

# УЛОГА ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА У УСПОСТАВЉАЊУ ДОДАТНИХ НАДЛЕЖНОСТИ И НОВИХ ИНСТИТУЦИЈА БиХ

Мр Милан ПИЛИПОВИЋ\*

## УВОДНА РАЗМАТРАЊА

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, *implicite*, 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).

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 БиХ). У том смислу Устав предвиђа да ће ентитети преговарати с циљем да и друге послове укључе у надлежност Босне и Херцеговине, укључујући ту кориштење енергетских ресурса и сарадњу на привредним пројектима (члан III 3 5б Устава БиХ).

Од потписивања Дејтонског мировног споразума, до данас, основан је читав низ институција Босне и Херцеговине. До успостављања нових институција долазило је вољом ентитета односно

---

\* Мр Милан Пилиповић, Другостепени дисциплински суд МУП-а РС, стручни сарадник на Високој школи унутрашњих послова

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, с једне стране, 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, у периоду од 2003. до 2006. године, дошло је до значајног преноса надлежности са ентитета на институције Босне и Херцеговине, (одбрана; обавјештајно-безбједносни послови и служба; царина и индиректно опорезивање), при чему су се и успостављале нове институције Босне и Херцеговине за обављање преузетих надлежности (Министарство одбране, Обавјештајно-безбједносна агенција, УИО), а истовремено укинуте ентитетске институције које су обављале послове из тих надлежности.

Високи представник, имао је значајан утицај и улогу у реформама проведеним од стране домаћих власти, (формирао Комисије за реформе у одређеним областима са тачно одређеним надлежностима, циљевима и задацима), а 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. Високи представник, дакле, дјеловао је и непосредно и посредно у преносу надлежности и стварању нових институција БиХ.

### **ДОДАТНЕ НАДЛЕЖНОСТИ И НОВЕ ИНСТИТУЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ УСПОСТАВЉЕНЕ ОДЛУКАМА ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА**

Осим институција успостављених од стране домаћих власти, и Високи представник за Босну и Херцеговину, својим одлукама, увео је додатне надлежности и основао нове институције Босне и Херцеговине.

Тако је Високи представник у јануару 2000. године, донио Закон о Државној граничној служби Босне и Херцеговине. Овим Законом, успостављена је гранична служба у надлежности Босне и Херцеговине, ради вршења послова заштите границе и безбједности аеродрома што су, до тада, обављале ентитетске полиције. Посланици Парламентарне скупштине из реда српског народа, пред Уставним судом Босне и Херцеговине, покренули су поступак за оцјену уставности овог закона, и са материјалноправног и са формалноправног аспекта. Међутим, Уставни суд Босне и Херцеговине, оцјењујући само материјалноправни аспект уставности закона, , донио је већинску одлуку да је наведени закон у складу са Уставом Босне и Херцеговине.

У новембру 2000. године, Високи представник доноси још три одлуке којима се оснивају нове институције Босне и Херцеговине: Одлука о Закону о оснивању Института за стандарде, метрологију и интелектуално власништво Босне и Херцеговине; Одлуку о Закону о оснивању Института за акредитовање Босне и Херцеговине и Одлуку о Закону о Суду Босне и Херцеговине.<sup>1</sup>

Приликом доношења Одлуке о оснивању два института, Високи представник се позвао на Смјернице Европске уније за Босну и Херцеговину којима се препоручује оснивање једног Института за стандарде Босне и Херцеговине, као и на Анекс Бриселске декларације Савјета за имплементацију мира у којем стоји да органи власти у Босни и Херцеговини треба одмах да започну рад на усвајању Закона о стандардизацији, укључујући и формирање Института за стандарде Босне и Херцеговине, што има за циљ јачање цјелокупног система стандардизације у Босни и Херцеговини, а Закон о оснивању Института за акредитирање је његов неодвојив и логичан дио.

Институт за стандарде, метрологију и интелектуално власништво Босне и Херцеговине, као орган управе, је самостална институција, са својством правног лица. Законом је предвиђено да се у ентитетима могу формирати институције за стандардизацију и да се морају формирати институције за метрологију у складу са одговарајућим законима.

Институт за акредитацију, као орган управе, такође је самостална институција Босне и Херцеговине, с тим што закон предвиђа да се оснују његове испоставе у оба ентитета.

Високи представник Босне и Херцеговине, доношењем Закона о Суду Босне и Херцеговине, 12. новембра 2000. год. успоставља

---

<sup>1</sup> Ове три одлуке објављене су у Сл. гласнику БиХ бр. 29/00.

надлежности Босне и Херцеговине у области правосуђа, што ће се наставити и оснивањем других институција (тужилаштва, високих судских и тужилачких савјета). Приликом доношења овог закона, Високи представник, поред Анекса X и Бонске декларације, позвао се и на Мадридску декларацију, тачније на тачку 3 Анекса 2, према којој је оснивање судских институција на државном нивоу “...предуслов за успостављање владавине права у Босни и Херцеговини,” те на Анекс Бриселске декларације којим се предвиђа усвајање Закона о Суду Босне и Херцеговине до септембра 2000. године. Међутим, чињеница је да се Високи представник није позвао ни на један члан или одредбу Устава Босне и Херцеговине, као што је то чинио приликом доношења других закона. Исто тако је неспорна чињеница да Устав Босне и Херцеговине, осим Уставног суда, не предвиђа постојање још неког другог суда, што су истицале и судије Уставног суда у издвојеним мишљењима против већинске одлуке да је и овај закон Високог представника у складу са Уставом Босне и Херцеговине.<sup>2</sup>

Високи представник, на основу закона којег је донио, у 2002. години доноси Одлуку о именовању судија и оснивању Суда Босне и Херцеговине,<sup>3</sup> чиме је ова институција са кривичном, управном и апелационом надлежношћу, почела са радом. Убрзо након оснивања Суда Босне и Херцеговине, Високи представник доноси Одлуку којом се доноси Закон о Тужилаштву Босне и Херцеговине,<sup>4</sup> којим се предвиђа оснивање Тужилаштва Босне и Херцеговине, као самосталног и посебног органа.

У овом периоду, од 2002. до краја 2004. године, Високи представник доноси читав низ одлука којима се у значајној мјери преносе надлежности ентитета у области правосуђа на ниво Босне и Херцеговине, уз истовремено конституисање нових институција Босне и Херцеговине за обављање тих надлежности. Прије свега треба истаћи да је Високи представник, 23. маја 2002. године, донио амандмане на уставе ентитета којима предвиђа оснивање Високих судских и тужилачких савјета, у складу са законом,<sup>5</sup> који одабирају, именују и разрешавају судије и тужиоце, што је било у надлежности парламената. Закон о Високом судском и тужилачком савјету, Високи представник

---

<sup>2</sup> Сл. гласник БиХ бр. 4/02. О овоме види: Снежана С. Савић, Дејтонска Босна и Херцеговина, Правни факултет Универзитета у Б. Луци, 2003.

<sup>3</sup> Сл. гласник БиХ бр. 10/02.

<sup>4</sup> Сл. гласник БиХ бр. 24/02.

<sup>5</sup> Одлука о амандманима ХСIII-ХСVIII на Устав РС као и Закон о Високом судском и тужилачком савјету РС којег је такође донио Високи представник, објављени су у Сл. гласнику РС бр. 31/02.

донио је истог дана када и амандмане на Устав, „...имајући у виду Комунике Управног одбора Савјета за имплементацију мира одржаног 7. маја 2002. године у Сарајеву, у којем је наведено да ће оснивање једног Високог и судског тужилачког савјета представљати темељ даљој реформи правосуђа...“ да би, такође 23. маја 2002. године, донио и Одлуку о доношењу Закона о високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине,<sup>6</sup> чиме је основана још једна институција Босне и Херцеговине.

Овај Закон је Високи представник, у току 2002. године, два пута мијењао,<sup>7</sup> да би га, затим, и Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, без измјена и допуна, како то предвиђа Одлука Високог представника, усвојила у 2003. години.<sup>8</sup> Тако су створене претпоставке да домаћи органи власти тј. Парламентарна скупштина, евентуално врши измјене или допуне закона којег је донио Високи представник.

Међутим, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, у мају 2004. године, усваја нови Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине<sup>9</sup> који је, сходно члану 95, ступио на снагу 01.06.2004. године. Даном ступања на снагу овог закона, укинути су Високи судски и тужилачки савјети утемељени Законом о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине, са измјенама и допунама; Законом о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске, с измјенама и допунама и Законом о Високом судском и тужилачком савјету Федерације Босне и Херцеговине, с измјенама и допунама. Исто тако, даном ступања на снагу овог закона, престали су важити Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине, као и ентитетски закони.<sup>10</sup>

Дакле, иако је Високи представник успоставио Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине, као и ентитетске савјете, може се рећи да су ипак представници два ентитета и три конститутивна народа у Парламентарној скупштини, усвајањем новог закона према уставној процедури, одлучили да се укину ентитетски савјети и

---

<sup>6</sup> Сл. гласник БиХ бр. 15/02. Високи представник се позвао и на члан III 56 Устава Босне и Херцеговине

<sup>7</sup> Пречишћени текст овог закона је објављен у Сл. гласнику БиХ бр. 35/02.

<sup>8</sup> Сл. гласник БиХ бр. 39/03.

<sup>9</sup> Закон је објављен у Сл. гласник БиХ бр. 25/04 од 01.06.2004. године, а чланом 95 Закона је предвиђено да ће исти ступити на снагу даном објаве.

<sup>10</sup> Члан 92 Закона. Чланом 93 предвиђено је да закони или законске одредбе садржане у законима који су на снази у Републици Српској, Федерацији БиХ и Брчко Дистрикту, морају се ускладити са овим законом, а оне одредбе које нису у складу са овим законом, престају важити.

успостави један савјет на нивоу Босне и Херцеговине, као правни слѣдбеник раније постојећих савјета.

Имајући у виду реформу правосуђа у цјелини, Високи представник за Босну и Херцеговину имао је кључну улогу у успостављању нових институција Босне и Херцеговине, што потврђује и чињеница да је донио и Одлуку о Закону о судској полицији Босне и Херцеговине.<sup>11</sup>

Високи представник је успоставио и нове институције у области комуникација односно телекомуникација. У 1998. години, Високи представник је успоставио Независну комисију за медије као и Регулаторну агенцију за комуникације, да би 2001. године донио Одлуку о спајању надлежности Независне комисије за медије и Регулаторне агенције за телекомуникације,<sup>12</sup> чиме се успоставља једно регулаторно тијело за комуникације под називом „Регулаторна агенција за комуникације“, у чију надлежност спадају електронски медији и телекомуникације. Одлуком је предвиђено да ће и регулаторне надлежности Босне и Херцеговине у области комуникација извршавати искључиво Регулаторна агенција за комуникације.

На крају овог излагања о институцијама успостављених од стране Високог представника, споменућемо да је 2002. године Високи представник донио Одлуку којом се доноси Закон о Савјету министара, (Сл.гласник БиХ бр. 38/02) који је ступио на снагу 03.12.2002. године, а којег је усвојила и Парламентарна скупштина БиХ октобра 2003. године који предвиђа да састав Савјета министара чине и министар безбједности и министар правде и министар транспорта и комуникација. Другим ријечима, успостављена су три нова министарства, у односу на састав Савјета министара према претходном закону из 2000. године, тако да је Савјет тада чинило 8 министарстава, с обзиром да је укинута Министарство за европске интеграције (послове ће обављати Дирекција за европске интеграције као стално тијело Савјета министара). Високи представник доноси и Одлуку којом се проглашава Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине,<sup>13</sup> којим се успоставља Агенција за државну службу БиХ.

Поред закључака и ставова из Декларација и Комуника, Високи представник, приликом доношења закона којима је оснивао нове институција и утврђивао њихове надлежности, позивао се и на одредбе Устава БиХ. Пред Уставним судом БиХ, оправдано се

---

<sup>11</sup> Сл. гласник БиХ бр. 3/03.

<sup>12</sup> Сл. гласник БиХ бр.8/01.

<sup>13</sup> Сл. гласник БиХ бр. 12/02.

поставило питање уставности тих закона и са формалноправног и са материјалноправног аспекта. Међутим, Уставни суд је стао на становиште да „није надлежан да оцјењује овлашћења Високог представника за Босну и Херцеговину, али да је истовремено ова институција супституирала домаће институције, те да се закон може испитивати са материјалноправног аспекта тј. аспекта његове садржине“<sup>14</sup> што је, с теоријскоправног аспекта, проблематично. Уставни суд је тако одлучио да је нпр. Закон о Суду БиХ у складу са Уставом БиХ,<sup>15</sup> (Високи представник, приликом доношења овог закона, није се позвао на одредбе Устава), а примјена овог закона подразумијевала је касније доношење низа закона материјалног и процесног карактера (КЗ БиХ, ЗКП-а БиХ сл.).

### **УТИЦАЈ ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА У УСПОСТАВЉАЊУ НОВИХ ИНСТИТУЦИЈА БиХ ОД СТРАНЕ ДОМАЋИХ ВЛАСТИ**

До значајног преноса надлежности са ентитета на институције Босне и Херцеговине, у складу са чланом III 3 5а Устава БиХ, дошло је у периоду од 2003. до 2006. године, када су ради обављања послова из преузетих надлежности, установљене и нове институције Босне и Херцеговине.

Преузимање надлежности Босне и Херцеговине и успостављање нових институција за њихово обављање догодило се у области одбране и војске, обавјештајно-безбједносних послова и служби, као и у области царина и индиректног опорезивања, уз истовремено укидање ентитетских установа које су обављале послове из тих области, о чему ће више бити ријечи.

Иако је до преноса надлежности са ентитета на Босну и Херцеговину дошло вољом ентитета и домаћих власти, треба ипак рећи да су и у овим случајевима значајну улогу имали Високи представник као и Савјет за имплементацију мира, који су захтијевали од домаћих власти да спроведу реформу у тим областима која би резултирала преносом послова на ниво Босне и Херцеговине. Ово је видљиво из чињенице да је Високи представник успостављао Комисију за

---

<sup>14</sup> О томе види: Одлука Уставног суда БиХ у предмету број У-9/00 (Сл. гласник БиХ бр. 1/01) и предмету бр. У-25/00 (Сл. гласник БиХ бр. 17/01) са издвојеним мишљењима о неслагању са већинском одлуком

<sup>15</sup> Одлука Уставног суда БиХ са издвојеним мишљењима објављена у Сл. гласнику БиХ бр. 4/02, а исправка Одлуке објављена у Сл. гласнику БиХ бр. 6/02

одбрамбену реформу, Комисију за индиректну пореску политику, као и Стручну комисију за реформу обавјештајно-безбједоносних послова, позивајући се на Декларације Савјета за имплементацију мира односно Комунике Управног одбора Савјета, али и на члан III 3 5a Устава. Имајући у виду закључке из Декларација и Комуника Савјета за имплементацију мира, задатке и надлежности успостављених Комисија од стране Високог представника, при чему се исти позивао и на члан III 3 5a Устава, већ тада је било видљиво да ће реформе ићи у правцу успостављања додатних надлежности Босне и Херцеговине односно преноса надлежности са ентитета, као и успостављања нових институција Босне и Херцеговине.

Високи представник, дана 12.02.2003. године, донио је Одлуку о успостављању **Комисије за индиректну пореску политику**<sup>16</sup> позивајући се, између осталог, на Комунике Управног одбора Савјета за имплементацију мира од 21. новембра 2002. године у којем се Босна и Херцеговина позива да хитно донесе економске реформе укључујући „уједињење царинског система како би се зауставило дуплирање послова и проневијере и увођење ПДВ-а на државном нивоу како би се поједноставио и учинио ефикаснијим систем опорезивања...“ као и на Декларацију Управног одбора од 30. јануара 2003. године, у којој је објављено да „увођење јединствене царинске управе и ПДВ-а на државном нивоу представља суштински дио овог процеса реформи.“

У члану 2 Одлуке Високог представника наведено је да Комисија израђује законе везано за: спајање одвојених царинских управа у Босни и Херцеговини у јединствену царинску управу Босне и Херцеговине; за успоставу јединственог ПДВ-а у цијелој Босни и Херцеговини; успоставу Управе за индиректно опорезивање која ће дјеловати на нивоу државе, укључиће јединствену царинску управу и бити одговорна за прикупљање и управљање индиректним порезима, укључујући царине и ПДВ.

Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, у јуну 2003. године, усваја Пријелазни закон о спајању царинских управа и оснивању Управе за индиректно опорезивање,<sup>17</sup> којим се оснива јединствена царинска управа Босне и Херцеговине, чији је назив Управа за индиректно опорезивање.

Треба истаћи да је Народна скупштина Републике Српске, након разматрања реформе царина, увођења ПДВ-а и рада Комисије,

---

<sup>16</sup> Сл. гласник БиХ бр. 4/03.

<sup>17</sup> Сл. гласник БиХ бр. 18/03.



донијела одређене Закључке којима је дала сугестије посланицима из Републике Српске у Парламентарној скупштини и делегатима у Дому народа, при верификацији коначног закона о индиректном опорезивању.

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.<sup>18</sup>

У овим закључцима Народна скупштина изражава 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.

С обзиром на чињеницу да је и Парламент ФБиХ у протеклом периоду, доносио закључке и одлуке истог садржаја као и Народна скупштина РС, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине 29.12.2003. године, усваја Закон о систему индиректног опорезивања у Босни и Херцеговини,<sup>19</sup> којим се уређује јединствено провођење индиректних пореза на цијелој територији Босне и Херцеговине и који предвиђа да је УИО, као самостална управна организација, једини орган у Босни и Херцеговини који је надлежан за провођење законских прописа о индиректном опорезивању.

Надлежности, организација и руковођење Управе, детаљније су прописани Законом о Управи за индиректно опорезивање,<sup>20</sup> којег је усвојила Парламентарна скупштина децембра 2005. године, а споменућемо да је у истој години усвојен и Закон о порезу на додату вриједност.<sup>21</sup>

**Комисију за одбрамбену реформу**, Високи представник је успоставио својом Одлуком 08.маја 2003. године,<sup>22</sup> у којој је навео и принципе у складу с којима ће Комисија припремати законе на државном нивоу, укључујући и закон о одбрани, измјене и допуне

---

<sup>18</sup> Сл. гласник РС бр. 95/03 од 20.11.2003. год.

<sup>19</sup> Сл. гласник БиХ бр. 44/03 од 31.12.2003. год.

<sup>20</sup> Сл. гласник БиХ бр.89/05 од 23.12.2005. год.

<sup>21</sup> Сл. гласник БиХ бр.9/05 и 35/05.

<sup>22</sup> Сл. гласник БиХ бр. 14/03. Високи представник се приликом доношења Одлуке позвао, између осталог, на члан III 3 5а Устава - БиХ ће преузети одговорност за послове које су потребне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине.

ентитетских устава и закона. Високи представник је донио и Одлуку којом је Комисији проширио мандат, затим Одлуку о измјенама и допунама те одлуке, те Одлуку којом је продужио мандат Комисије до краја 2005.<sup>23</sup>

Разматрањем и усвајањем периодичних Извјештаја Комисије за одбрамбену реформу од стране Парламентарне скупштине и ентитетских парламената, долази до усвајања низа аката у државном и ентитетским парламентима. Навешћемо оне које су усвојени у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине и Народној скупштини Републике Српске.

Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на сједници одржаној 29. новембра 2002. године, усвојила је Закон о измјенама и допунама Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине који предвиђа да Савјет министара у свом саставу има и министра одбране, а Законом о измјенама и допунама Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине, усвојеним на истој сједници, предвиђено је успостављање Министарства одбране са утврђеним надлежностима.<sup>24</sup> Након тога, Парламентарна скупштина убрзо усваја и Закон о одбрани Босне и Херцеговине.<sup>25</sup>

Народна скупштина Републике Српске, на посебној сједници дана 05.11.2003. године, усвојила је Извјештај Комисије за реформу одбране, а затим и донијела Одлуку да се приступи измјенама Устава у дијелу који се односи на одбрану, те утврдила нацрт амандмана.<sup>26</sup>

Исто тако, на посебној сједници одржаној већ 28. и 29. 11. 2003. године, Народна скупштина усваја амандмане CVI-CXIII на Устав Републике Српске и доноси Одлуку о проглашењу истих, која је ступила на снагу даном доношења.<sup>27</sup> Амандмани се односе на уставна права и дужности Републике, као и надлежности Народне скупштине и председника Републике Српске у области одбране. Овим амандманима измијењена је надлежност Народне скупштине у области одбране; надлежности председника Републике у области одбране, безбједности; употреба јединица Војске Републике Српске у пружању помоћи цивилним властима у реаговањима на природне катастрофе и несреће. Амандманима је утврђено право и дужност грађана да бране и штите територију и уставни поредак Босне и Херцеговине и Републике

---

<sup>23</sup> Сл. гласник БиХ бр. 4/04; Сл. гласник БиХ бр. 26/04; Сл. гласник БиХ бр. 8/05.

<sup>24</sup> Оба закона су објављена у Сл. гласнику БиХ бр. 42/03 од 27.12.2003.год.

<sup>25</sup> Сл. гласник БиХ бр. 43/03.

<sup>26</sup> Сл. гласник РС бр. 95/03.

<sup>27</sup> Сл. гласник РС бр. 98/03 од 29.12.2003.

Српске. Република Српска је и даље имала своју војску, која је дио оружаних снага Босне и Херцеговине, а чинио је професионални и резервни састав, с тим да сада команду има Предсједништво Босне и Херцеговине, на основу Устава Босне и Херцеговине и закона.

Народна скупштина Републике Српске, на посебној сједници одржаној 30.08.2005. године, разматрајући Информацију о реформи у систему одбране, доноси Одлуку којом прихвата да се надлежности из области одбране Републике Српске пренесу на заједничке органе и институције Босне и Херцеговине<sup>28</sup>, 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.

Нови Закон о одбрани Босне и Херцеговине, као и Закон о оружаним снагама Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, усвојила је 05.10.2005 године<sup>29</sup>, а ступили су на снагу 01.01.2006. године.

Прије ступања на снагу наведених закона, Народна скупштина Републике Српске, на посебној сједници одржаној 28.12.2005. године, усваја и проглашава амандмане СХV-СХХI на Устав Републике Српске, те доноси Уставни закон за њихово спровођење, према којем се амандмани примјењују од дана када их прогласи Народна скупштина. Овим амандманима брисане су одредбе Устава Републике Српске које су се односиле на Војску Републике као и све надлежности предсједника Републике Српске у области одбране. На истој сједници, Народна скупштина доноси Закон о престанку важења Закона о одбрани Републике Српске и Закон о престанку важења Закона о Војсци Републике Српске, којима је предвиђено да Закон о Одбрани и Закон о ВРС престају да важе 01.01.2006. године, те да ће се сва питања из ових области, рјешавати у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине и Законом о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине.<sup>30</sup> Тако је од 01.01.2006. године, престало са радом Министарство одбране Републике Српске и постојање Војске Републике Српске, што се такође догодило и у Федерацији БиХ у којој је текао исти процес као и у Републици Српској.

---

<sup>28</sup> Сл. гласник РС бр. 82/05 од 08.09.2005.год. Народна скупштина је Одлуку донијела на основу....Устава Републике Српске, а у вези са чланом III 3 5а Устава Босне и Херцеговине.

<sup>29</sup> Сл. гласник БиХ бр. 88/05 од 20.12.2005. год.

<sup>30</sup> Амандмани СХV-СХХI на Устав РС, Уставни закон за њихово спровођење, Закон о престанку важења Закона о одбрани РС и Закон о престанку важења Закона о ВРС, као и Одлука о давању овлашћења, објављени су у Сл. гласнику РС бр. 117/05 од 29.12.2005. године.

На овој посебној сједници, Народна скупштина, у циљу спровођења Одлуке донесене августа 1995, усвојених амандмана СХV-СХХI, Закона о одбрани Босне и Херцеговине, Закона о престанку важења Закона о одбрани Републике Српске и Закона о престанку важења Закона о Војсци Републике Српске, донијела је Одлуку о давању овлашћења. Овом Одлуком, Народна скупштина је овластила предсједника Владе Републике Српске, да у складу са чланом III 5а Устава Босне и Херцеговине, потпише Споразум о преносу надлежности из области одбране на институције Босне и Херцеговине са Владом Федерације Босне и Херцеговине.

Споразум између Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске о преносу надлежности у области одбране потписан је 30.12.2005. године,<sup>31</sup> и у истом стоји да су Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине сагласне да се, на основу члана III 3 5а Устава Босне и Херцеговине, све надлежности ентитета у области одбране пренесу на институције Босне и Херцеговине, те да ће све надлежности које ентитети пренесу на основу овог споразума, у потпуности и искључиво вршити институције Босне и Херцеговине.

Упоредо са реформом одбране, спроводила се и реформа обавјештајно-безбједносних послова која је резултирала оснивањем Обавјештајно-безбједносне агенције Босне и Херцеговине, уз истовремено укидање ентитетских служби безбједности.

Као и у области индиректног опорезивања и одбране, Високи представник, 29.05.2003. године, доноси Одлуку којом се успоставља **Стручна комисија за реформу обавјештајно-безбједносних послова.**<sup>32</sup> Високи представник се при том позвао на члан III 3 5а Устава Босне и Херцеговине, тачније на одредбу да ће Босна и Херцеговина преузети надлежности у пословима који су потребни за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине. У овој одлуци стоји да се мора успоставити јединствена обавјештајно-безбједносна агенција за Босну и Херцеговину, са јурисдикцијом на цијелој територији Босне и Херцеговине и надлежношћу за прикупљање обавјештајно-безбједносних података у циљу остваривања безбједности Босне и Херцеговине. Високи представник је предложио Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине Закон о обавјештајно-безбједносној агенцији Босне и Херцеговине, да би

---

<sup>31</sup> Сл. гласник РС бр. 4/06 од 20.01.2006. године.

<sup>32</sup> Сл. гласник БиХ бр. 16/03.

Парламентарна скупштина у марту 2004. године усвојила Закон о обавјештајно-безбједносној агенцији Босне и Херцеговине.<sup>33</sup>

Овим Законом, основана је Обавјештајно-безбједносна агенција Босне и Херцеговине која је одговорна за прикупљање, анализирање и дистрибуцију обавјештајних података у циљу заштите безбједности, укључујући суверенитет, територијални интегритет и уставни поредак Босне и Херцеговине. Агенција је цивилна обавјештајно-безбједносна институција, са статусом независне административне организације Босне и Херцеговине. У њен састав су ушле обавјештајне агенције које су дјеловале у ентитетима. Агенција је требала почети са радом 1. маја 2004. године, али је измјенама закона<sup>34</sup> рок пролонгиран на 1. јуни 2004. године, када су престали да важе Закон о обавјештајно-безбједносној служби Републике Српске и Закон о обавјештајно-безбједносној служби Федерације Босне и Херцеговине.

## ЗАКЉУЧАК

Високи представник у Босни и Херцеговини је дјеловао као уставотворна и законодавна власт, доносећи законе којима је успостављао нове надлежности Босне и Херцеговине и њене нове институције и на тај начин извршио ревизију Устава Босне и Херцеговине. Високи представник, налазећи разлоге и основ у ставовима и закључцима Савјета за имплементацију мира односно његовог Управног одбора, а мимо воље ентитета, вршио је пренос надлежности са ентитетских органа на институције Босне и Херцеговине, нарушавајући уставне надлежности ентитета и уставом усвојене подјеле надлежности, јачајући Босну и Херцеговину као државу. Дјеловањем Високог представника, нарушена 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 је својим законима успоставио Државну граничну службу, Суд БиХ, Тужилаштво БиХ, Високи судски тужилачки савјет, Министарство безбједности, Министарство правде итд., а поред тога био је иницијатор и имао главну улогу и у реформи одбране, безбједности, индиректног опорезивања, које су резултирале

---

<sup>33</sup> Сл. гласник бр. БиХ 12/04.

<sup>34</sup> Сл. гласник БиХ бр. 20/04.

успостављањем нових институција од стране ентитета (Министарство одбране, Обавјештајно-безбједносна агенција, Управа за индиректно опорезивање).

Поједини акти Високог представника су оспоравани пред Уставним судом БиХ, чије су одлуке и образложења одлуке у тим предметима, са теоријскоправног аспекта проблематичне.

Имајући у виду институције основане законима Високог представника, али и његову улогу у реформама које су провеле домаће власти, може се закључити да су акти ове институције, највише допринијели ситуацији да данас Устав Босне и Херцеговине представља нешто друго у односу на нормативно, а да се истовремено поставља и питање суверенитета Босне и Херцеговине.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> „Више се не поставља питање да ли је БиХ данас суверена земља или земља под прикривеним протекторатом. Питање је зашто за БиХ не важе данас исти политички и правни стандарди демократског свијета и Европе који важе у тим демократским земљама. Није јасно зашто се уставно уређење БиХ, пројектовано Дејтонским споразумом, мијењало по другачијим стандардима него у другим демократским земљама, док се у исто вријеме очекивало од међународне заједнице да омогући примјену устава донесеног уз њен *auctoritas*“. Никола Мојовић, Промјене Устава *via facti*, Зборник радова са научног скупа Република Српска-десет година Дејтонског мировног споразума, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2005, стр.191.