁶ S obzirom da je podsticanje nacionalizma, ratni sukobi i vlast autoritarnog vođe Miloševića, promenilo politiku Srbije i njenog razvoja, koji nije postojao u periodu od 1992 do 2000 godine, tako da reforma javne uprave nije bila ni planirana, naprotiv ona je baš takva igrala instrumentalnu ulogu partije Slobodana Miloševića. Početak promena za Srbiju, može se smatrati period od 2000. godine, kada se pokušava preći na koncept pravne države, iako je sam proces vrlo teško prodirao u institucionalne strukture, koje su trebale početi zakasneli period tranzicije u demokratsko društvo. Prvo je došlo do organizacionih reformi uprave, osnivanje Agencije za unipaređivanje državne uprave i Saveta za državnu upravu, ali i osnaživanja Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Uz podršku stručnjaka nevladinog sektora i univerzitetskih profesora sa edukovanim i obrazovanim državnim službenicima, izradio se *Nacrt zakona o lokalnoj samoupravi*, koji je usvojen 2002. godine.⁷⁸⁷ Nakon toga usledio je predlog Zakona o javnoj upravi i Zakona o javnim službenicima, koji je zaustavljen u toj fazi, zbog ubistva premijera Zorana Đinđića. Posle toga, dolaze prevremeni parlamentarni izbori, i formiranje Vlade Republike Srbije 2004. godine. Državna zajednica Srbija i Crna Gora nastala je 2003. godine, sa prestankom Savezne Republike Jugoslavije, da bi posle referenduma u Crnoj Gori 2006. godine došlo do formiranja dve samostalne države.

Reforma javne uprave od 2001. godine išla je u pravcu modernizacije i prilagođavanja standardima EU, što potvrđuje i usvojena „*Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*“ u oktobru 2004. godine, iako u početku nije bilo rezultata zbog koalicione vlade koja je usporavala reformske procese. Ustav Republike Srbije je sadržavao odredbe Ustava kojim je poslove državne uprave svodio na izvršenje zakona i drugih propisa, pa je sama promena Ustava u tom momentu bila nemoguća. Tokom 2005. godine doneti su *Zakon o državnoj upravi*⁷⁸⁸ i *Zakon o državnim službenicima*, a 2006. godine usvojen je novi Ustav Republike Srbije. Usvojena „*Strategija reforme javne uprave u Srbiji*“ sadržavala je osnovne ciljeve reforme, koji su: izgradnja demokratske države zasnovane na vladavini prava, odgovornosti, javnosti, ekonomičnosti i efikasnosti i izgradnji državne uprave usmerene ka građanima, koja je sposobna da građanima i privatnom sektoru pruži

⁷⁸⁵ Dejan Milenković, *Javna uprava odabrane teme*, Čigoja štampa, Beograd, 2013., str.302

⁷⁸⁶ ⁷⁸⁶ Dejan Milenković, *Javna uprava odabrane teme*, Čigoja štampa, Beograd, 2013., str.302-303

⁷⁸⁷ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS“, br.9/02

⁷⁸⁸ *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS“, br.79/05, 101/07

visok kvalitet usluga uz razumne troškove.⁷⁸⁹ U sprovođenju tih ciljeva Vlada se obavezala da će se rukovoditi principima: decentralizacije, depolitizacije, profesionalizacije, racionalizacije i modernizacije. U skladu sa pravno – legalističkom strategijom kao delom Strategije reforme državne uprave, podrazumevalo je donošenje seta novih zakona i propisa kojima su uspostavljeni novi odnosi funkcionisanja državne uprave u Srbiji, oni su: Zakon o državnoj službi, Zakon o javnim službenicima, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima i Zakon o ombudsmanu, Zakon o sprečavanju sukoba interesa pr vršenju javnih funkcija, Zakon o javnim agencijama, Zakon o elektronskom potpisu, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o glavnom gradu.

Republika Bugarska je prešla težak put od perioda 1989. godine do ulaska u EU 2006. Godine. Bugarsku upravnu tradiciju su obeležile duge godine političkog života u Istočnom bloku (40 godina), gde je dominirala sovjetska politika, strogo hijerarhijski sistem vlasti, koncentracija partijske moći i centralizacija. Iako su 90-te donele pad komunizma, komunistička partija je kao veoma žilava organizacija 1989. godine, prerasla u Socijalističku partiju sa starim strukturama. Tako je proces tranzicije Bugarske bio obeležen sa dve političke opcije – jedne personifikovane u Uniji demokratskih snaga i druga Socijalistička partija Bugarske, koje su po svojoj ideologiji, organizacionoj dinamici i uticaju u društvu, imale sasvim različite pravce. Nezavisna, organizovana demokratska opoziciona aktivnost kao efektivna i respektabilna snaga pojavila su u Bugarskoj tek polovinom 1989. godine, kada je nastupio talas otvorenih i efektivnih štrajkova. Reforma je počela unutar partijskim pučem kada je svrgnut Todor Živkov, u zamenu za Petra Mladenova. Poznatim manevrima, Komunistička partija raspisala je prevremen izbore i ubedila glasače da glasaju za njih, da bi u martu 1990. godine promenila ime iz „Komunističke u Socijalističku partiju Bugarske“. Za vreme tranzicijske vlade Dimitra Popova (decembar 1990-oktobar 1991) Institut za državnu upravu i ekonomsko upravljanje pri savetu ministara doneo je Studiju „Teze o obimu i sadržaju zakona o državnoj službi“ koja je snažno podržala ideju donošenja zakona, koji bi obezbedio političku nezavisnost i ne opredeljenosti državne službe u cilju prevazilaženja destruktivne tradicije politizacije uprave. Ova studija nikada nije zaživela zbog pada tranzicijske vlade za kratko vreme i dolaska novog premijera Filipa Dimitrova (novembar 1994-1992). Njegovo vreme karakterisalo je političko smenjivanje radnika u upravi, srednjih u viših rukovodilaca, gde je pod parolom dekomunizacije smenjen i odstranjen veliki broj profesionalnih državnih službenika, najmanje tri pokušaja nacrtu zakona o reformi državne službe koje nisu stigle do parlamenta, strukturalne reforme ministarstava, koja se sastojala od zatvaranja ili otvaranja novih ministarstava pod drugim imenom, zavisno da li je ministar bio iz vladajuće stranke ili suparničke, sigurnost zaposlenja bila je smanjena odredbom „zbog interesa organizacije“, a nisu manjkale ni optužbe za korupciju, koje nikada nisu otkrivene zbog nedostatka dokaza. Apsolutnu većinu u parlamentu Bugarske dobija levo orjentisana Socijalistička partija Bugarske, gde na čelo dolazi vlada Žana Videnova, koja je usporila dinamiku ekonomskih reformi, a 1995. godine stavlja reformu javne uprave na dnevni red i zauzima kurs prema sistemskom pristupu reformi. Strateški pristup reformi bugarske uprave objavljen je u „Programu vlade za period od 1995-1998. godine“, jačanjem državnog sistema i njenom racionalizacijom. Konkretni koraci vlade odnosili su se na strukturalnu i organizacionu reformu upravnog sistema u sledećim oblastima: unapređenje upravnih struktura, jasnije razgraničenje funkcija između različitih organa i izvršne vlasti, sistem kriterijuma za procenu i kontrolu efikasnosti rada državne službe, kao i mere za borbu protiv korupcije. Osnovni ciljevi bili su usmereni prema stabilizaciji i unapređenju efikasnosti uprave i njeno prilagođavanje kriterijumima Evropske unije. U tom smeru organizovana je među resorna grupa za upravnu reformu i Odeljenje za reformu uprave pri Savetu ministara. Prvi rezultat rada odeljenja bio je usvajanja dokumenat „Nova uprava“ u oktobru 1995. godine, gde su pored osnovnih ciljeva bile definisane i njene faze reforme. Prva faza, od 1996-1997 priprema Zakona o državnoj službi, druga faza od 1997-1998 harmonizacija načina ponašanja i prakse bugarske uprave sa EU standardima i

⁷⁸⁹ Startegija reforme državne uprave u republici Srbiji, oktobar 2004, str.13-16

treća faza od 1999-2000 modernizacija upravnih operacija i unapređenje kvaliteta javnih usluga. Ovi pravci podržani su kroz programe koordinacije na državnom nivou, sinhronizovani sa procesima integracije u strukture EU, ti programi su: Program 1- unapređenje upravnih struktura kroz eliminisanje preklapanje dužnosti i odgovornosti među ministarstvima i dekoncentrisanim telima državne uprave; Program 2- razvoj upravljanja ljudskim resursima kroz obuke državnih službenika uz rad, regulisanje statusa državnih službenika i novi sistem nadoknade i motivacije; i Program 3- šira upotreba informatičkih tehnologija u upravi, u cilju unapređenja upravljačkih procesa ali i brže i efikasnije usluge krajnjim korisnicima.

Tokom 90-tih, nedostatak sistema finansijske regulative, kao i zaštite imovinskih i ugovornog prava stajali su na putu Bugarske kao funkcionalnoj tržišnoj ekonomiji i uticali na priliv stranih investicija. Tako je 1995. godine definisana Državna revizorska komora koja prema Zakonu o revizorskoj komori kontroliše izvršenje budžeta i potpuno je nezavisna od izvršne vlasti. Postojanje vanjske revizije je nužnost u kontroli efikasnosti i zakonitosti u radu izvršnih organa. Reforma državne službe počela je donošenjem Zakona o državnoj službi, gde u državnu službu ne spadaju politički imenovane funkcije kao npr. članovi ministrovog kabineta, zamenici regionalnog guvernera i zamenici načelnika, kao i oni koji obavljaju pomoćne funkcije. Savet ministara donio je propise kojima se definišu konkretne pozicije u izvršnoj vlasti sa političkim mandatom, praveći razliku između nepolitičkih, profesionalnih i trajnih pozicija u upravi). Te pozicije su: u Savetu ministara: generalni sekretar, šef kabineta premijera, šefovi službi, glavni savetnik, šef pres centra, viši savetnici, šef protokola, glavni pravni savetnici. U ministarstvima, komisijama i agencijama i drugim telima centralne izvršne vlasti to su: viši zamenik ministra i svi zamenici ministara, šef vladinog tela, šef, sekretar odeljenja, šef kabineta ministra, viši pravni savetnik. U jedinicama direktno subordiniranim ministarstvima: šef i zamenik šefa, a u regionalnim vlastima: regionalni guverner i njegovi zamenici kao i šefovi odeljenja. Kako bi razgraničila status političkih i profesionalnih pozicija u upravi, vlada Žana Videna je 1994/95. Izradila nacrt Zakona o državnoj službi. Zakon o državnim službenicima donesen je 1999. godine, sa izmenama i dopunama u 2000., 2001. i 2003. godini. Centralni registar pozicija u državnoj upravi donesen je 2000. godine. Zakon o upravi donesen je 1998. godine i dopunjen 2001. godine. U definisanju daljih koraka u reformi javne uprave SIGMA je u svojim preporukama davala ocene u smislu poboljšanja bugarskog sistema državne uprave, u smislu izgradnje stabilne i profesionalne državne službe, gde je potreban zakonski okvir iz kojeg se moraju isključiti nedorečenosti, uvesti sudska zaštita procesa primanja u službu, ujednačiti sistem državne službe, jačati horizontalnu institucionalnu ulogu, jačati upravljačke sposobnosti, uvesti kontrolu državne službe, uvesti karijerni sistem državne uprave. Problem fragmentacije bugarskog sistema uprave na horizontalnom i vertikalnom nivou onemogućuje mobilnost kao i nedostatak saradnje i razmenu iskustava i ekspertize među različitim upravnim strukturama. Problem sa korupcijom je jedan od problema bugarske upravne vlasti, koji je posebno izražen kroz borbu za koncentracijom moći političara, gde se uprava koristi kao instrument određene političke partije na vlasti, a borba protiv korupcije počela je donošenjem *Kodeksa za rad i ponašanje državnih službenika* kao i novog *Zakona o državnoj službi*. Međutim i dalje postoji problem tradicionalnog ponašanja uprave kao alata moći prema državnoj službi.

Donošenjem Zakona o lokalnoj upravi 90- tih godina, počela je reforma javne uprave u *Slovačkoj Republici*. Reforma javne uprave može se podeliti u četiri faze. Prva, od 1991-1993, u kojoj je obnovljena lokalna samouprava, ustanovljene specijalizovane institucije državne uprave na lokalnom nivou i izvršene podele nadležnosti između državne uprave na lokalnom nivou i struktura lokalne samouprave. Druga faza, od 1993-1996. godine, koji je obeležio nastavak procesa podele nadležnosti između državne uprave na lokalnom nivou i struktura lokalne samouprave, zatim priprema ključnih zakona za reformu javne uprave i razvoja osoblja u uredima državne uprave na lokalnom nivou. Treća faza od 1996-1998. godine, gde se radilo na uspostavljanju nove teritorijalne upravne strukture sa dva nivoa, uspostavljanje opšteg sistema upravljanja lokalnom državnom upravom i početak rada Državnog ureda za rad. Četvrta faza od 1998. do 2004 obeležena

donošenjem Zakona o državnoj upravi i Zakona o regionalnoj samoupravi i prilagođavanju EU integracijama. Problem Slovačke prema procesu evropskih integracija i odnosa prema Evropskoj uniji bio je obeležen autoritativnim vođenjem premijera Mečijara, koji je na vlast došao 1994. godine, čija politika nije bila proevropska. Nakon ujedinjenja opozicije 1998. godine i pobeđe na izborima, put Slovačke se vraća kursu evropskih integracija. Ova koalicija stabilizovala je ekonomiju, borila se protiv ruskog uticaja i povelu zemlju prema evropskim integracijama. U vreme svog premijerskog mandata od 2002-2006. godine, premijer Mikulas Dzurinda učinio je da Slovačka postane primer postkomunističkim zemljama u procesu za članstvo u EU. Mere koje su karakterisale ovu vladu su: jedinstvena stopa poreza od 19% na lični i privredni prihod, PDV i drugo, deregulacija tržišta radne snage i solidan penzijski sistem, što je otvorilo vrata stranih investitora, posebno u automobilskoj industriji.

Gefrey Pridham je na osnovu ovih dešavanja u svojim analizama izvukao zaključak koji se tiče ograničenja uticaja EU i uslova koje ona postavlja, ukoliko je vlada ambivalentna prema uslovima EU, Brisel ima malo stvarnih sredstava prisile i samo kada postoji kombinacija pritiska sa vrha na dolje, dakle Brisela i Evropske unije i pritiska odozdo na gore, od strane predstavnika civilnog društva, tek tada se može očekivati stvarni pomak u politici vlade. Strateški pristup reformi slovačke uprave počeo je 1999. godine donošenjem „Strategije za reformu javne uprave Slovačke“, a 2001. godine Zakona o javnoj upravi. Ovim zakonom uspostavljen je Kancelarija državne službe kao centralno telo za rukovođenje reformom sa razvojem strategije za upravljanje ljudskim resursima državnih službenika. Korišten je funkcionalni pregled kao sredstvo za pripremu i provođenje modernizacije uprave. SIGMA u svojim analizama reforme javne uprave u Slovačkoj primećuje da su promene vlada dovele do nekonzistentnosti u provođenju reformi, jer u periodu od 1992-2002. godine, Slovačka je promenila četiri vlade, koje su uglavnom bile koalicione vlade. Ove vlade su bile u raznim skandalima, uglavnom vezanim za korupciju, tako da su izglasavane nepoverenjem. Međutim, svaka od njih je imala svoj program reformi javne uprave. Krajem 1995. godine ustanovljen je Institut za strateški razvoj društva s ciljem da se unaprede sposobnosti odelenja za ekonomsku politiku. Zakon o državnoj službi stupio je na snagu 2002. godine, i zasnovan je na sličnim zakonima koje nalazimo i u drugim evropskim zemljama, tako da reguliše kodeks, kompetencije i odnos državnih službenika i države. Osnovni cilj je efikasna, etična i apolitična državna služba, uz obavezu usavršavanja državnih službenika, sistematizacija poslova, procesa primanja u službu. Usvojen je Zakon o nameštenicima i drugim zaposlenim u javnim službama. Uspostavljena je Kancelarija za državnu službu u uspostavljanju i provođenju homogenih standarda upravljanja ljudskim resursima i statusa državne službe u Slovačkoj. Poslednji Izveštaj SIGME o kapacitetu slovačke uprave, pre ulaska u EU, zaključuje da zakonski okvir za državnu službu, dovodi Slovačku u nivo EU standarda, dok se zakonski okvir i praksa pružanja javnih usluga nalazi ispod EU standarda. Osnovni problem je kvalifikaciona struktura i profesionalizam osoblja. Politika upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi je tradicionalno decentralizovana, pa tako se u ministarstva prima osoblje bez ujednačenih pravila i zakonske procedure. Ustanovljena je baza podataka za centralnu vladu koju vodi odjel Vlade za kadrovsku politiku i koji koordinira kadrovskom politikom u linijskim ministarstvima.

Dakle, možemo izvesti zaključak da su uprave postkomunističkih zemalja patile od istih bolesti, koje su zahtevale reformu uprave u njenom organizacionom i strukturnom delu, s tim da su postojale faze u kojima se menjao i institucionalni okvir, koji je zahtevao promene u Ustavu. Problemi sa sistemom upravljanja dolazili su od autoritarnih partija i njihovih lidera, koji su tradicionalno upravu koristili za izvršavanje partijskih odluka i njenih politika, dok su državni službenici bili podređeni tim politikama. S tim u vezi moralo se raditi na setu zakona koji su definisali strukturu i organizaciju državne funkcije, status državnih službenika, njihove pozicije u sistemu kvalifikacija i upravljanje kadrovskom politikom, koja je zahtevala obuku i profesionalizam državnih službenika. Generalno mišljenje, je da rezultati reforme javne uprave izostaju u nedostatku političke podrške i volje za promenama, ali i podrške civilnog sektora odozdo prema gore, bez

obzira na mogućnost pritiska Evropske unije, u smislu zadržavanja napretka kandidata u procesu evropskih integracija, bez rezultata u reformi javne uprave.

5. Uloga SIGME u prilagodavanju uprave u Bosni i Hercegovini

SIGMA program (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*), odnosno Podrška poboljšanju upravljanja i menadžmenta u zemljama srednje i istočne Evrope je zajednička inicijativa OECD-ovog (organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj) Centra za saradnju sa tranzicijskim ekonomijama i Evropskom komisijom. Finansiranje SIGMA programa većim delom dolazi od Evropske komisije i njenog PHARE predpristupnog instrumenta finansiranja ali i zemalja članica OECD-a, s ciljem podrške reformi javne uprave. SIGMA je osnovana 1992 godine i povezana je sa OECD-ovom Službom za javnu upravu (PUMA), kao podrška reformama javne uprave u pet zemalja srednje i istočne Evrope, Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija, da bi u svoj program podrške uključila i druge zemlje potencijalne kandidate i kandidate, paralelno sa procesom proširenja Evropske unije. U okviru evropske politike susjedstva (*European Neighbourhood Policy*), od 2008. godine njena podrška proširena je na šesnaest susjednih zemalja⁷⁹⁰. Vlade koje učestvuju u SIGMA-e za cilj imaju pružanje usluga savetovanja kroz komparativnu analizu različitih sistema upravljanja, dajući podršku kroz procenu napretka u reformi sistema upravljanja i identifikaciji prioriteta, dajući pomoć u procesu izgradnje institucija i uspostavljanju zakonskih okvira. U svrhu toga, izrađuje akcijske planove, finasijski podržane od Evropske unije i drugih međunarodnih donatora. Aktivnosti SIGMA-e možemo podeliti u šest oblasti: reforma javnih institucija, upravljanjem politika, upravljanje rashodima, upravljanje javnim uslugama, upravni nadzor i pružanje informacija. SIGMA pruža podršku koristeći se različitim mehanizmima, od kojih su najvažniji preporuke o reformi javne uprave, pripremi i provođenju strategija reformi javne uprave i akcionih planova, periodične kontrole, analize i procene zakonodavnog i institucionalnog okvira, pripremom priručnika i drugih materijala važnih za edukaciju i usavršavanje.

Važna uloga SIGMA-e se ogleda u razradi koncepta evropskog upravnog prostora (EAS), koji predstavlja konvergenciju upravnih sistema država članica Evropske unije prema zajedničkom upravnom modelu, kojeg je izradom dokumenata iz 1998. i 1999. potvrdila postojanje *European Administrative Space*- EAS. Dokumenti SIGMA-e sadrže analize koje su značajne po temama, autorima, godini donošenja ali i uticaju na konceptualizaciju evropskog upravnog prostora. Za prilagodavanje uprave Bosne i Hercegovine Evropskom upravnom prostoru, izdvojili smo dokumente koji su doprineli razvoju strategije reforme javne uprave, ali i analizi usklađenosti javne uprave u Bosni i Hercegovini sa EAS. Prvi dokument koji je SIGMA izradila u cilju analize izvodljivosti uspostavljanja neke vrste zajedničkog upravljanja, usmerene na državne službenike na vrhovnim pozicijama države, koji su presudni za povećanje profesionalizma u upravi i reformu javne uprave je SIGMA dokument br. 1 (1995), „*Vrhovna državna služba središnje uprave: Uspostava sistema upravljanja vrhovnom javnom službom u zemljama srednje i istočne Evrope*“⁷⁹¹. Osnovni cilj dokumenta je pružiti praktični input zemljama koje provode nužne analize i koje izrađuju odluke, a posebno u onim gde ne postoji zakonodavstvo javne službe, pa bi Služba vrhovnog rukovodstva bila stabilizirajući faktor. To proizilazi iz činjenice, da su tranzicijske zemlje su promenile sistem upravljanja, što povlači smenu državnih službenika i promene u kadrovskoj politici koja je veoma značajna i često motivisana političkim razlozima („u interesu organizacije“). Dokument je sačinio profesor Jacques Ziller, direktor francuskog Međunarodnog instituta za javnu upravu (IIPA).

⁷⁹⁰ Evropska politika susjedstva odnosi se na Ukrajinu, Moldaviju, Armeniju, Azerbejdžan, Bjelorusiju, Gruziju i mediteranske zemlje: Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Libanon, Libiju, Maroko, Siriju, Tunis i Palestinu.

⁷⁹¹ SIGMA dokument br.1: „Vrhovna državna služba središnje uprave: Uspostava sistema upravljanja vrhovnom javnom službom u zemljama srednje i istočne Evrope“, OECD/GD(95)45, Pariz, 1995

Dokumenti značajni za reformu javne uprave i usklađivanje sa EAS su: *Dokument 23.(1998)* pod nazivom „*Priprema javnih uprava za evropski upravni prostor*“⁷⁹². Namenjen zemljama srednje i istočne Evrope, s ciljem unapređenja administrativnih kapaciteta, kao i pripreme za otvaranje i vođenje pristupnih pregovora za članstvo u Evropskoj uniji. U Dokumentu br. 23 obrađuju se teme vezane za upravljanje pitanjima vezanim za Evropsku uniju, pregovorima o pristupanju i evropskom upravnom prostoru. *Dokument 26. (1998)* „*Održive institucije za članstvo u Evropskoj uniji*“⁷⁹³ navodi osnovna načela, sredstva i pitanja koja se tiču izgradnje institucija važnih za članstvo u Evropsku uniju, s obzirom da institucije moraju biti spremne i osposobljene za sprovođenje i primenu pravne stečevine. U tom smislu, zemlje kandidatkinje moraju osigurati zemljama kandidatkinjama dovoljne kapacitete za proces odlučivanja unutar Evropske unije, kada postanu članice. S tim ciljem, radi se na izgradnji stabilnih i snažnih institucija kroz konkretne primere država članica, koristeći se njihovim praksama i iskustvima.

Dokument br. 27. (1999) pod nazivom „*Evropska načela javne uprave*“⁷⁹⁴, koji identifikuje i objedinjuje standarde evropskog upravnog prostora (EAS) koji se očekuju od zemalja kandidatkinja za članstvo u procesu konvergencije javnih uprava sa upravama država članica Evropske unije. Imajući u vidu da ne postoji pravna stečevina o javnoj upravi, definisani su ključni principi upravnog prostora koji su zajednički principi dobrog upravljanja kao i načela javne uprave zajednička među zemljama članicama Evropske unije, razvijena kroz praksu Evropskog suda, imajući u vidu različite tradicije upravnog prava i različite ustavne sisteme. Dokument usmeren za pripremu propisa i bolju regulaciju su *Dokument br. 31 (2001)* „*Poboljšanje instrumenata javnih politika uz pomoć procene učinaka*“⁷⁹⁵ sačinjen u vidu priručnika za procenu učinaka, koja uključuje analizu javnih politika, procenu instrumenata javnih politika u pripremljenoj fazi i evaluaciju važećih zakona. U dokumentu je analizirana procena učinaka kao metoda u različitim fazama razvoja instrumenata javnih politika i navodi se deset najboljih praksi koje je identifikovao OECD u tom području. Nakon toga sačinjena je procena ekonomskog i finansijskog učinka i savetovanje kao sredstvo koje bi trebalo olakšati i unaprediti procenu učinaka. Posebno je analizirana upotreba procene učinaka u procesu pristupanja Evropskoj uniji. *Dokument br. 35 (2004)* odnosi se na oblikovanje i koordinaciju javnih politika pod nazivom „*Koordinacija pri centru vlade: funkcija i organizacija Kancelarije vlade*“⁷⁹⁶. U njemu je višena analiza strukture i zadataka kancelarije vlade ili kabineta premijera, odnosno upravnog tela koje podržava zajednički rad vlade, namenjena najpre zemljama zapadnog Balkana radi podrške reformama i razvoju njihovih Kancelarija vlade i kabineta premijera, a samim tim i jačanja njihovih sistema odlučivanja. U dokumentu se vrši komparativna analiza kancelarija vlada u zemljama OECD-a, srednje i istočne Evrope i zemalja zapadnog Balkana, imajući u vidu različita pitanja povezana s radom kancelarije vlade ili kabineta premijera.

Dakle, koncept EAS je razrađen u dokumentima i publikacijama SIGME, koja je za potrebe zemalja srednje i istočne Evrope, krajem 90-tih politiku reforme javne uprave temeljila na osnovama Evropskog upravnog prostora. Najvažniji dokumenti su br. 23 i br. 27, u kojima se u vidu preporuka i dobrih praksi, državama koje žele postati članice EU pomaže u primeni standarda u razvoju javnih uprava, jer EAS neupitno postoji i primenjuje među državama članicama, u čemu najviše pomaže praksa sudova država članica i Evropskog suda. Dokumenti SIGMA-e imaju izuzetnu važnost kao i procene napretka reforme javne uprave u zemljama potencijalnim

⁷⁹² SIGMA dokument br. 23: „*Priprema javnih uprava za evropski upravni prostor*“, CCNM/SIGMA/PUMA(98)39, Pariz, 1998

⁷⁹³ SIGMA dokument br.26: „*Održive institucije za članstvo u Evropskoj uniji*“, CCNM/SIGMA/PUMA(98)57, Pariz, 1998

⁷⁹⁴ SIGMA dokument br.27: „*Evropska načela javne uprave*“(99)44, Pariz, 1999

⁷⁹⁵ SIGMA dokumnet br.31: „*Poboljšanje instrumenata javnih politika uz pomoć procene učinaka*“, CCNM/SIGMA/PUMA(2001)1, Pariz, 2001

⁷⁹⁶ Dokument br. 35: „*Koordinacija pri centru vlade: funkcija i organizacija Kancelarije vlade*“, CCNM/SIGMA/PUMA (2004)2, Pariz, 2004

kandidatkinjama i kandidatkinjama za pristupanje EU, od 1999. godine za potrebe Evropske komisije prilikom sačinjavanja Izveštaja o napretku. Vrednost izveštaja, odnosno SIGMA dokumenata jeste da predstavljaju dobre prakse i evropske standarde javnih uprava država članica s kojima se upoređuju rezultati reforme javne uprave u zemlji kandidatkinji. U tom smislu, SIGMA je tokom 2014. godine definisala ukupno 49 principa za Strateški okvir za reformu javne uprave u pet oblasti reforme javne uprave sa ukupno 55 indikatora od čega 30 kvantitativnih i 25 kvalitativnih. Generalno za strateški okvir za reformu javne uprave formulisano je pet principa kojih prate pet kvantitativnih i tri kvalitativna indikatora dok su reformske oblasti strukturirane po sledećem: (1) Izrada i koordinacija politika (12 principa, pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora); (2) Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima (sedam principa, pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora); (3) Odgovornost uprave (pet principa, pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora); (4) Pružanje usluga (četiti principa, pet kvantitativnih i tri kvalitativna indikatora) i (5) Finansijsko upravljanje u javnom sektoru (16 principa, sa po pet kvantitativnih i kvalitativnih indikatora).⁷⁹⁷ Kao ključni reformski zahtjevi navedeni su prvo: *uspostavljanje liderstva za reformu javne uprave, te da strateški okvir mora pružiti osnovu za provođenje prioritetnih reformskih aktivnosti odgovarajućim redosledom, u skladu sa finansijskim mogućnostima vlade* i drugo: *rukovodstvo reforme javne uprave omogućava upravljanje i usmeravanje reformi, određuje ko je odgovoran za provođenje i obezbeđuje profesionalnu administraciju potrebnu za provođenje reformi.*⁷⁹⁸ Kao strateški principi navedeni su: (1) Vlada je izradila i donela delotvoran program RJU kojim se rešavaju ključni zahtevi; (2) RJU se provodi svrsishodno, ciljevi ishoda reforme su utvrđeni i redovno se prate; (3) Obezbeđena je finansijska održivost RJU; (4) RJU ima snažne i funkcionalne strukture za koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou kojima se usmerava proces izrade i provođenja reforme i kojima se tim procesom upravlja i (5) Jedna vodeća institucija ima odgovornost i kapacitet da upravlja procesom reforme, uključene institucije imaju jasnu odgovornost i kapacitet za sprovođenje reforme.⁷⁹⁹

⁷⁹⁷ *The Principles of Public Administration, An Overview*, OECD, SIGMA, EU, 2014. dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-enlargement.htm>, 13.06. 2022. godine.

⁷⁹⁸ Strateški okvir reforme javne uprave u BiH, mart, 2018, str.9

⁷⁹⁹ *The Principles of Public Administration, An Overview*, OECD, SIGMA, EU, 2014. dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-enlargement.htm>, str.9, 13.06. 2022. godine.

VII ZAKLJUČAK

Nakon završenog razmatranja predmeta istraživanja, kako metodologija izrade doktorske disertacije i zahteva, potrebno je pristupiti izradi zaključka. Opredelili smo se za model u kojem ćemo dati izdvojeno zaključno razmatranje po svakom poglavlju, vodeći se njenim posebnim hipotezama, da bi izvođenjem opšteg zaključka, došli do tvrdnje iznesene u opštoj hipotezi doktorske disertacije. Dakle, u prvom poglavlju pod nazivom „Institucionalno određenje Bosne i Hercegovine“, postavili smo posebnu hipotezu da „polazište duboke podeljenosti društva proizilazi iz složene organizacione i funkcionalne strukture države Bosne i Hercegovine, koju utemeljuje Ustav BiH (Aneks IV- Dejtonskog sporazuma), gde je suštinsko pitanje ustavno-pravnog sistema podela nadležnosti“.

Aneksom IV „Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini“, odnosno Ustavom Bosne i Hercegovine, utvrđeno je da će dotadašnja Republika Bosna i Hercegovina dobiti novo ime „Bosna i Hercegovina“ i nastaviti svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom izmenjenom prema ovom sporazumu i sa svojim dotadašnjim međunarodno priznatim granicama i da će se sastojati od dva ravnopravna i jedinstvena entiteta, kao konstitutivnih i državotvornih jedinica – Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine ne propisuje oblik vladavine, oblik državnog uređenja, a ni oblik državne vlasti, što je suprotno praksi ustavnog prava, ali uzmemo li u obzir da je mirovni sporazum o BiH nastao kao plod svesnog „previda“ međunarodne zajednice, jer je u skoro svim svojim segmentima ostao nedorečen i sebi protivrečan, došli smo do zaključka da je upravo taj deo omogućio međunarodnoj zajednici dovoljno prostora za prisustvo u BiH na neodređeno vreme, i produžavanja svog mešanja u državni i politički život sva tri naroda i zemlje. Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine, govori nam da se radi o „*sui generis*“ državi, pre svega po načinu na koji je nastala, potpisivanjem mirovnog sporazuma, i da je oblik državnog uređenja drugačiji u odnosu na prethodnu, faktički nepostojeću, ali međunarodno priznatu Bosnu i Hercegovinu (unitarnu). O državnim oblicima zastupljenim u Bosni i Hercegovini, Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži eksplicitne odredbe, u smislu da ne propisuje oblik vladavine, oblik državnog uređenja, niti oblik državne vlasti. Jedino se posredno definiše oblik političkog uređenja gde će Bosna i Hercegovina biti demokratska država koja će funkcionisati prema slovu zakona i sa slobodnim i demokratskim izborima. Politički značaj je deo Ustava I/III, u kom se određuje sastav Bosne i Hercegovine, od entiteta Federacije BiH i Republike Srpske, i ne predviđa druge političko teritorijalne jedinice, što je posebno važno za ocenu pravne prirode Distrikta Brčko. U određivanju oblika vladavine, analizom normi koje definišu položaj, način izbora i organizaciju šefa države, može se zaključiti da Bosna i Hercegovina ima *republikanski oblik vladavine*. Konsocijacijski model demokratije čini važnu dimenziju ustavne organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini, koji je bio presudan segment, uz administrativnu teritorijalnu podelu, za prihvatanje Dejtonskog mirovnog sporazuma i čini osnovu uređenja odnosa i podele vlasti među konstitutivnim narodima Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, što govori da se radi se o složenoj državi, koju tvore dva entiteta, koja su u izvornom Aneksu IV, bez izmena, bila sa visokim stepenom samostalnosti i sa spletom institucija, nezavisnih od institucija složene države. Analizom ustava entiteta koji čine Bosnu i Hercegovinu, možemo zaključiti da se radi o unitarnom uređenju - Republici Srpskoj i federalnom uređenju- Federaciji Bosne i Hercegovine, tako da se na jednom delu teritorije BiH pojavljuje dvostruka federalna struktura. Prema Dejtonskom sporazumu, BiH ima 14 ustava, koji svi skupa čine njen konstitucionalni sistem. Na prvom mestu je Ustav BiH (Aneks IV), dva ustava dva konstitucionalna entiteta BiH (RS i FBiH) i deset kantonalnih ili županijskih ustava u okviru bošnjačko-hrvatske Federacije BiH. Tome se od 5.marta 1999. godine, priključio i Distrikt Brčko, kao četvrti konstitucionalni element. Praksa potvrđuje, da je dvostruka federalna struktura posebno limitirajuća i kompleksna, jer proizvodi niz protivrečnosti u funkcionisanju ovog entiteta. Utvrđivanje ovih činjenica, u osnovi određuju da Bosna i Hercegovina ima složeno državno uređenje, čiji su

konstitutivni elementi Bosne i Hercegovine dva entiteta i Distrikt Brčko, koji su utemeljeni na teritorijalnom principu, dok je asimetričnost u pogledu unutrašnjeg uređenja entiteta jedno od specifičnih obeležja unutrašnje strukture i federalizma u BiH. S obzirom na složen oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine, može se govoriti o obliku državne vlasti na nivou entiteta, na nivou Distrikta Brčko i nivou Bosne i Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine predviđa organizaciju i vršenje vlasti po načelu podele vlasti. Nju vrše Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine kao organ zakonodavne vlasti. Savet ministara uz dominaciju Parlamentarne skupštine kao organ izvršne vlasti, a sudska vlast nije predviđena nekim organom na državnom nivou, ali Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine pripada ustavno sudska vlast, a ne klasična sudska funkcija. Osnovni princip federalizma je podela vlasti, između državnih institucija i federalnih jedinica na osnovu ustavnog uređenja. Organizacija vlasti u Bosni i Hercegovini, definisana je Ustavom Bosne i Hercegovine, podeljene između federalnog i entitetskog nivoa. Imajući u vidu federalnu strukturu Federacije Bosne i Hercegovine, koju čine deset kantona, Ustav Federacije BiH definiše podjelu vlasti između Federacije BiH i kantona, gde svaki kanton ima svoj Ustav. Faktički, javlja se dvostruka federacija, što je veoma komplikovano i nefunkcionalno, prvo, u smislu teoretskog i pravnog aspekta, i drugo, predstavlja izuzetno komplikovan i spor proces za donošenje odluka.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, kao nosilac zakonodavne vlasti države BiH je dvodoma, a čine je Predstavnički dom i Dom naroda, što proizilazi iz činjenice da se radi o složenoj državi, a ne konfederaciji ili uniji. *Predstavnički dom* se sastoji od 42 poslanika, od kojih 2/3 (28) se bira na teritoriji Federacije BiH, a 1/3 (14) na teritoriji Republike Srpske. Poslanike za ovaj dom biraju neposredno građani u svom entitetu, u skladu sa Izbornim zakonom, koji predviđa sistem otvorenih listi i postojanje kompenzacionih mandata. Sve odluke u Domu donose se većinom glasova onih koji *su prisutni i koji glasaju*. Time se entitetsko glasanje pretvara u nacionalno glasanje, a Dom naroda gubi na značaju, pošto ne dobija priliku da se izjasni o svim zakonskim predlozima. Pored toga, gubi na značaju i mehanizam zaštite vitalnih interesa u Domu naroda, jer ga zamenjuje entitetsko glasanje u Predstavničkom domu. U zakonodavnoj funkciji, Predstavnički dom je „čuvar entitetskih interesa“, jer se predstavljanje zasniva na entitetskim parametrima, dok Dom naroda „štiti vitalne nacionalne interese tri konstitutivna naroda“, pa tako nije retkost, da se i o predlozima nekog zakona raspravlja o vitalnim nacionalnim interesima nekog od naroda. Princip teritorijalne supremacije (koja se bazira na entitet-etničko) nad državnom je imanentan u radu državnog parlamenta kroz organizaciju Predstavničkog doma kao i kroz strukturu Doma naroda, gde se ogleda zaštita etničkih interesa tri konstitutivna naroda.

Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, može se nazvati „gornjim domom“. Teorija i praksa federalizma ukazuju na obilježja gornjeg doma federalnog parlamenta kao predstavništva federalnih jedinica, međutim, u slučaju ustavnog sistema BiH „gornji dom“ je predstavništvo konstitutivnih naroda, a ne federalnih jedinica, što je bitno odstupanje od principa federalizma. Ustavotvorac se opredelio za jednaku zastupljenost naroda u Domu naroda, dakle, Srba, Bošnjaka i Hrvata. Dom naroda odlučuje na isti način kao i Predstavnički dom, odluke se donose većinom glasova delegata koji su prisutni i glasaju. Upravo zbog toga, u Domu naroda su predstavljene nacionalne, a ne entitetske političke elite, pa prvenstveno vode računa da dobiju legitimnost svojih nacionalnih biračkih tela, kao zastupnici i čuvari nacionalnih interesa. Međutim, Bosnu i Hercegovinu čine tri naroda i dva entiteta, što govori da nemaju sve nacionalne političke elite svoj entitet. *De facto* hrvatski narod, praktično deli entitet sa bošnjacima, iako po ustavu, kako državnog tako i entitetskog, entiteti se ne mogu smatrati nacionalnim političko teritorijalnim jedinicama. Formalno-pravno, oni su multietnički, ali dominaciju ipak ostvaruje jedna ili dve nacionalne političke elite. Da je Dom naroda predstavništvo naroda, a ne entiteta govori i odredba Ustava da predložena odluka parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz redova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata, sa čim se jamči ravnopravnost konstitutivnih naroda i onemogućava preglasavanje, kao mogući uzrok političke krize. Dakle, bilo koja odluka skupštine može biti

proglašena štetnom po vitalni nacionalni interes. Mogućnost pozivanja na štetu vitalnog nacionalnog interesa, pripadnika jednog naroda, može dovesti do pojave zloupotrebe ovog instituta, kako bi se onemogućilo donošenje odluke koja, i nema veze sa nacionalnim vitalnim interesom, već nije u skladu sa političkim interesom. Ali, postojanje ove mogućnosti, iako na štetu efikasnosti zakonodavnog organa, onemogućuje preglasavanje jednog od naroda. U Ustavu Bosne i Hercegovine se ne definišu pitanja vitalnog nacionalnog interesa, pa i ta činjenica ostavlja prostor da svako pitanje može postati pretnja vitalnom nacionalnom interesu, ako to smatraju delegati naroda kojeg predstavljaju. Takođe, entiteti ne mogu sprečiti donošenje odluke, jer njihove institucije nemaju ulogu u stvaranju prava Bosne i Hercegovine, niti im pripada pravo veta.

Izvršna vlast prema Ustavu Bosne i Hercegovine pripada *Savetu ministara i Predsedništvu Bosne i Hercegovine*. Funkcija Predsedništva Bosne i Hercegovine nije definisana Ustavom BiH, ali na osnovu nadležnosti koje joj pripadaju, može se zaključiti da je Predsedništvo BiH, kolektivni šef države i organ izvršne vlasti. Za člana Predsedništva ne mogu svi građani u entitetima kandidovati za tu funkciju. Uslov je nacionalna pripadnost, Srbima, Hrvatima ili Bošnjacima, što je suprotno međunarodnoj konvenciji o ljudskim pravima i slobodama, koju BiH priznaje, i u kojoj stoji da svi građani imaju pravo da biraju i da budu birani. Iz ovog pravno-političkog neslaganja proizašla je Odluka Evropskog suda za ljudska prava, na slučaju „Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine“, koja zahteva izmene Ustava u tom delu, ali do danas ona nije provedena. Suština problema po ovom slučaju je, da pripadnici nacionalnih manjina, kao i građani Bosne i Hercegovine nacionalno neopredeljeni, ne mogu biti birani u Predsedništvo iako imaju prebivalište u jednom od entiteta. Birači na izborima biraju kandidata iz svog konstitutivnog naroda, gde birači Federacije BiH biraju dva člana, hrvatskog i bošnjačkog. Međutim, ovde se javlja mogućnost da član Predsedništva bude izabran glasovima drugog konstitutivnog naroda. Postojanje odredbe o zaštiti vitalnog nacionalnog interesa povlači pitanje, „kako član Predsedništva koji je izabran glasovima drugog konstitutivnog naroda može štiti nacionalne interese tog naroda?“ Formalno, odluka ne može biti donesena bez pozitivnog mišljenja hrvatskog ili bošnjačkog kluba u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, ili što se tiče srpskog člana, Narodne skupštine Republike Srpske. Dakle, i ovde je vidljivo da Predsedništvo predstavlja konstitutivne narode, jer u suprotnom bi bila dovoljna potvrda Parlamenta Federacije BiH. U ovlaštenju člana Predsedništva sadržana je ustavna protivrečnost po pitanju veta, koja se odnosi na deo, gde pored Narodne skupštine Republike Srpske o povredi nacionalnog interesa treba da odluči i Veće naroda. U ovom delu nadležnosti, vidljiva je asimetričnost. Stoga, složićemo se sa tvrdnjom da je Predsedništvo BiH oličenje podeljenog društva, koji štiti interese konstitutivnih naroda, iako je i odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine da članovi Predsedništva predstavljaju građane entiteta, a ne entitete ili konstitutivne narode, jer svi građani (multietnički) biraju člana Predsedništva iz svog entiteta, gde je biračko telo u entitetima nacionalno podeljeno. Predsedništvo odluke iz svoje nadležnosti donose konsenzusom. A u slučaju da propadnu svi pokušaji da se odluka donese konsenzusom, odluku mogu doneti dva člana (većinom glasova). U cilju zaštite interesa entiteta i ovde je predviđen zaštitni mehanizam proglašavanjem odluke „*destruktivnom po vitalni interes entiteta*“. Ukoliko ta odluka dobije 2/3 većinu u Narodnoj skupštini Republike Srpske ili Domu naroda Federacije BiH, u roku od 10 dana po upućivanju, osporena odluka ne može stupiti na snagu. Ovakav način odlučivanja, predstavlja odstupanje od federalizma, jer konsenzus nije princip odlučivanja federalne države. Princip većinskog načela, stupa na snagu tek kada konsenzus nije moguć, bez povlačenja veta na odluku. Jer u tom slučaju odluku donose zakonodavna tela, odnosno njihovi pojedini delovi.

Savet ministara vrši izvršnu vlast, pored Predsedništva Bosne i Hercegovine, što nam govori da je izvršna vlast bicefalna. Prvi Zakon o Savetu ministara i ministarstvima donesen je 1997. godine, drugi je usvojen 2000. godine, a treći je nametnuo Visoki predstavnik 2002. godine, nakon čega je usvojen u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Ovim zakonima se proširivao resor Saveta ministara. Zakonodavna vlast je u skladu sa političkim razvojem Bosne i Hercegovine, prilagodila pravno-politički položaj institucije Saveta ministara, regulišući njegov rad Zakonom o

Savjetu ministara Bosne i Hercegovine 2003 godine, a kasnije i njegovim dopunama i izmenama. Prilikom određivanja sastava Saveta ministara, vodi se računa o jednakoj zastupljenosti naroda, pa tako najviše 2/3 ministara mogu biti imenovani iz Federacije BiH, a 1/3 iz Republike Srpske. *Zamenici ministara ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda kao ministri.* Priroda bosanskohercegovačkog društva i političkog režima, odnosno konsocijativne demokratije, opravdava ovakvo rešenje. Ali, da li se od jednog podeljenog društva na tri naroda, očitovano kroz državnu politiku konsenzusa nacionalnih političkih struktura, gde se vodi računa o principu etničkog pariteta, može očekivati visok nivo efikasnosti u donošenju i sprovođenju državne politike! U funkcionalnom smislu to nije moguće. Iako uporedni federalizam ne poznanje paritetan sastav vlade kao organa izvršne vlasti, koji treba da odlučuje brzo i efikasno, u ovom slučaju se vodi računa o pripadnosti nacijama ili federalnim jedinicama, što ne isključuje političku odgovornost i profesionalnost (principi EAS) da se odluke sprovode na osnovu opšteg društvenog dobra, a ne nacionalnog interesa. Međutim, članovi Saveta ministara deluju na način da zastupaju političke stavove partija iz kojih dolaze, odnosno partija entiteta, koji predstavljaju većinski deo naroda (Srbe, Bošnjake i Hrvate) tog entiteta.

Sudska vlast u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine nije predviđena, odnosno nema nadležnost niti institucije za njeno vršenje. Ali, član 6. Ustava BiH konstituiše instituciju *Ustavni sud Bosne i Hercegovine*, koji po uobičajenom shvatanju u pravu, ne spada u sudsku vlast, odnosno sistem redovnih sudova. Sastoji se od 9 članova. Predstavnički dom Federacije BiH bira četiri člana, Narodna skupština Republike Srpske bira dva člana, tri člana bira predsednik Evropskog suda za ljudska prava, nakon konsultacija sa Predsedništvom BiH. Međutim, u izboru sudija nije prisutan paritetan sastav Ustavnog suda, ni po principu konstitutivnosti naroda, ni principu entiteta, niti Ustav BiH u članu VI, ni na jedan način propisuje etnički sastav sudija. *De facto, koristi se kombinovanje etničkog i teritorijalnog principa prilikom izbora sudija*, jer ih biraju entitetski parlamenti, uostalom i dosadašnji izbor dokazuje da se vodi računa o njihovoj nacionalnoj pripadnosti. Sud donosi odluke većinom glasova („preglasavanjem“), čime je istaknut federalni karakter Ustavnog suda, odluke su obavezujuće i konačne. Ustavni sud BiH štiti suprematiju prava Bosne i Hercegovine nad pravom entiteta, jer on odlučuje da li su ustav i zakoni entiteta u skladu sa Ustavom BiH. Ustavni sud Bosne i Hercegovine, ima pravo da interveniše u pravne poretke entiteta. Iz prethodno navedenog, jasno je da prema izvornom tekstu Ustava Bosne i Hercegovine, sudska vlast nije konstituisana, osim Ustavnog suda, koji ne predstavlja klasičnu sudsku vlast. Međutim, sudska vlast je uspostavljena u vidu *dodatne nadležnosti institucija BiH Odlukama Visokog predstavnika (OHR)*.

Nakon što je potpisan Dejtonski mirovni sporazum, od strane Saveta za implementaciju mira donesen je čitav niz deklaracija, kojima su ovlašćenja visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu permanentno povećavana. Na osnovu tzv. *“bonskih ovlašćenja“* od 1999. godine Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, nametnuo je čitav niz zakona i njima uspostavio niz novih institucija Bosne i Hercegovine, ali i oduzimajući nadležnost entiteta i prebacujući ih na nadležnost države, čime je učvrstio do tada labavu strukturu federalnog sistema. Dakle, sudska vlast u Bosni i Hercegovini nije postojala do 2000. godine, kada je Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu donio *Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, Zakon o tužilaštvu Bosne i Hercegovine i Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom Savetu Bosne i Hercegovine*, čime je najvećim delom uspostavljena sudska vlast na nivou Bosne i Hercegovine. Sud Bosne i Hercegovine nema nadležnost u postupanju u građansko - pravnoj oblasti, jer nju uređuju sudovi entiteta, što govori o činjenici postojanja paralelnih sudskih sistema i otvara mogućnost različite sudske prakse, ali i visokog stepena samostalnosti entiteta.

Republika Srpska ima originernu javnu vlast, odnosno, ovlašćenje da donosi obavezne odluke i da ih izvršava, a da za to nije ovlašćena od trećeg subjekta. S obzirom na unitarno uređenje, slobodno organizuje svoju državnu strukturu i pravni poredak. Dakle, ima svoj ustav,

zakonodavstvo, izvršnu vlast (vladine i upravne funkcije) i sudstvo. Pripadaju joj sve državne funkcije (nadležnosti) osim onih koje su Ustavom Bosne i Hercegovine izričito prenesene na institucije Bosne i Hercegovine i odlukama Visokog predstavnika, koje su, po izvornom Aneksu IV, oduzete. *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine* u članu 2. određuje da se Federacija BiH sastoji od federalnih jedinica (kantona, odnosno županija), a metodi i postupci za fizičko određivanje granica između kantona utvrđuje se propisima Federacije BiH. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine je definisao unutrašnju strukturu organa vlasti i u kantonima. Prema ustavnom određenju, zakonodavno telo kantona je jednodomno, a broj poslanika zavisao od nacionalne strukture stanovništva. Ustav Federacije BiH je odredio i strukturu izvršne vlasti kantona, kao i kantonalnog sudstva i uslove zaključivanja međunarodnih sporazuma kantona. Kantoni imaju svoje ustave, koji moraju biti u skladu sa Ustavom Federacije BiH. Ustavom Federacije BiH utvrđena je proporcionalna zastupljenost konstitutivnih naroda u svim javnim organima vlasti. Ustavom Federacije BiH utvrđeno je da se Federacija BiH sastoji od federalnih jedinica, sa jednakim pravima i odgovornostima. *Kantonalne vlasti* predstavljaju federalne jedinice u okviru Federacije Bosne i Hercegovine. Formirane su prema etničkom principu. *Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine* predstavlja posebnu jedinicu lokalne samouprave koja je nastala konačnom odlukom o arbitraži 1999. godine predviđenoj u Aneksu II Dejtonskog mirovnog sporazuma, čime je rešeno sporno pitanje dela granične linije između entiteta u oblasti Brčko. Brčko Distrikt konstituisan je u skladu sa nalazima supervizora i zamenika Visokog predstavnika za Brčko i Statutom Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine 2000. godine. U skladu sa arbitražnom odlukom i Statutom Brčko Distrikta ima status jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave pod direktnim suverenitetom BiH.

Iz prethodnog smo mogli zaključiti da, konsocijativna demokratija na sebi svojstven način produbljuje podele u društvu, pa prema tome, budući da je BiH podeljeno društvo, gde su nacije dominantni segmenti društva, koje u procesima odlučivanja predstavljaju političke elite, odnosno nacionalne političke elite, one kao takve dobijaju monopol na političko odlučivanje, jer je u BiH teško pripadnika nacije podstaći da deluje kao građanin BiH, jer on istina, deluje samo kao pripadnik svoje nacije. Ali vodeći se činjenicom da je Bosna i Hercegovina duboko podeljeno društvo, gde različitost stvara opasnost dezintegracije društva i države, prihvat ćemo da i ovako manjkava konsocijativna demokratija predstavlja veliku prednost, jer se pokazala kao jedini politički režim u kome društvo može opstati. Kao bitan element ustavnopravne strukture Bosne i Hercegovine je etnički federalizam, odnosno etničko predstavljanje naroda u organima vlasti, kombinovan sa principom teritorijalnog federalizma. Etnonacionalni princip koji teži da uspostavi balans između građanskog i etnonacionalnog uređenja državne vlasti ogleda se u Ustavu Bosne i Hercegovine, koji favorizuje konstitutivne narode, u određenim delovima, u odnosu na ne konstitutivne narode (ostale manjine) i građane (koji se ne svrstavaju ni u jednu grupu naroda i manjina). Prema tome, analiza institucionalnog određenja Bosne i Hercegovine, potvrdila je posebnu hipotezu da duboka podeljenost BiH dolazi iz složene organizacione i funkcionalne strukture BiH i podeljenih nadležnosti na četiri nivoa vlasti, koja je utemeljena Aneksom IV-Ustavom Bosne i Hercegovine, ali i Odlukama Visokog predstavnika (OHR).

Druga posebna hipoteza da je „političke i ekonomske norme Bosne i Hercegovine potrebno uskladiti sa evropskim kriterijumima i vrednostima“, smo dokazivali u delu disertacije pod nazivom „Evropska unija i Bosna i Hercegovina u kontekstu evropskih integracija.“ Politika Evropske unije prema zemljama Zapadnog Balkana je definisana u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja koji je pokrenut u maju 1999. godine, jer je Zapadni Balkan region kojeg su obeležili ratni sukobi 90-tih godina, pa se i posmatra u okviru regiona visokog rizika po bezbednost, zatim nerešenih nacionalnih granica, slabih državnih struktura, loše uprave koju prati nizak nivo demokratije, visok nivo kriminala i korupcije, nizak nivo ekonomskog razvoja, ali i autoritativno upravljanje, koje utiče na pravosuđe, medije i civilno društvo, a sve to, predstavlja negativne faktore uticaja na integracioni kapacitet. Politika proširenja je ključna politika EU i najmoćniji instrument transformacije i služi kao snažan podsticaj za reforme. Uspešno pristupanje zemalja Zapadnog

Balkana je, s jedne strane, prioritet politike proširenja EU, a s druge, prioritet spoljne politike zemalja Zapadnog Balkana. Na samitu u Solunu 2003. godine lideri Evropske unije su dali obećanje da je budućnost Balkana unutar Evropske unije i da će zemlje postati sastavni deo EU, kada ispune utvrđene kriterijume. S obzirom na tešku prošlost 90-tih i intervenciju NATO snaga i UN-a, može se konstatovati, da je region Zapadnog Balkana najveći izazov i test kredibiliteta politike proširenja, kao spoljne politike Evropske unije. Ključna pitanja koja se vode u vezi pristupanja zemalja Zapadnog Balkana su: „da li se može očekivati od EU, da će uz transformativnu moć i uslovljavanje, efikasno uticati na pomirenje među zajednicama, susedima i da ubrza reforme i privredni rast?, zatim, „da li integracija u EU može pružiti stabilnost i prosperitet na Balkanu?“, što u opštem kontekstu, politiku proširenja stavlja u strateški okvir i širu perspektivu razvoja i uticaja politike, koja je od 90-tih godina imala sasvim drugačiji pristup prema državama Centralne i Istočne Evrope i Zapadnog Balkana. Kriterijumi su osmišljeni na način, da se postepenim putem, kroz faze pristupanja, dođe do integracije. Zemlje članice imaju svu nadležnost u donošenju odluka o proširenju, jer je proces međuvladin, a Evropska komisija ima uticajnu ulogu u razvoju i vođenju politike. Na slučaju zemalja Zapadnog Balkana, politika proširenja se može smatrati uspešnom, ako je gledamo u okvirima povećanja bezbednosti, stabilnosti i prosperiteta, ali i saradnje među susednim zemljama kroz regionalnu politiku. Nakon završetka rata u Bosni i Hercegovini u saradnji sa drugim međunarodnim organizacijama pokrenuto je nekoliko regionalnih inicijativa koji koje su rezultirale *Paktom za stabilnost za jugoistočnu Evropu*, kao evropsko rešenje za balkansku krizu. U osnivačkom dokumentu, rečeno je da se osniva u nameri pomoći državama jugoistočne Evrope u njihovim naporima da se ojača demokratija, mir, ljudska prava i ekonomski progres. Sve su to oblasti koje čine da se dođe do stabilnosti u regionu. Ključno je bilo promovisanje dijaloga i saradnje kako bi se otklonila mogućnost za ponovno izbijanje rata. *Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP)* sa zemljama ex-YU i Albanijom je strateški pristup prema Zapadnom Balkanu, gde se naglašavaju komponente stabilizacije, regionalne saradnje i razvijanja dobrosusedskih odnosa. Izveštaji o napretku, pojedinačno za svaku zemlju, procenjuju njihovu spremnost za pristupanje. Na samitu u Solunu 2003. godine potvrđen je značaj Procesu stabilizacije i pridruživanja, gde su definisani elementi procesa pristupanja. S njim je uspostavljen ugovorni odnos između EU i zemalja koje su potencijalni kandidati, ali i definisani trgovinski odnosi. Zapadni Balkan je praktično u isto vreme bio u domenu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU i Politike proširenja, a na Zagrebačkom samitu 2000. godine Proces stabilizacije i pridruživanja se određuje kao politički i funkcionalni okvir u kojem će zemlje ostvarivati svoj evropski put- „vlastitim zaslugama“, jer im se priznaje status potencijalnog kandidata, ali pod novim uslovima, ne zanemarujući saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju. U srži politike proširenja EU je uslovljenost koja odražava meku moć Unije. EU nastavlja da igra važnu ulogu u stabilizaciji svog dosadašnjeg okruženja, orijentišući države van svojih granica prema Briselu kroz proširenje, ili proces proširenja do pristupanja novih država članica. Evropska unija upravlja domaćim politikama država van njenih granica i sprečava prelivanje bezbednosnih problema iz svog susedstva kroz različite sporazume. Ova odluka je ilustrovana odlukom EU da se proširi na Centralnu i Istočnu Evropu i da dalje integriše Zapadni Balkan.

Bosna i Hercegovina je veliki izazov za Evropsku uniju. Posle 27 godina nakon rata, političke elite postaju sve više u sukobu jedna sa drugom. Zemlja je nefunkcionalna u institucionalnom smislu, gde i pored pritisaka i uslovljavanja od strane Evropske unije, nema uspeha. Bosna i Hercegovina je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisala 2008. godine, ali je još uvek u statusu potencijalno kandidata za članstvo u EU, iako je avis predan. Bosna i Hercegovina čeka na odluku Evropskog saveta da postane kandidat, nakon podnošenja aplikacije-zahteva za članstvo, u februaru 2016. godine. Politika proširenja Evropske unije, predstavlja geostrateško ulaganje u mir i bezbednost unutar i izvan njenih granica, kao politički i ekonomski projekat, nudeći perspektivu članstva kao pokretačku snagu evropskih integracija, za koju je potrebno strateško i nedvosmisleno opredeljenje zemalja koje žele da postanu deo EU. Napredak zemalja ocenjuje se pojedinačno, te je potrebno da svaka zemlja radi na svojoj spoljnopolitičkoj strategiji, čiji je prioritet, i/ili strateški interes, trebalo da bude članstvo u Uniji. Uzimajući u obzir

argumentaciju, koju smo ponudili u sadržaju disertacije, ocenjujemo, da je uticaj Evropske unije na region bio veliki, gledajući situaciju iz 90-tih, zatim, uspostavljanjem bilateralnih odnosa među sukobljenim stranama, regionalne saradnje regiona, izgradnje državnih kapaciteta i demokratije, koji još uvek, nisu na nivo evropskih članica. Nedvosmisleno, potvrđujemo njenu transformativnu moć na regionalnom i pojedinačnom planu do kandidatskog statusa, kada se prelazi u sledeću fazu integracije, gde je proces napretka vođen isključivo naporima zemlje pristupnice. Mišljenja smo, da politika proširenja EU prema Zapadnom Balkanu može biti ocenjena kao pozitivna sa bezbednosnog aspekta i političke i ekonomske stabilnosti, a proces pristupanja ključan za uspešnu domaću transformaciju. Dalji napredak u procesu evropskih integracija, trebao bi biti strateški prioritet svake zemlje pristupnice, jer bi njime ostvarile značajan nastavak institucionalnih reformi i uspostavljanja funkcionalne tržišne privrede, ali i daljeg ulaganja zemalja iz Evropske unije. Teorijska rasprava oko istraživačkog koncepta integracije, vodi se u okviru dve glavne suprostavljene integracijske teorije: neofunkcionalizma i intergovernmentalizma. Za neofunkcionalizam, pokretač integracije je efekat preliivanja (eng. *“spill-over”*), kojim se integracija produbljuje i širi na nova područja politike. Intergovernmentalizam, tvrdi da su nacionalna država i njena vlada glavni pokretač integracijskog procesa, kroz zastupanje nacionalnog interesa i deluju u skladu sa specifičnim istorijskim činiocima i kontekstualnim uslovima. Intergovernmentalizam posmatra integraciju kao proces koji napreduje dok te države dozvole, odnosno dok njima to odgovara i traži granice kako dometa tako i dubine saradnje u određenim oblastima. Međuvladina teorija, je teorija po kojoj moć odlučivanja zadržavaju države članice, a nacionalne vlade upravljaju nivoom i brzinom evropskih integracija. Svako povećanje moći na višenacionalnom nivou, rezultat je odluke vlade. Hoffman tvrdi da bi integracija bila uspešna, jedan od preduslova koji treba biti ispunjen je unutrašnja integracija, jer tek kada je to postignuto može se uspostaviti saradnja sa međunarodnim partnerima. Pod unutrašnjom integracijom podrazumeva se, da država treba formirati kao nacija, u čemu prepoznaje problem novih država, koje imaju teritoriju i vladu, ali nemaju naciju, u pravom smislu reči. Definisanjem ključnih pitanja evropeizacije, po Carporasu, složili smo se da koncept evropeizacija u fokus razmatranja stavlja institucionalne promene u državama članicama i kandidatima za članstvo pod uticajem Evropske unije. Teorije evropeizacije pokazuju različite probleme, gde se evropske integracije pojavljuju kao uzrok, posledica ili samo jedna od varijabli u procesu. Uticaj Evropske unije je direktan i obavezan, posebno kad se tiče pravnih propisa, ali i indirektan, kada promena nastaje kao rezultat potrebe ili kada se promene dese usled promene snaga pod uticajem Evropske unije. Koliko daleko standardni pojmovi evropeizacije mogu objasniti promene koje su se desile na putu evropskih integracija? Naravno, ideja da EU-a ima *“transformativnu moć”* je široko prihvaćena u akademskoj i političkoj javnosti. EU na osnovu svojih vrednosti, svog identiteta i svog materijalnog bogatstva, svoje moći, može uticati na fundamenatalne promene u ponašanju država koje ispunjavaju uslove za članstvo. Prema tome, postavljanjem pomoćne hipoteze da je *„političke i ekonomske norme Bosne i Hercegovine potrebno uskladiti sa evropskim kriterijima i vrednostima“*, usmerava dalju analizu na faktore koji utiču na obim i dinamiku reformi koje se sporo kreću, a istovremeno dovode u pitanje *„transformativnu moć EU.“* Tvrdnja da je transformacija BiH veoma težak proces zbog njene institucionalne strukture konstituisane Aneksom IV, tako da ugradnja normativnih sistema vrednosti i identiteta, je prvenstveno uslovljen komplikovanim političkim sistemom koji se temelji na nacionalnom i političkom interesu tri konstitutivna naroda, utemeljen na federalnom državnom uređenju, na više nivoa vlasti, državnom, entitetskom, kantonalnom i lokalnom, gde se na jednoj teritoriji pojavljuje praktično dupli federalizam, što je veoma komplikovana komponenta državnog uređenja. U tom slučaju princip uslovljenosti je zapravo pokretač promena, koje pritiskom na ispunjenje zadanih uslova, dovodi do željenog rezultata. Saglasni smo sa mišljenjem da u konceptualnom smislu, problem se bolje razume ako ga posmatramo kao politiku racionalno instrumentalne *“predpristupne evropeizacije”*, a ne kao *„adaptivne normativne“* evropeizacije. Da li je promena odnosa kroz Proces stabilizacije i pridruživanja između Bosne i Hercegovine i Evropske unije, dokaz evropeizacije, a njen status *“potencijalnog kandidata”* mera uticaja evropeizacije na Bosnu i Hercegovinu, je ključno pitanje u traženju odgovora na postavljenu posebnu hipotezu. Činjenica da

se evropeizacija i proširenje često mešaju u literaturi, znači da posmatrači vide korake preduzete u ime integracije kao dokaz osnovnog procesa evropeizacije u normativno adaptivnom smislu. A to znači, potreba za usklađivanjem sa *acquis*, većim kontaktom sa politikama i sistemima kreiranja politika EU, što sve podstiče evropske načine razmišljanja, ponašanja odlučivanja i delovanja. Ono što smo videli na slučaju BiH ukazuje na daleko šire pitanje uloge evropeizacije i spoljne politike država, posebno po pitanjima sukoba ili ključnih aspekata nacionalnog interesa. Čini se da evropeizacija, kao što je i tradicionalno zamišljeno kao normativni fenomen, teži da bude veoma spor proces, kada je u pitanju Bosna i Hercegovina. Za zemlje regiona, primetno je da se transformacija odvija različitom dinamikom i na različitim nivoima, uslovljena deficitom demokratije i drugim nepovoljnim uslovima pod kojim se odvijaju potrebne reforme.

Kada u okvir posmatranja stavimo zemlje Zapadnog Balkana, ono što je zajednički imenilac za sve zemlje regiona jesu, slabe državne strukture, koje svojim delovanjem ograničavaju domet evropeizacije. Prema tome, može se reći da je osnovna spona između transformativne moći Evropske unije i kapaciteta da se pravila usvoje, strukturno ograničenje koji proizilazi iz Ustava i podele nadležnosti i organizacije javne uprave. Osnovna razlika u odnosima Evropske unije sa njenim kandidatima za članstvo, od država članica, jeste u instrumentima koji su na raspolaganju, gde se posebno izdvaja pritisak, odnosno političko uslovljavanje da bi se postigao cilj. Pored toga, pretpostavke o uzročno-posledičnoj vezi između pritiska EU odozgo na dole i domaćih promena, nailaze na probleme kod postkonfliktnih zemalja, koje nam govore da je proširenje generisalo različite uticaje u različitim zemljama, oblastima i vremenskim periodima. Zbog toga smo analizi evropeizacije prišli odozdo prema gore, jer smatramo da su „domaći kanali politike“, provodni kanali u obavljanju zadataka, prilikom ispunjavanja uslova od strane EU, koji su definisani kroz „Strategiju proširenja na Zapadni Balkan“. Prema tome, fokus istraživanja evropeizacije kao transformišućeg faktora u BiH, treba usmeriti na elemente političkog sistema i faktore politike koji remete efikasno donošenje odluka. Mišljenja smo da, promene potrebne za napredak evropeizacije, prvenstveno zavise od subjektivnog faktora, političkih lidera, kao donosioca odluka, zatim elita i kolektivnih društvenih aktera (partija), koji su glavni provodni kanali po horizontalnoj i vertikalnoj liniji upravljanja. Evropska unija je naišla na otpor promenama u Bosni i Hercegovini, prevenstveno radi očuvanja političke moći i zadržavanja istih (nacionalnih) partija na vlasti, jer promene koje su potrebne na putu reformi, direktno utiču na slabljenje moći političkih aktera. Njihova moć dolazi iz pogodnog institucionalnog sistema i konsocijativne demokratije pogodne za podeljena društva. Možemo zaključiti, da postojeće strukture, na primer u BiH, predstavljaju prepreku za preuzimanje novih pravila, normi i procedura. Specifičnost Bosne i Hercegovine jeste posleratno uspostavljanje države („kontinuitet BiH“) izgradnjom njenih struktura, što je zakomplikovalo izgled za reformama, pa se tako susrećemo sa: 1. osporavanjem suverene vlasti države (na primer „nedovršena“, „nemoguća“) i 2. nedostatkom upravnih kapaciteta na državnom nivou, da sprovodi svoje odluke zbog fragmentiranosti, nekoherentnosti i nefunkcionalnosti. Važno je istaći, da na slučaju Bosne i Hercegovine, ne postoje samo problemi slabe države, njen ograničen suverenitet dolazi od još uvek aktivne funkcije Visokog predstavnika (OHR), koji je smešta u protektorate međunarodne zajednice. Ostaje pitanje da li proširenje EU može da podstakne posvećenost reformama pored navedenih strukturnih prepreka, posebno nezavršenog procesa državnosti. Suštinsko usvajanje pravila EU je otežano slabim kapacitetom državnih struktura i fragmentiranom upravom, a devolucija, ugrađena u Ustav BiH pojačava nedostatak na svim nivoima vlasti, koja predstavlja ograničavajući faktor za moć transformacije u Bosni i Hercegovini. Zaključili smo da, evropeizacija drugačije deluje na slučaj Bosne i Hercegovine, nego, na primer u zemljama Centralne i Istočne Evrope. Ovde se pre svega, pojavljuje problem tranzicije na tri nivoa: prva, tranzicija državnosti (raspad SFRJ), druga, tranzicija iz rata u mir i treća, tranzicija iz socijalizma u liberalnu demokratiju. Drugu i treću tranziciju se odvija uz proces evropskih integracija. Međutim, na njen društveno – politički razvoj najviše je uticala tranzicija iz rata u mir, jer upravo taj prelaz iz ratnog okruženja u mir jeste otežavajući faktor evropeizacije. Iz druge tranzicije proizilazi: složena struktura upravljanja i konsocijativna demokratija definisana Aneksom IV Dejtonskog mirovnog

sporazuma, funkcija Visokog predstavnika, slaba centralna vlada, odnosno Savet ministara, jer stvarna moć leži na entitetskim vladama, koje neretko blokiraju kanale za provođenje reformi. Dejtonski sporazum je definisao visoko decentralizovanu i nefunkcionalnu državu, zasnovanu na podeli moći, uz konsocijativni oblik demokratije, koji omogućuje da svaka etnička grupa bude zastupljena u okviru zakonodavnih i izvršnih institucija na državnom nivou, uz pravo veta. Činjenice koje otežavaju proces evropskih integracija dolaze iz njenih elemenata, pa tako Bosna i Hercegovina se sastoji od: a) 2 entiteta: Republika Srpska i Federacija BiH (čine je 10 kantona) i Distrikt Brčko BiH; b) 3 konstitutivna naroda (Srbi, Bošnjaci i Hrvati) i ostali (manjine);c) Bosna i Hercegovina ima 5 predsednika: 3 člana Predsedništva BiH(predstavnike Srba, Bošnjaka i Hrvata), Predsednika Republike Srpske i Predsednika FBiH; d)13 premijera: Savet ministara (BiH), Predsednik Vlade Republike Srpske, Premijer Vlade FBiH i 10 premijera vlada kantona; e)13 parlamenata- Parlamentarna skupština BiH, Narodna skupština Republike Srpske, Parlament FBiH i 10 skupština kantona FBiH i f)700 članova/poslanika/delegata parlamenata, a celi ovaj aparat BiH, trebao bi da opslužuje 3.753.558 stanovnika u Bosni i Hercegovini.

Pored ovih elemenata važno je istaći da su entiteti homogene jedinice u kojima dominira jedna grupa naroda, što pogoduje razvoju nacionalizma. Izborni sistem jača razlike među grupama, a jedine sankcije koje bi mogle dovesti do promena dolaze sa mesta birališta. Dakle, uzevši sve prethodno u obzir, evropeizacija kao transformišući faktor u BiH nema mogućnosti da razvije svoju moć, odnosno smatramo da su njeni dometi veoma plitki u podeljenom društvu kakva je Bosna i Hercegovina. Za uspešnost procesa evropskih integracija, potreban je politički i nacionalni konsenzus, ali i vizija daljeg puta do cilja. Bosna i Hercegovina zauzima jedinstven stav po pitanju evropskih integracija. Za primenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, od posebne važnosti je definisanje nadležnosti državne zajednice i njenih jedinica, uz zakonodavna ovlašćenja i administrativne strukture. Kriterijumi koji su uslov za dalje faze prema SSP-u, odnosno uslovi za dalje napredovanje i približavanje Evropskoj uniji, zahtevali su mnogobrojne reforme koje su na samom početku definisane Studijom izvodljivosti o spremnosti BiH za pregovore o SSP-u sa EU.

Izvršna vlast sposobna da se bori sa reformističkim politikama je veoma važna za proces evropskih integracija. Međutim, posleratne okolnosti i faktičko stanje u smislu: *prvo*, izgradnje države, *drugo*, izgradnje poverenja među narodima, *treće*, postkomunističkih uprava sa svim manama u suprotnosti sa demokratskim sistemom upravljanja, Bosna i Hercegovina nije bila u mogućnosti da odgovori svojim kapacitetom. Etničke podele uprava sa strukturalnim nedostacima, koji se očituju kroz organizacioni i funkcionalni aspekt, je suština problema sporog napretka Bosne i Hercegovine. Rezultati Saveta ministara upućivali su na problem slabe koordinacije, izostanka političke volje i sukobljenih nacionalnih politika, koje su slabim strukturama i neadekvatnim ljudskim resursima upućivale na slabu izvršnu vlast na nivou države. Dakle, druga posebna hipoteza da je političke i ekonomske norme BiH potrebno uskladiti sa evropskim kriterijima i vrednostima je tačna, ali je ona determinisana svim problemima institucionalnog uređenja BiH.

U delu disertacije *pojmovnih određenja javne uprave*, cilj je bio dokazati posebnu hipotezu da „fragmentirana, ispolitizovana javna uprava Bosne i Hercegovine sa slabom političkom koordinacijom uvećava potrebu za reformom javne uprave u njenom funkcionalnom i organizacionom smislu.“ Savremeni teorijski pojam uprave polazi od stanovišta da uprava predstavlja jedan složen i dinamički sistem, odnosno upravni sistem. Izraz sistem u najopštijem smislu može se definisati kao celina sastavljena iz delova, s jedne, i kao celina koja se razlikuje od svoje okoline, s druge strane. U tom smislu, upravni sistemi su sistemi ljudske saradnje, a sistemi ljudske saradnje vrsta sistema. Za analiziranje upravnog sistema Bosne i Hercegovine u disertaciji smo koristili sistemski pristup koji je odlučujuća teorijska pretpostavka za savremeno proučavanje kompleksnih socijalnih sistema, posebno uprave, jer su karakteristike kompleksnih sistema drugačije od onih koje važe za jednostavne celine. Polazište sistemskog pristupa je da celina nastaje kao interakcija delova celine među sobom i da celina ima vrednost koja je višeg reda u odnosu na vrednost zbira njenih delova. Zbog toga celina ima karakter sistema u kojem postoji

međusobno dejstvo njegovih delova i koji je izložen uticajima svog okruženja. Polazna osnova pravno-političkih koncepcija pri utvrđivanju teorijskog pojma uprave jeste podela vlasti koja vezuje upravu za državu i određuje je kao jednu od tzv. pravnih funkcija državne vlasti.

Sistemi visokog stepena složenosti i sa velikim brojem međusobnih veza svoju stabilnost postižu stvaranjem posebnih, tzv. modularnih podsistema unutar sebe, koji omogućavaju prilagođavanje sistema na promene u okolini i u njemu samom. U suprotnom dolazi do stagnacije, pa čak i kolapsa sistema. U tom kontekstu, definisanjem sistema, odnosno sistemskog pristupa, prepoznali smo odlučujuću pretpostavku za proučavanje kompleksnog sistema javne uprave u Bosni i Hercegovini, čiji se politički sistem sastoji od podsistema, koji zavise od međusobnih veza i ljudske saradnje, da bi se prilagodili potrebama društva kome su potrebne reforme. Pojam državne uprave definiše se kao ona delatnost koju vrše isključivo organi državne uprave i koji čine integralni deo državnog aparata. Uloga uprave je čuvanje legalno uspostavljenog političkog i pravnog sistema, odgovorno vršenje javnih službi i zaštita prava građana, a vođenje politike u korist društvenih ciljeva je uloga vlade.

Izvršna vlast u Bosni i Hercegovini Ustavom je dodeljena Predsedništvu BiH i Savetu ministara, koji su kolegijalni organi. Savet ministara čine Predsedavajući Saveta ministara, ministri i zamenici ministara. Predsedavajući Saveta ministara i ministri čine savet koji je zadužen za uređenje politike i sprovođenje odluka u oblastima koje su u isključivoj nadležnosti institucija BiH. Pored navedenih oblasti, Savet ministara je nadležan za vođenje politike i sprovođenje odluke u sferi koordinacije koje ostvari Predsedništvo, a koje ne ulazi u okvire nadležnosti BiH, osim ako neki od entiteta ne uloži žalbu po konkretnom slučaju. Savet ministara ima tri službe: pravnu, administrativnu i materijalno- finansijsku službu. Bosna i Hercegovina, po Ustavu BiH preko svojih organa vrši samo one poslove koji su joj stavljeni u nadležnost, jer je Ustavom izričito podeljena nadležnost između zajedničke države i entiteta, gde je mešovita nadležnost (npr. državljanstvo, zaštite ljudskih prava), gde su za obavljanje poslova u navedenim oblastima nadležni kako organi na nivou zajedničkih institucija, tako i organi na nivou entiteta. Mešovita nadležnost je prisutna i u Federaciji BiH, gde su za, na primer ljudska prava, zdravstvo, socijalnu politiku nadležne federalne i kantonalne vlasti. U skladu sa podelom nadležnosti, formirani su organi uprave na nivou zajedničkih institucija i na nivou entiteta. *Zbog asimetričnosti organizacione strukture BiH na teritoriji Federacije BiH koja je federalnog uređenja, deluju organi uprave i upravne ustanove formirane na državnom, federalnom i kantonanom nivou, uključujući lokalni nivo, dok je Republika Srpska unitarnog uređenja gde deluju organi uprave i upravne organizacije formirane na dva nivoa, državnom i entitetskom, uključujući lokalni nivo.* S obzirom na princip isključive podele nadležnosti koji prati princip samoorganizovanja, među organima državne uprave obrazovanih na državnom nivou i entitetskom nivou, nema hijerarhijskog odnosa. Njihovi odnosi zasnovani su na međusobnoj saradnji, a odgovorni su predstavničkim, izvršnim organima i drugim subjektima u svojoj političko-teritorijalnoj zajednici (entitetu). Dakle, poslove uprave na nivou Bosne i Hercegovine obavljaju ministarstva, upravne organizacije i druge institucije, na osnovu ustavnih rešenja i prenesenim nadležnostima sa entiteta na institucije BiH, zakonskim rešenjima, Zakona o upravi⁸⁰⁰ i Zakona o ministarstvima⁸⁰¹. Ministarstva su jedini oblik organa državne uprave na nivou BiH, koja obavljaju upravne i stručne poslove na jednom ili više srodnih oblasti. Ministarstva osniva i ukida Parlamentarna skupština BiH zakonom.

Izvršna vlast u Republici Srpskoj se zasniva na osnovu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, na osnovu Ustava Republike Srpske. Zakonodavnu (ustavotvornu vlast) vrši Narodna skupština, izvršnu vlast Vlada, predsednik Republike i republička uprava, a sudsku vlast pravosudni organi. Ustav strogo definiše funkcije vlasti koje vrši Republika od funkcija koje vrši lokalna samouprava, s tim da Ustav predviđa da se zakonom određeni poslovi iz nadležnosti

⁸⁰⁰ Zakon o upravi Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH, broj 32/02

⁸⁰¹ Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, „Službeni glasnik BiH“, br.5/03

Republike povere opštini, gradu, određujući posebnim zakonom odgovornost za njihovo izvršenje. Izvršna vlast je institucionalizovana u vidu Vlade, ministarstava i drugih republičkih organa uprave⁸⁰², te izvršnoj vlasti koju vrši Predsednik Republike Srpske. Vlada je samostalna u okviru svoje nadležnosti i za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini Republike Srpske. Vlada zastupa Republiku i odgovorna je za stanje u Republici Srpskoj, usklađuje i usmerava rad republičkih organa uprave i vrši nadzor nad njihovim radom.⁸⁰³

U Bosni i Hercegovini na nivou zajedničkih institucija samostalni organi uprave su ministarstva⁸⁰⁴, zatim i u Republici Srpskoj samostalni organi uprave su ministarstva⁸⁰⁵, dok se republičke uprave pojavljuju kao organi uprave npr. u sastavu Ministarstva finansija⁸⁰⁶. U Federaciji BiH samostalni organi uprave su federalna ministarstva, dok su uprave i upravne organizacije u sastavu federalnih ministarstava.⁸⁰⁷ Zajednički organi (federalni) uprave i organi uprave federalnih odnosno drugih konstitutivnih jedinica, prema Ustavu BiH, člana II tačka 1. i 2., prihvaćena je striktna podela nadležnosti između zajedničkih institucija BiH i entiteta, na osnovu čega su formirani organi na nivou zajedničkih institucija i organi uprave na nivou entiteta. Među njima nema hijerarhijskog odnosa zbog principa isključive podele nadležnosti. Organi državne uprave na nivou entiteta, odnosno Republike Srpske utvrđeni su Zakonom o republičkoj upravi⁸⁰⁸, gde su predviđena dva organizaciona oblika, prvi, ministarstva⁸⁰⁹ i drugi, republičke uprave (kao organi u sastavu ministarstva)⁸¹⁰. Istim Zakonom se određuju upravne organizacije u sastavu ministarstava⁸¹¹, od kojih su dve samostalne i odgovaraju Vladi.⁸¹²

Organizacija izvršne vlasti Distrikta Brčko predstavlja posebno područje u kojem je uspostavljen poseban režim uprave, utvrđen Statutom Brčko Distrikta, koji ga određuje kao jedinstvenu administrativnu jedinicu lokalne samouprave, koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine. Izvršna vlast je regulisana Zakonom o izvršnoj vlasti Brčko Distrikta⁸¹³ i čine je gradonačelnik i šefovi odeljenja. Gradonačelnik Distrikta Brčko je šef Vlade, a šefovi odeljenja pomažu gradonačelniku u obavljanju poslova u skladu sa Zakonom i uputstvima gradonačelnika. Organizacija uprave Distrikta Brčko čine odeljenja (9)⁸¹⁴, službe i uredi koji su direktno odgovorni gradonačelniku. Odeljenja i drugi organi uprave obavljaju upravne, stručne i druge poslove iz nadležnosti institucija BiH i Brčko Distrikta.

Sadržina funkcionalnog pojma kao upravne delatnosti podrazumeva ukupnost svih aktivnosti uprave, i autoritativnih (upravni akti, prinudne radnje), ali i ne autoritativnih (učestvovanje u oblikovanju politike, praćenja stanja, razvojnim poslovima, vršenju upravnih radnji ne autoritativnog karaktera i sl.). Materijalni pojam uprave polazi od okolnosti da pravne pojave nije moguće utvrditi po materijalnom (sadržinskom) osnovu, već na osnovu obilježja koja se odnose na vršioce upravnih aktivnosti, postupak vršenja, formu akata i sl. Gde se polazi od zakona kojim se utvrđuju formalni elementi. S obzirom, da upravne aktivnosti zahtevaju brzo i efikasno odlučivanje, za razliku od zakonodavnih i sudskih organa, primećujemo njihov inokosni karakter i princip zavisnosti upravnih organa i njihovih službenika za razliku od tradicionalne nezavisnosti sudstva i

⁸⁰² Ustav Republike Srpske, 3. Vlada i republička uprava, čl.90

⁸⁰³ Ustav Republike Srpske, 3. Vlada i republička uprava, čl.90-97

⁸⁰⁴ Zakon o savetu ministara BiH i ministarstvima, član 44

⁸⁰⁵ Zakon o ministarstvima Republike Srpske, član.1-19

⁸⁰⁶ Zakon o ministarstvima Republike Srpske, član 20-27

⁸⁰⁷ Zakon o federalnim ministarstvima i drugim telima federalne uprave, član.1

⁸⁰⁸ Zakon o republičkoj upravi Republike Srpske, „Službeni glasnik RS“, br.115/18

⁸⁰⁹ Zakon o republičkoj upravi Republike Srpske, „Službeni glasnik RS“,član 15, predviđa 16 ministarstava

⁸¹⁰ Zakon o republičkoj upravi Republike Srpske, „Službeni glasnik RS“,član 32, predviđa 6 republičkih uprava

⁸¹¹ Zakon o republičkoj upravi Republike Srpske, „Službeni glasnik RS“,član 39, predviđa 19 upravnih organizacija

⁸¹² Republički sekretarijat za zakonodavstvo i Agencija za državnu upravu

⁸¹³ „Službeni glasnik Brčko Distrikta“ br.2/2000, 5/2001,9/2001, 17/2002,8/2003,31/2004

⁸¹⁴ Zakon o izvršnoj vlasti Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Poglavlje B, odjeli vlade, član 12

sudija. Ovde se radi o hijerarhijskoj strukturi upravne organizacije i njenoj povezanosti sa zakonom, što se manifestuje kroz njenu podređenost vladi. Pravni režim upravne funkcije proizilazi iz pozitivnog prava date države i postojanje posebnog pravnog režima primene upravne funkcije. Određivanje pozitivno-pravnog pojma uprave u funkcionalnom smislu, polazi se od poslova i zadataka koje državna uprava obavlja prema važećem pravu. Polazeći od Ustava Bosne i Hercegovine nije moguće utvrditi funkcionalni pojam uprave, jer ga on ne uređuje. To je moguće utvrditi Zakonom o upravi Bosne i Hercegovine.⁸¹⁵ Državni upravni aparat je uz institucije demokratskog predstavljanja i strukture koje osiguravaju horizontalnu odgovornost i štite pravnu državu, osnovni vid političke institucije od čijeg funkcionisanja zavisi demokratska konsolidacija. A s obzirom da je javna uprava Bosne i Hercegovine usko povezana sa politikom, što proizilazi iz njenog političkog sistema, podele nadležnosti i asimetričnosti entiteta, ne bismo pogrešili, dodajući i institucionalnog dizajna, koji svoju snagu crpi iz Izbornog zakona BiH, uz nacionalni segment vlasti, poslužićemo se *Wilsonovom* tvrdnjom. „Gotovo svaki upravni akt ima političke implikacije i može, zapravo, biti politika, namerno ili ne“.⁸¹⁶

Postavljanjem četvrte posebne hipoteze u disertaciji da „evropski upravni prostor nudi osnovni institucionalni aranžman principa, procesa i vrednosti čija primena omogućuje da Bosna i Hercegovina reformiše administraciju na horizontalnom i vertikalnom nivou, u skladu sa ustavnim poretkom i upravno-pravnim specifičnostima, kapacitetima i potrebama“, je potvrđena, jer u svom punom kapacitetu ti principi ne zadiru u nadležnosti entiteta, već njihovom primenom dolazi do povećanog pozitivnog učinka u radu uprave, koja je u Bosni i Hercegovini segmentirana, nekonzistentna, nefunkcionalna s posebnim naglaskom na slabu koordinaciju. Koncept evropskog upravnog prostora rezultat je praktičnih potreba budućih članica Evropske unije i predstavlja okvir definisanih smernica koji njihove uprave treba da prate, kako bi postale sposobne za budući koherentan rad sa upravom članica EU, s jedne strane, i sa upravom Evropskih zajednica, s druge strane. Može se reći, da je koncept evropskog upravnog prostora nastao kao odgovor na pitanje šta treba da poseduje jedan sistem uprave u organizacionom i funkcionalnom smislu da bi sistem bio sposoban da efikasno ispuni zadatke koje nameću faze integracijskog procesa sa Evropskom unijom. Međutim, imajući u vidu da je javna uprava u BiH fragmentirana, čemu doprinosi zakonski okvir koji nije konzistentan, jer se na različitim nivoima vlasti primenjuju različiti zakoni koji se odnose na javnu upravu, treba imati u vidu da se radi o državi sa 14 vlada (dva entiteta, 10 kantona, Distrikt Brčko, državni nivo), pa su u tom pravcu usmerene aktivnosti institucija Evropske unije s ciljem reformi u javnoj upravi BiH kojima bi se kapaciteti i funkcionisanje uprave kvalitativno ojačali. Imajući u vidu da ne postoji politika javne uprave na nivou Unije jer ne postoji zakonodavstvo EU koje bi regulisalo javnu upravu, upravne reforme u zemljama članicama EU ostaju indirektna posledica provođenja pravne stečevine Evropske unije, a direktna regulativa koja se odnosi na organizaciju i funkcionisanje javne uprave ostaje nacionalni prerogativ. Zato se evropski upravni prostor temelji na procesu konvergencije (približavanje) nacionalnih upravnih sistema prema zajedničkom upravnom modelu, a evropeizacija označava proces sve većeg uticaja procesa evropskih integracija na javne uprave zemalja članica, kao na proces izrade javnih politika tako i na političke i upravne strukture. Ideja evropeizacije počiva na pretpostavci da će rastući uticaj evropske integracije dovesti do vidljivih promena u upravnim sistemima zemalja članica i kandidata, donekle umanjujući značaj i tradicije različitih upravnih sistema. Složili smo se da se Evropski upravni prostor možete posmatrati kao neformalni *acquis communautaire*, na području javne uprave nastao usled proširenja Evropske unije, a koji postavlja minimalne standarde za zemlje kandidate u pitanjima reforme političkih institucija i javne uprave, posebno centralne državne uprave. Neformalni *acquis* znači da su zemlje članice s različitim upravnim tradicijama i različitim sistemima vlasti razvile zajedničku doktrinu i shvatanja načela upravnog prava, standarda dobre prakse i zahteve za jednoznačnu i efikasnu primenu propisa, a glavna načela koja oblikuju Evropski

⁸¹⁵ Službeni glasnik BiH, br.32/02

⁸¹⁶ James Q. Wilson, *Bureacracy, What Government Agencies Do and Why they Do It*, Basic books, 1989, str.41

upravni prostor su: vladavina prava, otvorenost i transparentnost, odgovornost, efikasnost u korištenju javnih prihoda i učinkovitost u postizanju ciljeva politika koji su utvrđeni zakonima i provedbenim propisima. Svako od ovih načela, dosledno provedeno, stvara preduslove za učinkovitost i jačanje kapaciteta javne uprave, njenu depolitizaciju te sprečavanje dominacije političkog i stranačkog života u sferi javnog interesa, što je veoma izraženo u upravnom sistemu BiH. Tako navedena načela nisu formalizovana u upravu EU te ih zbog toga smatra neformalnom pravnom stečevinom EU. Ali, ona snažno utiču na evropeizaciju nacionalnih uprava i predstavljaju temelje Evropskog upravnog prostora, pravno obavezujući sve učesnike u javnoj sferi, te određujući parametre za određivanje upravnih standarda. Tako, Evropski upravni prostor kao proces sve jače konvergencije između nacionalnih upravnih poredaka i upravnih praksi zemalja članica predstavlja ujednačavanje određenih institucionalnih rešenja i praksi kako bi se efikasno ostvarile politike Evropske unije. U procesu evropskih integracija ključna je uloga administrativne sposobnosti države kandidata za sprovođenje obaveza, koja se procenjuje metodom komparacije sa već postojećim administrativnim kapacitetima država članica. Kvalitet uprave neophodan je za sprovođenje obaveza proizašlih iz članstva, nije unapred definisan pisanim *acquis communautaire*-om, ali se putem „kontrola kvaliteta uprave“ u pojedinačnim slučajevima postepeno definišu određene vrednosti i standardi koji čine segmente upravnog prava EU oličenim u tzv. „*principima njenog upravnog prava*“. Sama „kontrola kvaliteta uprave“ na nivou EU sprovode Evropski sud pravde i Evropski ombudsman, kao glavni faktori koji doprinose oblikovanju Evropskog upravnog prostora. Praksa Suda je osnovni izvor opšteg upravnog prava Evropske unije. Delovanje Suda pravde u tumačenju primarnog prava EU je rezultat sudske prakse i njegove jurisprudencije, odnosno, principa direktne primene i suprematije komunitarnog prava nad nacionalnim pravima država članica. Praksa ESP ima veoma važnu ulogu u pogledu nastanka i uobličavanja upravnog prava Evropske unije, kao i stvaranju pravnog sistema EU i postavljanju pravnih temelja koji su neophodni za funkcionisanje Evropske unije. Najznačajnija, ako ne i glavna uloga u procesu oblikovanja upravnog prava EU, pripada ESP. Uloga Suda je posebno značajna u uvodjenju i interpretaciji pojedinih pravnih principa koji i danas čine temelj komunitarnog pravnog sistema: princip prvenstva komunitarnih akata, princip direktne primene i direktnog efekta propisa EU u okviru jedinstvenog pravnog sistema EU koji je neposredno uključen u nacionalne pravne sisteme. U tom smislu, kroz proces usklađivanja upravnog prava pojedinih država članica sa pravom Unije, govorimo o harmonizaciji (*harmonisation*) evropskog prava. Harmonizacija upravnog prava EU i nacionalnog upravnog prava zemalja članica proizvela je značajne promene u nacionalnim pravnim sistemima. Tome su doprineli, stalni kontakti javnih službenika zemalja članica i javnih službenika Evropske komisije, razvoj posebnog evropskog sistema upravnog sudstva, kao i stvaranje zajedničkog sistema upravnih vrednosti i principa. Kao rezultat celog tog složenog procesa, stvoren je poseban evropski sistem upravnog prava, „evropski upravni prostor“ (*European Administrative Space*), na čijim principima insistira Evropska komisija, da bi se izgradio administrativni kapacitet, koji će zemljama koje nameravaju da se priključe EU, olakšati, ali pre svega omogućiti ulazak u EU. Osnovni zadatak Evropskog ombudsmana jeste da se bori protiv "*maladministration*" (loše uprave) u radu institucija i tela Unije. Pojam „maladministration“ prvi put uvodi i objašnjava Evropski ombudsman u svom godišnjem izveštaju 1997. godine, u kojem stoji da „maladministration“ postoji kada javno telo ne postupa u skladu sa pravilima i principima koji ga obavezuju. Međutim, definisanje pojma loše uprave uglavnom nije precizno zbog toga, što i sam termin loša uprava nije potpuno jasan, samim tim što je sačinjen od više termina poput nepravedan, neprikladan, nepodesan i sl. Evropski ombudsman je istakao da pojam loša uprava ima različito značenje u različitim zemljama zato što „pravila i principi koji su obavezujući za javnu upravu variraju u zavisnosti od ustavnih, zakonskih i administrativnih okvira konkretne zemlje. Štaviše pomenuta pravila i principi nisu statični. Oni se menjaju i razvijaju kao rezultat aktivnosti parlamenta, sudova, ombudsmana i same administracije. Ipak, Ombudsman je usvojio definiciju loše uprave (*maladministration*) koja glasi: „loša uprava se javlja kada nadležan organ ne uspe da deluje u skladu sa pravilom ili principom koji ga obavezuje“. Dakle, institucija ombudsmana je posebno značajna za građane EU, preko koje ostvaruju svoja prava narušena kroz aktivnosti loše

uprave nastale lošim postupanjem institucija ili tela EU. Evropski ombudsman u svom postupanju obezbeđuje kontrolu aktivnosti i utvrđuje nedostatke kroz istražni postupak da li je ili nije bilo aktivnosti „maladministration“, čije preporuke i komunikacija sa institucijama i telima, kao i sa podnosiocem pritužbe čini da nepravilnosti isprave. Početak rada institucije Ombudsmana BiH naišao je na prepreke u radu na državnom nivou u BiH, međutim posle insistiranja i pritiska Evropske komisije na entitetske strukture, on je počeo sa svojim delovanjem u Bosni i Hercegovini u punom kapacitetu.

Postavljanjem pete posebne hipoteze u disertaciji da se „rezultati istraživanja o primeni principa Evropskog upravnog prostora koriste kao važan indikator administrativnog kapaciteta sposobnog za učinkovitu primenu *acquis communautaire*, i kriterija za članstvo eksplicitno utvrđenog u Kopenhagenu i Madridu“, poslužila je u opravdanju cilja da se projektovanju reforme javne uprave mora prići sa stanovišta uprave kao složenog sistema u Bosni i Hercegovini. Konceptualizacijom evropskog upravnog prostora na upravu BiH definiše se organizacija, delatnost i funkcionisanje organa državne uprave, koje BiH treba da primeni kao bi postala sposobna za dalji koherentan rad sa EU, u pregovaračkoj fazi za članstvo. U tom delu smo se poslužili Izveštajima Evropske komisije, SIGMA preporukama ali i ključnim dokumentom Strategijom reforme javne uprave u BiH. Imajući u vidu da je disertacija rađena na osnovama empirijskog istraživanja, u komunikaciji sa Kancelarijom za reformu javne uprave BiH i Direkcijom za evropske integracije, došli smo do zvaničnih podataka, odnosno dokumenata koji su poslužili da dođemo do krajnjeg istraživačkog cilja, dajući odgovor na pitanje „Kakva je uloga primene principa Evropskog upravnog prostora u procesu evropskih integracija?“ Svako od tih načela i principa, dosledno provedeno, stvara preduslov za učinkovitost i jačanje kapaciteta javne uprave, njenu depolitizaciju, te sprečavanje dominacije političkog i partijskog života u sferi javnog interesa, što je izuzetno važno za Bosnu i Hercegovinu, kako bi se povećala njena efikasnost i koordinacija u upravljanju ciljeva reforme javne uprave. Opšti cilj disertacije je bio da se objasni Evropski upravni prostor i važnost primene principa u procesu evropskih integracija, imajući u vidu složenu institucionalnu i ustavnu specifičnost Bosne i Hercegovine. Složena organizacija državne vlasti u BiH u neposrednoj je vezi sa unutrašnjom organizacijom državnog uređenja definisanog u Aneksu IV Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ustav Bosne i Hercegovine transformiše državne uprave kao elemente asimetričnog sistema u pogledu entiteta, tako da je Republika Srpska uređena na unitarnom nivou sa lokalnom samoupravom, a Federacija BiH na federalnom nivou (od 10 kantona) i lokalnom samoupravom, to je čini izuzetno kompleksnom za koordinisani rad potreban za ispunjavanje zahteva i obaveza koji proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Najveći izazov za javne uprave Bosne i Hercegovine jeste resorna koordinacija, koja neretko ima različite interese, gde se pojavljuje izostanak političkog konsenzusa parlamentarnih stranaka na državnom nivou. U izostanku političke odgovornosti prema zahtevima i obavezama koje proizilaze iz procesa evropskih integracija, ne može se očekivati uspešno i brzo odvijanje pristupanja, a još manje pregovora za punopravno članstvo. U delu analize koje smo vršili iz Izveštaja o napretku Bosne i Hercegovine za period od 2005-2021, mogli smo zaključiti da je javna uprava Bosne i Hercegovine još uvek u ranoj fazi reforme, kojoj su prethodila institucionalne izmene, u smislu nadležnosti, zatim formiranja novih tela i upravnih organa na nivou BiH, izmena u zakonskim okvirima i propisima, ali i donošenja novih zakona poput Zakona o državnim službenicima, Zakona o ministarstvima, i drugim novim zakonima iz oblasti upravnog prava i upravnog postupka. Razlog reforme javne uprave su i glomazni administrativni aparat, neefikasan i skup, čija delotvornost izostaje, posebno u koordinacijskom smislu na više nivoa upravljanja, ali pre svega velikog uticaja političkog faktora, odnosno partije, na kadrovsku politiku i odlučivanje. Stoga, postojanje „Strateškog okvira za reformu javne uprave“ je preduslov zasnovan na principima EAS (*European Administrative Space*) i dobrog upravljanja (*good governance*), čijom primenom možemo očekivati modernizaciju javne uprave u Bosni i Hercegovini, ali isto tako, u izostanku navedenog, teško je za očekivati rezultate reforme javne uprave, uslovljene političkim i etničkim podelama, čiji se interesi neretko suprotstavljaju. Primenom principa evropskog upravnog prostora, uvažavajući složenu strukturu Bosne i Hercegovine, zasigurno

je da će uprava ostati pod pritiskom institucija entiteta i njihovih centara političke moći, gde se uz primenu principa Evropskog upravnog prostora očekuje blago slabljenje politizacije državnih struktura. Ipak, važno je istaći da evropski upravni sistem je uži sistem od globalnog upravnog sistema, koji je oličen dobrom upravom, a modelovanje javne uprave u Bosni i Hercegovini, koji bi bio kompatibilan sa principima Evropskog upravnog prostora, olakšao bi put reformskih procesa potrebnih ne samo za članstvo u Evropskoj uniji, već i sinhronizovanje sistema nacionalnog, evropskog, globalnog u smislu primene principa dobre uprave. Stoga, opšta hipoteza postavljena u doktorskoj disertaciji da „primena principa Evropskog upravnog prostora može da utiče na efikasno funkcionisanje asimetričnog unutrašnjeg uređenja entiteta, koristeći se skupom upravnih principa, vrednosti i standarda, obezbeđujući Bosni i Hercegovini da ispuni kriterijume evropskih integracija“, se pokazala kao tačna, ali teško izvodljiva jer postoji dosta determinirajućih faktora koji sprečavaju i usporavaju njihovo delovanje.

Literatura

- Ahrens Joachim, Governance, Conditionality and Transformation in Post-socialist Countries, 2001
- Alter Karen, Who are the „Master of the Treaty? European Governments and the European Court of Justice“, IO, Winter 1998, Vol.52, Issue 1
- Alter, Karen Who are the „Master of the Treaty?“,
- Aulić Ljiljana „Evropeizacija i modernizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini“, Svarog, Banja Luka, 2018
- Anastasakis, O. And Bechev, D., EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process, South East European Studies programme, European Studies Centre, St. Antony College, , Oxford, Discussion paper, April, 2003.
- Arnall A., The European Union and its Court of Justice, Second edition, Oxford, 2006
- Bertalanffy von Ludwig , General System Theory – Foundations, Development, Applications, New York, Braziller (Edition of Professional and Technical Programs), Inc. 1969.
- Balfour Rosa, Corina Stratulat, EU member states and enlargement towards the balkans, EPC ISSUE PAPER, No.79, July 2015
- Bieber Florian, Institucionaliziranje etničnosti-postignuća i neuspesi nakon ratova u Bosni i Hercegovini, na Kosovu i u Makedoniji, „Forum Bosna“, sarajevo, 2004., str.49
- Belfour Rosa, Corina Stratulat, EU member states and enlargement towards the Balkans, EPC Issue Paper, No.79, July,2015, pp.xiv
- Bertrand Anre, Marceau Long, „L'enseignement superieur des sciences administratives en France“, Revue internationale des sciences administratives, No.1/1960., navedeno prema: Eugen Pusić,1978
- Bjorkman James W., Comparative Public Administration, The Foundations of Public Administration Series, ASPA, 2010.
- Bodin, Jean, Les six livres de la Republique, 1576., A Lyon, De l'imprimerie de Jean de Tournes, M.D. LXXIX
- Borchardt K. D., the ABC of Community Law, The Legal Sources of Community Law
- Borzel, T., When Europe hits beyond its borders:Europenization and the near abroad, Comparative European Politics, vol.9, no.4/5
- Borzel,T. And Risse, T., From Europenization to Diffusion: Introduction, 2011.,West Europe Politics, Vol.35, No.1, str.1-19
- Borzel, Tanja A. Thomas Risse, When Europe Hits Home: Europenization and Domestic Change, European Integration Online Papers (EIOP), Vol.4, No.15, 2000
- Borzel Tanja, Thomas, Risse,Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, u Kevin, Featherstone and Claudio, M.Radaelli, The Politics of Europenization, Oxford, 2003
- Borzel, T.A.,Peace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting:Member State Response to Europenization, Journal of Common Market Studies, Vol.40, No.2, str.193-214;Featherstone, K., Introduction: In the name of „Europe“, vidi u Featherstone, K. And Radaelli, C.M., „The Politics Europenization, Oxford University Press, 2003., Oxford, str.3-27
- Borzel, T. – Pamuk, Y. – Stahn, A.: Good governance in the European Union, Berlin Arbeitspapier zur Europaischen Integration, Nr. 7, 2008.
- Borzel Tanja i T.Risse, The Transformative Power of Europe: The European Union and Difusion of Ideas, KFG WorkingPaper Series 1, Berlin:Freie Universitat Berlin, str.69
- Borzel,T. And Risse, T., From Europenization to Diffusion: Introduction, 2011.,West Europe Politics, Vol.35, No.1
- Brown L.N., T. Kennedy, str.52 u Maja Stanivuković, Pojedinač pred Sudom evropskih zajednica, Službeni glasnik, Beograd, 2007
- Bulmer Simon, Martin Burch, ‘Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union,’
- Public Administration, Vol. 76, Winter 1998

Burnham Peter, Karin Gilland, Wyn Grant, Zig Layton-Henry, Metode istraživanja politike, prijevod, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2006.

Callaghan A.J, „Maladministration“, The Ombudsman Journal, No.7, 1988

Cadeddu Simone, „The proceedings the European Ombudsman“

Caiden Gerald E., Administrative Reform Comes of Age, Berlin, New York, 1991, p.198-233, navedeno prema: Dejan Milenković, Javna uprava-odabrane teme, Čigoja štampa, Beograd, 2013

Cardona Pereto Francisco, Anke Freibert, The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries, Hrvatska javna uprava, godina 7 (2007) br.1, str.51-59

Cardona Francisco, Integrating National Administrations into the European Administrative Space

Cardona Francisco u Dokument br.27 OECD/SIGMA, 1999

Cardona Francisco, „Integrisanje nacionalnih administracija u evropski administrativni prostor“, Konferencija o reformi javne uprave i evropskim integracijama, SIGMA, Budva, 26.-27. mart 2009.

Carporaso James, The Three Worlds of Regional Integration Theory, u Paolo Graziano, Maarten P. Vink (eds.) Europeanization. New Reaserch Agenda, London, Palgrave, MacMilan, 2007

Carević Mićo, Teškoće definisanja karaktera rata u BiH 1991-1992.godine, Okrugli sto „Karakter rata u BiH 1992-1995, „Ibn Sina“, Sarajevo, 2002.

Checkel Jeffrey T., Peter J. Katzenstein (eds.) European Identity, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Coppieters Bruno, Michael Emerson, Michael Huysseune, Tamara Kovziridze, Gergana Noutcheva, Nathalie Tocci and Marius Vahl, Europeanization and conflict resolution. Case studies from the European periphery, 2004, Gent: Academic Press

Craig Paul, Gráinne de Búrca, EU Law – Text, Cases and Materials, 3rd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 178 – 228

Čavoški, Aleksandra Ana Knežević Bajović, Dušan Popović, *Evropski sud pravde*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2006, str. 72–74

Davinić Marko, Evropski ombudsman i loša uprava (Maladministration), Službeni glasnik, Beograd, 2013

Dawis, G. P. Larkey, The Search for Government Efficiency, New York, 1996

Damjanović Mijat, Snežana Đorđević (ur.), Izazovi modernoj upravi i upravljanju – Hrestomatija, Beograd, 1995

Denković Dragaš, *Guy Braibant, Le droit administratif français*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 3–4, 1993

Digi Leon, Preobražaj javnog prava, Beograd, 1929., str.XIX-XX; šire o tome u Petar, Kunić, Upravno pravo, Opšti i posebni dio, Banja Luka, 2001., str.25-28 i 291-30

Dimitrova Antoaneta, What can the EU do to promote rule of law in memebers and neighbours? Lessons from Bulgaria and Romania, EUSA Biennial Conference, Boston, 4-8 March, 2015.

Dimitrijević Pavle, Organizacija i metodi rada javne uprave, Beograd, 1959

Dimitrijević Pavle, Javna uprava, Niš, 1964

Dimitrijević Predrag, Osnovi upravnog prava, Beograd, 1986, str.5-134, P.Dimitrijević i R.Marković, Upravno pravo I, Beograd, 1986, str.14-15, Z Tomić, Upravno pravo, Beograd, 1990., str.19-21

Dimitrijević Pavle, Ratko Marković, Upravno pravo, Beograd, 1986

Dmičić Mile, Ustavnopravno uređenje Bosne i Hercegovine, „Pravni život“ br.14/2007, Beograd, 2007

Dmičić Mile, Osvrt na neke aspekte ostvarivanja projektovanog ustavnopravnog modela Bosne i Hercegovine, ANURS, Banja Luka, 1999

d’Orta Carlo, *Quel avenir pour l’espace administratif européen?* In Working Paper No. 2003/W/6

D’Orta Carlo, What Future for the European Administrative Space, EIOPA, Working Paper, No. 23/W/5,

Vidi u: M. Chiti, Are There Universal Principles of Good Governance?, European Public Law, Vol.1, 1995, str. 241-258

Dodik Milorad, Izvorni principi Dejtonskog sporazuma i njihova revizija, Petnaest godina Dejtonskog sporazuma u budućnost Republike Srpske, Nova srpska politička misao, Beograd, 2011

Duchacek Ivo, Comparative Federalism, The Territorial dimension of Politics, Holt, Rinehart and Winston, Inc. New York, 1970

Đorđević Jovan, Ustavno pravo, Beograd, 1978, Jovan Stefanović, Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno I-II, Zagreb, 1956, Miodrag Jovičić, Veliki ustavnici, Beograd, 1984, Pavle Nikolić, Ustavno pravo, Beograd, 1993

Ekiert, Grzegorz Dilemmas of Europeanization: Eastern and Central Europe after the EU Enlargement, Acta Slavica Iaponica, Tomus 25, str.1-28

Enciklopedija političke kulture, Izvršna vlast, Beograd, 1993

Eurobarometar: The Future of Europe (Brussels, European Commission, 2006

Falke Mike, Community Interests: An Insolvency Objectives in Transition Economies?, Frankfurt Institut für Transformation und Studien, 1991

Fischer Stanley i Alan Gelb, The Process of Socialist Economic Transformation, Journal of Economics Perspectives, No.5-4, 1991, str.91-105

Favell, A., Guiraudon, V., Sociology of the European Union, London, 2011., Palgrave Macmillan

Fira Aleksandar, Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja, tom IV Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, SANU, Agencija Mir, Novi Sad, 2002

Featherstone, K. And Radaelli, C.M., The politics of Europeanization, Oxford University Press, Oxford, 2003

Featherstone Kevin, Introduction: In the Name of Europe, u Kevin, Featherstone and Claudio, M. Radaelli, The Politics of Europeanization, Oxford, 2003

Fukujama Francis, Građenje države, Filip Višnjić, Beograd, 2002

Ganev Venelin I., „Dysfunctional Sinews of Power: Problems of Democracy Building in the Post-Communist Balkans“, rad predstavljen na konferenciji „Civil Society, Political Society and the State: A Fresh Look at the Problems of Governance in the Balkan Region“, Split, 23-34. Novembra, 2001

Giering, C., Teorije o integraciji, vidi u: Weidenfeld, W., Wessels. W., Europa od A do Ž

Glodić Z. Duško, Značaj izgradnje Evropskog upravnog prostora i sprovođenje reforme javne uprave za primenu prava Evropske unije, Moderna uprava br.3 i 4, Laktaši, Grafomark, 2010.

Priručnik za evropske integracije, Zagreb, 2005., Zaklada Konrad Adenauer

Grabbe, H., Europeanization goes east: power and uncertainty in the EU accession process, vidi u Featherstone

Grabbe Heather, Six lessons of enlargement ten years on: The EU's transformative power in retrospect and prospect, 2014, JCMS: Journal of Common Market Studies 52:40-56;

Grabbe Heather, The EU's transformative power. Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe, 2015, Basingstoke: Palgrave; De Munter André, The enlargement of the union, Fact sheets on the European Union, European Parliament, 2017, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_5.5.1..pdf, 14.05.2022, 16:00

Grabbe Heather, foreword by Rosa Belfour i Corina Stratulat, EU member states and enlargement towards the Balkans, EPC Issue Paper, No. 79, July, 2015

Grabbe Heather, Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process, in Chapter to appear in K. Featherstone and C. Radaelli (eds.) (2002), The Politics of Europeanization, Oxford, Oxford University Press,

Goetz, Klaus, European Integration and National Exceptions, A Case in search of an Effect? West European Politics, 2000, Vol. 23., no.4, str. 211-240

Goetz Klaus, The New Member States and EU, in Simon Bulmer and Christian Lequesne (2004) Member States and European Union, Oxford, Oxford University Press

Hartli Trevor C, Osnovi prava Evropske zajednice, Beograd, 1998

- Haas Ernest B., *The Study of regional Integration: Reflection on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, u Leon L.Lindberg and S.A.Scheingold, *European Integration: Theory and Research*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971
- Haas, Ernest B., *The Uniting of Europe*, Stanford, CA: Stanford University press, 1958
- Hix, S., *The EU as a new political system*, vidi u: Caramani, D., *Comparative Politics*, Oxford, 2013., Oxford University Press
- Herdegen Matthias, *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2003, str. 47-57,
- Hiski Haukkala *The European Union as a regional normative Hegemon: The Case of European neighbourhood policy*. In *Normative power Europe: Empirical and theoretical perspectives*, ed. Richard Whitman, pp.45-64, 2011, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Haas, Ernst B., *The uniting of Europe: Political, Social and Economical forces, 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958.
- Hesse, 1997:122-124 u Gordana Marčetić, *Upravne reforme u tranzicijskim zemljama*, Javna uprava, nastavni materijal, *Savremena javna uprava*, Zagreb, 2006
- Hoffman Stanley, *Obstinate or Obsolete? The fate of the Nation State and the Case of Western Europe*, *Daedalus*, 1966., Vol. 95., No. 3, str. 862-915
- Hoffman Stanley, *Reflections on the Nation State in Western Europe Today*, *Journal of Common Market Studies*, 1982, Vol. 21, Issue 1
- Hoffman Stanley, *In Defense of Mother Teresa: Morality in Foreign Policy*, *Foreign Affairs*, 1996., Vol.75, no.2
- Hoffman Stanley, *The Crisis of Liberal Internationalism*, *Foreign Policy*, 1995., No.98., str.159-177
- Hofmann C.H., Herwig, *The European Administrative Space – Some Consideration for Consequences for Public Law in Europe*, *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities*, NISPAcee, Bratislava, 2017
- Hofmann C.H. Herwig, *Mapping the European Administrative Space*, *West European Politics*, 31 (4), 2008, 662-676
- Hofmann Herwig C.H., Alexander H.Turk, (ed.), *EU Administrative Governance*, Chetenham, Northampton: Edward Elgar, 2006
- Hood, Christopher „A Public Management for all Seasons?“, *Public Administration*, Royal Institut od Public Administration, Vol.69, issue 1, 1991, pp.3-19
- Ibrahimagić Omer, *Bosna i Bošnjaci poslije Dejtona*, VKBI, Sarajevo, 2000.
- Imamović Mustafa, *Historija države i prava Bosne i Hercegovine*, University Press by Magistrat, Sarajevo, 2014
- Ilić Marina, *Liberalni intergovernmentalizam: nove teze za straživanje evropskih integracija*, u: Dejan Jović *Liberalne teorije* (ur.), *Političke analize*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, rujan 2014, str. 184-204
- Jakovleski Velibor, *The Logic of EU, Enlargement: Exporting Stability on Inherenting an Empire?*, Institut of International and Development Studies in Geneva
- Juncos, A., *Europeanization by Decree? The Case of Policew Reform in Bosnia*, *Journal of common Market Studies*, 2011., Vol.49., No.2, str.367-389
- Jovanović Zoran, „Karakteristike Novog javnog menadžemnta u pojedinim evropskim zemljama“, *Glasnik prava*, br.3/2015(online)
- Jovanović Slobodan, *Poratna država*, Beograd, 1936
- Jovičić Miodrag, *Savremeni federalizam-uporedna anlaiza*, *Savremena administracija*, Beograd, 1973
- Jovičić Miodrag, *Državnost federalnih jedinica*, Naučna knjiga, Beograd, 1992
- Jovičić Miodrag, *Veliki ustavni sistemi: elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, „Svetozar Marković“ Beograd, 1984
- Karan Siniša, *Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine*, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, Godina 4, broj 4, Banja Luka, jul 2014., str.156-167
- Kavran Dragoljub, *Dinamika kadrovskih struktura*, Beograd, 1973

Kavran Dragoljub, Javna uprava, Beograd, 2003

Kavran Dragoljub, Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave, Pravni život, br.9, 2004

Kavran Dragoljub, Zorica Vukašinić, Evropski upravni prostor i reforma javne uprave, NBP Beograd, Vol.IX, No.2-3, 9-34,2004

Kavran Dragoljub, Pravna država i reforma javne uprave, Pravni život, br.9, 1996

Kavran Dragoljub, Evropski upravni prostor i reforma javne uprave, NBP, Policijska akademija iz Beograda, INPRESS,2004., str.9-35

Kavran Dragoljub, *Javna uprava*, Savet za državnu upravu, Beograd, 2003;

Kavran Dragoljub, *Pravna država i reforma javne uprave*, Pravni život, br. 9, 1996

Kavran Dragoljub, *Promene u javnoj upravi*, Pravni život, br. 9, 1997, str. 703–719

Kavran Dragoljub, “Elementi strategije upravne reforme“,9-35, Javna uprava, broj 1., godina 1, juli 2002, 9-34

Kavran Dragoljub, *Pravna reforma države uprave*, Pravni život, br. 10, 1998, str. 5–13

Kasapović Mirjana, Bosna i Hercegovina: Podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura, Zagreb,2005

Kassim Husein, The Europeanization of Member State Institutions,u Simon, Bulmer, Christian Lequesne, The Member State of the European Union, Oxford, Oxford University Press, 2005

Kaufman Herbert, Administration, Function, (David L Sills ed.) International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol.1, The Macmillan Company&The Free Press New York, 1967

Kesić Obrad, Deset godina nakon Dejtona-Bosna i Hercegovina na raskrsnici

Kent, Law of European Union (Frameworks), London, 2001,u Maja Stanivuković, Pojedinač pred Sudom evropskih zajednica, Službeni glasnik, Beograd, 2007

Kiting Majkl, Federalizam i ravnoteža vršenja vlasti u evropskim državama, SIGMA, januar 2007

Krbek Ivo, Osnovi upravnog prava FNRJ, Zagreb, 1950

Kuhlmann Sabine, Hellmut Wollmann, Introduction to Comparative Public Administration, Administrative Systems and Reforms in Europe, Northampton, 2014.

Kuzmanović Rajko, Formiranje Republike Srpske, Eseji o ustavnosti i državnosti, Pravni fakultet, Banja Luka, 2004

Koprić Ivan, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak, Evropski upravni prostor, Institut za javnu upravu, 2012, Zagreb

Koprić Ivan, European Administrative Space-Myth, Reality and Hopes, European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities, NISPAcee, Bratislava, 2017

Koprić Ivan, „Temeljna načela i usmerenja reforme javne uprave u Hrvatskoj“, Javna uprava nastavni materijal, Biblioteka Suvremena javna uprava, Zagreb, 2006

Koprić Ivan, „Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive“ u Javna uprava, nastavni materijal, biblioteka suvremena javna uprava, Zagreb, 2006.

Koprić Ivan, Organizacijska kultura, u: Ivan Koprić (ur.) Javna uprava – nastavni materijal, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2007

Koprić Ivan, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak,Evropski upravni prostor, Institut za javnu upravu,Zagreb, 2012, str.123

Kovač Polonca i Virant Gregor.: „Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011“, Uredni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2011

Kovačević Maja, Evropska unija između politike proširenja i tendencija produbljivanja evropske integracije, u Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji- od opšteprihvaćene strategije do otvorenih pitanja, Službenik glasnik, Beograd, 2009

Košutić Budimir, Uvod u Evropsko pravo, Zavod za udžbenike, Beograd, 2006, str. 59-86

Knill Christoph, The Europeanization of National Administrations, Patterns of Institutional Persistence and Change, Cambridge University Press, Cambridge, 2003

Krastev Ivan, The Balkans: Democracy Without Choices, Journal of Democracy. 13(3):39-53

Kuzmanović Rajko, Ustavno pravo, Pravni fakultet u Banjaluci, Banjaluka, 2002

Kuzmanović Rajko, Formiranje Republike Srpske, Eseji o ustavnosti i državnosti, Pravni fakultet, Banja Luka, 2004

Kuzmanović Rajko, Proces konstituisanja Republike Srpske i Bosne i Hercegovine, Republika Srpska Dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str.63-76

Kuzmanović Rajko, Narušavanje podjele nadležnosti između entiteta i Bosne i Hercegovine, Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, ANURS, Banja Luka/ Srpsko Sarajevo, 2000. godine

Kunić Petar, Entitetska struktura i funkcionalnost Bosne i Hercegovine, Republika Srpska-petnaest godina postojanja i razvoja, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, naučni skupovi, Knjiga XII, Banja Luka, 2007. god., 181-190

Kunić Petar, Republika Srpska, Država sa ograničenim suverenitetom, Banja Luka, 1997

Kunić Kunić, Upravno pravo, posebni dio, Pravni fakultet u Banjaluci, 2010. godine

Kunić Petar, Upravno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Banjaluci, Banja Luka, 2010

Kutlešić Vladan, Osnove prava, Beograd, 2000., str.142-147

Kožul Franjo, Povijesni novum rata 1992-1995.godine, Okrugli sto „Karakter rata u Bosni i Hercegovini 1992-1995.“, „Ibn Sina“, Sarajevo, 2002

Ladrech, R., Europeanization of domestic Politics and Institutions: The case of France, Journal of Common Market Studies, Vol.32, No.1, str.69-88

Laffan Brigit, The European Union: A distinctive Model of Internationalization, EioP, Vol. 1 (1997), No. 018, str. 1. U: Tanja Mišćević, Nova era međunarodnih organizacija, Službeni glasnik, Beograd, 2012.

Lalić Novak Goranka, Komparativne metode u proučavanju javne uprave: potencijali i problemi, HKJU-CCPA, 15(1):9-31

Lajphart Arend, Modeli demokratije, u: Mirjana Kasapović, Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura, Zagreb, 2005, str. 97-102

Lajphart Arend, Demokratija u podijeljenim društvima, u: Mirjana Kasapović, Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura, Zagreb, 2005

Landellmills Pierre, Ismail Serageldin, „Governance and the external factor“, World Bank Economic Review, 1991, pp.303-320, u Dejan Milenković, Savremene teorije i moderna uprava, Čigoja štampa, Beograd, 2019, str.176 U Dejan Milenković, Savremene teorije i moderna uprava, Čigoja štampa, Beograd, 2019, str.176, po Michael Johnston, Good Governance; Rule of Law, Transparency and Accountability, 2002

Lilić Stevan, Upravno pravo-upravno procesno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014

Lilić Stevan, Primena koncepta evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja Evropskoj uniji“, u Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, zbornik radova knjiga III, Beograd 2008

Lilić Stevan, u saradnji sa Katarinom Golubović, Evropsko upravno pravo, sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011

Lilić Stevan, Evropski sud pravde i upravno pravo Evropske unije, UDK: 342.9(4-672EU)

Lilić Stevan, Upravno pravo, upravno procesno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014

Lilić Stevan, upravno pravo (drugo izdanje), Beograd, 1998

Lilić Stevan, Upravna reforma i postkomunistička transformacija uprave (sa posebnim osvrtom na Jugoslaviju), 343-354

Lilić Stevan, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd, 2004

Lilić Stevan, Savremene tendencije upravne reforme, zbornik „Aktuelna pitanja jugoslovenskog svojinskog, radnog i upravnog zakonodavstva“ (Budva), Beograd 1997, str. 151-164.

Linz Juan i Alfred Stepan, Problems of Democratic Transitions and Consolidation, Southern Europe, South America and Post-Communist Europe, J.Hopkins University Press, Baltimore&London, 1996

- Linz Juan , Democracy Today: An Agenda for students od Democracy, Scandinavian Political Studies,no.2,1999.
- Lindsay James Ker, Ioannis Armakolas, Rosa Balfour i Corina Stratulat,The national politics of EU enlargement in the Western Balkans, Southeast European and Black Sea Studies, Routledge, Taylor&Francis Vol. 17, No. 4, 511–522, dostupno na:
<https://doi.org/10.1080/14683857.2017.1424398>
- Lindberg Leon, The Politics of European Economic Integration, Stanford University Press, Stanford, 1963.
- Lozina Duško, Mirko Klarić, „Dobra uprava kao upravna doktrina u Evropskoj uniji“, Pravni vijesnik, god.28, br.2, 2012.,str. 25
- Lukić Radomir, Teorija države i prava, Beograd, 1973
- Luman Niklas, Društvo društava, Predgovor Kiril Mladenov, Breza, Zagreb, 2011
- Matković Gordana, Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana-izazovi i opcije, Centar za socijalnu politiku, Beograd, 2017
- Marčetić Gordana, Upravne reforme u tranzicijskim zemljama, Javna uprava, nastavni materijal, Savremena javna uprava, Zagreb, 2006
- Marković Goran, Bosanskohercegovački federalizam, Službeni glasnik Beograd, Beograd/Sarajevo, 2012
- Marković Goran, Ustav Bosne i Hercegovine, Država politika i društvo u Bosni i Hercegovini, University press, Sarajevo, 2011
- Marković Ratko, Upravno pravo, Beograd, 2002
- Mauer, V., The European union: From security community towards security actor, The Routlage Handbook of Security, Routlage Taylor & Francis Group, 2010.
- Matković Gordana, Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana- izazovi i opcije, Centar za socijalnu politiku, Beograd, 2017
- Mijanović Gašo, Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine entiteta, Zbornik Podjela nadležnosti između Bosne i Herecgovine i Entiteta, Banja Luka-Srpsko Sarajevo, 2000.
- Milenković Dejan, Javna uprava-odabrane teme, Čigoja štampa,2013, Beograd
- Milenković Dejan, Savremene teorije i moderna uprava, Čigoja štampa, Beograd, 2019
- Milenković Dejan, „Uticaj liberalne i socijaldemokratske ideologije na savremene reformske procese u javnoj upravi“, Administracija i javne politike, br. 1/2015
- Miljević Milan, „ Specifičnosti federalizma sa osvrtom na Bosnu i Hercegovinu, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012
- Miljko Zvonko, Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2006
- Mijanović Gašo, Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, Podela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, ANURS, Banja Luka/ Srpsko Sarajevo, 2000. godine
- Mirjanić Željko, Stvaranje prava prema Mirovnom sporazumu, u Petar, Kunić, Branko
- Miščević Tanja, Nova era međunarodnih organizacija, Službeni glasnik, Beograd, 2012
- Miščević Tanja, Pregovori Srbije i Evropske unije za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju,Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, Slobodan Samardžić, Službeni glasnik, Beograd, 2012, 147-165;
- Misita Nevenko, Osnovi prava EU, Sarajevo, 2007
- Misita Nevenko, Pravo Evropske unije, Sarajevo, 2000
- Medović Vladimir, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, JP Službeni Glasnik, Beograd, 2011
- Moga, T.L., The Contribution of the Neofunctionalist and Intergovernmentalist Theories to the Evolution of the European integration process, Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences, Vol.1, No.3, 2010.str.796-807
- Morait, Željko, Pravni aspekti Dejtonskog sporazuma, EKOM, Banja Luka, 1996

- Moravcsik Andrew i Milada Anna Vachudova, National Interests, State Power and EU Enlargement, East European Politics and Societies, Vol.17, No.1, pp.42-57
- European Commission, 2009. Five Years of an Enlarged Europe: Economic Achievements and Challenges, European Economy, No.1/2009
- Moravcsik A. I Schimmelfenning, Liberal Intergovernmentalism u: Wiener A., Dier,T. (ur) European Integrations Theory , Oxford: Oxford University Press
- Moravcsik A., Negotiating The Single European Act: national interests and conventional state craft in the European Community International Organization, pp.19-56,
- Morawscik Andrew, Taking Preferences Seriously: a liberal Theory of International Politics, International Organization, Vol. 51, 4/97, str. 513-553.
- Musa Anamarija, Evropski upravni prostor: Približavanje nacionalnih uprava, Hrvatska javna uprava, br.1/2006
- N
- Nehl Hanns P., Principles of Administrative Procedure in EC Law, Hart Publishing, Oxford, 1999
- Nikolov Dimče,,Innovations in the Public Administration in the Balkan Regions“, Souteastern Europe 31-31 (2005), str.103-128
- Nizzo C., National Public Administrations and European Integration, str.. 6, Sigma Paper, www.oecd.org/puma/sigmaweb, Sigma Paper No 23, Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, OECD, Paris, 1998,Administrative Capacities for EU membership,Public Management Forum, Paris, OECD, 2000
- Nešković Radomir, Nedovršena država-politički sistem Bosne i Hercegovine, Fridrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2013
- Noutcheva Gergana, European Foreign Policy and the Challenges of Balkan Accession: Conditionality, Legitimacy, Compliance (ed.), Routledge, June, 2012
- Nunberg Barbara, State After Communism, Administrative Transitions in Central and Eastern Europe, The World Bank, Washington, D.C., 1999
- Olsen P. Johan,“ *Europeanization*“, Oxford University Press, Oxford, 2003
- Olsen P.Johan,The many face Europeanization, ARENA, University Oslo
- Olsen J. P. European Administrative Convergence, Towards European Administrative Space, www.arena.uio.no/publications;
- Oddvar Erik Eriksen, Joihn Erik Fossum, The European Union and Post - national Integration, ARENA Working Papers, WP 99/9
- O'Donnel Guillermo i Philippe Schmitter, Transitions from Authoritarian Rule, Conclusions about Uncertain Democracies, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986
- Papić Žarko, Bosna i Balkan-mogućnost i uslovi oporavka, Sarajevo, 2002
- Page Edward, Europeanization and the Persistence od Administrative Systems, u Jack Hayward, Anand Menon, Governing Europe, Oxford University Press, Oxford, 2003
- Phinnemore,D., Stabilisation and Association Agreements, Europe Agreements for the Western Balkans, Europe Foreign Affairs Review, 2003.,Vol.8., No.1, str.77-103;
- Phinnemore, D., The Stabilization and Association Process: A Framework from European Enlargement, vidi u Elbasani, A. European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or bussines as usual?, 2004., London, Routladge, str.22-37
- Pfiffner John M., Public Administration (second ed.), The Ronald Press Company, New York, 1946
- Pippan, C., The Rocky Road to Europe: The Eu Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality, Europe Foreign Affairs Review,2004., Vo.9, No.2, str.219-245;
- Pobrić Nurko, Primjena principa Evropskog upravnog prostora – uslov za prijem u EU,CJP, Sarajevo, 2013.
- Popović Vitomir,Republika Srpska, Dejtonski mirovni sporazum, stanje i perspektive, Deset godina Dejtonskog sporazuma, ANURS, Banja Luka, 2005

Popović Vitimir, Odnos sudske vlasti u Republici Srpskoj i Bosne i Hercegovine, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str.181-190

Popović Milijan, O pravnoj prirodi Brčko Distrikta, Republika Srpska petnaest godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str.192-216

Popović Milijan, Pravna priroda Republike Srpske, Izgradnja i funkcionisanje pravnog sistema Republike Srpske, Banjaluka, 1997

Pop-Eleches Grigore, Historical Legacies and Post-Communist Regime Change Journal of Politics, Vol.69, Ussue 4, November 2007, pp.908-926

Pobrić Nurko, Ustavno pravo, Mostar, 2000

Pollitt Christopher, Not Odious but Oneous: Comparative Public Administration, Public Administration, No.89, Vol.1, pp. 114-127, 2011

Pollitt Christopher, Clarifying Convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform, Public Management Review, 4:1, 471-492

Pridham Gefrey, Designing Democracy, EU Enlargement and Regime Change in Post Communist Europe, Palgrave Macmilan, 2005

Pridham, G., Change and Continuity in the European Unions Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities, Democratization, 2007., Vol.14, No.3, str.446-471

Pridham Geoffrey, Reflections on democratisation i CEE, Manchester university Press, 2001

Puchala Donald, Of Blind Men, Elephant and International Integration“, Journal of Common Market Studies, X (3), 1972., str.267-284

Pusić Eugen, Nauka o upravi, Zagreb, 1973

Pusić Eugen, Centralizacija i decentralizacija, Zagreb, 1956

Pusić Eugen, Upravni sistemi I, Zagreb, 1985

Pusić Eugen, Upravne organizacije: interakcija-struktura-interes, Zagreb, 2005

Eugen Pusić, Javna uprava i društvena teorija, Društveno veleučilište i Pravni fakultet, Zagreb, 2007

Rabrenović A., „Načela kvalitetne uprave u pravu Evropske unije, Časopis Saveta za državnu upravu, Javna uprava br. 1/2002

Rajčević Marko, O pravnim i političkim pitanjima podjele nadležnosti između entiteta i institucija Bosne i Hercegovine, Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, ANURS, Banja Luka/ Srpsko Sarajevo, 2000.godine

Radaelli Claudio M. i Romain Pasquier, in Chapter 3: Conceptual Issues, in book: Europeanization (pp.35-45), January 2008.

Radaelli, C.M., „The Europeanization of Public Policy“, vidi u Featherstone, K. And Radaelli, C.M., The politics of Europeanization, Oxford University Press, Oxford, 2003., str.27-57

Radaelli, C. „The Politics of Europeanization, Oxford University Press, Oxford, 2003., str.57-81

Radaković Milan, Međunarodna politika, br,1143, jul-septembar 2011.

Radivojević Zoran, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravu Evropske unije, UDK: 341.217.02(4-672EU):341.24

Radivojević Zoran, Ugovori međunarodnih organizacija u savremenom međunarodnom javnom pravu, Niš, 1996

Ramljak Milan, „Aktuelni problemi centralizacije i decentralizacije“, Zakonitost, 1990

Rueschemeyer Dietrich i Peter B. Evans, „The State and Economic Transformation: Towards an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention“, u Bringing the State Back In, edited by Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, Cambridge University Press, 1985

Samardžić Slobodan, Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice, Institut za Evropske studije, Beograd, 1998

Savić Snežana, Oblik državne vlasti u Bosni i Hercegovini, Republika Srpska dvadeset godina razvoja, dostignuća, izazovi i perspektive, ANURS, Banja Luka, 2012., str.149-165

Savić Snežana, Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini, Pravna priroda preambule, Banja Luka, 2000

Saurugger, S., Teorije i koncepti europskih integracija, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2013.

Schimmelfennig Frank and Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe 2005*, Ithaca, NY: Cornell University Press

Schepel H., E. Blankenburg, *Mobilizing the European Court of Justice u knjizi: G de Burca, J.H.H. Weiler, The European Court of Justice*, Oxford University Press, 2001

Schmid Christoph, *Ways out of the Maquis Communautaire: On Simplification and Consolidation and the Need for Restatement of European Primary Law*, EUI Working Paper RSC No. 99/6

Schwarze J. , *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, i Sweet i Maxwell, London, 1996.

Sekulić Ljubomir, *Osnovi upravnog prava*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2004

Simović Miodrag, *Apelacijska jurisdikcija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine*, Pravni fakultet, Istočno Sarajevo, 2007

Simon Herbert A., Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, *Public Administration*, New York, 1950

Denis Simon, *Le système juridique communautaire*, 3e Edition, Presses Universitaire de France, Paris, 2001, p. 73-81.

Schimmelfennig Frank i Ulrich Sedelmeier, *Governance by Conditionality: EU rule transfer of Central and Eastern Europe*, *Journal of European Public Policy*, 11:4 August, 2004, Routledge, str.669-687;

Schimmelfennig Frank i Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*, paper from the JMF conference, EUI, 22/23, June 2017

Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U., *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, New York, 2011

Sedelmeier, U., *Europeanization in new and candidate states*, *Living Reviews in European Governance*, Vol.1, No.3

Schimmelfennig, F., *EU political accession conditionality after the 2004.enlargement: consistency and effectiveness*, *Journal of European Public Policy*, 2008.,vol.15., No.6, str.918-937

Schimmelfennig, F., *Europeanization beyond Europe*, *Living Reviews in European Governance*, Vol.4, No.3

Sedelmeier, U., *Europeanization in new and candidate states*, *Living Reviews in European Governance*, 2006.Vol.1, No.3

Stahl, B., *Perverted Conditionality. The Stabilization and Association Agreement between the European Union and Serbia*, *European Affairs Review*, 2011., Vol.16, No.4, str.465-487

Spiliotopoulos Epaminondas, *Greek Administrative Law*, Ant. N. Sakkoulas (Athens), Bruylant (Brussels),2004.

Stanovčić Vojislav, *Federalizam, konfederalizam*, Beograd, 1986

Stanivuković Maja, *Pojedinac pred Sudom evropskih zajednica*, *Službeni glasnik*, Beograd, 2007

Stjepanović Nikola, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973, str. 27-31; Slavoljub Popović, *Upravno pravo – opšti deo*, Beograd, 1989

Stjepanović Nikola, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973., 27-31; Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, 2004., str. 60-61; D. Milkov, *Upravno pravo I*, Novi Sad, 1997, str. 15-17

Šarčević Edin, *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo,2009

Šturm Lovro, „Značenje sistemskog upravljanja za javnu upravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br.3-4, 1987

Šimac Neven, *Europski upravni prostor i europska načela javne uprave*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2011, god.49, 2/2012, str.351-368, str.354

Tejlor Pol, *Kraj evropske integracije*, *Službeni glasnik*, Beograd, 2012

Trbojević A. S.,D. Đukanović,B. Knežević, *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, Beograd 2010, str. 100

Trondal Jarle i Gay Peters, „The Rise of European Administrative Space:Lessons Learned“, Journal of European Public Policy, 2013, 20 (2), 295-307

Trnka Kasim, Ustavno pravo, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006

Trnka Kasim, N. Miličević, M.N. Simović, Mile, Dmičić, Komentar Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2004

Torres Loudres, Trajectories in public administration reforms in European Continental Countries, Australian Journal of Public Administration, Vol. 63, 3/2004. P.100 u Dejan Milenković, Savremene teorije i moderna uprava, Čigoja štampa, Beograd, 2019

Tomić Zoran, Upravno pravo, Beograd, 1991

Vachudova Milada Anna, EU Enlargement and State Capture in the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality? „EU Leverage and National Interests: The Puzzles of Enlargement Ten Years on, Journal of Common Market Studies 52, 1(2014): pp.122-138

Vachudova Milada Anna Europe Undivided Democracy Leverage & Integration after Communism, Oxford University Press, 2005

Vlaisavljević Ugo, Demokratska konsocijacija i nepodnošljivi pluralizam, „Status“, magazin za političku kulturu i društvena pitanja, br.6/2005, Mostar, 2005

Zlokapa Zdravko, „Reforme javnog sektora: Da li je moglo bolje? Vašingtonski model Novog javnog menadžmenta: počeci i rezultati“, Moderna uprava br.1, ADU, Banja Luka, 2008

Žugaj Miroslav, Ksenija Dumičić, Vesna Dušak, Temelji znanstvenoistraživačkog rada. Metodologija i metodika, Drugo dopunjeno i izmjenjeno izdanje, Varaždin, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i infrastrukture.

Wallace William, The Dynamics of European Integration, London, Pinter, 1990., str.9

Waldo Dwight , The Administrative State: Centralization vs. Decentralization, New York, 1948

Weiler J. H. H., U. Haltern, F. Mayer, European Democracy and Its Critique-Five Uneasy Pieces, Harvard Jean Monet Working Paper Series, 1/95, 1995

Weiler J.H.H., Federalism and Constitutiolism: Europe's Sonderweg, HJM Working Paper 10/00

Weiler Joseph, The Transformation of Europe, Yale Law Journal, 1991, No.100

Wislon Woodrow, „The Study of Public Administration“, Political Science Quarterly, Vol.2, No.2, pp.197-222

Wilson James Q, Bureacracy, What Government Agencies Do and Why they Do It, Basic books, 1989

White Leonard D., Administration, Public, Encyclopadia of the Social Sciences, vol.1, New York, 1951, p.440

Dokumenti, zakoni i propisi BiH

Ustav Bosne i Hercegovine

Odluka Ustavnog suda 5/98 od 30.06. do 01.07. 2000.godine

Odluka Ustavnog suda BiH, br. 26/01, „Službeni glasnik BiH“ br.1/2001

Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br.29/2000

Zakon o tužilaštvu Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br.55/20002

Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br.15/02

Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br.13/99

Zakon o Savetu ministara Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br.38/2002, 30/2003, 42/2003, 81/2006, 76/2007, 81/2007,24/2008

Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine

Poslovnik o radu Doma naroda

Poslovnik o radu Predsedništva Bosne i Hercegovine

Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, „Službeni glasnik BiH“ br.79/14, 81/15 i 97/15

Strategija spoljne politike Bosne i Heregovine, Predsedništvo BiH, Sarajevo, mart 2018.

Zakon o upravi Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH, broj 32/02
Zakon o mistarstvima i drugim organima uprave BiH, „Službeni glasnik BiH“, br.5/03
Zakon o savetu ministara BiH i ministarstvima
Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH
Zakon o državnoj službi i institucijama BiH („Sl.glasnik BiH“ br.12/2002, 19/2002, 8/2003, 35/2003,4/2004,17/2004,26/2004,37/2004,48/2005, 2/2006, 50/2008-dr zakon, 43/2009, 8/2010,40/2012 i 93/2017)
Strateški okvir za reformu javne uprave 2018-2022“, usvojena u „Službenom glasniku BiH“ br.85/18
EU – Bosnia and Herzegovina Stabilisation and Association Agreement 5th Public Administration Reform Special Group“,25 February 2021
Dokument Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, pripremljen za Diskusiju na 5. sastanku Posebne grupe za reformu javne uprave između Evropske unije i Bosne i Hercegovine, održanom 25.02. 2021, str. 8
Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2016-2020, „Službeni glasnik BiH“ br.83/16
Memorandum o razumijevanju između Delegacije Evropske komisije i BiH od 19.11.2003 .godine i 07.07.2004., sadržani u Izvještaju Evropske komisije Evropskom Savetu o spremnosti BiH za pregovore o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, 18.11.2003.
Operativni plan za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, april 2016.

Dokumenti, zakoni i propisi Republike Srpske

Ustav Republike Srpske
Zakon o Vladi Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“ 118/08
Zakon o Republičkoj upravi, „Službeni glasnik Republike Srpske“ br.118/08,11/09, 74/10 i 85/10
Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 97/2016, 36/2019 i 61/2019
Zako o Ustavnom sudu Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br.104/11
Zakon o sudovima Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“,br.111/04,109/05,37/06,17/08 i 119/08.
Zakon o ministarstvima Republike Srpske
Zakon o državnim službenicima Republike Srpske („Sl.glasnik RS“br.118/2008, 117/2011, 37/2012 i 57/2016);
Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, br.9/02
Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br.79/05, 101/07

Dokumenti,zakoni i propisi FBiH

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine
Zakon o federalnim jedinicama (kantonima-županijama), „Službene novine Federacije BiH“35/05 KS
Zakon o federalnim ministarstvima i drugim telima federalne uprave
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Federalnim ministarstvima i drugim tijelima Federalne uprave
Zakon o državnoj službi FBiH („Službene novine Federacije BiH“, br.29/2003, 39/2004, 54/2004,67/2005, 8/2006,77/2006,- Odluka US, 34/2010-odluka US, 45/2010-dr.zakon, 4/2012,99/2015,9/2017-odluka US);

Dokumenti Brčko distrikta BiH

Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine

Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta BiH („Sl.glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 9/2014, 4/2015-odluka AS, 17/2015- odluka AS, 37/2015, 48/2016, 9/2017, 50/2018, 8/2019-dr.zakon, 14/2019, 15/2019-ispr.,24/2020, 41/2020 i 2/2021)
Zakon o izvršnoj vlasti Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Poglavlje B, odjeli vlade

Dokumenti EU

EU-Western Balkans Summit, Thessaloniki, 21 June 2003, Declaration, C/03/163, 10229/03
Ugovor o Evropskoj uniji (prečišćen tekst), "Službeni list Evropske unije" C 202/13, od 7.6.2016.(HR)
98/633/CFSP: Common Position of 9 November 1998 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, concerning the process on stability and good-neighbourliness in south-east Europe
Cologne European Council 3-4 June 1999 Conclusion of the Presidency, https://www.europarl.europa.eu/summits/koll1_en.htm, 15.05.2022, 16:00
Zaključci Vijeća za opšte poslove i vanjske poslove, 16. Juni 2003. godine
Izveštaj komisije Veću o spremnosti BiH za pregovore o SSP-u sa EU, Brisel, 18.11.2003.
COM(2003) 692 finalna verzija
Zagreb summit Final declaration
Strategija proširenja i glavni izazovi, 2007-2008, Brisel, 06.11.2007.COM(2007)663
EU pojmovnik, Beograd, Delegacija EU u Republici Srbiji, oktobar, 2008
Official Journal of the European Union, 17.12.2007, C 306; za prevedeni tekst ugovora pogledati: Milutin Janjević, Konsolidovani ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU sa Poveljom o osnovnim pravima EU, Službeni glasnik, Beograd, 2009
Vjerodostojna perspektiva proširenja na Zapadni Balkan i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu, Strazbur, 6.2.2018., SOM (2018)65, konačna verzija
Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Bosnia and Herzegovina, of the other part, Council of the European Union, Brussels, 6 June, 2008, 8226/2008, COWEB 100
Mišljenje Komisije o zahtevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 29.05.2019, COM(2019),261 final
PHARE Evaluation of Phare Public Administration Reform Programs, Final Report, March, 1999.godina
Consolidated Version of the Treaty Establishing European Community, Rome, 1957
White Paper (november,1995) Chapter 5, Transformation priorities and process, notice 1227 of 1995
European Commission Communication (II) Agenda 2000, The Challenge of Enlargement (1997), COM(97)2000, final. VOL.II, Brussels
European Ombudsman Annual Report 1997
Statut Evropskog ombudsmana
The Treaty on the Functioning of the European Union, Consolidated Version, Official Journal of the European Union, C 115/47, 09.05.2008.
Direktiva 2004/18/EZ o usklađivanju postupaka za dodelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi roba i ugovora o pružanju usluga od 31. marta 2004.godine;
Direktiva 2004/17/EZ kojom se usklađuju postupci nabavke subjekata koji deluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga od 31. marta 2004. godine;
Direktiva Saveta 89/665/EEZ o usaglašavanju zakona, propisa i administrativnih odredaba u domenu primene postupaka revizije kod dodele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima od 22. decembra 1989. godine; Direktiva Saveta 92/13/EEC koja usklađuje zakone, propise i administrativne odredbe koje se odnose na primenu pravila Zajednice na postupke nabavke subjekata koji posluju u sektorima vode, energije, saobraćaja i telekomunikacija od 25. februara 1992. godine.
Konvencija o pristupu službenim dokumentima usvojena od strane Komiteta ministara Saveta Evrope 27. novembra 2008.
Regulativa EZ broj 1049/2001 Evropskog parlamenta i Saveta o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije od 30. maja 2001. Godine
Izveštaj o napretku za BiH, SEC (2005) 1422 {COM (2005) 561 final}, Brisel, 9. novembar 2005

Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine Evropske komisije evropskih zajednica, COM(2006)649 finalni tekst, Brisel, 8.11.2006., SEC(2006) 1384
Izveštaj o napretku BiH u 2007. godini, COM (2007), 663, Brisel, 06.11.2007. SEC(2007)1430
Izveštaj o napretku za BiH za 2008., COM (2008) 674, Brisel, 05.11.2008 godine, SEC (2008) 2693
Izveštaj o napretku BiH za 2009, COM (2009)533, Brisel, 14.10.2009., SEC(2009)1348
Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, COM (2010)660, Brisel, 9.11.2010., SEC (2010) 1331
Izveštaj o napretku BiH za 2011. godinu, COM (2011)666, Brisel, 12.10.2011., SEC (2011)1206
Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2012. godinu, CQM (2012) 600, Brisel, 10.10.2012. godine, SWD (2012) 335
Izveštaj o napretku BiH za 2013, Evropske komisija, COM(2013)700, Brisel, 16.10.2013., SWD(2013)415
Izveštaj o napretku BiH za 2014. godinu Evropske komisije, COM (2014)700, Brisel, 8.10.2014., SWD (2014)305
Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2015. godinu Evropske komisije, COM (2015) 611, Brisel, 10.11.2015., SWD (2015)214
Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2016. godinu Evropske komisije, radni prevod, Brisel, 09.11.2016. godine
Izveštaj o napretku BiH za 2018. godinu Evropske komisije, Strazbur, 17.04.2018., SWD(2018)155
Izveštaj o napretku BiH za 2020. godinu Evropske komisije, Brisel, 6.10.2020., SWD(2020)350
Izveštaj o napretku BiH za 2021. godinu Evropske komisije, Strazbur, 19.10.2021., SWD(2020)291
Commission of the European Communities: European Governance. A White Paper, COM (2001) 428 final, Brussels, 25. 07. 2001.

Presude i dokumenti Evropskog suda

Case Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority, u predmetu C - 152/84
Case Haegemann v. Belgian State, presuda Suda od 30. aprila 1974. u predmetu 181/73¹⁰
Case C-181 i C-248/91, European Parliament v. Council (1993) ECR I-3685.
Case C-260/89 ERT v. DEP, (1991) ECR I-2925.
Case 120/78 Rewe Central AG (Cassis de Dijon) [1979] ECR 649, paras 8, 14
Case 90, 91/63, Commission v. Luxembourg & Belgium, ECR 1217.
limatizaciji u motornim vozilima-nepotpuna harmonizacija)
Slučaj C-187/09 Evropska komisija protiv Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske- presuda Suda od 10. decembra 2009. godine (propuštanje države članice da ispuní obaveze po Direktivi 2006/40/EC o k Slučaj 44/79, Liselotte Hauer v. Land Rheinland –Pfalz, (1979), ECR
Slučaj 11/74 Transocean Marine Paint Association v. Commission, (1974), ECR
Slučaj Tarsasag a Szabadsagjogokert v. Hungary (predstavka br.37374/05): presuda od 14. aprila 2009. godine
Slučaj Kenedi v. Hungary (predstavka br.31475/05); presuda od 26. maja 2009. Godine
Presuda Evropskog suda pravde u spojenim slučajevima C-6/90 i C-9/90 „A. Francovich et al. v. Italy”, 1991.
Statut Suda

SIGMA dokumenti

SIGMA Paper No. 23: *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, OECD, 1998 (Izvor: www.oecd.org/puma/sigmaweb).
OECD-PUMA, ‘Preparing Public Administration for the European Administrative Space’, *SIGMA Papers*, Paris, No 23 (1998).
SIGMA Paper, March 2009, str. 4.

Evropski principi za državnu upravu, Sigma radovi br.27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV
SIGMA dokument br.1: „Vrhovna državna služba središnje uprave: Uspostava sistema upravljanja
vrhovnom javnom službom u zemljama srednje i istočne Evrope“, OECD/GD(95)45, Pariz, 1995
SIGMA dokument br. 23: „Priprema javnih uprava za evropski upravni prostor“,
CCNM/SIGMA/PUMA(98)39, Pariz, 1998
SIGMA dokument br.26: „Održive institucije za članstvo u Evropskoj uniji“,
CCNM/SIGMA/PUMA(98)57, Pariz, 1998
SIGMA dokument br.27: „Evropska načela javne uprave“(99)44, Pariz, 1999
SIGMA dokumnet br.31: „Poboljšanje instrumenata javnih politika uz pomoć procene učinaka“,
CCNM/SIGMA/PUMA(2001)1, Pariz, 2001
Dokument br. 35: „Koordinacija pri centru vlade: funkcija i organizacija Kancelarije vlade“,
CCNM/SIGMA/PUMA (2004)2, Pariz, 2004
Participatory *Development and Good Governance*, Organization for Economic Cooperation and
Development, Paris, 1995
UNDP: *Governance for sustainble human development*, 1997.

Dokumenti drugih država

Zakon o sustavu državne uprave, „Narodne novine Republike Hrvatske“ br.75/93
Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, „Narodne novine Republike Hrvatske“ br.90/92, 94/93, i
117/93.
Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o plaćama službenika i namještenika u
javnim službama, „Narodne novine Republike Hrvatske“ br.74/94
Ustav Republike Hrvatske-pročišćeni tekst, „Narodne novine Republike Hrvatske“ br.41/01
Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, „Narodne novine Republike Hrvatske- Međunarodni
ugovori“, br.14/97
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, „Narodne novine republike Hrvatske“ broj
33/01
Zakon o državnim službenicima i nameštenicima, „Narodne novine Republike Hrvatske“, br.27/01
Zakon o plaćama u javnim službama, „Narodne novine Republike Hrvatske“, br.27/01

Časopisi

Capital, Pariz, br.117, juni, 2001.

Web adrese

https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/lauerates/2012

<https://www.glassrpske.com/lat/novosti/region/file-crna-gora-u>, 15.05.2022., 12:32

http://www2.filg.uj.edu.pl/~wwwip/postjugo/texts_display.php?id=409, 15.05.2022., 11:56

<https://www.slobodnaevropa.org/a/kina-nastavlja-sa-projektima-na-balkanu-u-srbiji-bih-i-crnoj-gori-zadovoljni/31094244.html>, 15.05.2022., 13:25

Official Journal L 302, 12/11/1998 P. 0001 – 0007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31998E0633&from=PT>, 4.2.2022., 16:40

www.dei.gov.ba

www.ohr.int, Odluke Visokog predstavnika o smenama i suspenzijama

https://www.vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/default.aspx?id=20728&langTag=hr-HR, pristupljeno 06.06.2022. u 20:40

<https://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-2017-Bosnian.pdf>, pristupljeno 06.06.2022. u 21:15

BIOGRAFIJA

Ljiljana (Uroš) Aulić je rođena 20.10.1980. godine u Banjaluci, Republika Srpska, Bosna i Hercegovina, gde je završila osnovnu i srednju školu i Ekonomski fakultet. Master studije je završila pri Ekonomskom fakultetu Univerziteta za poslovni inženjering i menadžment, odsek ekonomska diplomatija, gde je 2012. godine odbranila master rad pod nazivom „Bosna i Hercegovina u procesu evropskih integracija“ pod mentorstvom prof.dr Radovana Vukadinovića. Doktorske studije na Fakultetu političkih nauka upisuje u oktobru 2012. godine. Tokom studija je bila zaposlena na mestu višeg asistenta na Nezavisnom univerzitetu u Banjaluci, Fakultet za političke nauke, sa izborom u zvanje na užu naučnu oblast spoljna i unutrašnja politika. Kandidatkinja je bila učesnica više međunarodnih naučnih konferencija sa objavljenim radovima, učestvovala je u radnim konferencijama od kojih posebno ističe učešće na SciencePo. u Parizu u novembru 2014. godine, zatim, saradivala je na projektima finansiranim iz međunarodnih fondova, stranih ambasada i bila stalni predavač na diplomatskoj akademiji Friedrich Ebert Stiftung. Položila je državni ispit za rad u javnoj upravi i završila engleski jezik B2 nivo pri „Cambridge center of Banjaluka“. Član je ECPR- European Consortium for Political Research i NISPAcee.-The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe. Živi i radi u Beogradu od 2017. Godine. Obavlja funkciju direktora u građevinskoj firmi.

Spisak objavljenih radova

1. Aulić Ljiljana i Golijan Dragan, Zaštita ljudskih prava i sloboda sa osvrtom na Evropski sud, 1. međunarodna konferencija „*Ljudska prava i slobode*“, zbornik radova, Nezavisni univerzitet, Banjaluka, 2010. str. 123-132.
2. Aulić Ljiljana, Sakan Momčilo, Savremena uloga države u međunarodnim odnosima, Svarog, br. 2., NUBL, Banjaluka 2011. str. 34-51., [UDK 321.01:327](#)
3. Aulić Ljiljana, Bosna i Hercegovina od stabilizacije do evropskih integracija, Prvo međunarodno savjetovanje, Evropska unija uslovi i uslovljavanja, zbornik radova, NUBL, Banja Luka, 2011. str. 164-177. [UDK 327.\(4-672EU\):32\(497.6\)](#)
4. Aulić Ljiljana i Čehulić Vukadinović Lidija, Regionalna politika Evropske unije, Svarog, br.4, NUBL, Banjaluka, 2012., str. 69-82. [UDK 341.217.02 \(4-672EU\)](#); [DOI10.7215/SVR1204069V](#)
5. Aulić Lj., Kalinić Z.: Uloga savjetnika u političkom sistemu, Svarog br.5, NUBL, Banjaluka, 2012., str. 56-77. [UDK 349.22:352.08](#) ; [DOI 10.7251/SVR1205056K](#)
6. Aulić Ljiljana, Politika uslovljavanja u međunarodnim odnosima-slučaj Evropska unija, Svarog br.7., NUBL, Banjaluka, 2013., str. 142-153. [UDK 327.84\(4-672EU\)](#); [DOI 10.7251/SVR1307142A](#); [COBISS.BH-ID3944216](#);
7. Aulić Ljiljana, European union policy of conditioning as a strategy of transformation of West Balkans-consequence and challenges for Bosnia and Herzegovina, International conference: European union –challenges of enlargement and Western Balkans, May 2014., BLC, Banjaluka, [ISSN 0354-9852](#); [DOI 10.7251/AKT1428ENSR064A](#); [UDK 341.217.2 \(4-672EU:4-15\)](#)
8. Aulić Ljiljana, Kalinić Zoran, The principles of good governance and normative elements as a condition of reform public administration in the EU road of Bosnia and Herzegovina, 4th International Conference on Governance in (post)transition, March, 26th, 2015., Otočec, Slovenia,

Znanstvena monografija, Faculty of Organization Studies in Novo mesto, [ISBN:978-961-6974-01-1](#); [Cobiss ID:279815424](#);

9. Aulić Ljiljana, Kalinić Zoran, Institutional design in Bosnia and Herzegovina, International scientific conference „Electoral engineering and competitiveness in post communist Europe, Trnava, Slovakia, on April 21-22,2016, Slovak Journal of Political Sciences [ISSN:1335-9096](#) (online); 1338-3140 (print)

10.Aulić Ljiljana, Kalinić, Zoran, Uticaj reforme javne uprave na demokratizaciju institucija BiH, Second Sarajevo International conference on Social Sciences, Faculty of Business and Administration of IUS in May 17-20,2016, , Proceedings books, [ISBN 978-9958-27-301-8](#); [Cobiss.BH.ID 23013126](#)

11.Aulić Ljiljana, Kalinić Zoran, Uticaj migracija na razvoj Bosne i Hercegovine neiskorišten potencijal, Svarog br. 12, NUBL, Banja Luka 2016., str. 39-52, [UDK 314.15-057.85\(497.6\)](#); [DOI 10.7251/SVR1612039A](#)

12.Ljiljana Aulić, “Reform of Bosnia in Herzegovina public administration in the context European integration”, [UDK 005.591.4:351.076\(497.6\)](#) [DOI 10.7251/EUBSR2016006A](#), BLC, Third international scientific conference “European union- challenges of enlargement and Western Balkans” EUBAL III, 10 th, November, 2016., Book of abstract [ISBN: 978-99938-1-298-2](#) [COBISS-ID 6207768](#)

13. Ljiljana Aulić, “The principles of European administrative space as a transforming factor public administration”, First Mediterranean International Conference on Social Sciences by UDG “Mediterranean Economy, Culture, Architecture and Security, Podgorica, May 20-23 th 2017., Montenegro,[ISBN 978-9940-676-07-0](#) [COBISS.CG-ID 32952080](#)

14. Ljiljana Aulić, “ Europenization and modernization public administration in Bosnia and Herzegovina”, Third Sarajevo International Conference on Social Sciences, “Irregular Migration towards EU and Balkan Countries”, International University of Sarajevo ,April,27-30th, 2017, Sarajevo, [ISSN 0256-6281](#)

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Љиљана Аулић

Број индекса 86/2012

Изјављујем

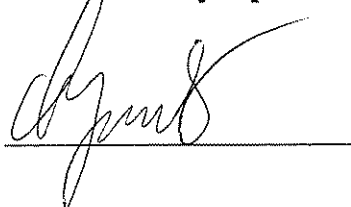
да је докторска дисертација под насловом

„Принципи Европског управног простора и њихова примена у процесу европских интеграција
Босне и Херцеговине“

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 27.06.2022.године



Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Љиљана Аулић

Број индекса 86/2012

Студијски програм међународне и европске студије

Наслов рада „Принципи Европског управног простора и њихова примена у процесу европских интеграција Босне и Херцеговине“

Ментор проф.др Дејан Миленковић

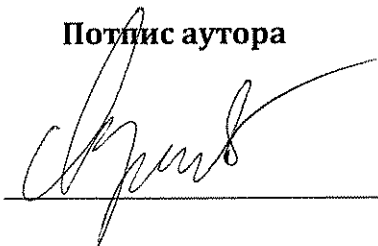
Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 27.06.2022.године



Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Принципи Европског управног простора и њихова примена у процесу европских интеграција Босне и Херцеговине“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.
Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

У Београду, 27.06.2022.године

Потпис аутора

