

Doc. dr. Emir TAHIROVIĆ

Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu

E-mail: emir.tahirovic@fu.unsa.ba

Doc. dr. Ermin KUKA

Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu

E-mail: ermin.kuka@fu.unsa.ba

Pregledni rad/Review article

UDK/UDC: 32:34(497.6)"1995/2020" (094)

323:328:329:342(497.6)"1995/2020"

DOI: <https://doi.org/10.52259/historijskipogledi.2021.4.6.283>

DEJTONSKE KONTROVERZE – JAVNO ODLUČIVANJE IZMEĐU PARLAMENTARNE DEMOKRATIJE I PARTITOKRATIJE

Apstrakt: *U Bosni i Hercegovini pluralizacija društva i države započinje tokom 1990. godine. To je vrijeme kada se formiraju političke stranke i održavaju prvi višestranački parlamentarni izbori. Usljed jakog utjecaja i dominacije etničkog principa, u Bosni i Hercegovini se 1990. godine formiraju političke stranke u dva osnovna oblika: kao etničke ili narodne (nacionalne) stranke, te kao građanske (multietničke) stranke. Gotovo u svim izbornim ciklusima od početka pluralizacije bosanskohercegovačkog društva, pa do danas, pobjedu na izborima su ostvarivale etničke političke stranke. Etničke političke stranke su prisvojile monopol u promociji nacionalnih interesa, počev još od izborne kampanje 1990. godine, vodeći se idejom zaštite nacionalnih interesa "svojih" naroda. Kontinuirana vladavina etničkih stranaka bez koalicionog političkog programa i sporazuma je učvrstila etnički pluralizam u Bosni i Hercegovini. Tako su, umjesto demokratskog odlučivanja i nadmetanja većine i opozicije, predstavnička tijela u Bosni i Hercegovini postala arenom i mjestom međusobnog nadmetanja i sučeljavanja stranaka koje čine parlamentarnu većinu. Izostanak potrebnog demokratskog konsenzusa između vladajućih etničkih političkih stranaka, na državnom nivou nadomiještao je i nadoknađivao Visoki predstavnik međunarodne zajednice (OHR-a) koji je, na osnovu Bonskih ovlaštenja, proglašavao pojedine zakone. Na stotine zakona u Bosni i Hercegovini su proglasili visoki predstavnici. Time su bile spriječene blokade u radu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. U uvjetima nepostojanja neophodnog konsenzusa vladajućih etničkih stranaka, nije moguće ni razvijati ni jačati moć parlamenata kao najvišeg predstavničkog tijela naroda i građana Bosne i Hercegovine. Umjesto parlamentarne demokratije, na djelu je klasična partitokratija. Slična situacija je i na nivou*

entiteta, te na kantonalnom nivou u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine. Sve se to, uz heterogene i komplicirane procedure i procese odlučivanja, u konačnici, odražava na donošenje zakona i odluka od značaja za društvo i državu. Komplicirani oblici odlučivanja, te postojanje famoznog mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa su neke od kočnica razvoja države i društva. Sve to su neki od suštinskih problema, ali i kontroverzi koje prate procese odlučivanja u predstavničkim tijelima u državi. Osobito se to održarava na donošenje važnih i značajnih javnih politika usmjerenih na rješavanje društveno-političkih problema. Kao pozitivan primjer može poslužiti jedino odlučivanje na nivou jedinica lokalne samouprave (općina i gradova). Općenito promatrano, lokalni nivo vlasti se, do sada, pokazao kao najefikasniji nivo vlasti u Bosni i Hercegovini. Osnova za jačanje demokratskih odlučivačkih kapaciteta predstavničkih tijela države Bosne i Hercegovine sadržana je u primjeni demokratskog principa na kome se uspostavlja i funkcionira parlamentarna demokratija. Primjenom gotovo svih osnovnih i općenaunčnih metoda istraživanja, kao i metode analize (sadržaja) relevantne dokumentacione građe kao metode pribavljanja podataka, identificirat će se ključni problemi i kontroverze javnog odlučivanja i donošenja javnih politika u Bosni i Hercegovini, u vremenu nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma do danas. Izvest će se zaključak o neophodnosti uspostavljanja parlamentarne većine zasnovane na koalicionom sporazmu i političkom programu te koalicije, a što značajno utječe na procese javnog odlučivanja i donošenja potrebnih državnih javnih politika. Od Bosne i Hercegovine se traži rekonstrukcija javnih odluka u pravcu jačanja državnih javnih odluka i politika i izgradnje europskih standarda, radi njihova efikasnijeg komponiranja sa zahtjevima i direktivama Europske unije.

Ključne riječi: *Pluralizam, parlament, javno odlučivanje, parlamentarna demokratija, Bosna i Hercegovina, javne politike, partitokratija.*

THE DAYTON CONTROVERSIES - PUBLIC DECISION-MAKING BETWEEN PARLIAMENTARY DEMOCRACY AND PARTITOCRACY

Abstract: *In Bosnia and Herzegovina, the pluralization of society and the state began during 1990. This is the time when political parties are formed and the first multi-party parliamentary elections are held. Due to the strong influence and domination of the ethnic principle, political parties were formed in Bosnia and Herzegovina in 1990 in two basic forms: as ethnic or people's (national) parties, and as civic (multiethnic) parties. In almost all election cycles from the beginning of the pluralization of Bosnian society until today, ethnic political parties have won the elections. Ethnic political parties have*

appropriated a monopoly in the promotion of national interests since the 1990 election campaign, guided by the idea of protecting the national interests of “their” peoples. The continued rule of ethnic parties without a coalition political agenda and agreement has strengthened ethnic pluralism in Bosnia and Herzegovina. Thus, instead of democratic decision-making and competition between the majority and the opposition, the representative bodies in Bosnia and Herzegovina have become an arena and a place of mutual competition and confrontation between the parties that make up the parliamentary majority. The lack of the necessary democratic consensus between the ruling ethnic political parties at the state level was compensated and compensated by the High Representative of the International Community (OHR), who, on the basis of the Bonn powers, promulgated certain laws. Hundreds of laws in Bosnia and Herzegovina have been promulgated by high representatives. This prevented blockages in the work of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina. In the absence of the necessary consensus of the ruling ethnic parties, it is not possible to develop or strengthen the power of parliaments as the highest representative body of the people and citizens of Bosnia and Herzegovina. Instead of parliamentary democracy, classical partitocracy is at work. The situation is similar at the entity level, and at the cantonal level in the Federation of Bosnia and Herzegovina entity. All this, along with heterogeneous and complicated decision-making procedures and processes, ultimately reflects on the adoption of laws and decisions of importance to society and the state. Complicated forms of decision-making and the existence of a famous mechanism for the protection of vital national interests are some of the obstacles to the development of the state and society. All of these are some of the essential problems, but also the controversies that follow the decision-making processes in the representative bodies in the country. This is especially true of the adoption of important and significant public policies aimed at solving socio-political problems. Only decision-making at the level of local self-government units (municipalities and cities) can serve as a positive example. In general, the local level of government has so far proved to be the most efficient level of government in Bosnia and Herzegovina. The basis for strengthening the democratic decision-making capacities of the representative bodies of the state of Bosnia and Herzegovina is contained in the application of the democratic principle on which parliamentary democracy is established and functions. Applying almost all basic and general scientific research methods, as well as the method of analysis (content) of relevant documentation as a method of data acquisition, will identify key problems and controversies of public decision-making and policy making in Bosnia and Herzegovina, in the period after the Dayton Peace Agreement. today. A conclusion will be drawn on the need to establish a parliamentary majority based on the coalition agreement and the political program of that coalition, which significantly affects the public decision-making processes and the adoption of the necessary state public policy. Bosnia and Herzegovina is required to reconstruct public

decisions in the direction of strengthening state public decisions and policies and building European standards, in order to more efficiently compose them with the requirements and directives of the European Union.

Key word: *pluralism, parliament, public decision-making, parliamentary democracy, Bosnia and Herzegovina, public policy, partitocracy.*

Uvod

Termin “odlučivanje“ je u širokoj upotrebi, u različitim kontekstima i situacijama. Odlučivanje je prisutno u svim aspektima čovjekovog rada i djelovanja, kako u javnom, tako i u privatnom životu svakog pojedinca.

Brojna su definiranja i određenja termina i prakse odlučivanja. Iz mase njih, može se izdvojiti definicija prema kojoj je odlučivanje „proces koji traje određeno (duže ili kraće) vrijeme, a završava donošenjem odluke.“¹ Suštinski, odlučivanje je uvijek proces odabira između dvije ili više ponuđenih opcija, mogućnosti ili alternativa. Ono može biti i oko jedne ponuđene opcije ili mogućnosti. Takav izbor je dosta jednostavniji i lakši u odnosu kada postoji dvije ili više opcija.

Odlučivanje je usmjereno u pravcu donošenja konačnih (zvaničnih i obavezujućih) odluka. U pravoj nauci se to naziva *res iudicata* – konačno riješenje (konačno riješena, presuđena stvar)². U tom smislu, odlučivanje je prisutno u „institucijskom i formalnom ambijentu, prema posebnim proceduralnim pravilima, primjerice u parlamentu, vladi, odborima, itd...“³

Od posebnog društvenog i političkog značaja je odlučivanje u predstavničkim tijelima (parlamentima), kao i vladi i drugim organima državne (javne) uprave. Taj oblik odlučivanja se naziva javnim odlučivanjem. Javno odlučivanje se može odrediti kao „odlučivanje koje se odvija i obavlja u okviru javnog sektora (javnim ustanovama, organizacijama, institucijama), s ciljem donošenja odluka od javnog interesa za sve članove društvene zajednice. Za razliku od privatnog odlučivanja, koje se temelji, prije svega, na privatnoj intuiciji i tiče se samo jedne ili nekolicine (manji broj) pojedinaca, javno odlučivanje zahtjeva utvrđivanje javnog interesa i odnosi se na mnogo veći broj pojedinaca (interesanata), ili čak svih građana određene države.“⁴

Posebno zanimanje za javno odlučivanje je u okvirima političkih nauka. I sama politika u većini slučajeva se određuje s aspekta pojma i prakse

¹ Pere Sikavica et al, *Poslovno odlučivanje* (drugo izdanje), Zagreb 1999, 9.

² Kasim Trnka, *Ustavno pravo*, Sarajevo 2006, 341. (dalje: K. Trnka, *Ustavno pravo*).

³ Ivan Grdešić, *Osnove analize javnih politika*, Zagreb 2006, 125.

⁴ Ermin Kuka, *Javne politike*, Sarajevo 2018, 232. (dalje: E. Kuka, *Javne politike*); Emir Tahirović, Ermin Kuka, *Osnove javnih politika*, Sarajevo 2020, 188. (dalje: E. Tahirović, E. Kuka, *Osnove javnih politika*).

(političkog) odlučivanja. Tako, Dejvid Easton (*David Easton*) pri definiranju politike i političkog sistema navodi: „Političku znanost karakteriziram kao studij načina donošenja odluka za društvo, a koje se smatraju obvezujućim za većinu ljudi i za duže vrijeme. Dakle, razumjeti politički život znači usmjeriti se na studij autoritativne alokacije vrijednosti (vrijednih stvari) u društvu.“⁵ Na tim se osnovama prepoznaje i predmet političke znanosti, a odnosi se na donošenje političkih odluka i njihovo implementiranje. Zato je odlučivanje određeno „ne kao formalni izbor mogućnosti, već kao višestepeni proces u kojemu se, na jednom kraju nalazi identificiranje i izbor problema, a na drugom, provođenje i ocjena posljedice odluke.“⁶

Krucijalni akteri javnog odlučivanja su izabrani politički predstavnici (zastupnici, delegati). Političko predstavljanje⁷ je postalo univerzalnim mehanizmom, mjerilom i modelom savremenih liberalnih predstavničkih (parlamentarnih) demokratija. Pod odrednicom političko predstavljanje se podrazumijeva „svaka djelatnost ili akcija koja proizvodi dejstva, od koristi ili obaveze za drugo lice, a ima politički značaj. Predstavljanje u širem smislu je najčešće oznaka za punomoćnika ili agenta koji obavlja određenu radnju za račun svog vlastodavca (principala).“⁸ Kroz procedure i praksu političkog predstavljanja se osigurava legitimitet (podrška) izabrane političke vlasti i donošenje (javnih) politika i odluka kojima se nastoje rješavati aktualni društveno-politički problemi. Dakle, odluke donesene kroz takve odlučivačke procedure nose oznaku i obilježje javnih odluka.

Usvajanje i donošenje javnih odluka, pored ostalog, zahtjeva i racionalno djelovanje i racionalni pristup izabranih (političkih) predstavnika koji učestvuju u donošenju odluka. Traži se njihovo racionalno odlučivanje. U tom smislu, Jürgen Habermas (*Jürgen Habermas*) smatra da „javna upotreba sopstvenog uma mora biti slobodna i samo kao takva može uneti prosvjetnost među ljude“, a ta javna upotreba uma „pokazuje se u javnom saopštavanju istine i mišljenja. I obratno, zabrana publiciteta sprečava napredak jednog naroda ka boljem.“⁹

⁵ Ivan Grdešić, *Političko odlučivanje*, Zagreb 1995, 26, prema: Easton, David, *Political Science in the United States, IPSR*, vol. 6, no. 1, 1985, 133-134.

⁶ *Isto*, 26.

⁷ Povijest predstavništva seže u daleku prošlost, da bi već od 17-og stoljeća pojam i institucija političkog predstavljanja postalo suština i temelj predstavničkih demokratija tadašnjih država. U novije doba, počev od 19-og stoljeća, došlo je do povezivanja ideje i prakse političkog predstavljanja i demokratije, pa su tako stvarane predstavničke demokratije kao oblici političko-pravnog uređenja država. Najveći doprinos razvoju teorije predstavništva dali su Tomas Hobs (*Thomas Hobbes*), Džon Lok (*John Locke*), Šarl Monteskje (*Charles Montesquies*), Žan Žak Ruso (*Jean-Jacques Rousseau*), Džon Stjuart Mil (*John Stuart Mill*) i drugi.

⁸ Suad Arnautović, *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*, Sarajevo 2009, 26.

⁹ Asad Nuhanović, *Demokratija, mediji, javnost: ogleđ o slobodi i jednakosti*, Sarajevo 2005, 211.

Država, kroz proces donošenja javnih odluka „utječe na alokaciju resursa radi postizanja efikasnosti privređivanja i otklanjanja tržišnih nedostataka.“¹⁰ Budući da je donošenje takvih odluka izuzetno zahtjevno i složeno, neophodno je prethodno pripremiti i razraditi jasne i precizne procedure i procese za te aktivnosti. Naime, javno odlučivanje sa sobom nosi i odgovornost pred javnosti (javna odgovornost). Od javne odgovornosti bi trebao ovisiti i budući legitimitet i pozicija onih koji donose javne odluke. Stoga se javna odgovornost nameće kao jedno od suštinskih obilježja javnih odluka.

Složnost procesa javnog odlučivanja

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

Za racionalno javno odlučivanje neophodno je mnogo vremena, znanja i pripremanja, s ciljem donošenja što boljih javnih odluka. Ipak, postoje i situacije u današnjem vremenu da je proces javnog odlučivanja brz i efikasan proces. Džejk Dankan (*Jack W. Duncan*)¹¹, kao i nekolicina drugih autora, na odlučivanje gleda kao na *racionalan, logičan i potpuno sistematski proces*, za razliku od drugih koji odlučivanje vide kao *ležerniji i relativno nesistematski proces*. Kada je u pitanju javno odlučivanje, onda je prihvatljivije stajalište Džejka Dankana (*Jack W. Duncan*), budući da proces javnog odlučivanja zahtjeva od donositelja odluka pravilno i pravovremeno identificiranje i utvrđivanje općeg (javnog) interesa.

Detektiranje javnog interesa je složen proces. To naročito zbog činjenice što različiti pojedinci imaju i različite interese, pa je dosta zahtjevan zadatak naći zajednički nazivnik, odnosno zajednički (kolektivni) interes te, u skladu s tim, donijeti adekvatnu javnu odluku (usvojiti adekvatnu javnu politiku). Javne odluke trebaju biti detaljno, sistematično i seriozno pripremljene i formulirane, ukoliko se želi da korist od njih ima šira društvena zajednica (kolektivitet), a ne samo određene individue u društvu (privilegirane individue). Proces javnog odlučivanja obuhvata sljedeće faze:¹²

- a) Problem koji traži rješenje,
- b) Identificiranje problema,
- c) Detalna analiza i izrada strategije,

¹⁰ Faruk Jašarević, Zlatan Jašarević, *Politička ekonomija*, Sarajevo 2010, 373.

¹¹ Jack W. Duncan, *Great Ideas in Management*, San Francisco/London 1989, 62.

¹² E. Tahirović, E. Kuka, *Osnove javnih politika*, 191.

- d) Rasprava o problemu i ponuda adekvatnog rješenja (primjerice, u parlamentu),
- e) Usvajanje (javne) odluke – rezultat,
- f) Rješenje problema.

Politički predstavnici izabrani u organe vlasti trebaju, u svakoj od navedenih faza, identificirati i zastupati javni (opći) interes. Prekidanje navedenog niza znači da konačna javna odluka gubi oznaku i obilježje *javne*. U tim situacijama, usvojena odluka će služiti samo interesu užih (privilegiranih) pojedinaca ili društvenih grupa.

Konačna javna odluka treba biti takva da će biti od koristi svima ili barem većini, a da, pri tome, s druge strane, nikome ne donosi ili uzrokuje štetu (tzv. princip Pareto-pobošljanja¹³). Zato je proces javnog odlučivanja složen, ozbiljan, osjetljiv i racionalan proces, jer, radi se o procesu utvrđivanja jednog od najosjetljivijih društvenih fenomena koji se zove *javni (opći, zajednički) interes*.

Dejtonske kontroverze – donošenje javnih odluka u Bosni i Hercegovini

U Bosni i Hercegovini, javno odlučivanje je determinirano državnom strukturom (organizacijom) i administrativno-teritorijalnim ustrojem, tj. političkim sistemom. Taj sistem je uspostavljen na temelju Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, tj. Dejtonskog sporazuma iz 1995. godine.¹⁴ Imajući u vidu činjenicu da je politički sistem države izrazito heterogen, te da postoje četiri razine vlasti, sljedstveno tome egzistiraju i četiri nivoa odlučivanja, i to: državni; entitetski; kantonalni i općinski (lokalni) nivo.

Javno odlučivanje u Bosni i Hercegovini je, dakle, izrazito decentralizirano. Takvo stanje producira niz problema vezanih za javno odlučivanje, a neki od njih su:¹⁵

- nedostatak konsenzusa u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine o suštinski važnim pitanjima društveno-političkog razvoja države i društva,
- omogućen “veto“ na donošenje zakona na državnom i entitetskim nivoima vlasti,

¹³ Prema Vilfredu Paretu (*Wilfried Pareto*, 1848-1923), talijanskom teoretičaru i ekonomistu. Pareto-poboljšanje podrazumijeva situaciju u kojoj određena odluka donosi korist određenom broju ljudi ili kolektiviteta, a da s druge strane nikome ne šteti. Činjenica je da je veoma teško postići da javna odluka nikome ne šteti, ali barem u egzistencijalnom smislu ona bi takva trebala biti, jer ničiji život ni na koji način ne smije biti ugrožen ili doveden u pitanje zbog određene javne odluke. Joseph E. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje), Beograd 2004.

¹⁴ *Dejtonski mirovni sporazum*, Sarajevo 1995.

¹⁵ E. Kuka, *Javne politike*, 502.

- neprecizne i nejasne nadležnosti i njihovo preklapanje (primjerice, federalnih i kantonalnih, kantonalnih i općinskih (lokalnih) vlasti,...),
- formiranje parlamentarne većine na principu partnerstva, usmjesto na principu koalicionog političkog programa.

Usvajanje zakona na nivou države je u ingerenciji Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koja se sastoji iz dva doma: Zastupničkog (predstavničkog) doma i Doma naroda. Zastupnički dom čine 42 delegata (2/3 iz entiteta Federacija Bosne i Hercegovine i 1/3 iz entiteta Republika Srpska), dok Dom naroda čini 15 delegata (5 Srba, 5 Bošnjaka i 5 Hrvata).¹⁶

Da bi određeni zakon (javna odluka) bio usvojen, neophodno je da ga usvoje oba doma, uz osiguranje 2/3 podrške delegata iz svakog entiteta. U suprotnom, javna odluka neće biti usvojena.

Suštinski problem u djelovanju i odlučivanju u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine je nemogućnost postizanja konsenzusa vladajućih političkih stranaka o najvažnijim društveno-političkim pitanjima za državu i društvo. Taj konsenzus, do sada, „nadomješta međunarodna zajednica sa svojim ovlaštenjima za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma.“¹⁷ Tako, umjesto koalicionog sporazuma, političke stranke pobjednice na izborima formiraju vlast na principu partnerstva u vršenju vlasti. Takav način dogovora u vršenju vlasti uopće nije dobar za bosanskohercegovačko društvo i državu.

U Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, kao najvažniji princip u vršenju vlasti i odlučivanju nameće se etnički princip. Etničke političke stranke su „izbjegavale uspostaviti koalicione političke programe svoje vladavine“¹⁸, kao preduvjeta donošenja i usvajanja adekvatnih odluka i javnih politika u interesu svih građana Bosne i Hercegovine. U tom kontekstu, Mirko Pejanović smatra kako „nepoštivanje demokratskih standarda u ostvarivanju odgovornosti koalicione skupine stranaka za odvijanje procesa demokratskog odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine dovelo je do marginalizacije uloge Parlamenta Bosne i Hercegovine u kreiranju zakona i odluka od kojih ovisi uspjeh Bosne i Hercegovine u započetom procesu integracije u Evropsku uniju.“¹⁹ Vršenje vlasti utemeljeno na etničkim, a ne na građanskim principima, odnosno na etničkom umjesto građanskog pluralizma, uzrokom je činjenice da parlamentarne (vladajuće) političke stranke zastupaju i reprezentiraju isključivo nacionalne (etničke) interese. Nacionalni (etnički)

¹⁶ K. Trnka, *Ustavno pravo*, 288-294; *Dejtonski mirovni sporazum*, Sarajevo 1995, 55-57.

¹⁷ Mirko Pejanović, *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine* (drugo dopunjeno izdanje), Sarajevo/Zagreb 2012, 179. (dalje: M. Pejanović, *Ogledi o državnosti i političkom razvoju BiH*).

¹⁸ M. Pejanović, *Ogledi o državnosti i političkom razvoju BiH*, 115.

¹⁹ *Isto*, 122.

interese se reprezentiraju kao zajednički, oči (kolektivni) interesi, te, temeljem toga, donose i usvajaju odluke (javne politike).²⁰

Kada je u pitanju donošenje i usvajanje zakona u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, primjenjuju se tri različita sistema odlučivanja (glasanja). Ti sistemi su:²¹

- *Odlučivanje većinom glasova* – Ustavom Bosne i Hercegovine propisano je da se odlučivanje prostom većinom primjenjuje prilikom izbora predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja u oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, te prilikom usvajanja poslovnika o radu u oba doma, sukladno odredbama članka IV 3.b). Međutim, odredbe Poslovnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u članku 183. i Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u članku 180. propisuju da se poslovnik odnosnog doma usvaja sukladno odredbi članka IV 3.d) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno kvalificiranom većinom. Time su odredbe poslovnika oba doma, koje se odnose na usvajanje poslovnika, u suprotnosti sa ustavnim odredbama o usvajanju poslovnika;
- *Odlučivanje kvalificiranom većinom* – redovito se primjenjuje prilikom postupka odlučivanja u oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Često se naziva i odlučivanje tzv. entitetskim glasovanjem. Radi se o usvajanju odluka većinom glasova onih koji su prisutni i glasuju. Pritom, ustav i poslovnicu oba doma propisuju da će zastupnici i delegati uložiti napore kako bi većina uključivala najmanje jednu trećinu glasova zastupnika, odnosno delegata s teritorija svakog entiteta. Ukoliko se to ne dogodi, predsjedavajući i njegovi zamjenici će u svojstvu povjerenstva, nastojati u roku od tri dana od glasovanja postići suglasnost. Ukoliko se postigne suglasnost, odluka se smatra usvojenom. Ukoliko ne uspiju u nastojanju, odluka će se usvojiti većinom onih koji su prisutni i glasuju, pod uvjetom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine ili više zastupnika, odnosno delegata iz svakog entiteta;
- *Odlučivanje o pitanju vitalnog interesa konstitutivnog naroda* – primjenjuje se u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kada većina delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda, koji su prisutni i glasuju, smatra da se radi o pitanju

²⁰ Ovakvu situaciju pri radu i odlučivanju u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine Mirko Pejanović određuje kao “bank konsenzusa u parlamentarnoj demokratiji Bosne i Hercegovine“. Više u: Mirko Pejanović, *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*, Sarajevo 2015. (dalje: M. Pejanović, *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*).

²¹ K. Trnka, *Ustavno pravo*, 288-294; Maja Sahadžić, Veto mehanizam u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini, *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2012, 293-320. (dalje: M. Sahadžić, *Veto mehanizam u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u BiH*).

koje je štetno po vitalni interes konstitutivnog naroda čiji su delegati istakli prigovor vitalnog nacionalnog interesa. U toj situaciji, predložena odluka će biti odbijena u Domu naroda. Međutim, ukoliko postoji protivljenje većine delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda, predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine će sazvati zajedničko povjerenstvo koje se sastoji od tri delegata, po jednog iz reda svakog konstitutivnog naroda, u cilju razrješenja tog pitanja. Ukoliko povjerenstvo ne uspije razriješiti pitanje u roku od pet dana, predmet će se uputiti Ustavnome sudu Bosne i Hercegovine, čiji je zadatak da preispita da li postoje nepravilnosti u postupku.

Pokretanje postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa (tzv. mehanizam “veta“) je, također, veliki problem pri odlučivanju. Usljed toga, mnogi zakoni i odluke od državnog, ali i životnog značaja za sve građane Bosne i Hercegovine, nisu dobili podršku zastupnika i nisu usvojeni. Direktnu štetu neusvajanja niza zakona ima, kako država, tako i sami građani.

Zastupnici Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine pozvali su se na vitalni nacionalni interes u sljedećim slučajevima:²²

1. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim licima u Bosni i Hercegovini.

Broj PZ: 01-02-1131/03 od 13.11.2003.

Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata bošnjačkog naroda na 18. sjednici Doma naroda, održanoj 26.2.2004. godine.

2. Prijedlog okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini.

Broj PZ: 01,02-02-7-19/04 od 24.3.2004.

Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata hrvatskog naroda na 23. sjednici Doma naroda, održanoj 4. i 7.5.2004. godine.

3. Prijedlog zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine.

Broj PZ: 01,02-02-3-6/05 od 9.2.2005.

Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata hrvatskog naroda na 43. sjednici Doma naroda, održanoj 29.6.2005. godine.

4. Ugovor između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske o saradnji u oblasti prava žrtava rata u Bosni i Hercegovini koji su bili pripadnici Hrvatskog vijeća odbrane i članova njihovih porodica.

Broj dokumenta - predmet: Saglasnost za ratifikaciju: 01,02-02-10-23/06 od 5.1.2006.

²² <https://www.parlament.ba/Content/Read/39?title=Vitalninacionalniinteres> (Pristup: 14.5.2020).

- Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata bošnjačkog naroda na 54. sjednici Doma naroda, održanoj 21.2. i 10.3.2006. godine.*
5. Prijedlog zaključka delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine Ilije Filipovića.
Broj prijedloga zaključka: 01,02-50-1-18-8/08 od 23.4.2008.
Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata bošnjačkog naroda na 17. sjednici Doma naroda, održanoj 15.5. i 17.6.2008. godine.
6. Odluka o potvrdi Odluke predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o smjeni ministra sigurnosti Bosne i Hercegovine, ministra odbrane Bosne i Hercegovine i zamjenika ministra finansija i trezora Bosne i Hercegovine.
Broj: 01,02-34-1-754/12 od 25.6.2012.
Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihic i Nermina Kapetanović) na 19. sjednici Doma naroda, održanoj 19.7.2012. godine.
7. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine.
Broj PZ: 01,02-02-1-23/13 od 20.5.2013.
Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihic i Nermina Kapetanović) na 30. sjednici Doma naroda, održanoj 15.7.2013. godine.
8. Prijedlog odluke o razmatranju Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine po hitnom postupku.
Broj PZ: 01,02-02-1-25/13 od 29.5.2013.
Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihic i Nermina Kapetanović) na 31. sjednici Doma naroda, održanoj 23.7.2013. godine.
9. Prijedlog odluke o razmatranju Prijedloga zakona o izmjeni i dopuni Zakona o jedinstvenom matičnom broju po hitnom postupku.
Broj PZ: 01,02-02-1-34/13 od 17.7.2013.
Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihic i Nermina Kapetanović) na 31. sjednici Doma naroda, održanoj 23.7.2013. godine.
10. Prijedlog odluke o razmatranju Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine po hitnom postupku.
Broj PZ: 01,02-02-1-35/13 od 17.7.2013.

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

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

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

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

12. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine.

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

Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihiić i Nermina Kapetanović) na 33. sjednici Doma naroda, održanoj 5.11.2013. godine.

13. Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o osnivanju Kompanije za prijenos električne energije u Bosni i Hercegovini.

Broj PZ: 01,02-02-1-58/13 od 10.12.2013.

Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihiić i Nermina Kapetanović) na 34. sjednici Doma naroda, održanoj 16.12.2013. godine.

14. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

Broj PZ: 02-02-1-60/13 od 16.12.2013.

Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihiić i Nermina Kapetanović) na 34. sjednici Doma naroda, održanoj 16.12.2013. godine.

15. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

Broj PZ: 02-02-1-1133/17 od 28.4.2017.

Pitanje vitalnoga nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata bošnjačkoga naroda na 28. sjednici Doma naroda, održanoj 4.5.2017. godine.

Na nivou vlasti entiteta Federacija Bosne i Hercegovine problemi u odlučivanju su identični problemima u donošenju i usvajanju javnih odluka na nivou države, tj. u okviru odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine se, također, sastoji od

dva doma (Zastupnički dom i Dom naroda), koji vrše zakonodavnu vlast. Zastupnički dom se sastoji od 98 delegata sa cijele teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, a Dom naroda se sastoji od 58 delegata.²³

Predstavnički dom, ravnopravno s Domom naroda donosi: „Ustav Federacije, zakone, budžet Federacije, završni račun budžeta Federacije, rezolucije, preporuke, odluke i zaključke, daje autentična tumačenja zakona ili drugog akta i utvrđuje prečišćeni tekst zakona ili drugog akta.“²⁴ Ono što treba naglasiti je činjenica da su „današnje stvarne nadležnosti Parlamenta Federacije sužene i restrukturirane s obzirom na prijenos određenih nadležnosti na državu Bosnu i Hercegovinu“²⁵, što je svakako i dobro.

Također, i u okviru odlučivanja u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine predviđena je i data mogućnost zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Pregled akata koji su razmatrani po proceduri predviđenoj za razmatranje akata za koje je pokrenut vitalni nacionalni interes u periodu od 1994 – 2018. godine je sljedeći:²⁶

1. Prijedlog zakona o pretvorbi društvene svojine Sjednica Ustavotvorne skupštine Federacije Bosne i Hercegovine od 16.1.1995. godine.
2. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o grbu i zastavi Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 19.12.1996. godine.
3. Prijedlog zakona o izmjenama područja općina podijeljenih međuentitetskom linijom i obrazovanju novih općina u Federaciji Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 20.6.1997. godine.
4. Prijedlog zakona o privatizaciji preduzeća Sjednica Doma naroda od 21.10.1997. godine.
5. Prijedlog zakona o priznavanju javnih isprava na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 04.12.1997. godine.
6. Prijedlog zakona o pravima branitelja i članova njihovih porodica Sjednica Doma naroda od 28.09.1999. godine.
7. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upotrebi grba i zastave Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 28.09.1999. godine.
8. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 14.02.2006. godine.
9. Zakon o Javnom servisu RTV Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 04.04.2006. godine.

²³ K. Trnka, *Ustavno pravo*, 295-303.

²⁴ *Poslovnik Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*, član 146, stav 1.

²⁵ Enis Omerović, *Parlamenti entiteta u Bosni i Hercegovini, Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2012, 89-135.

²⁶ *Pregled akata koji su razmatrani po proceduri predviđenoj za razmatranje akata za koje je pokrenut vitalni nacionalni interes u periodu od 1994 – 2018. godine*, https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Usvojeni%20materijali_2018/pregled%20vitalni%20interes_1994_2018_g.pdf (Pristup: 14.5.2020).

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

Slično je, također, i u entitetu Republika Srpska, s tim što u tom entitetu ne postoji kantonalni nivo odlučivanja. Zakonodavnu vlast u tom entitetu vrše Narodna skupština Republike Srpske (nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti) i Vijeće naroda Republike Srpske (utemeljeno na osnovu odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda iz 2000. godine i intervencije Visokog predstavnika iz 2002. godine).²⁷ Vijeće naroda je zaduženo za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa, dok se izvorni zakonodavni postupak, koji nije vezan za vitalni nacionalni interes, provodi isključivo u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Narodna skupština Republike Srpske se sastoji od 83 zastupnika, a Vijeće naroda od 28 zastupnika.

Ustavni sud Republike Srpske je, zaključno s januarom 2020. godine, donio ukupno 87 odluka za temelju pokrenutih inicijativa za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa.²⁸ Procedura pokretanja zaštite vitalnog nacionalnog interesa u entitetu Republika Srpska slična je onoj u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine. Ono što je značajno naglasiti jeste da je „Vijeće za zaštitu vitalnih interesa Ustavnog suda RS, pored izričite ustavne odredbe da je dovoljan glas

²⁷ K. Trnka, *Ustavno pravo*, 304-305.

²⁸ <http://www.ustavnisud.org/Odluke.aspx?cat=13&subcat=43&id=39&lang=hrv&str=1&tip=2> (Pristup: 14.5.2020).

dvojice sudija da bi se radilo o vitalnom nacionalnom interesu, usvojilo stav da je i u ovom slučaju potrebna natpolovična većina članova Vijeća. Time su dodatno dovedene u pitanje konstitutivnost i ravnopravnost Bošnjaka i Hrvata u ovom entitetu.²⁹

Poseban problem u radu i odlučivanju predstavničkih tijela entiteta je osiguranje ustavne i ravnopravne nacionalne zastupljenosti, tj. dovoljnog broja zastupnika iz reda svih konstitutivnih naroda (Bošnjaka i Hrvata u Narodnoj skupštini Republike Srpske i Srba u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine). Evidentno je da jedino konstitutivni narodi imaju pravo i privilegiju u odlučivanju u parlamentima, dok građanima koji se opredjeljuju kao "Ostali" to pravo nije pruženo i omogućeno. Kada se radi o entitetskom glasanju, „vidljivo je da ono podriva uobičajenost građanskog predstavljanja fabriciranjem tumačenja ustavnih odredbi koje se odnose na njegovu primjenu.“³⁰

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

Na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine postoji i lokalni (općinski) nivo vlasti, tj. lokalna samouprava. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini je u nadležnosti entiteta, koji su usvojili i vlastite zakone o lokalnoj samoupravi. Svaka općina ili grad, kao jedinica lokalne samouprave, imaju svoju (općinsku/gradsku) skupštinu (vijeće), nadležnu za donošenje odluka od interesa za sve članove lokalne zajednice. Ovaj nivo vlasti u državi je najbliži građanima i, samim time, neposredno je vezan za interese, zahtjeve i preferencije građana. Prema uvidima Mirka Pejanovića, „cjelokupni sistem lokalne samouprave i u Republici Srpskoj i u Federaciji Bosne i Hercegovine razvijao se tokom postdejtonskog vremena u nedostatnim zakonskim okvirima i nepovoljnim odnosima u institucionalnoj strukturi entiteta i države Bosne i Hercegovine.“³¹ Učešće građana u odlučivanju (uključujući i donošenje različitih javnih politika) je najizraženije upravo na lokalnom nivou vlasti.

Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kao i Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, općinama je ostavljeno u nadležnost odlučivanje u oblasti lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja. Oblasti razvoja lokalne komunalne i druge infrastrukture primarno su ostale u nadležnosti jedinica lokalne

²⁹ K. Trnka, *Ustavno pravo*, 305.

³⁰ M. Sahadžić, *Veto mehanizam“ u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u BiH*, 293-320.

³¹ „U Federaciji Bosne i Hercegovine kantoni imaju široka ovlaštenja u vršenju javnih poslova, posebno u sferi fiskalne politike i prostornog planiranja. Ovakva ustavna pozicija kantona uskratila je mogućnost uspostave i razvoja samostalnog i šireg samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, kao i mogućnost pune autonomije u obezbjeđivanju vlastitih izvora finansiranja. U Republici Srpskoj, zbog visokog stepena centralizacije vlasti na nivou entiteta, opštine nisu imale dovoljan zakonski i stvarni osnov za punu autonomiju lokalne samouprave“. Mirko Pejanović, *Ogledi o državnosti i političkom razvoju BiH*, 132.

samouprave. Temeljem entitetskih zakona, oblast lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) uređena je i njihovim statutima kao najvažnijim aktima (mali ustav). U tim statutima detaljno je uređena i popisana nadležnost jedinica lokalne samouprave u formuliranju i implementiranju javnih politika u oblasti lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja. Naime, „Opštinsko vijeće, na temelju prijedloga opštinskog načelnika, politiku razvoja opštine oblikuje u srednjoročnim planovima ekonomskog razvoja, zatim u prostornim i urbanističkim planovima i najzad u planovima kapitalnih ulaganja u izgradnji lokalne komunalne infrastrukture.“³²

Primjeri iz prakse općina i gradova u Bosni i Hercegovini pokazuju da je javno odlučivanje na nivou lokalne samouprave dosta efikasnije i pravednije u smislu zadovoljenja potreba, interesa i preferencija građana. Na lokalnom nivou, javne politike su uspješnije nego što je to slučaj na ostalim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Jer, kako zaključuje Eugen Pusić³³, lokalne jedinice „stvaraju javni poredak donošenjem određenih tipova 'kolektivno obvezatnih odluka' (Luhmann) odnosno organiziranim obavljanjem poslova u javnom interesu, ali one i brane lokalnu sferu slobode od takvih 'obvezatnih odluka' donijetih za šira područja od jačih odlučilaca.“

Međutim, usljed miješanja i prijenosa brojnih nadležnosti na kantonalni nivo vlasti u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine i na entitetski nivo u entitetu Republika Srpska, lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini još u svom punom kapacitetu ne obavlja svoje funkcije, a koje bi bile u skladu s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Zaključak

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

Nadalje, tu je i problem etničkog pluralizma i etničkog odlučivanja. On je kočnica punom razvoju bosanskohercegovačkog društva i države, te

³² M. Pejanović, *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*, 193.

³³ „Država javnih službi, državna regulacija ekonomije, socijalna država znače takve sve obuhvatnije, tehnički racionalizirane sustave djelovanja, funkcionalno diferencirane, ali i teritorijalno integrirane, gdje lokalno odlučivanje može postojati samo u granicama ostvarivanja šire zasnovanih konceptata“. Eugen Pusić, *Upravljanje u suvremenoj državi*, Zagreb 2002, 95-96.

zadovoljenja široke lepeze interesa i zahtjeva građana, posebno onih egzistencijalnih. Usvajanje državnih (javnih) odluka, koje će zadovoljiti i princip efikasnosti i princip pravičnosti, je izuzetno složen i zahtjevan zadatak i cilj. Presudnu ulogu u svemu i dalje imaju vladajuće etnopolitike u Bosni i Hercegovini (etničke političke stranke i političke elite na vlasti). Tako se zacementirala partitokratija kao oblik vladanja u Bosni i Hercegovini. Jer, političke stranke imaju dominantnu ulogu u formuliranju, usvajanju i provođenju (implementiranju) javnih politika na terenu. Takvu poziciju i ulogu temelje na osiguranom izbornom legitimitetu dobivenom od strane birača (građana), putem izbornog postupka i izbornih procedura.

Baza i temelj za jačanje demokratskih odlučivačkih kapaciteta predstavničkih tijela države Bosne i Hercegovine sadržani su u primjeni demokratskog principa na kome se uspostavlja i funkcionira parlamentarna demokratija. Radi se o uspostavljanju parlamentarne većine zasnovane na koalicionom sporazmu i političkom programu te koalicije. Država Bosne i Hercegovine mora imati suštinske ovlasti i ingerencije, te biti nosilac europskih standarda u procesima donošenja javnih odluka i politika upućenih prema problemima građana. I sam proces pristupanja Europskoj uniji zahtjeva sa strane Bosne i Hercegovine samo jednog pregovarača, a to je država. U tom cilju, sve aktivnosti je potrebno usmjeriti na jačanje državnih institucija u svim aspektima njihova rada, djelovanja i nadležnosti. Niže razine vlasti trebaju biti samo potpora državnom nivou, ukoliko to procijeni i zatraži državni nivo. To je, zapravo, jedna od ključnih pretpostavki ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u Europsku uniju. To pitanje se javlja kao pitanje svih pitanja, tj. kao pitanje daljnje izgradnje države Bosne i Hercegovine, njenih institucija, kao i dugoročnog mira i stabilnosti. Javlja se i kao uvjet svih uvjeta za ekonomski stabilnu i prosperitetnu državu Bosnu i Hercegovinu u kojoj je država isključivi nosilac suštinskih pitanja i procesa. To uključuje i jačanje procedura i procesa javnog odlučivanja u državi.

Summary

In the state of Bosnia and Herzegovina, there are a number of structural and functional problems related to public decision-making and decision-making of interest to society and the state. The heterogeneous system of internal legal-political and administrative organization is the cause of pronounced anomalies and controversies in public decision-making. At the level of the state of Bosnia and Herzegovina, a highly decentralized decision-making system is in place. It is analogous in the entity Federation of Bosnia and Herzegovina. On the other hand, in the entity of Republika Srpska there is a strictly centralized system of public decision-making, where the National Assembly of the Republika Srpska is the bearer of the overall constitutional and legislative power.

Furthermore, there is the problem of ethnic pluralism and ethnic decision-making. It is a brake on the full development of Bosnian society and the state, and the satisfaction of a wide range of interests and demands of citizens, especially the existential ones. Adoption of state (public) decisions, which will satisfy both the principle of efficiency and the principle of fairness, is an extremely complex and demanding task and goal. The ruling ethnopolitics in Bosnia and Herzegovina (ethnic political parties and political elites in power) still play a crucial role in everything. Thus, partitocracy was cemented as a form of government in Bosnia and Herzegovina. Because, political parties have a dominant role in formulating, adopting and implementing (implementing) public policy on the ground. Such a position and role is based on the guaranteed electoral legitimacy obtained by the voters (citizens), through the election procedure and election procedures.

The basis and foundation for strengthening the democratic decision-making capacities of the representative bodies of the state of Bosnia and Herzegovina are contained in the application of the democratic principle on which parliamentary democracy is established and functions. It is about establishing a parliamentary majority based on the coalition agreement and the political program of that coalition. The state of Bosnia and Herzegovina must have essential powers and competencies, and be the bearer of European standards in the processes of making public decisions and policy addressed to the problems of citizens. The process of accession to the European Union requires Bosnia and Herzegovina to have only one negotiator, and that is the state. To this end, all activities should be aimed at strengthening state institutions in all aspects of their work, activities and competencies. Lower levels of government should only be support to the state level, if assessed and requested by the state level. This is, in fact, one of the key preconditions for accelerating the integration of Bosnia and Herzegovina into the European Union. This issue arises as a matter of all issues, ie as a matter of further building the state of Bosnia and Herzegovina, its institutions, as well as long-term peace and stability. It also appears as a condition of all conditions for an economically stable and prosperous state of Bosnia and Herzegovina, in which the state is the sole bearer of essential issues and processes. This includes strengthening public decision-making procedures and processes in the country.

BIBLIOGRAFIJA/BIBLIOGRAPHY

Knjige/Books:

1. Arnautović Suad, *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*, Sarajevo 2009.
2. *Dejtonski mirovni sporazum*, Sarajevo 1995.
3. Duncan Jack W, *Great Ideas in Management*, San Francisco/London 1989.

4. Grdešić Ivan, *Osnove analize javnih politika*, Zagreb 2006.
5. Grdešić Ivan, *Političko odlučivanje*, Zagreb 1995.
6. Jašarević Faruk, Jašarević Zlatan, *Politička ekonomija*, Sarajevo 2010.
7. Kuka Ermin, *Javne politike*, Sarajevo 2018.
8. Nuhanović Asad, *Demokratija, mediji, javnost: ogled o slobodi i jednakosti*, Sarajevo 2005.
9. Pejanović Mirko, *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*, Sarajevo 2015.
10. Herjanović Mirko, *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine*, (drugo dopunjeno izdanje), Sarajevo/Zagreb 2012.
11. Pusić Eugen, *Upravljanje u suvremenoj državi*, Zagreb 2002.
12. Sikavica Pere et al., *Poslovno odlučivanje* (drugo izdanje), Zagreb 1999.
13. Stiglitz Joseph E, *Ekonomija javnog sektora*, (prvo izdanje), Beograd 2004.
14. Tahirović Emir, Kuka Ermin, *Osnove javnih politika*, Sarajevo 2020.
15. Trmka Kasim, *Ustavno pravo*, Sarajevo 2006.

Članci/Articles:

1. Easton David, Political Science in the United States, *IPSR*, Vol. 6, No. 1, 1985.
2. Omerović Enis, Parlamenti entiteta u Bosni i Hercegovini, *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2012, 89-135.
3. Sahadžić Maja, Veto mehanizam“ u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini, *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2012, 293-320.

Internet:

1. <http://www.ustavnisud.org/Odluke.aspx?cat=13&subcat=43&id=39&lang=hrv&str=1&tip=2> (Pristup: 14.5.2020).
2. <https://www.parlament.ba/Content/Read/39?title=Vitalninalacionalniinteres> (Pristup: 14.5.2020).
3. *Pregled akata koji su razmatrani po proceduri predviđenoj za razmatranje akata za koje je pokrenut vitalni nacionalni interes u periodu od 1994 – 2018. godine*, https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Usvojeni%20materijali_2018/pregled%20vitalni%20interes_1994_2018_g.pdf (Pristup: 14.5.2020).