

РАЗУМИЈЕВАЊЕ ФЕДЕРАЛНЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ АРХИТЕКТУРЕ И ДИНАМИКЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ¹

Кључне ријечи:

Федерализам; Босна и Херцеговина; федерална динамика; постконфликтне структуре

Аутор:

Др Нина Сајић је доценткиња на Факултету политичких наука Универзитета у Бањој Луци

Кореспонденција:

nina.sajic@fpn.unibl.org

Област:

Међународни односи

Резиме¹

Федерализам се данас све више сматра важним алатом за рјешавање и управљање сукобима, пружајући оквир који омогућава прихватање различитости, равномјерну заступљеност и демократију. Овај рад анализира федералну институционалну архитектуру и динамику у Босни и Херцеговини. Методологија коришћена у овом раду јесте анализа студије случаја. Примјеном анализе студије случаја на наше истраживање, бићемо у могућности да испитамо специфичности федералног система Босне и Херцеговине укључујући расподелу надлежности, међувладине односе и утицај ових структура на управљање и унутрашњу динамику. Циљ овог рада јесте да допринесе ширем разумијевању федерализма, посебно његове улоге у постконфликтним друштвима и мултиетничким земљама.

DOI:

10.5937/politeia0-52805

Датума пријема чланка:

23.3.2023.

**Датум коначног
прихватања чланка
за објављивање:**

03.06.2023.

¹ Дијелови овог рада ослањају се на анализу и истраживање које је ауторка радила у склопу докторске дисертације, одбрањене на Универзитету у Кенту, Енглеска, УК.

УВОД

Федерализам и његова практична примјена, нарочито у вишенационалним структурама, често се разматрају у контексту који он пружа за ублажавање тензија, прихватање различитости и заштиту мањинских права. Као институционални оквир, федерализам се често примјењује као средство за рјешавање и управљање сукобима. Критике федералних рјешења у мултинационалним земљама углавном долазе од оних који не желе да прихвате етничке, језичке, вјерске или културне различитости, већ стреме њиховом елиминисању (Elazar, 1987, 248). Расправе о односу између федерализма и управљања или рјешавања сукоба распрострањене су у литератури. Велики дио академских дискусија фокусира се на успјехе и неуспјехе федералних рјешења, као и на ефикасност федералног институционалног дизајна у управљању сукобима и постизању стабилности; да ли су федералне институције стабилне или представљају само прелазну фазу ка централизацији или сецесији? Сајмон и Конвеј (Simon and Conway, 2001, 338) тврде да федерализам „завршава у средишњем континуума који се креће од раздвајања или независности сваке групе на једном полу, до потпуне асимилације или стапања разлика на другом полу.” Међутим, упозоравају да федерализам никада не треба сматрати као једини или универзални одговор, већ само као један од начина управљања и прихватања различитости (Simon and Conway, 2001: 338-339).

Овај рад анализира федералне оквире који су примијењени као инструменти за рјешавање сукоба и окончање грађанског рата у Босни и Херцеговини. Федерална институционална архитектура већ је била примјењивана на територији

која данас чини БиХ, пошто је сама БиХ била федерална јединица Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. У литератури о федерализму бивша Југославија често се сматра пропалом федерацијом (Burgess, 2006; Duchacek, 1990). Дулић и Хол (Dulic and Hall, 2014) наводе да је до распада Југославије дошло у резултату „неспособности елите да пронађе средњи пут између захтева за централизацијом државе и позива на стварање лабаве уније”. Неуспјех у „уравнотежењу тензија између јединства и различитости”, према Лоизидесу (Loizides, 2016), довео је до распада и сукоба у бившој Југославији. Федералне структуре бивше Југославије биле су ограничене, према Брџесу, због одсуства либералне демократије (Burgess, 2006). Чак и прије распада, Душашек (Duchacek, 1990, 3) је тврдио да би земљу требало сматрати „псеудофедерацијом”, јер у једнопартијском систему, федералне јединице нису имале стварну „аутономију одлучивања”. Други аутори (нпр. Huegelin and Fenna, 2006, 7) тврде да Југославију не треба сматрати примјером „федералног неуспјеха”, већ „пропуштених федералних шанси”. Неки од аспеката федералног или квази-федералног уређења бивше Југославије, укључујући колективно предсједништво, принцип ротације, принцип етничке равнотеже и принцип конститутивних народа, данас су дио федералне структуре Босне и Херцеговине. Пирсон (Pearson, 2015, 227) напомиње да идеја етничке равнотеже, позната у српској литератури као „национални кључ”, није настала у Дејтону, већ је била „важна реалност” у бившој Југославији.

Истраживања о рату у Босни и Херцеговини, нарочито она која долазе из иностранства, често занемарују комплексну природу међунационалних односа у којој

су све три стране у конфликту у различитим фазама рата биле и савезници и противници. Један од ријетких истраживача који детаљно анализира сложеност стварања алијанси током грађанског рата у Босни и Херцеговини је Фотини (Fotini, 2012). Она истиче да су се алијансе међу странама у сукобу током рата мијењале тако да су све стране у одређеним тренуцима биле савезници, а у другим противници, с тим да се неријетко дешавало да бивши савезници, односно непријатељи поново стварају алијансе. Фотинина главна теза јесте да се у грађанским ратовима у којима учествује више страна алијансе обликују динамиком моћи, стремљењем за победом и амбицијом да се постигне максимална политичка контрола у периоду после конфликта (Fotini, 2012, 149).

У контексту рата у БиХ, који се може окарактерисати као конфликт *свих против свих* односно *сви са свима*, Фотини наглашава да стварање и промјена међунационалних алијанси није била заснована на заједничком идентитету, већ су имале углавном тактички карактер (Fotini, 2012, 153, 170). Већина ових алијанси била је лабава и ријетко формализована, осим хрватско-бошњачке алијансе која је створена Вашингтонским споразумом из марта 1994. године. Овај споразум предвиђао је прекид борби између Хрвата и Бошњака те формирање Федерације Босне и Херцеговине, састављене од десет кантона. Промјене у формирању алијанси које су биле карактеристичне за ратни период у БиХ настављене су и у каснијим годинама, чинећи их значајним аспектом политичке динамике у БиХ (Сајић, 2023). Као примјер, можемо навести лабав и прилично неформални политички савез између Срба и Хрвата у последњој деценији који представља реакцију на растуће захтјеве

Бошњака за унитаризацијом земље (Сајић, 2023).

Босна и Херцеговина постала је федерална држава 1995. године, парафисањем Општег оквирног споразума за мир у Дејтону, односно његовим потписивањем у Паризу. Саставни дио овог мировног споразума јесте Устав БиХ, који никада није званично ратификован од стране Парламента Босне и Херцеговине, нити Босна и Херцеговина има његов оригинал (Вечерње новости, 2013). Члан 1 Устава предвиђа да се Босна и Херцеговина састоји од два ентитета, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске (Устав Босне и Херцеговине, 1995.). Према Мировном споразуму, 51 одсто територије припада Федерацији БиХ, а 49 одсто Републици Српској. И Федерација БиХ и Република Српска настале су током рата, што значи да су заправо старије од садашње државе којој припадају (Woelk, 2012). Кеил (Keil, 2013) примјећује како у литератури постоји тенденција да се Босна и Херцеговина посматра као етнички федерални систем. На примјер, Воелк (Woelk, 2012, 114-115) тврди да је подјела власти у Босни и Херцеговини заснована на „етничком суверенитету” и на принципу „паритета у представљању конститутивног народа”. Међутим, Кеил (Keil, 2013) истиче да са уставне тачке гледишта, Босна и Херцеговина не може бити класификована као етничка федерација. Наиме, њен Устав више наглашава територијалну него етничку подјелу власти, са значајнијим акцентом на територијалну организацију.

У овом раду анализираћемо кључне карактеристике федералног дизајна Босне и Херцеговине, укључујући два нивоа власти, заступљеност федералних јединица у централном одлучивању, расподјелу надлежности, као и међувладине односе.

Методологија која ће се применијени у овом истраживању јесте анализа појединачних студија случаја. Примјена студија случаја као истраживачке стратегије подумијева детаљно проучавање одређених догађаја, активности, процеса или појединаца (Creswell, 2009, 1). За потребе ове студије кориштени су примарни и секундарни извора као што су Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини), закони, правни акти, владини извјештаји, саопштења за јавност, изјаве, говори, вијести и слични документи. Поред тога, један дио података прикупљен је путем дубинских, полуструктурисаних интервјуа који су укључивали отворена питања.

У наставку рада упознаћемо се са различитим приступима и тумачењима природе институционалне структуре БиХ. Након тога, фокусираћемо се на анализу карактеристика федералног уређења БиХ, укључујући расподјелу надлежности и међувладине односе. Кроз ову анализу, рад има за циљ да допринесе дубљем разумијевању институционалне архитектуре Босне и Херцеговине и да пружи шире разумевање федерализма те његове улоге у постконфликтним друштвима и мултинационалним земљама.

ФЕДЕРАЛНА ИЛИ НЕ: КРАТАК ОСВРТ НА РАЗЛИЧИТА ТУМАЧЕЊА ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ АРХИТЕКТУРЕ БИХ

Природа институционалне архитектуре Босне и Херцеговине представља комплексну и често спорну тему како у академским круговима тако и међу политичким актерима у БиХ. Устав БиХ не дефинише експлицитно БиХ као федералну државу. Овај недостатак јасне одредни-

це на федерално уређење земље у њеном уставу доприноси различитим тумачењима и визијама функционисања БиХ, чиме се додатно усложњава политички пејзаж и расправе о будућности земље. Политичка конфигурација успостављена Дејтонским мировним споразумом из 1995. године довела је до различитих приступа и тумачења о томе да ли БиХ функционише као федерална, конфедерална, децентрализована држава или унија. Федерална тумачења ослањају се на подјелу надлежности и присуство више нивоа власти. Са друге стране, конфедерална тумачења акценат стављају на висок степен аутономије који ентитети уживају, као и на сложене аранжмане у подјели надлежности. Децентрализована тумачења наглашавају доминацију централних власти и недостатак експлицитних федералних одредби у уставу. Тумачење БиХ као уније полази од значајног степена аутономије ентитета и њихове велике улоге у одлучивању на нивоу државе. Недостатак јасне федералне одреднице у уставу омогућава политичким актерима да развију различита тумачења и визије како о постојећој унутрашњој структури тако и о неком будућем облику. Бошњачки политички лидери залажу се за централизовану, унитарну државу, тврдећи да је тренутни систем неефикасан и доводи до стагнације. Под изговором стварања функционалне државе, која се концентрише на уважавање грађанских права, а не на права народа, под изговором ЕУ интеграција итд., сакривен је притисак бошњачких политичких елита за централизацијом БиХ (Сајић, 2023). Српски и хрватски политички лидери, с друге стране, интерпретирају ове централистичке иницијативе као стратегију усмјерену на развлашћивање и смањивање моћи и утицаја ентитета, посебно Републике

Српске и хрватских кантона у Федерацији Босне и Херцеговине. Формирање већ поменуте неформалне политичке алијансе Срба и Хрвата у БиХ има преваходно за циљ да спријечи централизацију земље која би у коначници довела до доминације Бошњака и маргинализације Срба и Хрвата. Политички лидери Хрвата често изражавају незадовољство због своје позиције у тренутном систему расподеле власти и надлежности, посебно у Федерацији у којој преовлађују интереси Бошњака, што резултира маргинализацијом хрватских заједница. Стога многи хрватски лидери траже реорганизацију државе у јаснији федерални модел који би обезбиједио њихову аутономију и равноправну заступљеност (RTVBN Vijesti, , 2015). Њихове иницијативе често укључује стварање трећег ентитета или посебне федералне јединице за Хрвате, што би осигурало праведнију политичку заступљеност и заштиту њихових културних и политичких права. У Републици Српској политички лидери инсистирају на заштити аутономије ентитета и залажу се за враћање надлежности које су им дате Дејтонским мировним споразумом, те се снажно противе покушајима стварања централизоване БиХ и даљим преносом надлежности. Босну и Херцеговину најчешће доживљавају као „унију држава” или „конфедерацију”, наглашавајући значајну независност и аутономију ентитета (РТС Вести, 2009).

Дискусије о томе да ли институционална архитектура Босне и Херцеговине има федералне или конфедералне карактеристике углавном се свode на расправу о томе да ли федерализам подразумева искључивање конфедерализма, или обрнуто. Федерализам и консociјализам могу изгледати као различити концепти,

али су у стварности блиско повезани. Под одређеним условима, федерални систем може истовремено бити и консociјални, и обрнуто (Lijphart, 1997). Да би федерација била у потпуности консociјална, мора да испуњава сва четири принципа консociјалне демократије: сегментална аутономија, неформалне и формалне велике коалиције, пропорционалност и право вета тврди Лијпхарт (Lijphart, 1997). Федерални и консociјацијски елементи ријетко се налазе у истом политичком систему. На примјер, данас само Швајцарска, Босна и Херцеговина и Белгија представљају истинске примјере политичких система који комбинују аспекте и федерализма и консociјализма. (Caluwerts and Reuchamps, 2015).

КАРАКТЕРИСТИКЕ ФЕДЕРАЛНОГ ДИЗАЈНА БИХ

Роналд Ватс (Watts, 1999, 7) идентификовао је шест општих карактеристика федерација које служе као кључне особине у различитим федералним системима. Ове карактеристике укључују постојање најмање два нивоа власти, заступљеност регионалних власти у федералном законодавном тијелу, формулу за измјену устава којом га није могуће измијенити без сагласности свих федералних јединица, писани устав који одређује подјелу надлежности и прихода, арбитра у виду судова или механизма за референдум који рјешава спорове између различитих нивоа власти, те механизме за међувладине односе који омогућују интеракцију и сарадњу између различитих нивоа власти (Watts, 1999, 7). Свих наведених шест Ватсових карактеристика федерације, које ћемо овдје кратко представити, проналазимо у Босни и Херцеговини.

Босна и Херцеговина има два нивоа власти, или боље речено три: ниво БиХ и ниво два ентитета, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске. Федерација Босне и Херцеговине даље је подељена на десет кантона и можемо је сврстати у категорију онога што Вандам (Vandamme, 2012) назива „федералним федерализмом”, односно федералним системом. Сваки кантон има своју владу и парламент. Са кантоналним нивоом у Федерацији БиХ, односно трећим нивоом власти¹, Босна и Херцеговина сматра се асиметричном федерацијом. Дистрикт Брчко, који припада и Републици Српској и Федерацији, представља самоуправну административну јединицу. Устав Босне и Херцеговине (Члан XII 2) имплицитно признаје право ентитета да имају своје уставе као и ентитетско држављанство.

Устав Босне и Херцеговине предвиђа пет механизма заступљености и заштите федералних јединица и конститутивних народа на нивоу БиХ: заступљеност у Парламенту БиХ, заступљеност три конститутивна народа и двије федералне јединице у Предсједништву, заступљеност конститутивних народа и федералних јединица у процесу доношења закона на нивоу БиХ, право вета и изборни процес заснован на пропорционалној заступљености и листама странака (O’Halloran, 2005). Постоје два типа вета на нивоу БиХ: заштита виталних интереса ентитета и заштита виталних интереса конститутивних народа. Први тип вета има Предсједништво; сваки члан Предсједништва може изјавити да је одлука Предсједништва „деструктивна за витални интерес ентитета” из ког је изабран (Члан V/2d, Устав БиХ). Други тип вета налази се у Дому народа Парламента БиХ (Члан IV/3f).

Савјет министара Босне и Херцеговине у складу са Уставом чине предједавајући Савјета министара, министар спољних послова, министар спољне трговине, и „други министри према потреби” (Члан V/3, Устав БиХ). Под притиском ОХР-а (AmiPress, 1996) 1996. године Предсједништво Босне и Херцеговине донијело је одлуку о саставу Савјета министара (укупно 12 чланова): два копредједавајућа (Бошњак и Србин, ротација сваке недјеље); један замјеник предједавајућег (Хрват); министри спољних послова и спољне трговине сваки су добили по два замјеника из различитих конститутивних народа; основано је Министарство за цивилне послове и комуникације, уз два замјеника (Савјет министара БиХ). Године 2000 под притиском ОХР-а (SRNA, 2012) Парламент Босне и Херцеговине усвојио је Закон о Савјету министара Босне и Херцеговине, формирајући три нова министарства (финансије, људска права и избјеглице и европске интеграције), те укинуо функције два предједавајућа и једног замјеника. Три нова министарства основана су 2002. године (Министарство за саобраћај и комуникације, Министарство правде и Министарство безбједности) након што је Високи представник донио одлуку о доношењу Закона о Савјету министара (ОХР, 2003). Министарство за европске интеграције престало је да постоји, а основана је Дирекција за ЕУ интеграције. Савјет министара додатно је проширен 2003. године измјенама Закона о Савјету министара које је усвојио Парламент Босне и Херцеговине, а којим је основано Министарство одбране. Повећање броја чланова Савјета министара Босне и Херцеговине са првобитна два министра (плус предједавајући) на тренутних девет

1 Општине и локалне заједнице нису укључене као ниво власти у Ватсову типологију.

(плус председавајући) није проистекло из демократског процеса преговора или слободне воље свих федералних јединица и конститутивних народа. Ово повећање прије је било резултат наметнуте одлуке и притисака, прије свега од стране ОХР-а, али и представника неких западних држава.

Ентитети Босне и Херцеговине, како примјећује Воелк (Woelk, 2012), успоставили су државне институције које укључују председника, владу, парламент и правосудни систем. Законодавна власт на нивоу ентитета припада њиховим одговарајућим парламентима. Тренутни састав извршних и законодавних институција на нивоу ентитета значајно се промијенио након одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине о конститутивним народима из 2000. године (ОХР, 2000). Одлука је захтијевала хармонизацију одређених одредби Устава Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске са Уставом Босне и Херцеговине како би се омогућила заступљеност свих конститутивних народа и осталих. Оно што је важно напоменути јесте да су приликом доношења одлуке хрватске и српске судије у Уставном суду гласале против, док су за одлуку гласали бошњачке и стране судије.

Уставни суд БиХ дјелује као арбитар који доноси пресуде у споровима између различитих нивоа власти. Он има ексклузивну надлежност да одлучује о споровима који могу настати између ентитета, или између ентитета и институција БиХ (Члан VI/3, Устав БиХ). У наредним поглављима размотрићемо остале Ватсове карактеристике федерација, као што су расподела надлежности и прихода, након чега ће услједити анализа међувладиних односа у Босни и Херцеговини.

РАСПОДЈЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ И ПРИХОДА

Босна и Херцеговина представља типичан примјер „разноврсне федерације” (diverse federation) са значајним надлежностима додијељеним њеним федералним јединицама. БиХ може да послужи као илустративан примјер тезе коју је изнио Ватс (Watts) да „што је већи степен хомогености у друштву, то су веће надлежности додијељене федералној влади, а што је већи степен разноликости, то су веће надлежности додијељене федералним јединицама” (Watts, 1999, 35). У литератури, Босну и Херцеговину често упоређују са Белгијом, не само због чињенице да су обје постале федералне државе у готово исто вријеме; Белгија је постала федерална држава 1993. године, док је Босна и Херцеговина постала федерална држава 1995, него и због сличности у федералном дизајну. Поред чињенице да федералне структуре у обје земље укључују елементе консоцијализма, Босна и Херцеговина и Белгија често се истичу по сличности ма у расподјели надлежности и високом степену аутономије који уживају њихове федералне јединице. Међутим, док се Белгија трансформисала из унитарне у веома децентрализовану федералну државу у којој региони и заједнице добијају све више надлежности, Босна и Херцеговина пролазила је кроз скоро супротан процес, са ентитетима који су губили дио својих почетних надлежности.

Пренос већине надлежности на бх ниво био је или наметнут или извршен под притиском ОХР-а. Према ријечима председника Републике Српске Милорада Додика (2015), од децембра 1997. године Република Српска изгубила је више од 80 надлежности, од којих су само три пренесене у

складу са Уставом Босне и Херцеговине и Дејтонским мировним споразумом. Пренос надлежности са ентитета на ниво БиХ често је правдан под изговором процеса ЕУ интеграција. Према Громесу (2010), перспектива интеграције Босне и Херцеговине у ЕУ може дјелимично објаснити пренос надлежности са ентитета на ниво Босне и Херцеговине. Међутим, процеси ЕУ интеграције нису „неутрални према позицијама ентитета: јачање државе угрожава потпуну аутономију Републике Српске и фаворизује позицију Бошњака.” (Woelk, 2012, 126). Стога и не чуди да многи у Републици Српској сматрају како се ЕУ интеграције често користе као изговор за стварање централизоване Босне и Херцеговине (Сајић, 2023).

Што се тиче самог приступа расподјели надлежности, Ватс (1999, 35) идентификује три категорије: ограничен сет ексклузивних и подијељених надлежности јасно је наведен у Уставу, док преостале надлежности остају код федералних јединица; надлежности федералних јединица су наведена, а преостале надлежности остају код централне владе; ексклузивне надлежности централне владе и федералних јединица су наведене, као и подијељене надлежности са резидуалним овлаштењем. Ексклузивне надлежности које готово увијек припадају централним властима укључују националну одбрану, спољне послове, монетарну и фискалну политику, ПДВ, централну банку итд. Међутим, изузетно је сложено направити прецизну генерализацију о подијељеним надлежностима и надлежностима које су резервисане за федералне јединице с обзиром на то да се начин расподјеле може значајно разликовати од једне федерације до друге. (Сајић, 2017).

Процес расподјеле надлежности у

Босни и Херцеговини спада у прву категорију Ватсове типологије: ограничен сет ексклузивних и подијељених надлежности јасно је наведен у Уставу, док преостале надлежности остају код федералних јединица (Watts, 1999, 35). Према Члану III 1 Устава Босне и Херцеговине, институције Босне и Херцеговине имају сљедеће надлежности и одговорности: спољна политика, спољна трговина, царине, монетарна политика (како је предвиђено у Члану VII) и финансирање институција. Међународне обавезе Босне и Херцеговине укључују миграције, избјеглице и азил, међународну полицијску сарадњу укључујући односе са Интерполом, успостављање и рад заједничких и међународних комуникационих објеката, регулисање међуентитетског транспорта и контролу ваздушног саобраћаја. Све друге владине функције и надлежности према истом члану припадају ентитетима.

Доминирајућа позиција ентитета у федералном систему Босне и Херцеговине најбоље је приказана у области спољних послова гдје они имају шире надлежности (Woelk, 2012). Према Уставу, они имају право да успоставе посебне паралелне везе са сусједним државама и могу да закључују споразуме са државама и међународним организацијама уз сагласност Парламента Босне и Херцеговине.

Осим надлежности утврђених Уставом Босне и Херцеговине, институције БиХ, прије свега под притиском ОХР-а, добиле су надлежности у областима као што су одбрана, обавјештајне службе, безбједност, правосуђе, ратни злочини, заштита људских права и ПДВ. Пренос ових надлежности довео је до стварања бројних нових институција и агенција на нивоу БиХ, као што су, на примјер, јавни емитер, Регулаторна агенција за комуникације, Управа за

индиректне порезе, Агенција за државну службу Босне и Херцеговине итд. Важно је напоменути да се ове промјене у расподјели надлежности нису одразиле у измјенама Устава у смислу усвајања амандмана.

Преостале надлежности припадају ентитетима и оне укључују економски, научни, технолошки, демографски и социјални развој, економску политику, укључујући планирање, обнову, политику кориштења земљишта, енергетску политику, људска права, здравство, заштиту животне средине, социјалну заштиту, туризам, природне ресурсе, банкарство и опорезивање (осим ПДВ-а), јавне услуге, радне односе, безбједност на раду, запошљавање, социјално осигурање и друге облике социјалне заштите, здравствену заштиту, заштиту ветерана и инвалида, бригу о дјечи и младима, културу и заштиту културних ресурса, регулативе за имовинске односе и заштиту свих облика имовине, правни статус предузећа и других организација, њихова удружења и коморе, развој пољопривреде и села, кориштење простора, политику и усмјеравање развоја те робне резерве, образовање итд.

Република Српска снажно се противи било каквом даљем преносу надлежности и залаже се за повратак Босне и Херцеговине на првобитни Дејтонски споразум (*Nezavisne novine*, 2011). Године 2009, Народна скупштина Републике Српске усвојила је Закључке о ефектима преноса надлежности; у њима је евидентирано 68 случајева преноса надлежности и одговорности са ентитета на институције Босне и Херцеговине. У само три случаја Народна скупштина Републике Српске дала је своје одобрење (RTRS, 2009). Поред тога, Народна скупштина Републике Српске закључила је да наметнути пренос над-

лежности није донио позитивне резултате; Закључцима се такође предвиђа да чланови Парламента и делегати из Републике Српске у Парламенту Босне и Херцеговине затраже мишљење Народне скупштине Републике Српске прије сваког гласања о било којем документу који садржи пренос надлежности. Иако су Закључци имали више политички него правни ефекат, Високи представник ставио их је ван снаге (Deutsche Welle, 2009).

Устав Босне и Херцеговине предвиђа да се институције Босне и Херцеговине финансирају од стране ентитета тако да Федерација Босне и Херцеговине обезбјеђује двије трећине, а Република Српска једну трећину прихода потребних за буџет (Члан VIII). Буџет институција Босне и Херцеговине предлаже Предсједништво Босне и Херцеговине након што Савјет министара достави приједлог, а одобрава Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине (Члан V/3 и IV/4). На одлуку о приједлогу буџета, чланови Предсједништва не могу искористи право вета.

Оснивањем Управе за индиректно опорезивање Босне и Херцеговине 2004. године, сви приходи које ентитети и Дистрикт Брчко прикупе од ПДВ-а уплаћују се на јединствени рачун у Централној банци Босне и Херцеговине (Indirect Taxation Authority). Са јединственог рачуна, приходи се прво додјељују институцијама Босне и Херцеговине (у складу са усвојеним буџетом); остатак се распоређује ентитетима и Дистрикту Брчко према пропорцији ПДВ-а прикупљеног на њиховим територијама (Закон о уплатама на јединствени рачун и расподјели прихода, 2004). Управни одбор Управе за индиректно опорезивање редовно одређује ове квоте које отприлике износе око 64,5 процената за Федерацију Босне и Херцеговине, 32 про-

цента за Републику Српску и 3,5 процента за Дистрикт Брчко (Indirect Taxation Authority).

МЕЂУВЛАДИНИ ОДНОСИ

Успјех или неуспјех федералне уставне структуре, према Зимарману (Zimmerman, 2006, 1), у великој мери зависи од „хармоничних међувладиних односа”. Свака федерација има свој сет механизма за међувладину сарадњу који одражава специфичну природу уставног уређења и политичку историју земље (Poigier, 2002). Креирање међувладиних аранжмана и сарадње у принципу је добровољно (Volleyer, 2009),

У федералном систему конкуренција, сарадња и конфликт између федералних јединица су неизбежни и сваки устав мора садржати одредбе које подстичу сарадњу и омогућавају мирно рјешавање спорова (Зимарман, 2006). У готово свим федералним системима постоји нека врста арбитра (Kincaid, 2005), обично у форми уставног суда који има надлежност над споровима између федералних јединица, између федералних јединица и централних власти, као и над споровима око расподеле надлежности.

У Босни и Херцеговини Уставни суд има надлежност над споровима између ентитета и између ентитета и институција БиХ; са измјеном Устава (2009) такође има надлежност над споровима између ентитета и Дистрикта Брчко, као и између Дистрикта Брчко и институција БиХ.

Устав Босне и Херцеговине (Члан III 4) предвиђа да координацију између ентитета према питањима која нису у надлежности Босне и Херцеговине може да иницира Предсједништво БиХ, осим у случају да један од ентитета има примједбе.

Према ријечима бившег члана Предсједништва Босне и Херцеговине из Републике Српске Радмановића (Radmanovic, 2015), не постоји докази о томе да је Предсједништво икад иницирало такву координацију. Савјет министара Босне и Херцеговине има само де факто координирајућу улогу у питањима која спадају у надлежност ентитета, као што су образовање, пољопривреда, здравство, енергија итд. Представници ентитета учествују са представницима Савјета министара Босне и Херцеговине у ад хок и сталним заједничким радним групама, комисијама и управним одборима према питањима која су у њиховој надлежности и захтијевају заједничко деловање или усаглашавање политика ентитета. Што се тиче сарадње и координације између ентитета, она је већином ад хок природе, иако је по неким питањима релативно честа. Та координација подразумијева састанке између званичника два ентитета, предсједника, предсједника парламената, премијера и министарстава, те агенција са посебним надлежностима.

Потреба за већом институционализованом сарадњом и координацијом постала је очигледна у процесу ЕУ интеграција, јер многа питања ЕУ имају регионалну димензију. Стога је један од услова за Босну и Херцеговину да поднесе кредитбилан захјев за статус кандидата у ЕУ био демонстрација ефикасног механизма координације између свих нивоа власти о питањима ЕУ. Иако су преговори о овом питању трајали неколико година, механизам координације усвојен је 26. јануара 2016. године од стране Савјета министара Босне и Херцеговине на нетранспарентан начин и без сагласности Републике Српске. То је довело до тензија између Савјета министара Босне и Херцеговине

са једне стране и власти Републике Српске с друге стране. Након примједби Владе Републике Српске на поступке Савјета министара Босне и Херцеговине, углавном у вези са процесом одлучивања и институционалном репрезентацијом у радним тијелима, Савјет министара Босне и Херцеговине поново је иницирао преговоре о механизму координације са владама ентитета (EU Delegation, 2016). Уз подршку Делегације ЕУ у Босни и Херцеговини (EU Delegation, 2016), заинтересоване стране у августу 2016. године договориле су се о новом усаглашеном документу. Усвојен је оперативни и институционални систем унутрашње координације и одлучивања у процесу европских интеграција, заснован на сљедећим принципима:

„принципима поштовања постојеће унутрашње правне и политичке структуре у Босни и Херцеговини и заштите уставима дефинисаних надлежности свих нивоа власти и њихових институција у појединим областима обухваћеним процесом европских интеграција, осигурања видљивости, те одговорности свих нивоа власти за благовремено и дјелотворно испуњавање обавеза из процеса европских интеграција из њихове надлежности” (Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini, 2016).

Одлука предвиђа стварање неколико заједничких тијела, укључујући Колегијум за европске интеграције, министарске конференције, Комисију за европске интеграције и радне групе за европске интеграције (Члан II 4).

Закључак

Расправа о институционалном уређењу Босне и Херцеговине, како у контексту садашњег стања, тако и у погледу потенцијалних будућих промјена, одражава дубоке подјеле и различите визије

управљања земљом. Овај рад имао је за циљ да разјасни неке од главних неразумијевања и погрешних тумачења у вези са федералним системом Босне и Херцеговине. Користећи Ватсове критеријуме федералних карактеристика, анализирали смо да ли Босна и Херцеговина испуњава ове критеријуме, свјесни чињенице да се федерални модели могу значајно разликовати у различитим федерацијама. Наша анализа не само да показује како федерална структура Босне и Херцеговине одговара овим критеријумима већ такође доприноси бољем разумијевању функционисања сличних система у постконфликтним и мултиетничким окружењима. У контексту расправа о садашњем и будућем карактеру институционалног уређења Босне и Херцеговине, постоји значајан притисак да се БиХ даље централизује. Бошњачка политичка елита, као што смо навели у овом раду, залаже се за додатну централизацију и стварање унитарне државе, под лажним изговором стварања ефикасније земље која ће моћи да говори „једним гласом” на свом путу ка чланству у Европској унији. Међутим, важно је напоменути да ниједан федерални систем у историји, како напомиње Елазар (Elazar, 1987, 157), никада није из федералне прешао у централизовану унитарну државу, осим Колумбије.

Овај рад наглашава оправданост употребе федерализма, чија логика према Симону и Конвеју (Simon and Conway, 2001, 339), подразумеје да се конфликти могу ублажити пружањем одређеног степена аутономије. У таквом контексту, „хармонија” се побољшава када територијално концентрисане мањине добију аутономију или самосталност у питањима која су од суштинске важности за њихов идентитет и опстанак, што доводи до смањења страха од доминације већинске

групе и ограничава способност већине да наметне своју вољу мањинама (Simon and Conway, 2001, 339). Стога, док Босна и Херцеговина наставља свој пут ка чланству у ЕУ, свака расправа или иницијатива у вези са евентуалним промјенама у федералном дизајну мора пажљиво узети у обзир сложену међуетничку динамику која је присутна у земљи. Страх од маргинализације и могућност погоршања постојећих тензија представља значајне изазове. Измјене у федералном систему, ако не буду спроведене са пажњом и укључивањем свих заинтересованих страна, могу додатно дестабилизovati Босну и Херцеговину, угрожавајући крхки баланс који је постигнут актуелним федералним уређењем. Стога, сваку предложену измјену треба пажљиво размотрити, како би се осигурало да се не наруши крхки баланс и како не би подстакла додатне конфликте. Важно је да се у свим дискусијама и иницијативама узму у обзир различите перспективе и страхови свих етничких и политичких група како би се избјегло угрожавање стабилности и мира.

Иако је овај рад настојао да пружи детаљну анализу федералних институционалних аранжмана и динамике у Босни и Херцеговини, важно је напоменути како се нисмо бавили улогом ОХР-а и других облика међународног присуства у БиХ. Њихово самостално укључивање у процес у БиХ имало је сложене и негативне посљедице на федерални систем Босне и Херцеговине, утичући на имплементацију и перцепцију федералних аранжмана. Овај аспект федералног система, укључујући начин на који међународни актери обликују локално управљање и стабилност или утичу на њу, захтијева додатно истраживање.

REFERENCE

- AimPress (1996). Bosnia on its way to London. <http://www.aimpress.ch/dyn/pubs/archive/data/199612/61203-005-pubs-sar.htm>
- Bolleyer, N. (2009). *Intergovernmental cooperation: Rational choices in federal systems and beyond*. Oxford University Press.
- Burgess, M. (2006). *Comparative federalism: Theory and practice*. Routledge, Taylor and Francis Group.
- Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2015). Combining federalism with consociationalism: Is Belgian consociational federalism digging its own grave? *Ethnopolitics*, 14(3), 277-295. <https://doi.org/10.1080/17449057.2015.1045247>
- Commission on Security and Cooperation in Europe. (1992, March 12). *The referendum on independence in Bosnia-Herzegovina 29 February - 1 March 1992 [Report]*. Washington, D.C.
- Committee of Regions. (n.d.). *Division of powers, Bosnia and Herzegovina*. <http://extranet.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/Potential-Candidates/BAH/Pages/default.aspx>
- Constitution of Bosnia and Herzegovina. (n.d.). *Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina*. http://www.ccbh.ba/public/download/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_engl.pdf
- Council of Ministers. (n.d.). *Sazivi Vijeća ministara 1996-2010 [Composition of the Council of Ministers 1996-2010]*. http://www.vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/

default.aspx?id=12333&langTag=bs-BA

Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (3rd ed.). Sage Publications.

Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. The University of Alabama Press.

Duchacek, I. (1990). Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations. In H. J. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: The role of subnational units* (pp. 1-33). Clarendon Press.

Dulic, T., & Hall, J. (2014). The logic(s) of ethnic violence: Control, ideology, and the spatial distribution of indiscriminate violence in Bosnia and Herzegovina, 1941-45/1992-95. Unpublished manuscript, Uppsala University. https://www.researchgate.net/profile/Jonathan_Hall21/publication/291102908_The_Logics_of_Ethnic_Violence_Control_Ideology_and_the_Spatial_Distribution_of_Indiscriminate_Violence_in_Bosnia_And_Herzegovina_1941-451992-95/links/56a737fc08ae0fd8b3fded94.pdf

Gromes, T. (2010). Federalism as a means of peace-building: The case of postwar Bosnia and Herzegovina. *Nationalism & Ethnic Politics*, 16(3-4), 354-374. <https://doi.org/10.1080/13537113.2010.526918>

Christia, F. (2012). *Alliance formation in civil wars*. Cambridge University Press.

Deutsche Welle. (2009). Solana: Incko's action inevitable. <http://www.dw.de/solana-inckov-postupak-neminovan/a-4419634>

Dnevni avaz. (2016). Dodik: Mehanizam

koordinacije treba da se usaglasi u tekstu, koji bi kasnije usvojili svi [Dodik: The text of the coordination mechanism should be agreed upon so that it can be adopted by all parties]. <http://www.avaz.ba/clanak/222684/top-read-week>

Hueglin, T. O., & Fenna, A. (2006). *Comparative federalism: A systematic inquiry*. Broadview Press.

Indirect Taxation Authority of Bosnia and Herzegovina. (n.d.). Web site. http://www.uino.gov.ba/en/Poslovne_usluge/Jedinstveni_racun.html

Izborni zakon Bosne i Hercegovine. (2001). *Sluzbeni glasnik BiH [Official Gazette of Bosnia and Herzegovina]*, no. 23/01.

Keil, S. (2013). *Multinational federalism in Bosnia and Herzegovina*. Ashgate.

Kincaid, J. (2005). Introduction. In A. L. Griffiths & K. Nerenberg (Eds.), *Handbook of federal countries* (pp. 3-14). McGill-Queen's University Press.

Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina. (2003). Office of the High Representative. http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=28609

Lijphart, A. (1997). Consociation and federation: Conceptual and empirical links. *Canadian Journal of Political Science*, 30(3), 499-516. <https://doi.org/10.1017/S0008423900051714>

Loizides, N. (2016). *Designing peace: Cyprus and institutional innovations in divided societies*. University of Pennsylvania Press.

- Nezavisne novine (2011). Dodik: Zakone usaglašavati na nivou entiteta [Dodik: Laws to be harmonized at entity level]. Nezavisne novine. <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Dodik-Zakone-usaglasavati-na-nivou-entiteta-104187.html>
- Office of the High Representative. (2000, July 1). Constituent peoples' decision of the BiH Constitutional Court: Case No. U 5/98-III, partial decision, June 30 and July 1. http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/default.asp?content_id=5853
- O'Halloran, P. J. (2005). Post-conflict reconstruction: Constitutional and transitional power-sharing arrangements in Bosnia and Kosovo. In S. Noel (Ed.), *From power-sharing to democracy: Post-conflict institutions in ethnically divided societies* (pp. 106-130). McGill-Queen's University Press.
- Parliament of Bosnia and Herzegovina. (2004). *Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda* [Law on Payment to the Single Account and on Allocation of Revenues]. http://www.uino.gov.ba/download/Dokumenti/Dokumenti/bos/Porezi/Jedinstveni_racun/Zakon_o_jedinstvenom_racunu.pdf
- Pearson, S. (2015). The „national key” in Bosnia and Herzegovina: A historical perspective. *Nationalities Papers*, 43(2), 227-244. <https://doi.org/10.1080/00905992.2014.930636>
- Poirier, J. (2002). Formal mechanisms of intergovernmental relations in Belgium. *Regional & Federal Studies*, 12(3), 24-44. <https://doi.org/10.1080/714003945>
- President of the Republika Srpska. (2015, February 11). Address by President of the Republika Srpska Milorad Dodik to the RS National Assembly. <http://www.predsjednikrs.net/sr/uvodno-izlaganje-predsjednika-repubike-srpska/>
- Radmanović, N. (2015). Interview by author, tape recording, Banja Luka.
- Representative of the EU delegation to Bosnia and Herzegovina. (2016). Interview by author, tape recording.
- RTRS(2009). *Zaključci u vezi Informacije o efektima prenosa ustavnih ovlaštenja sa Republike Srpska na institucije Bosne i Hercegovine* [Conclusions regarding information on transfer of constitutional powers from the Republika Srpska to the institutions of Bosnia and Herzegovina]. <http://lat.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=4385>
- RTS News. (2009). Dodik: BiH Savez federalnih jedinica. [Dodik: B&H- Union of federated units]. <https://www.rts.rs/lat/vesti/Region/44653/Dodik:+BiH+savez+federalnih+jedinica.html>
- RTVBN News. (2015, February 21). Hrvati traže federalizaciju BiH! [Croats request federalization of B&H]. <https://www.rtvbn.com/334367/Hrvati-traze-federalizaciju-BiH>
- Sajic, N. (2017). *Understanding federal institutional architecture*. *Journal of Political Sciences*, 12(1), 25-40.
- Sajić, N. (2023). *Understanding federal institutional architecture*. *Hungarian Institute of International Affairs Journal*, 12(1), 122-133.
- Simon, D., & Conway, J. (2001). *Federalism*

and the management of conflict in multinational societies. In A. Gagnon & J. Tully (Eds.), *Multinational democracies* (pp. 147-172). Cambridge University Press.

Službeni glasnik Bosne i Hercegovine. (2016, September 28). Article II 2, Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini [Decision on the System of Coordination in the Process of European Integration in Bosnia and Herzegovina], No. 72/16.

SRNA(2012). Kako su visoki predstavnici razgrađivali Dejton [How have High Representatives degraded the Dayton]. SRNA News Agency. <http://www.srna.rs/novosti1/96143/dogodilo-se-na-danasnjidan-.htm>

Vandamme, T. (2012). From federated federalism to converging federalism? The case of EU subsidiarity scrutiny in Spain and Belgium. *Regional & Federal Studies*, 22(5),

515–531. <https://doi.org/10.1080/13597566.2012.715518>

Večernje Novosti (2013). Original document that formalized the RS internationally either stolen or lost. i. <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:464558-Originalni-dokument-kojim-je-medjunarodno-ozvanicena-RS-neko-ukrao-ili-izgubio>

Watts, R. L. (1999). *Comparing federal systems* (2nd ed.). McGill-Queen's University Press.

Woelk, J. (2012). Bosnia and Herzegovina: Trying to build a federal state on paradoxes. In M. Burgess & G. A. Tarr (Eds.), *Constitutional dynamics in federal systems* (pp. 109-139). McGill-Queen's University Press.

Zimmerman, J. F. (2006). *Interstate disputes: The Supreme Court's original jurisdiction*. State University of New York Press.

UNDERSTANDING FEDERAL INSTITUTIONAL ARCHITECTURE AND DYNAMICS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Keywords:

Federalism; Bosnia and Herzegovina; federal dynamics; post conflict structures

Author:

Dr. Nina Sajić is an Assistant Professor at the Faculty of Political Sciences of the University of Banja Luka

Correspondence:

nina.sajic@fpn.unibl.org

Field:

International relations

Summary

Federalism has come to be seen as an important tool for conflict resolution and management providing a framework suitable to accommodate diversity, equal representation, and democracy. This article analyses the federal institutional architecture and dynamics in Bosnia and Herzegovina. The methodology used in this article is the one of a case study analysis. By applying single case analysis to our study, we will be able to examine the particularities of Bosnia and Herzegovina's federal system, we will look at distribution of competences, inter-governmental relations, and the impact of these structures on governance and internal dynamics. The goal of this article is to contribute to a broader understanding of federalism, especially to its role in post-conflict societies and multi-ethnic countries.

DOI:

10.5937/politeia0-52805

Paper received on:

23.3.2023.

Paper accepted for publishing on:

23.05.2023.