

УСТАВНОПРАВНИ АСПЕКТИ ПРЕНОСА НАДЛЕЖНОСТИ, ЕФЕКТА ПРЕНОСА И МОГУЋНОСТИ ЊИХОВОГ ПОВРАТА

Др Миле ДМИЧИЋ*

Резиме.

Босна и Херцеговина је конституисана као специфична, сложена државна заједница, са два државотворна, равноправна ентитета – Републиком Српском и Федерацијом Босне и Херцеговине. Циљ је да се покаже да систем подјеле надлежности између субјеката у сложеним државним заједницама представља кључно и најсложеније питање њиховог организовања и функционисања. У вишенационалним заједницама тај систем може побољшати, али и компликовати, међунационалне односе и рјешавање националног питања, чиме проблем добија значајну политичку димензију.

У раду је анализиран пренос надлежности са Републике Српске на институције Босне и Херцеговине и ефекти њиховог преноса и могућности поврата.

С обзиром на то да се статус и природа субјеката сложене заједнице, степен њихове самосталности и систем међусобних односа, изражава кроз уставна рјешења питања подјеле надлежности, то је тежиште овог рада на анализи и имплементацији одредби Устава које се односе на подјелу надлежности између институција БиХ и ентитета. У том смислу, посебна пажња поклоњена је анализи одредби Устава које предвиђају успостављање додатних надлежности институција

* Др Миле Дмичић, професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци

Босне и Херцеговине, односно оснивање нових институција за обављање тих надлежности.

Кључне ријечи: *устав и уставноправно уређење; ревизија устава; сложена држава; дејтонска уставна рјешења; подјела, пренос и њихови ефекти и поврат надлежности; заједничке институције; уставни и редовни судови; високи представник.*

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Подјела надлежности и Уставом успостављени односи између институција БиХ и ентитета су несумњиво сложено, деликатно и суптилно питање, које не подноси пристрасна и необјективна тумачења, импровизације и симплификације. Расподјела надлежности је наше унутрашње питање, питање уставног и правног поретка. Али, то претходно захтијева коначан договор, одабир и потврду модела државног и друштвеног уређења. Зато, и даље остваривање, одбрана и заштита Уставом успостављених институционалних односа, уставног статуса Босне и Херцеговине и ентитета, као и степена њихове самосталности, државности и суверенитета, подразумијева енергично и континуирано анализирање ефеката пренесених надлежности и онемогућавање покушаја олаког мијењања, деградирања и деформисања тих односа противно Уставом утврђеним овлашћењима и поступку.

Много је нејасноћа у приступу реформама на основу којих долази до проширења надлежности и повећања броја институција на нивоу Босне и Херцеговине, јер се, при том, не води довољно рачуна о томе да се тиме повећава издвајање средстава ентитета за њихово организовање и рад.

Не може се прихватити само потреба за новим надлежностима и институцијама без уважавања људских и материјалних капацитета постојећих органа и институција. За евентуална нова проширења потребно је, прије свега, прецизирати начин и обим преноса надлежности, редовна финансијска давања, као и додатна финансијска издвајања средстава из буџета.¹ Зато је потребна цјеловита критичка анализа усвојеног модела подјеле надлежности и објективна оцјена

¹ Види шире: Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2007. годину («Службени гласник БиХ» број 25/07).

његовог остваривања и ефеката одлука о пренесеним надлежностима са ентитета на заједничке органе и институције Босне и Херцеговине.

При томе, неопходно је имати у виду:

- да је промјену, односно пренос постојећих надлежности са ентитета на заједничке институције могуће вршити искључиво промјеном Устава, а да су остали начини промјене – одлукама високог представника, парламента или других органа, као и законом, праксом или судским тумачењем – реална опасност нарушавања успостављене равнотеже, односно поремећаја већ избалансираних међусобних односа уставотворних субјеката сложене државне заједнице;
- да не постоји одређена и ауторитативна институција, државна или уставносудска, за мериторно и објективно рјешавање евентуалних спорова у остваривању подјеле надлежности;
- да институције Босне и Херцеговине немају комплексан приступ и обраду ефективности преноса надлежности почевши од њиховог настанка до учинка, затим који се донесени закон, други пропис или општи акт и установљена институција реално остварује и функционише у интересу ентитета и друштва у цјелини;
- да се због динамичног друштвеног развоја, подјела надлежности не може ријешити једном за свагда и зато је она, по правилу, стално актуелна;
- да је анализом досадашњих заједничких резултата рада новоуспостављених институција на нивоу Босне и Херцеговине потребно утврдити да ли су заједнички органи и институције обезбиједили ефикаснији привредни амбијент и бољи развој, што је било оправдање за њихово формирање.

У пракси, постоји некритичка рецепција и хиперпродукција прописа и институција Босне и Херцеговине са образложењем да од тога зависи ефикасност и успјешност реформских процеса, посебно на путу евроатлантских интеграција. Неоспорно је укључење у европске и евроатлантске интеграције, Свјетску трговинску организацију и друге асоцијације, као главни мотивациони подстицај реформским активностима, али се тиме не може доводити у питање Уставом утврђен поступак преноса надлежности са ентитета на заједничке органе Босне и Херцеговине.

Све то јасно указује на сву штетност тенденције умањења надлежности ентитета и на императивност захтјева да се обустави

ерозија ентитетских надлежности и да се не прихвата ревизија дејтонских рјешења и успостављеног модела сложене државе Босне и Херцеговине са два једнакоправна ентитета – Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине без пуног консензуса ентитета и три конститутивна народа.²

Уставом Босне и Херцеговине успостављени систем подјеле надлежности и односи и пренос надлежности са ентитета на институције Босне и Херцеговине све више има снажно дејство и значајан утицај на даљи укупни - уставни, политички и социјални живот и развој државне заједнице и ентитета и њихову организацију и функционисање. То поготово све више добија значајну политичку димензију, због вишенационалног и вишеконфесионалног састава, што може даље поспјешити и компликовати међуентитетске и међунационалне односе и рјешавање виталних питања у Босни и Херцеговини.³

ПОДЈЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ ИЗМЕЂУ ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ЕНТИТЕТА

Уставом Босне и Херцеговине (члан III) утврђене су надлежности и односи између институција Босне и Херцеговине и ентитета. У надлежности институција Босне и Херцеговине су сљедећа питања: 1) Спољна политика; 2) Спољнотрговинска политика; 3) Царинска политика; 4) Монетарна политика, како је одређена чланом VII; 5) Финансирање институција и међународних обавеза Босне и Херцеговине; 6) Политика и прописи за усељавање, избјеглице и азил; 7) Спровођење кривичних закона и међународном плану и између

² Види шире: Р. Кузмановић, *Нарушавање надлежности између ентитета и Босне и Херцеговине* (стр. 27-35); С. Савић, *О облику државног уређења БиХ* (стр. 70-84); В. Поповић, *Неки аспекти апелационе јурисдикције Уставног суда БиХ у свјетлу подјеле надлежности између институција БиХ и ентитета* (стр. 89-93); П. Кунић, *Односи између институција БиХ и ентитета у домену јавне управе* (стр. 95-100); М. Симовић, *Надлежност Републике Српске и ФБиХ у кривичноправној материји* (стр. 101-109) и др.; *Округли сто Академије наука и умјетности Републике Српске*, књига III, Бања Лука-С. Сарајево, 2000.

³ У сложеним државним заједницама подјела надлежности се врши између субјеката државног карактера, од којих једни представљају цјелину, а други конститутивне дијелове заједнице, али и једни и други имају одређен степен државности и самосталности. Према уставној теорији, подјела надлежности се врши непосредно уставом, с тим што мора бити одређена и ауторитативна институција за објективно и мериторно рјешавање евентуалних спорова о надлежности. Због динамичног друштвеног развоја, подјела надлежности се не може ријешити једном за свагда и зато, по правилу, проблем остаје стално актуелна уставноправна категорија.

ентитета, укључујући и односе са Интерполом; 8) Успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникација; 9) Регулисање саобраћаја између ентитета; 10) Контрола ваздушног саобраћаја.

Такође, Уставом је утврђено да све државне функције и овлашћења која Уставом нису изричито додијељена институцијама Босне и Херцеговине припадаће ентитетима.⁴

Надлежности институција Босне и Херцеговине и надлежности ентитета⁵ утврђене су непосредно Уставом и то - прве методом

⁴ Права и дужности Републике утврђене су чл. 66-68 Устава Републике Српске према којем:

"Права и дужности Републике врше Уставом одређени републички органи.

Људска права и слободе, једнакост пред законом, самосталност и једнак положај предузећа и других организација, уставни положај и права јединица локалне самоуправе основа су и мера овлашћења и одговорности републичких органа" (члан 66).

"Републички органи, у оквиру Уставом утврђених права и дужности Републике, утврђују политику, доносе и извршавају законе, друге прописе и опште акте, врше заштиту уставности и законитости.

Органима и организацијама у општинама може се повјерити извршавање закона и осталих прописа и општих аката из оквира права и дужности Републике.

Законом се уређује одговорност за извршавање закона, других прописа и општих аката (члан 67).

Република уређује и обезбјеђује:

- 1) интегритет, уставни поредак и територијалну целокупност Републике;
- 2) мере из своје надлежности за случај ратног стања и ванредног стања које прогласе институције Босне и Херцеговине, као и мере за случај ванредног стања које прогласе институције Републике Српске;
- 3) уставност и законитост;
- 4) остваривање и заштиту људских права и слобода;
- 5) својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, правни положај предузећа и других организација, њихових удружења и комора, економске односе са иностранством, који нису пренесени на институције Босне и Херцеговине, тржиште и планирање;
- 6) банкарски и порески систем;
- 7) основне циљеве и правце привредног, научног, технолошког, демографског и социјалног развоја, развоја пољопривреде и села, коришћење простора, политику и мере за усмеравање развоја и робне резерве;
- 8) контролу законитости располагања средствима правних лица и прикупљање статистичких и других података од општег интереса;
- 9) организацију, надлежности и рад државних органа;
- 10) систем јавних служби;
- 11) радне односе, заштиту на раду, запошљавање, социјално осигурање и друге облике социјалне заштите, здравство, борачку и инвалидску заштиту, бригу о деци и омладини, образовање, културу и заштиту културних добара, физичку културу;
- 12) заштиту животне средине;
- 13) систем јавног информисања;
- 14) међународну сарадњу, осим оне која је пренесена институцијама Босне и Херцеговине;
- 15) финансирање остваривања права и дужности Републике;
- 16) друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом" (члан 68).

⁵ Појам „подјела” или „расподјела” надлежности редовно се користи када је ријеч о односима у сложеним државама, којима су својственији и адекватнији појмови „повјеравање”, односно „делегирање” надлежности. Босна и Херцеговина по садашњем уставном уређењу је сложена државна заједница са израженим конфедеративним елементима или елементима реалне уније, па

позитивне енумерације, а друге принципом генералне клаузуле, односно пресумпцијом надлежности у корист ентитета, тако да све државне функције и овлашћења која Уставом нису изричито дати институцијама Босне и Херцеговине припадају ентитетима.⁶ У циљу сагледавања досадашњег преноса надлежности, начин и садржај њиховог вршења и поврата, од изузетног је значаја и сљедеће:

- 1) Ентитети имају и значајан степен међународноправног субјективитета, а тиме и одређени уговорни капацитет. То, поред уставног права ентитета да самостално, без било чије сагласности, могу успостављати специјалне паралелне односе са сусједним државама, у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом Босне и Херцеговине,⁷ подразумијева и право да образују ресоре и скупштинска тијела за међународне односе. Несумњиво је да је, према томе, уставни статус ентитета јачи од статуса федералних јединица у било којој федерацији, па је зато и логичан закључак да они имају одређену димензију надлежности у вођењу спољне политике.
- 2) Ентитети могу и да склапају споразуме са другим државама и међународним организацијама уз пристанак Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, чиме они имају могућност посредног учествовања у вођењу спољне политике.

При томе требало би имати у виду садашња уставна рјешења која се односе на сљедеће:

Сваки ентитет ће пружати сву потребну помоћ влади Босне и Херцеговине како би јој се омогућило да испуњава међународне обавезе Босне и Херцеговине, под условом да је за финансијске обавезе које је преузео један ентитет без сагласности другог, а прије избора Парламентарне скупштине и Предсједништва Босне и Херцеговине, одговоран тај ентитет, изузев уколико је та обавеза неопходна за

јој је примјеренији термин „подјела надлежности” и ради поједностављења терминологије и лакше разумљивости, што указује на специфичност надлежности институција Босне и Херцеговине, због чега уставом нису утврђене функције односно права и дужности Босне и Херцеговине.

⁶ Члан III, 3, а) Устава Босне и Херцеговине.

⁷ Види шире: А. Фира, Устав Републике Србије од 2006. године, II књига, УСЕЕ, Нови Сад, 2007, стр. 31. Чланом 4 Устава Републике Српске утврђено је: "Република може, сходно Уставу БиХ, да успоставља специјалне паралелне односе са Савезном Републиком Југославијом и њеним републикама чланицама". Уставном повељом Државне заједнице Србија и Црна Гора прецизирано је да се у случају иступања Црне Горе из Државне заједнице као сљедбеник Државне заједнице универзалног карактера појављује Република Србија.

настављање чланства Босне и Херцеговине у некој међународној организацији.

Ентитети ће обезбиједити сигурне и безбједне услове у оквирима своје надлежности одржавањем установа за спровођење грађанских закона који ће дјеловати у складу са међународно признатим стандардима и уз поштовање међународно призната људска права и основних слобода, споменутих у члану II, и предузимањем других одговарајућих мјера.

Све државне функције и овлашћења која овим Уставом нису изричито додијелена институцијама Босне и Херцеговине припадаће ентитетима.

Ентитети и све ниже заједнице ће у потпуности поштовати овај Устав који превладава неусклађене одредбе закона Босне и Херцеговине и устава и закона ентитета, и одлуке институција Босне и Херцеговине. Општи принципи међународног права представљаће интегрални дио права Босне и Херцеговине и ентитета.

Предсједништво може да одлучи да олакша сарадњу између ентитета по питањима која не спадају у надлежност Босне и Херцеговине према овом Уставу, уколико се један ентитет не противи томе у било ком посебном случају.

Босна и Херцеговина ће преузети надлежност за друге послове о којима се ентитети сложе; за послове које предвиђају Анекси пет до осам Општег оквирног споразума; за послове који су нужни за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног статуса Босне и Херцеговине, у складу са подјелом надлежности између институција Босне и Херцеговине. По потреби се могу установити додатне установе ради обављања тих послова.

У року од шест мјесеци од ступања на снагу овог Устава, ентитети ће започети преговоре са циљем да и друге послове укључе у надлежност Босне и Херцеговине, укључујући ту коришћење енергетских ресурса и сарадњу на привредним пројектима.⁸

Устав Босне и Херцеговине има још двије значајне, али проблематичне и деликатне одредбе. Првом (под насловом "Координација") се омогућава Предсједништву да олакша сарадњу ентитета у стварима које не спадају у надлежност Босне и Херцеговине (III, 4), а другом (под насловом "Допунске надлежности") омогућава се Босни и Херцеговини преузимање одговорности за све друге послове о

⁸ Наведено према поглављу "Надлежности ентитета" у Уставу Босне и Херцеговине, у књизи: Документи Дејтон-Париз, четврто издање, Бања Лука, 2002, стр. 71-73.

којима се ентитети сагласе, затим за послове из анекса од пет до осам, и то за послове неопходне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине, а за чије обављање се могу образовати и додатне институције.⁹

Пренос надлежности од стране Републике Српске до сада је имало третман пристанка ентитета у смислу члана III тачка 5 Устава Босне и Херцеговине који гласи: Босна и Херцеговина ће преузети надлежности и за друге послове о којима се ентитети сложе; за послове које предвиђају анекси пет до осам и за послове који су нужни за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног статуса Босне и Херцеговине. По потреби се, како је Уставом предвиђено, могу установити додатне установе ради обављања тих послова. У домену подјеле надлежности стога је наглашена проблематичност категорије «додатних надлежности». При томе, запоставља се чињеница да се у Уставу сусрећу два основа за делегацију надлежности ентитета институцијама Босне и Херцеговине, али без могућности делегације у обрнутом смјеру. Први основ је изражен веома специфичном и неуобичајеном формулацијом да Предсједништво може одлучити да олакша сарадњу између ентитета у стварима које према Уставу не спадају у надлежности Босне и Херцеговине, уколико се један од ентитета у датом случају не противи. Други основ садржан је у уставној одредби према којој ће Босна и Херцеговина преузети одговорност и за друге послове о којима се ентитети договоре. Ова одредба не изазива спорења пошто је јасно да до преношења послова може доћи само споразумном одлуком ентитета, али јој се може приговорити за инсуфицијентност пошто се не изјашњава у ком правном облику и на ком институционалном нивоу се такав споразум ентитета постиже.

Сматрамо да ове уставне одредбе и даље изазивају недоумице и различите правне и политичке интерпретације.¹⁰

Кључно рјешење Устава у подјели надлежности садржано је у одредби којом је утврђен принцип претпоставке надлежности у корист ентитета, тако да све државне функције и овлашћења која Уставом нису

⁹ Члан III, 5, а) Устава Босне и Херцеговине. Напомињемо да је неусвојеним приједлогом амандмана на Устав Босне и Херцеговине од 26. априла 2006. године било предвиђено да «надлежности које су пренесене на државни ниво могу се вратити назад ентитетима уз једногласан престанак државе и оба ентитета».

¹⁰ Користе се правно уобичајени, у науци федерализма прихваћени појмови као што су: позитивна енумерација; пресумпција надлежности; искључиве, односно потпуне надлежности; заједничке, односно мјешовите, паралелне или конкурентне надлежности и друге.

изричито дата институцијама Босне и Херцеговине припадају ентитетима (III, 3, а).

Додатне надлежности су посебно проблематично и осјетљиво питање, јер мијењање усвојене подјеле надлежности може озбиљно пореметити Уставом утврђену равнотежу између државотворних субјеката у Босни и Херцеговини и посебно стимулирати тенденције централизације и унитаризације. Додатне надлежности могу бити извор и за битно проширење и умножавање надлежности институција Босне и Херцеговине, јер је и по том основу донесено низ нових закона, других прописа и општих правних аката, као и успостављен већи број нових, додатних институција - министарстава, завода, агенција на нивоу Босне и Херцеговине, па и њихових подручних органа у ентитетима. Настављање ове тенденције може бити штетно не само за ентитет – његов уставноправни статус и овлашћења, него и за цјелину већ успостављених односа у Босни и Херцеговини.

НАЈБИТНИЈЕ НАДЛЕЖНОСТИ ПРЕНЕСЕНЕ СА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ НА ЗАЈЕДНИЧКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ БиХ

Органи и институције Републике Српске првобитно морају идентификовати пренесене надлежности, њихове политичке и материјалне ефекте, доносиоце одлука, потписнике споразума, протокола, меморандума и других аката.¹¹ Првенствено ради се о томе да је користећи само формалноправни основ у Уставу Републике (члан 70 став 1 тачка 2) и могућност преноса надлежности предвиђену чланом III тачка 5а и члана IV тачка 4е Устава Босне и Херцеговине, закључком односно одлуком Народна скупштина Републике Српске, законима Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, одлукама високог представника у Босни и Херцеговини или на други начин, пренесене су надлежности из сљедећих области:

1. **Индиректно опорезивање.** Народна скупштина Републике Српске је дала сагласност да се надлежности из области индиректног опорезивања у оквиру система пореске политике (члан 68 став 3 тачка 7 Устава Републике Српске) пренесу на Парламентарну скупштину Босне и Херцеговине, како би се омогућило разматрање и усвајање Закона о

¹¹ Види шире: Извјештај о ефектима одлука о преносу овлашћења са Републике Српске на заједничке органе БиХ, материјал Владе Републике Српске од марта 2006. године.

систему индиректног опорезивања у Босни и Херцеговини (број: 01-1005/03 од 30. октобра 2003. године), а да при томе, није мијењан члан 68 став 1 тачка 7 Устава Републике Српске, према којем Република Српска уређује и обезбјеђује "банкарски и порески систем."

Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, у јуну 2003. године, усвојила је Прелазни закон о спајању царинских управа и оснивању Управе за индиректно опорезивање,¹² којим се оснива јединствена царинска управа Босне и Херцеговине, чији је назив Управа за индиректно опорезивање.

Народна скупштина, на сједници одржаној 30.10.2003.године „на основу члана 70. став 1. тачка 2. Устава Републике Српске, а у вези са чланом III тачка 5/а и члана IV тачка 4/е Устава Босне и Херцеговине...“ донијела је одређене Закључке.¹³ У овим закључцима Народна скупштина је изразила сагласност да се надлежност из области индиректног опорезивања у оквиру система пореске политике (члан 68 став 3 тачка 7 Устава Републике Српске), пренесе на Парламентарну скупштину Босне и Херцеговине, како би се омогућило разматрање и усвајање закона о систему индиректног опорезивања у Босни и Херцеговини.

Поставља се питање да ли је наведеним Закључком повријеђен члан 68 став 3 тачка 7 Устава Републике Српске који предвиђа да Република уређује и обезбјеђује банкарство и порески систем, односно да ли се одлуком Народне скупштине у форми закључка, без промјене Устава Републике Српске, из пореског система Републике могао „изузети“ дио, односно област, индиректног опорезивања.

2. Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине.

Народна скупштина Републике Српске је дала сагласност на успостављање овог Савјета. Тако у Уставу Републике Српске и даље у члану 121а стоји да Република Српска има Високи судски и тужилачки савјет чије се оснивање, организација и надлежност уређује законом.

3. Област одбране.

Народна скупштина Републике Српске је прихватила да се надлежности из области одбране Републике Српске пренесу на заједничке органе и институције Босне и Херцеговине, како би се омогућило спровођење процедуре у вези са Законом о одбрани Босне и Херцеговине и Законом о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине (број: 01-511/05 од 30. августа 2005. године).

¹² («Службени гласник Босне и Херцеговине» бр. 18/03).

¹³ («Службени гласник Републике Српске» бр. 95/03).

Амандманима на Устав Републике Српске (бр. 114 до 121) брисане су одредбе које се односе на надлежност Републике Српске у области одбране, овлашћења предсједника Републике Српске, право Републике Српске да има своју војску, да војском командује Предсједништво БиХ.

Најкомплексније питање је пренос и остваривање надлежности у области одбране. Формирано је Министарство одбране БиХ, у чијем саставу су Заједнички штаб Оружаних снага Босне и Херцеговине и Оперативна команда у оквиру Заједничког штаба ОС БиХ, а што је нормативно-правно регулисано доношењем Амандмана 115 до 120 на Устав Републике Српске, Закона о одбрани Босне и Херцеговине и Закона о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине. Високи представник је предложио Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине Закон о обавјештајно-безбједносној агенцији Босне и Херцеговине, да би Парламентарна скупштина у марту 2004. године усвојила Закон о обавјештајно-безбједносној агенцији Босне и Херцеговине.¹⁴

4. Обавјештајно-безбједносни послови. Усвајањем Закона о државној агенцији за истрагу и заштиту (СИПА), МУП Републике Српске, као орган безбједности, изгубио је дио овлашћења и надлежности, јер је наведеним законом, основана нова управна организација БиХ, организована као полицијски орган, ради обављања полицијских послова на територији Републике Српске, а до тада на територији Републике Српске полицијске послове је обављао искључиво МУП-а Републике Српске. За разлику од области одбране, гдје је Народна скупштина амандманима мијењала Устав Републике Српске, доносила одређене законе, чиме је омогућен пренос надлежности на Босну и Херцеговину, у наведеним примјерима то није био случај.

5. Јавна управа. Имлементација извршне власти и функционална ревизија јавне управе праћена је захтјевима за формирањем министарстава, односно за проширењем Савјета министара уз повећање капацитета и способности у областима: пољопривреде и енергетике; здравства и социјалне политике; образовања и запошљавања; заштите животне средине; јавних финансија; полицијских снага; повратка избјеглих и расељених лица.

6. Законодавна дјелатност. Пакет закона за брзи почетак Савјета министара или тзв. "Билтов пакет за брзи почетак" обухватао

¹⁴(«Службени гласник БиХ» бр. 12/04).

је: 1) Закон о спољнотрговинској политици; 2) закон о царинској политици; 3) Закон о спољном дугу; 4) Закон о царинској тарифи; 5) Закон о политици директних страних улагања.

7. Мапа пута у Европску унију за Босну и Херцеговину захтијевала је остваривање сљедећих активности:

Политички кораци: усвајање Изборног закона и обезбјеђивање финансија за изборе; усвајање Закона о државној служби; успостављање Сталног секретаријата Предсједништва; договор о предсједавању Савјетом министара и усвајање неопходних амандмана на законе и процедуре; усвајање нових Правила и процедура за Парламентарну скупштину; усвајање јединственог пасоша; спровођење Закона о ДГЦ и осигуравање финансирања; додјељивање довољно средстава Уставном суду Босне и Херцеговине.

Економски кораци: укинати заводе за платни промет; успоставити Трезор БиХ; уклонити све трговинске баријере између ентитета; успоставити јединствен бх. Институт за стандардизацију; усвајање Закона о конкуренцији и заштити потрошача; спровести Закон о директним страним улагањима и усвојити Закон о реституцији.

Кораци на пољу демократије, људских права и владавине закона: спровођење имовинских закона; снажнији ангажман на свим нивоима ради стварања услова уз одржив повратак; спровођење одлуке институција које се баве људским правима и осигурање адекватног финансирања; одобрење и спровођење закона о судијама у Републици Српској; сарађивање са ОХР-ом на спровођењу Јавног телевизијског сервиса БиХ и ентитетском нивоу.

Усвојено је 16 обавеза из Студије изводљивости које претходе потписивању самог Споразума о стабилизацији и придруживању: испунити преостале услове и међународне обавезе; ефикаснија управа; ефикаснија јавна управа; европске интеграције; ефикасне законске одредбе којима се гарантују људска права; ефикасно судство; борба против криминала, посебно организованог криминала; миграције и азил; реформа царинског и пореског система; буџетска легислатива; буџетска пракса; поуздана статистика; цјеловита и конзистентна трговинска политика; интегрисано енергетско тржиште; развити БиХ јединствени економски простор; јавни РТВ сервис.

Прије израде и усвајања Студије изводљивости, Босна и Херцеговина је добила велик број нових надлежности и институција, па су формиране: Агенција за државну службу БиХ; Стални секретаријат у Предсједништву БиХ; Државни трезор; Савјет за ратне злочине у

оквиру Суда БиХ; Комисија за истраживање догађаја у Сребреници 10-19. јула 1995. године, Дирекција за имплементацију CIPS пројекта; Институт за стандарде БиХ; Институт за мјеритељство БиХ; Институт за интелектуално власништво БиХ; Јединица за планирање економске политике при Кабинету предсједавајућег Савјета министара БиХ; Комисија за људска права при Уставном суду; Јединствени Високи судски и тужилачки савјет БиХ; Агенција за заштиту података БиХ; Агенција за информатичко друштво (Information Society Agency) БиХ; Управа за индиректно опорезивање БиХ; Јединица одговорна за израду консолидованог рачуна СМ-а; Државна управа за заштиту биља БиХ; Независни оператор систем на државном нивоу (ISO); Државна електроенергетска регулаторна комисија – DERK; Институт за акредитовање БиХ; Јединствена преносна компанија БиХ; Конкурентски савјет БиХ; Агенција за јавне набавке БиХ; Тијело за ревизију набавки БиХ.

Новим законима Босне и Херцеговине регулисане су области: конкуренције; заштите потрошача; ветеринарства; фитосанитарне заштите; директних страних улагања; акредитовања; интелектуалног власништва, стандардизације и мјеритељства.

Након израде и усвајања Студије изводљивости, заједнички органи Босне и Херцеговине добили су надлежности у области: судства и тужилаштва; пореске и царинске политике; статистике; одбране; људских права; јавних набавки; сигурности хране.

8. Економска и финансијска област. Пријемом у Савјет Европе (Стразбур, 24. априла 2002. године), Босна и Херцеговина је на основу мишљења Парламентарне скупштине Савјета Европе прихватила низ постпријемних обавеза које је потребно испунити у одређеним роковима:

- 1) У нормативном регулисању буџета, у складу са потребама европске интеграције БиХ, извршена је измјена и допуна Закона о буџетском систему Републике Српске, у смислу прописивања законске обавезе израде Документа оквирног буџета, као основног документа буџетирања. То је спроведено доношењем Закона о измјенама и допунама Закона о буџетском систему Републике Српске (20. јуни 2005. године), што обухвата републички буџет, буџет општина и градова и ванбуџетске фондове на основу чега се добије консолидовани буџетски оквир за период за који се израђује документ оквирног буџета.

- 2) У оквиру дотадашњег дјелокруга рада Сектора за спречавање прања новца и јавних набавки извршен је пренос надлежности на институције Босне и Херцеговине и то: нормативно-правни пренос из области јавних набавки доношењем новог Закона о јавним набавкама БиХ; нормативно-правни пренос из области спречавања прања новца, доношењем Закона о спречавању прања новца. За спровођење ових закона, формиране су нове институције на нивоу Босне и Херцеговине.¹⁵

Народна скупштина Републике Српске је усвојила одговарајуће законе о престанку важења дотадашњих закона, и то: Закона о престанку важења Закона о спречавању прања новца Републике Српске, Закона о престанку важења Закона о поступку набавке робе, услуга и уступања радова Републике Српске.

Потом је донесен Закон о државном дугу и гаранцијама Босне и Херцеговине за потребе трговања државним хартијама од вриједности у Босни и Херцеговини. Након тога су основане: Агенција за осигурање депозита Босне и Херцеговине, усвајањем Закона о осигурању депозита у банкама Босне и Херцеговине; Агенција за осигурање Босне и Херцеговине, усвајањем Закона о Агенцији Босне и Херцеговине као кривног закона о осигурању; Извозно-кредитна агенција Босне и Херцеговине са сједиштем у Сарајеву и филијалама у Бањој Луци и Мостару, усвајањем Закона о оснивању Извозно-кредитне агенције Босне и Херцеговине од стране Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

9. Унутрашњи послови и безбједност. Доношењем Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине, којим је основано Министарство безбједности, децидирано је прописано да Министарство безбједности БиХ: «проводи политику усељавања и азила БиХ и уређује процедуре везано за кретање и боравак странаца у БиХ», чиме је надлежност Министарства унутрашњих послова Републике Српске, из домена наведених послова и задатака, пренесено на Министарство безбједности као институције БиХ.

Такође, доношењем Закона о кретању и боравку странаца и азилу прописана је обавеза Министарству безбједности да у року од

¹⁵ Закони и институције БиХ захтијевају комплексан приступ и обраду ефеката преноса надлежности почевши од настанка, до учинка који донесени закон или институција реално остварује у интересу друштва. Савјет министара, као орган нема посебног наслова у Уставу БиХ, већ је означен као поднаслов у оквиру Предсједништва, иако се данас од стране појединих међународних институција назива владом Босне и Херцеговине.

шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона успоставе основне унутрашње организационе јединице за спровођење политике усељавања и азила, боравка и кретања странаца у БиХ, у складу са Законом о министарствима и другим органима управе БиХ и Одлуком о начину организације министарстава и других органа управе БиХ.

Република Српска је пренијела значајан дио своје надлежности на заједничке институције Босне и Херцеговине у области унутрашњих послова и то: кретање и боравак странаца; послове држављанства, упис и евиденција грађана, заштита личних података, пријављивање пребивалишта и боравишта, личне исправе и поступак евиденције и регистрације возила; кривична дјела против човјечанства и вриједности заштићених међународним правом; послови државне граничне службе; послови истраге и заштите; физичке и оперативне заштите у покрету. На нивоу Босне и Херцеговине донесен је низ прописа и то: Закон о јединственом матичном броју; Закон о личној карти држављана БиХ; Закон о пребивалишту и боравишту држављана БиХ; Закон о држављанству БиХ; Закон о путним исправама БиХ; Закон о издавању службених пасоша и виза.

Из надлежности Министарства унутрашњих послова Републике Српске на граничним прелазима и у зони од десет км од границе изузетно је: одобравање преласка границе; прегледавање докумената на граничним прелазима; спречавање недозвољеног уласка у БиХ; трагање за лицима у граничном појасу.

Државна гранична служба је преузела послове из области истраге и кажњавања за кривична дјела и прекршаје усмјерене против безбједности границе и вршења послова граничне службе, превоза роба без одговарајуће документације и других начина којима се крше важеће забране.

Ступањем на снагу Закона о државној агенцији за истраге и заштиту и потписивањем Меморандума о сарадњи, пружању помоћи и међусобној координацији послова из заштите лица и објеката Државна агенција за истраге и заштиту преузела је послове физичке и оперативне заштите у покрету на територији БиХ министара у Савјету министара Босне и Херцеговине.

У циљу почетка преговора о стабилизацији и придруживању са Европском унијом у октобру 2005. године потписан је Споразум о реструктуисању полицијских структура у Босни и Херцеговини који представља основу да се у наредних пет година изврши структурална реформа полиције. Успостављена су три принципа: 1) државни буџет и законодавно регулисање на нивоу БиХ, 2) политичко неуплитање у

оперативни рад полиције и 3) стварање функционалних локалних подручја, која неће прелазити ентитетске линије разграничења.

Република Српска је дала сагласност да заједничко тијело на нивоу БиХ припреми план имплементације полицијске реформе и да се одлуке доносе консензусом, да се реформа може вршити у складу са Уставом, да се не смије реметити постојећи судски и тужилачки систем, те да се не смије укидати и мијењати границе надлежности ентитетских полиција, као гаранција безбједности грађана.

Народна скупштина је посебно изразила опередијеленост за европски пут Републике Српске и Босне и Херцеговине и што скорије потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом. Посебно је наглашено да се у процесу реформе могу и морају очувати и Полиција и Министарство унутрашњих послова Републике Српске, са својим јасно одређеним надлежностима, у систему полицијских структура Босне и Херцеговине. Зато, у случају утврђивања било којег конкретног приједлога модела полицијских структура у Босни Херцеговини, Народна скупштина, прије свог коначног изјашњавања, мора имати у виду да је према члану 68 тачка 2) Устава Републике Српске безбједност у њеној надлежности и да може искористити право да грађане Републике Српске позове на изјашњавање путем референдума о предложеном моделу, у складу с Уставом и законом.

10. Заштита људских права и слобода. Законом о измјенама и допунама Закона о Омбудсману за људска права Босне и Херцеговине, који је усвојила Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине,¹⁶ створене су обавезе за парламенте ентитета и то:

- 1) Парламенти су у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона требали донијети одлуку о критеријима за обављање дужности омбудсмана и замјеника омбудсмана у прелазном периоду. Законом је утврђено да дужност омбудсмана у Републици Српској у прелазном периоду, до 31.12.2006. године, обавља већ изабрани омбудсман, а дужност замјеника досадашњи замјеници. Босна и Херцеговина и Федерација практично се морају довести у позицију у којој је Република Српска, тј. да имају омбудсмана и два замјеника, а не три омбудсмана као сада. То значи да у задатом року на нивоу Босне и Херцеговине треба да постоје

¹⁶ ("Службени гласник Босне и Херцеговине" број 32/06 од 25.4.2006. године)

три омбудсмана и шест замјеника и да сви имају статус прелазних до 31.12.2006. године.

- 2) Према члану 19 Закона, до 31.12.2006. године ентитети су били дужни донијети законе који утврђују престанак функционисања ентитетских омбудсмана и којима се њихова надлежност преноси на институцију омбудсмана Босне и Херцеговине.

Омбудсман Босне и Херцеговине и ентитетски омбудсмани редовно су сарађивали све до престанка постојања ентитетских омбудсмана 31. децембра 2006. године, а сарадња је обухватала размјену искустава и усклађивање праксе и сачињавање почетног оквира за будуће функционисање институције омбудсмана на нивоу Босне и Херцеговине.

За именовање омбудсмана, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине је основала посебну комисију, која је требало да након проведене процедуре, утврди листу кандидата који испуњавају услове утврђене овим законом.

Међутим, поставља се питање оправданости престанка рада Омбудсмана Републике Српске провођењем наметнутог Законом о измјенама и допунама Закона о Омбудсману за људска права БиХ.

11. Правосудни испити. Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине донијела је Закон о правосудном испиту, обавезујући ентитете да са овим законом ускладе своје законе о правосудном испиту. Напомињемо да су према члану 121 до 131 Устава Републике Српске судови и тужилаштва у искључивој надлежности ентитета.

12. Привреда, енергетика и развој. Према временском распореду пројекта Струја III, ентитети су требали усвојити планове за реструктурирање и приватизацију до 1. марта 2002. године. На основу података датих у Студији "Акциони план Републике Српске за реструктурирање и приватизацију електроенергетског сектора у Босни и Херцеговини" ("План"), донесена је и законска регулатива према којој је пренесен дио надлежности на ниво Босне и Херцеговине. Тако су донесени: Закон о преносу, регулатору и оператору система електричне енергије у БиХ ("Службени гласник БиХ број 7/02 и 13/03"); Закон о оснивању компаније за пренос електричне енергије у БиХ ("Службени гласник БиХ број 35/04"); Закон о оснивању независног оператора система за преносни систем у БиХ ("Службени гласник БиХ број 35/04"). У складу са донесеном законском регулативом на нивоу Босне и

Херцеговине формиран су Јединствена електропреносна компанија на нивоу БиХ и Независни оператор система за преносни систем у БиХ.

13. Ресор енергената. Крајем 2002. године Савјет министара Босне и Херцеговине донио је Одлуку о квалитету течних нафтних горива ("Службени гласник БиХ" број 27/02, 28/04, 16/05, 14/06 и 22/07), а њена имплементација почела је почетком 2003. године. Овај подзаконски акт је у складу са еколошким захтјевима који се односе на смањење емисије загађујућих материја (сумпора, олова, фосфора, бензина и др.), а допринос је испуњењу међународних обавеза које произилазе из КУОТО протокола.

Почетком 2003. године Европска унија је започела са имплементацијом пројекта "Подршка Европске уније регионалном економском развоју у БиХ". Пројекат је припремљен у оквиру програма CARDS. По завршетку пројекта успостављено је пет развојних агенција: Сјеверозападна економска регија (АРДА), сједиште Бања Лука; Сјевероисточна економска регија (НЕРДА), сједиште Тузла; Централна БиХ регија (РЕЗ), сједиште Зеница; Сарајевска економска регија (СЕРДА), сједиште Сарајево; Херцеговачка економска регија (РЕДАХ), сједиште Мостар.

14. Пољопривреда, шумарство и водопривреда. Надлежности које су пренесене на државни ниво регулисане су сљедећим законима: Законом о заштити здравља БиХ; Законом о фитофармацеутским средствима; Законом о сјемени и садном материјалу пољопривредних биљака БиХ; Законом о минералним ђубривима БиХ и Законом о заштити нових сорти биљака Босне и Херцеговине. Из надлежности ресора за прехранбену индустрију, индустрију сточне хране и индустрије пића, пренијете су надлежности усвајањем Закона о храни од стране Парламентарне скупштине БиХ.

15. Здравство и социјална заштита. Експерти Европске комисије су израдили документ Функционални преглед здравственог сектора у БиХ у којем је, поред осталог, предвиђено да се у оквиру Министарства цивилних послова БиХ оснује одјел за здравство у чијој ће се организационој структури наћи сљедеће агенције, односно институције: Агенција за акредитацију и квалитет БиХ; Агенција за лијекове БиХ; Агенција за здравствено осигурање БиХ; Агенција за јавно здравство БиХ; БиХ инспекторат; Завод за заштиту од радијације БиХ. У том правцу Министарство цивилних послова БиХ је усвојило Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних

мјеста у оквиру којег је формиран сектор здравства и примљен одређен број радника за преузимање обављања послова наведених у датој организационој структури у области здравства. Такође, уз подршку и координацију ОХР-а и учешће ентитета и Брчко Дистрикта припремљен је Закон о лијековима и медицинским средствима БиХ.

16. Рад и борачко инвалидска заштита. У оквиру законских прописа и подзаконских аката којим је дефинисана ресорна надлежност овог Министарства, није било преноса надлежности на ниво БиХ у периоду од 2000. године до 30.6.2007. године.

17. Трговина и туризам. Одлуком о класификацији робе на режиме извоза и увоза, објављене у "Службеном гласнику БиХ" број 22/02, утврђене су обавезе министарстава ентитета у погледу издавања одговарајућих сагласности и дозвола за увоз или извоз одређених производа разврстаних према индивидуалним режимима. Одлуку је донио Савјет министара БиХ на основу члана 6 став 5 Закона о спољнотрговинској политици БиХ ("Службени гласник БиХ број 7/98).

18. Саобраћај и везе. У области телекомуникација, Законом о комуникацијама БиХ ("Службени гласник БиХ" број 71/02), који је донио високи представник, већину надлежности и регулативу у овој области преузела је Регулаторна агенција за комуникације РАК, на нивоу БиХ. Ентитетима није остала ниједна надлежност, јер је Закон о комуникацијама Републике Српске готово у цијелости стављен ван снаге.

У области јавног емитовања, поред Закона о РТВ Републике Српске, усвојен је и Закон о јавном РТВ сервису БиХ и регулисана је расподјела прихода од таксе на цијелој територији БиХ за сва три јавна сервиса.

19. Економски односи и координација. Ступањем на снагу Закона о измјенама и допунама Закона о политици директних страних улагања у БиХ ("Службени гласник БиХ" број 13/03 од 19. маја 2003. године) и Закона о измјенама и допунама Закона о страним улагањима ("Службени гласник Републике Српске" број 24/04), те Одлуке о оснивању и раду представништава страних лица у Босни и Херцеговини ("Службени гласник БиХ број 15/03 од 5. јуна 2003. године), надлежност за поступање по питању регистрације страних улагања, односно регистрације представништава страних лица у БиХ, пренесена је на Министарство спољне трговине и економских односа БиХ.

Народна скупштина Републике Српске на сједници одржаној дана 28.11.2006. године донијела је Закон о стављању ван снаге Закона о спољнотрговинском пословању Републике Српске, који је објављен у "Службеном гласнику Републике Српске" број 5/93 ("Службени гласник Републике Српске" број 123/06).

Законом о Агенцији за осигурање у Босни и Херцеговини ("Службени гласник БиХ" број 12/04) основана је Агенција за осигурање у БиХ.

Биро за зелене карте основан је с циљем да издаје зелене карте и њене чланице су и осигуравајуће организације из Републике Српске. Биро за зелене карте БиХ регистрован је као удружење грађана, те је потребно законом регулисати његову улогу и надлежности, а имајући посебно у виду члан 10 Закона о Агенцији за осигурање у Босни и Херцеговини ("Службени гласник БиХ" број 12/04), којим је предвиђено да ова Агенција прати рад Бироа за зелене карте у Босни и Херцеговини у складу са законима и прописима који се примјењују на активности Бироа за зелене карте у Босни и Херцеговини.

20. Друмски саобраћај. На основу члана 3 тачка (х) Анекса 4 Мировног споразума 2002. године донесен је од стране институција БиХ Закон о међународном и међуентитетском превозу и друмском саобраћају («Службени гласник БиХ», број 01/02), чиме је дио надлежности пренесен на Министарство комуникација и транспорта БиХ;

21. Жељезнички саобраћај. На основу Анекса 9 Споразума о миру у БиХ, 1998. године успостављена је Босанско-херцеговачка жељезничка јавна корпорација као дио транспортне корпорације; 2003. године Министарство комуникација и транспорта БиХ је преузело надлежност дату у члану 3 тачке (х) и (ј) Анекса 9 Мировног споразума, а потом је донесен Закон о жељезницама БиХ којим је успостављен заједнички Регулаторни одбор за послове издавања и контролисања лиценци, сертификата о безбједности и оспособљености менаџера инфраструктуре и жељезничких оператора у ентитетима, а исто представља обавезу за жељезнице које желе имати слободан приступ европској жељезничкој мрежи.

22. Ваздушни саобраћај. На основу члана 3 тачка (ј) Анекса 4 Мировног споразума, 1999. године донесен је Закон о ваздухопловству у БиХ, а 2004. године и нови Закон о ваздухопловству БиХ на основу кога је умјесто на Савјета министара БиХ надлежност и одговорност за

контролу ваздушног саобраћаја пренесена на Министарство комуникација и транспорта, односно на Дирекцију за цивилно ваздухопловство БиХ која је у саставу овог министарства.

23. Поштански саобраћај. Закон о поштама БиХ донесен је 2005. године, а на основу њега Агенција за поштански саобраћај БиХ.

Високи представник у Босни и Херцеговини је имао значајну улогу у успостављању нормативних и институционалног система у БиХ: доношењем уставних амандмана на Устав Републике Српске, законских и подзаконских аката, званичних тумачења прописа, промоцијом реформи, мјера и активности, те доношењем одлука о смјењивању лица, забрани рада, кандидовања и политичког ангажовања. Акти високог представника у форми закона доношени су на два начина – у облику закона или одлука којима се проглашавало доношење одређених закона, које је Народна скупштина Републике Српске имала обавезу да усвоји у истовјетном облику.

Потребно је имати у виду и то да је Парламентарна скупштина Европе, својом резолуцијом 1513/06, позвала органе и институције Босне и Херцеговине да најкасније до октобра 2010. године израде и усвоје нови Устав, да би:

- механизам етничке заступљености замијенили заступљеношћу по грађанском принципу, првенствено тако што ће се укинути уставна дискриминација "осталих";
- пронашли ефикасне и рационалне процедуре за доношење одлука, које се неће жртвовати принципу укључивања представника сваког конститутивног народа у сваку одлуку;
- ревидирали територијалну организацију државе и њену подјелу на ентитете, кантоне и општине, те извршили прерасподјелу надлежности између државе и нижих нивоа, с циљем повећања ефикасности и одрживости;
- размотрили како да интегришу Дистрикт Брчко БиХ;
- усвојили и/или провели, што је могуће прије, закони на државном и ентитетском нивоу, који су неопходни за испуњење преосталих обавеза према Вијећу Европе, и то конкретно:
 - * донијели законе о високом образовању који укључују акредитацију и финансирање на нивоу државе;
 - * донијели законе на нивоу државе о основном и средњем образовању, са циљем уклањања етничке сегрегације у школама;

- * донијели подзаконске акте о одрживом јавном радио-телевизијском сервису;
- * провели полицијску реформу, у складу са три принципа које је поставила Комисија Европске уније;
- * извршили реформу локалне власти, посебно у Федерацији БиХ, и провели уједињење Мостара;
- * провели законе потребне за дјелотворну заштиту права свих мањина;
- * формирали врховни суд на нивоу државе да би унаприједили реформу правосуђа.

Такође, органима власти Босне и Херцеговине указано је на потребу да ревидирани документи – Европска социјална повеља (ЕТС бр. 163), Европска повеља о регионалним или мањинским језицима (ЕТС бр. 148) и Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи територијалних заједница или власти (ЕТС бр. 106) – требају бити ратификовани, те да се провјери компатибилност свих закона са одредбама Европске конвенције о људским правима (ЕТС бр. 5).

У првом реду, сагледавање најважнијих пренесених или преузетих надлежности са Републике Српске на институције Босне и Херцеговине потврђује оправданост захтјева за темељиту анализу начина њиховог преноса, ефеката или неуспјеха и могућности њиховог поврата. Ово тим више што Устав Републике Српске регулише права и дужности Републике и не предвиђа овлашћења појединих државних органа да одлучују о било ком облику делегације права и дужности Републике заједничким институцијама Босне и Херцеговине. Стога, таква делегација могућа је само амандманима на Устав Републике Српске, којима би се утврђивала делегација, њен облик и трајање. Ово важи и за стицање нових надлежности заједничких институција Босне и Херцеговине, по основу координације из тачке 4 и додатних надлежности из тачке 5 члана III 3 Устава Босне и Херцеговине.¹⁷

С обзиром на то да Босну и Херцеговину чине два ентитета и три конститутивна народа, без сагласности оба ентитета и сагласности

¹⁷ То је уједно и једини, de iure гледано, могући, исправан и дозвољен пут делегације надлежности са Републике Српске на заједничке институције Босне и Херцеговине. Проф. Петар Кунић сматра да је за „преузимање надлежности ентитета потребно прибавити валидну вољу ентитета која се изражава одлуком Народне скупштине и то квалификованом 2/3 већином с обзиром на то да је у питању уставна материја," те закључује да „нема сумње да о питањима као што су промјене Устава којима се дира у статус ентитета, шире надлежности Босне и Херцеговине, узимају одређени послови од ентитета, морају одлучивати субјекти предвиђени уставима ентитета и то по истом поступку који је предвиђен за промјене њихових устава.

њихових конститутивних народа, дакле, консензуса, не би смјело доћи до промјене надлежности којом би се угрожавали интереси било којег ентитета и било којег конститутивног народа. Међутим, пренос надлежности и уставних овлашћења вршен је у различитим формама: одлукама и закључцима ентитетских парламената, амандманима на уставе ентитета, споразумом између ентитетских влада и Савјета министара или само усвојеним законима у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине.

У институцијама БиХ, у начину одлучивања, постоје механизми заштите интереса конститутивних народа. Приликом одлучивања у оба дома Парламентарне скупштине БиХ, већинска одлука мора у себи садржавати одређен број гласова представника сваког конститутивног народа и посланика и делегата са територије сваког ентитета, а у Дому народа, од стране делегата из реда конститутивних народа, предложена одлука може бити проглашена деструктивном по виталне интересе бошњачког, српског или хрватског народа. За успостављање додатних надлежности и нових институција, посредно је ипак потребна сагласност ентитета и конститутивних народа, која се манифестује кроз систем одлучивања у домовима Парламентарне скупштине приликом усвајања закона.

Имајући у виду одредбе члана III 3 5а, али и одредбе члана IV 4е) Устава Босне и Херцеговине, које се односе на надлежност Парламентарне скупштине за „друга питања нужна за обављање својих дужности, или која су јој додељена међусобним споразумима ентитета“, може се закључити да је већ приликом његовог доношења и потписивања „отворена могућност његових измјена и допуна у оквиру њега самог, дакле без формалноправног мијењања самог Устава.“ Стога су у Уставу и предвидјели флексибилне механизме и норме као што је она предвиђена чланом III 3 5а Устава, које омогућавају да Босна и Херцеговина преузме и добије нове надлежности.¹⁸

У основи, самим успостављањем додатних надлежности и оснивањем нових институција Босне и Херцеговине, дошло је до промјене Устава БиХ који више нормативно не одговара стварном, фактичном стању.¹⁹ Нове институције Босне и Херцеговине

¹⁸ Замјеник секретара Венецијанске комисије Савјета Европе, Томас Маркерт, на научном скупу 2005. године, закључује да је „било пожељно и чак потребно пренијети додатна овлашћења на државни ниво и да је још у вријеме када је закључен Дејтонски споразум било могуће предвидјети да ће доћи до таквих преноса“.

¹⁹ Тако су законима успостављени Суд Босне и Херцеговине, Тужилаштво Босне и Херцеговине, Државна гранична служба, Управа за индиректно опорезивање.

успостављене су вољом домаћих власти, али и оне које је успоставио високи представник, доношењем односно наметањем закона. Међутим, када се говори о новим институцијама Босне и Херцеговине, успостављеним након потписивања Општег оквирног споразума за мир у БиХ, потребно је имати у виду да су поједине институције успостављене за обављање послова и провођења политике у складу са чланом III Устава, а да су поједине институције установљене примјеном члана III 3 5а Устава, међу којима посебну пажњу заслужују институције успостављене због обављања послова из додатних надлежности односно надлежности пренесених са ентитета на Босну и Херцеговину.

Имајући изнесено у виду, потребна је анализа и објективна оцјена остваривања и ефеката одлука о пренесеним надлежностима са Републике Српске на заједничке органе и институције Босне и Херцеговине као специфичне, *sui generis*, сложене државе.

МОГУЋЕ АКТИВНОСТИ У ПОГЛЕДУ АНАЛИЗЕ УСПОСТАВЉЕНИХ ОДНОСА ИЗМЕЂУ ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ЕНТИТЕТА

Даља заштита и чување Уставом успостављених институционалних односа, уставног статуса Босне и Херцеговине и ентитета, степена њихове самосталности, државности и суверенитета подразумијева енергично и континуирано анализирање ефеката пренесених надлежности и онемогућавање даљих покушаја мијењања, деградирања и деформисања тих односа противно Уставом утврђеном поступку.

Коришћењем уставне одредбе (члан III тач. 5) по којој ће Босна и Херцеговина «преузети надлежности и за друге послове о којима се ентитети договоре», усвојени су неки заједнички закони и образовани органи који нису предвиђени Дејтонским мировним споразумом.²⁰ Уставно је право ентитета да се у претходном поступку изјасне о

²⁰ У периоду до 2000. године, прије свега, треба истаћи да су Савјет министара, према Закону о Савјету министара Босне и Херцеговине и министарствима Босне и Херцеговине из 1997. године, чинила три министарства: Министарство спољних послова, Министарство цивилних послова и комуникација и Министарство спољне трговине и економских односа. Овај закон је предвиђао да у циљу ефикаснијег извршавања послова из надлежности министарства, Савјет министара може остварити посебна тијела.

потреби образовања тих органа и доношењу и садржају одговарајућих аката.

Надлежни органи и институције Републике Српске, поред осталог, требали би:

- √ сачинити информацију о свим пренесеним надлежностима са ентитета на заједничке органе и институције Босне и Херцеговине, идентификују начине на које је то учињено – одлуком високог представника, законом Парламентарне скупштине БиХ, одлуком Савјета министара, одлуком Уставног суда БиХ, одлуком или закључком Народне скупштине Републике Српске или других органа и институција Републике Српске и Босне и Херцеговине;
- √ да Народна скупштина Републике Српске размотри збирни извјештај о пренесеним надлежностима са ентитета на заједничке институције Босне и Херцеговине, утврди њихове ефекте и даљи домашај и посебно сагледа нежељене посљедице њиховог неодговарајућег уставног и законског преноса, тумачења и примјене;
- √ утврдити које пренесене надлежности нису дале очекиване ефекте и због чега би их требало вратити у надлежност ентитета;
- √ заузети став о томе да се сваки вид преноса уставних надлежности Републике Српске може вршити једино на начин и у поступку утврђеним Уставом Републике Српске;
- √ покренути поступак пред Уставним судом Републике Српске за оцјену уставности и законитости свих аката о преносу надлежности Републике Српске на институције БиХ;
- √ анализирати испуњавање надлежности у питањима из анекса пет до осам Дејтонског мировног споразума, јер одређене послове обављају привремене институције мјешовитог састава којима предсједавају чланови који нису држављани Босне и Херцеговине, имајући у виду чињеницу да је поменути анексима утврђено да ће још након истека пет година од њиховог ступања на снагу одговорност за њихов рад и функционисање бити пренесена на институције Босне и Херцеговине, те да је већ прошло значајно вријеме да се изврши преношење надлежности на домаће институције;
- √ затражити од Савјета министара Босне и Херцеговине цјеловиту информацију примјене уставних принципа о

равноправности конститутивних народа и осталих, као и законских одредби о пропорционалној националној заступљености у органима и институцијама Босне и Херцеговине;

- √ истаћи да се не може прихватити само потреба за новим прописима и институцијама, без уважавања људских и материјалних капацитета њених постојећих органа и институција, па је за свако евентуално наредно проширење потребно, прије свега, прецизирати финансијска питања преноса надлежности, као и наредно пуњење буџета Републике Српске;
- √ обезбиједити равномјеран распоред постојећих институција Босне и Херцеговине у оба ентитета, односно њихову територијалну распоређеност, како би се њиховом децентрализацијом и редистрибуцијом, те квалитетнијим радом оне приближиле грађанима Босне и Херцеговине;
- √ указати да укључење у евроатлантске интеграције, Свјетску трговинску организацију и друге асоцијације, као главни мотивациони стимуланс реформских активности, нема задовољавајућу динамику, чиме се и питање ефеката одлука о преносу надлежности са Републике Српске на заједничке органе Босне и Херцеговине додатно усложњава.

Сматрамо да су за уставну будућност Босне и Херцеговине посебно значајна два изазова:

- успостављање рационалног и ефикасног система расподеле надлежности и одговорности за њихово вршење на државном, ентитетском и локалном нивоу;
- обезбјеђивање функционалнијег и ефикаснијег процеса одлучивања на свим нивоима организације и функционисања власти.

У компаративним уставним и правним системима видљиво је да надлежности могу бити искључиве, подијељене, паралелне, додатне. Промјене уставних рјешења о расподјели овлашћења између државног нивоа и ентитета морају бити сагледане на рационалан и кохерентан начин, по узору на овлашћења која врше федералне јединице у другим сложеним државама у свијету.

Међутим, и анализа његове досадашње примјене показује да постојећи Устав Босне и Херцеговине пружа довољно могућности да

Босна и Херцеговина буде функционална, демократска и модерна држава и да као таква може да уђе у европске и евроатлантске интеграције.²¹

Устав Босне и Херцеговине, као саставни дио Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, оквир је за њено уређење и функционисање. "Из расподјеле надлежности нове сложене државе јасно види да је нова држава основана на међународном праву (члан II Устава), а не на државном..."²² Зато би, у многим својим сегментима, уставни систем морао бити предмет цјеловитије критичке, научне и стручне анализе и процјене, разјашњавања и тражења одговарајућих рјешења, али само и једино сагласно интересима и потребама два њена конститутивна државотворна ентитета. Према томе, неопходно је имати у виду одредбу члана X тачка 1 (Амандмани) Устава Босне и Херцеговине, којом је утврђена процедура за доношење амандмана, односно којом је предвиђено да се Устав може мијењати одлуком Парламентарне скупштине, укључујући двотрећинску већину присутних посланика који гласају у Представничком дому. Значи, у процесу ревизије Устава није предвиђена надлежност Дома народа, иако је чланом IV тачка 3 подтачка ц) (Процедуре) предвиђено да ће сваки законски акт захтијевати пристанак оба дома. Иако Босна и Херцеговина и њен устав имају низ специфичности у односу на класичан тип државе и устава, он је, ипак, најзначајнији дејтонски документ и највиши закон земље.

С обзиром на то да је Устав Босне и Херцеговине својеврсни међународни уговор, поставља се питање како га могу мијењати субјекти који нису његови доносиоци, односно потписници. То показује да су мјесто и улога заједничких институција Босне и Херцеговине и степен њихове самосталности у директној зависности од воље, аката и поступака међународне заједнице.²³

²¹ Види шире: П. Кунић, Деформација Дејтонског споразума ка унитарној Босни и Херцеговини, у књизи "Република Српска-десет година Дејтонског мировног споразума", АНУРС, Бања Лука, 2005. У овом раду, аутор, поред осталог истиче да Република Српска није *corpus separatum* у Босни и Херцеговини, већ политичка и територијална јединица, односно федерална јединица у оквиру Босне и Херцеговине. Стога би договорно требало укинути институт „додатне надлежности” и преношење надлежности одлукама парламената ентитета.

²² Р. Кузмановић, Устав и уставно уређење Уније Босне и Херцеговине, Српска правна мисао, Бања Лука, број 1-4/1996, страна 12-13.

²³ Карактеристично је запажање новог високог представника у БиХ који је поручио да је "реформа устава комплексно питање", да Венецијанска комисија не даје налоге "већ препоруке које су један елемент" уставне реформе. По њему, Дејтонски мировни споразум је на снази, устав ове земље постоји и то мора да се поштује, а ако неко има проблема с тим, он има своје компетенције...

Неопходно је нагласити да је Устав Босне и Херцеговине "прихватио рјешење по коме је претпоставка надлежности установљена у корист ентитета".²⁴ Зато је примарно обезбиједити да заједничке институције не могу добити било које нове надлежности, нити обављати било које послове који им нису изричито повјерене Уставом. То је и експлицитно утврђено у Уставу: "све државне функције и овлашћења која овим уставом нису изричито додијељена институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима" (члан 2 тачка 3).²⁵ Евентуално ширење надлежности заједничких органа могуће је само преношењем ентитетских овлашћења или само сагласношћу ентитета (члан 3 тачка 5).²⁶ Проширивањем надлежности мијењао би се утврђени карактер државне заједнице, уносила несигурност у уставни систем и дестабилизовали односи између ентитета, њихова државност и самосталност. Неопходно је, при томе, нагласити чињеницу "да систем подјеле надлежности увијек имплицирају јаку политичку димензију" и да то "не искључује значај правних аспеката који обухватају нарочито обим и садржај надлежности, методе, односно правну технику подјеле, гаранције за остваривање уставом утврђених рјешења, механизам за њихове евентуалне измјене и сл."²⁷

Ове аспекте је могуће посматрати и у израженој презумпцији надлежности у корист ентитета (члан III 3 (а)); да не постоје Уставом Босне и Херцеговине утврђене функције, односно права и дужности; да надлежности заједничких институција нису утврђене као "искључиве" надлежности (члан III1 (а) до (ј)); да су битне надлежности институција утврђене као "политика" у одређеним областима (спољна политика, спољнотрговински односи, монетарна и царинска политика), што значи да и ентитети у тим областима имају одређени обим својих надлежности, поготово што су претежно извршне функције у домену ентитета. Таксативно набројани послови који су у искључивој надлежности Босне и Херцеговине "мање-више, подсјећају на послове Европске уније, која се у најновије вријеме назива конфедерацијом".²⁸ Зато је у анализи тенденција ширења заједничких институција и њихових надлежности, успостављања "централизованог и унитарног"

²⁴ П. Кунић, Република Српска држава са ограниченим суверенитетом, Бања Лука, 1997, страна 10.

²⁵ Устав Босне и Херцеговине, Документи: Дејтон-Париз, Бања Лука, 1997, страна 77.

²⁶ Исто, стр. 78.

²⁷ Г. Мијановић, уводно излагање "Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета", Округли сто у Бањој Луци, 25.11.1999. године.

²⁸ П. Кунић, Република Српска држава са ограниченим суверенитетом, Бања Лука, 1997, стр. 11.

уставноправног и политичког система Босне и Херцеговине, неопходно имати у виду неколико релевантних чињеница:

- гдје су границе ентитетске самоодрживости и има ли реалне основе за надање у успостављање јединствене уставноправне и државотворне стратегије Републике Српске у оквиру Босне и Херцеговине као *suī generis* и лабаве државне заједнице са обиљежјима протектората;
- одређење према свим процесима у Босни и Херцеговини, ма ко их иницирао, усмјеравао или водио, који се крију под плаштом њене "реинтеграције", јачања и ширења државних елемената, "централних" функција и овлашћења; централизације и унитаризације; доношења тзв. "кровног" законодавства, посебно јединственог законског регулисања, и у областима које нису у искључивој надлежности Босне и Херцеговине;
- коришћење и инсистирање на заштитној уставној норми, односно одредби којом је утврђен принцип претпоставке надлежности у корист ентитета, тако да све државне функције и овлашћења која Уставом Босне и Херцеговине нису изричито дата њеним институцијама припадају ентитетима;
- коришћење могућности да у прихваћеном систему заједничке, односно мјешовите, паралелне или конкурентне надлежности заједничких институција Босне и Херцеговине и ентитета, па и у домену искључивих, односно потпуних надлежности, ојачају димензије надлежности ентитета и у областима спољне политике; спољнотрговинске политике, царинске политике, монетарне политике;
- успостављање конзистентног, препознатљивог и одговорног односа између органа ентитета и заједничких органа, у домену стручног опслуживања, селекционисања кадрова, успостављања конструктивног јавног мњења, парламентарног живота, политичке културе и консензуса парламентарних и опозиционих странака;
- одређење према даљем обављању послова које сада врше институције мјешовитог састава, у којима су ангажовани страни држављани;
- спознају шта желимо и шта можемо у области привредног живота успостављањем и функционисањем привредних корпорација, тржишта, приватизације, имовинског комплекса, рјешавања избјегличког статуса, криминализације, царинског

простора, наплате и потраживања, као и свега оног што доприноси бољем материјалном и друштвеном положају грађана Републике Српске.

Постоји потреба да се изгради усаглашен програмски концепт и развију практичне радње свих оних који се боре за децидирано успостављање и функционисање институција на нивоу Босне и Херцеговине. У том смислу, потребно је сагледати захтјеве за ревизију Дејтонског мировног споразума, кантонизацију, централизацију и унитаризацију Босне и Херцеговине, непосредно доприноси очувању и даљем функционисању утврђеног уставноправног модела Босне и Херцеговине, састављене од два ентитета и три конститутивна народа, у складу са Општим оквирним споразумом за мир у Босни и Херцеговини, Уставом Босне и Херцеговине и уставима ентитета.

ОДНОС УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ ПРЕМА ПРОМЈЕНАМА УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ И ПРАВНО ДЕЈСТВО ЊЕГОВИХ ОДЛУКА

Уставни суд је заузео став да се Устав Републике Српске може мијењати само у Уставом утврђеном поступку (чл. 132-138), тј. са претходно утврђеним циљевима, садржајем и обимом уставних промјена, уз очување и задржавање садашњег уставноправног статуса, територијалног интегритета и равноправност ентитета у оквиру Босне и Херцеговине. При томе, неопходно је очувати идентитет и континуитет Републике Српске утемељен Уставом Босне и Херцеговине и Уставом Републике Српске, као и Општим оквирним споразумом за мир у Босни и Херцеговини.²⁹

Такође, Суд је упозорио да мијењање Устава Републике Српске одлукама парламената о преносу надлежности, високог представника у БиХ или уставних судова има негативне посљедице не само на уставни статус и овлашћења ентитета него и за цјелину успостављених односа у Босни и Херцеговини.

Одлуке Уставног суда су општеобавезне и извршне на територији Републике. Извршавање одлука Уставног суда остварује се у процесу примјењивања закона, других прописа и општих аката. У

²⁹ Обавјештење Уставног суда Републике Српске о неким појавама од интереса за остваривање уставности и законитости ("Службени гласник Републике Српске" број 115/05).

случају потребе, на основу члана 119 Устава извршење одлука Уставног суда обезбјеђује Влада. Само извршавањем одлука Уставног суда долази до уклањања из правног система неуставних и незаконитих аката. Без тога би одлуке Уставног суда значиле само регистровање или констатовање неуставности или незаконитости. Ангажовање појединих органа власти у извршавању уставносудских одлука било је недјелотворно.

Због честог неизвршавања уставносудских одлука ова је материја добила своју кривичноправну заштиту.³⁰ Тако ће се новчаном казном или казном затвора до три године казнити службено и одговорно лице које одбије да изврши одлуку Уставног суда Републике Српске, коју је дужно да изврши. Уколико усљед неизвршавања одлука Уставног суда настану тешке повреде права другог или значајна материјална штете, учинилац дјела ће се казнити од једне до пет година затвора.

ЗАКЉУЧНИ ОСВРТ

1. Устав је изричито утврдио подјелу надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета. Надлежности институција Босне и Херцеговине су таксативно набројане, а надлежности ентитета су утврђене општом надлежношћу – све државне функције и овлаштења које Уставом нису изричито дате институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима. Устав предвиђа систем и тзв. мјешовитих (паралелних, заједничких) надлежности, гдје су надлежни како органи институција БиХ, тако и органи ентитета (спољна политика; држављанство; заштита људских права; питање избјеглих и расељених лица). Према уставом утврђеним надлежностима, у цјелини гледано, нема супрематије институција БиХ над институцијама ентитета. Устав БиХ садржи специфичне одредбе којима се предвиђају могућности успостављања додатних надлежности институција БиХ, под одређеним условима, као и оснивање додатних институција ради обављања тих надлежности (члан III 3 5а Устава

³⁰ Кривични закон Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 49/03). Напомињемо да је чланом 114 Устава Републике Српске утврђено да Влада Републике има право да до одлуке Уставног суда обустави од извршења пропис, општи или појединачни акт, за које сматра да су противуставни или противзаконити. Такође, Република има право и дужност да путем републичких органа непосредно обезбиједи извршавање закона и других прописа уколико их органи и организације у Републици не би извршавали.

БиХ). У том смислу Устав предвиђа да ће ентитети преговарати с циљем да и друге послове укључе у надлежност Босне и Херцеговине (члан III 3 5б Устава).

2. Након потписивања Дејтонског мировног споразума основан је низ институција Босне и Херцеговине, што је долазило вољом ентитета односно представника ентитета и конститутивних народа у институцијама Босне и Херцеговине, али и одлукама (наметнутим законима) високог представника. Од институција успостављених вољом домаћих власти, могу се разликовати оне које су основане у циљу обављања послова из надлежности институција БиХ (члан III 1), ефикаснијег обављања тих послова или усклађивања рада ентитетских органа у појединим областима. Те институције су формиране на основу закона усвојених у Парламентарној скупштини односно одлука Савјета министара донесених на основу тих закона. Оснивањем тих институција није долазило до укидања ентитетских институција нити губљења њихових надлежности. С друге стране, разликујемо институције које су такође формиране нормативним актима домаћих власти, али су настале ради обављања додатних надлежности Босне и Херцеговине (члан III 3 5а). Наиме дошло је до значајног преноса надлежности са ентитета на институције Босне и Херцеговине, при чему су се и успостављале нове институције Босне и Херцеговине за обављање преузетих надлежности, а истовремено укинуте ентитетске институције које су обављале послове из тих надлежности.

Неопходно је, такође, анализирати досадашње резултате рада новоуспостављених институција на нивоу Босне и Херцеговине и утврдити то да ли су заједнички органи и институције обезбиједили ефикаснији привредни амбијент и бољи развој који су и били оправдање за њихово формирање; начин обезбјеђења, висину и утрошак буџетских средстава за рад и финансирање великог броја новонасталих институција, ефекат реформи посебно у области одбране, унутрашњих послова, високог образовања.

3. Положај и надлежности високог представника у Босни и Херцеговини, регулисан је Анексом X Дејтонског мировног споразума. Овлашћења високог представника проширена су декларацијама донесеним од стране Савјета за имплементацију мира, што се прије свега, односи на "бонску декларацију", донесену 10.12.1997. године, али и на остале (Синтра, Брисел, Мадрид итд.). На основу тих овлашћења, високи представник је донио велики број одлука којима је доносио амандмане на уставе ентитета, законе у бројним областима и у ентитетима и на нивоу Босне и Херцеговине; смјењивао легално

изабране представнике народа на свим нивоима власти, као и постављене функционере, те формирао велики број установа, агенција, комисија.

Акти високог представника су инкорпорирани у правни поредак Босне и Херцеговине, те се поставља питање односа тих аката са Уставом Босне и Херцеговине. Уставни суд Босне и Херцеговине, као орган који одлучује о сагласности општих аката са Уставом, приликом оцјене уставности неких од закона које је донио високи представник, није имао јединствен став, тачније, мишљења судија су била супротстављена и различита, а и сам Суд је био недосљедан у властитој пракси.

Дјелујући као уставотворна и законодавна власт високи представник је вршио ревизију Устава Босне и Херцеговине. Дјеловањем високог представника, поремећена је уставом утврђена равнотежа између државотворних субјеката – ентитета и Босне и Херцеговине, што је довело до јачања тенденција за централизацијом и унитаризацијом Босне и Херцеговине.

Високи представник, такође, имао је значајан утицај и улогу у реформама проведеним од стране домаћих власти, које су резултирале преносом надлежности са ентитета на Босну и Херцеговину и успостављањем нових институција. Међутим, и сам високи представник је увео додатне надлежности Босне и Херцеговине и непосредно основао нове институције Босне и Херцеговине. Зато се може рећи да је високи представник, својим актима, највише допринио ситуацији да Устав Босне и Херцеговине данас стварно представља нешто друго у односу на Устав (Анекс 4).

4. Уставом Босне и Херцеговине (чланом X) предвиђене су процедуре за доношење амандмана на Устав. До данас, Устав Босне и Херцеговине није мијењан на начин предвиђен у члану X, али је на друге, различите начине дошло до његове ревизије. Другим ријечима, ревизије Устава су извршене мимо поступка предвиђеног самим Уставом, због чега се може рећи да он нормативно не одговара стварном. То, поред осталог, потврђују и примјери као што су: Коначне одлуке предсједавајућег Арбитражног трибунала о спорном дијелу међуентитетске линије разграничења у области Брчког; Одлуке Уставног суда БиХ о конститутивности народа; одлукама односно законима високог представника којима су успостављене нове надлежности и нове институције Босне и Херцеговине којих у Уставу нема; законима усвојеним у Парламентарној скупштини, сходно члану III 3 5а Устава Босне и Херцеговине. Посебно је одлукама Уставног

суда директно утицано на државно уређење БиХ, организацију институција власти, претварајући се тако, од чувара и заштитника Устава, у улогу уставотворног и законодавног органа.

Промјена Устава Босне и Херцеговине вршена је и законима усвојеним од стране Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и закључцима и споразумима ентитета о преносу надлежности. Због тога дошло је до несагласности нормативног и стварног у Уставу БиХ, па уставотворне норме у материјалном смислу не одговарају више његовом формалном појму, јер су исте садржане у законима, као актима мање правне снаге у односу на Устав. С обзиром на чињеницу да уставне могућности измјене Устава до данас, нису коришћене, постоји ситуација да се норме уставноправног карактера не налазе у њему већ у актима мање правне снаге.

Неовлашћену ревизију Устава БиХ потребно је спријечити, а евентуална ревизија Устава, сходно политичкој вољи представника ентитета и конститутивних народа, могућа је у складу са Уставом предвиђеним поступком, са циљем да се, прије свега, отклоне супротности између нормативног и стварног, сачини уставноправни оквир који би задовољио интересе ентитета и три конститутивна народа и створе услови за укључивање Босне и Херцеговине у европске, односно евроатлантске интеграције.

5. Од изузетног значаја била би уставна норма о томе да су институције државе одговорне за преговарање, израду, усвајање, спровођење и функционисање законодавних и других нормативних оквира потребних за испуњавање европских стандарда као и политичких и економских услова везаних за европске интеграције.

6. Да би се сачувала дејтонска рјешења и утврђена равнотежа између државне заједнице и ентитета, потребно је зауставити даљи пренос овлашћења, а неке пренесене надлежности, посебно оне које нису дале очекивани ефекат, вратити ентитетима. Анализа досадашњих заједничких резултата рада новоуспостављених институција на нивоу Босне и Херцеговине указује на то да заједнички органи и институције нису обезбиједили очекиван ефикаснији политички и привредни амбијент и развој што је и био разлог за њихово формирање.

7. Захтјеви за оцјену уставности и законитости и враћање пренесених надлежности подразумијева покретање и вођење уставносудског спора, уз претходну анализу одлука које су доносили преносилаца, као и садржаја, ефеката, финансијских давања, броја и оправданости новоформираних тијела, управо у духу могућег успостављања уставне контроле њихове ефективности.