



# USTAVNOPРАВNI POLOŽAJ IZVRŠNE VLASTI U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

UDK/UDC: 342.51(497.6FBiH)

Pregledani naučni rad

Rijad Joldić, MA

doktorant Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli

## Sažetak

*U radu se razmatra ustavnopravni položaj izvršne vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine. U uvodnom dijelu su ukratko analizirani parlamentarni i polupredsjednički sistem, kao sistemi podjele vlasti u kojima je izvršna vlast bicefalna i čine je šef države i vlada. Izvršna vlast u Federaciji Bosne i Hercegovine je povjerena predsjedniku Federacije, kome je u vršenju većine ustavnih ovlaštenja potrebna saglasnost oba potpredsjednika, i Vladi Federacije. Ustavno-pravni položaj izvršne vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine je određen načinom izbora predsjednika Federacije i Vlade, stepenom njihove odgovornosti i djelokrugom dodijeljenih ustavnih ovlaštenja. Prethodno su analizirana normativna rješenja sadržana u Ustavu Federacije i drugim općim aktima koja se odnose na položaj predsjednika Federacije i Vlade u sistemu vlasti. U zaključnim razmatranjima se konstatuje da je predsjednik Federacije pasivni organ izvršne vlasti, kome dodijeljena ustavna ovlaštenja prvenstveno omogućavaju vršenje funkcije neutralnog arbitra, dok Vlada predstavlja aktivni dio izvršne vlasti kojoj su povjerena efektivna izvršna ovlaštenja, pomoću kojih upravlja svakodnevnim političkim procesima u ovom entitetu.*

**Ključne riječi:** predsjednik Federacije, Vlada, Ustav, izvršna vlast, sistem vlasti

## Uvod: O parlamentarnom i polupredsjedničkom sistemu

Parlamentarni sistem vlasti je nastao u Velikoj Britaniji, tokom 18. vijeka, kao rezultat postepene evolucije odnosa između kralja i parlamenta, tako što su u sporom i dugotrajnom procesu kraljeva ovlaštenja sužena i ograničena. Parlamentarni sistem

vlasti je utemeljen na načelu podjele vlasti u kome je, u većoj ili manjoj mjeri, ostvarena saradnja i ravnoteža zakonodavne i izvršne vlasti. Ravnoteža vlasti je u prvom redu ostvarena pravilom o političkoj odgovornosti vlade pred parlamentom, koja se realizuje pravom parlamenta da ovom organu izvršne vlasti u svakom trenutku može izglasati nepovjerenje za nezakonit i što je važnije za politički ne cjelishodan rad. Kao protuteža ovom pravu parlamenta, postavljeno je ovlaštenje šefa države da samostalno ili na prijedlog vlade može raspustiti zakonodavno tijelo. Institut glasanja o nepovjerenju vladi i pravo disolucije parlamenta predstavljaju snažna sredstva uticaja između zakonodavne i izvršne vlasti, koja u konačnici omogućavaju ravnotežu i međuzavisnost dvije grane vlasti. Saradnja između zakonodavne i izvršne vlasti se u parlamentarnom sistemu ostvaruje na više načina. S jedne strane, vlada raspolaže ovlaštenjem predlaganja zakona, značajnim ovlaštenjima u postupku donošenja zakona, dok šef države, kao drugi dio izvršne vlasti, raspolaže pravom suspenzivnog veta na zakone koje donosi parlament, te ovlaštenjem promulgacije zakona. S druge strane, parlament se „miješa“ u rad vlade, odnosno ostvaruje određeni stepen kontrole nad radom vlade pomoću instituta interpelacije, poslaničkim pitanjima, formiranjem raznih istražnih odbora koja razmatraju određene aktivnosti vlade, usvajanjem državnog budžeta kojim parlament kontroliše trošenje javnih sredstava. Jedno od osnovnih obilježja parlamentarnog sistema vlasti je bicefalna (dualna) struktura izvršne vlasti, koju čine šef države i vlada. Šef države se, u pravilu, bira u parlamentu, tako da raspolaže posrednim (izvedenim) političkim legitimitetom, s tim da u velikom broju savremenih ustavnih sistema koji uspostavljaju parlamentarni sistem vlasti šef države se bira neposredno od strane građana na demokratskim općim izborima. Parlamentarni šef države raspolaže protokolarnim ovlaštenjima koja spadaju u djelokrug njegovih tradicionalnih ovlaštenja. Ovaj organ izvršne vlasti ne predstavlja aktivnu vlast i kao dostojanstveni dio egzekutive se, u pravilu, pojavljuje kao simbol nacije i nacionalnog jedinstva, u funkciji zaštitnika ustava koju ostvaruje pravom suspenzivnog veta ili pravom pokretanja postupka ocjene ustavnosti zakona, i kao neutralni arbitar sa osnovnim zadatkom da osigura redovno funkcionisanje državnih vlasti, što znači da je politički neutralan u eventualnim sporovima između vlade i parlamenta. Vlada je aktivni nosilac izvršne vlasti, koja raspolaže efektivnim izvršnim ovlaštenjima pomoću kojih vodi državnu politi-



ku i upravlja svakodnevnim političkim procesima.<sup>1</sup>

Teorijski koncept polupredsjedničkog sistema<sup>2</sup> je prvi izložio francuski pisac Moris Diverže koji smatra da je za postojanje ovog sistema vlasti potreban neposredan izbor šefa države na općim izborima, da tako izabrani šef države raspolaže ovlaštenjima koja su značajnija od ovlaštenja parlamentarnog šefa države, i da vlada i dalje snosi političku odgovornost pred parlamentom. Za razliku od parlamentarnog sistema u kome je šef države pasivna vlast, a vlada aktivni nosilac izvršne vlasti, u polupredsjedničkom sistemu izvršna vlast je zbiljski podijeljena između šefa države i vlade. Polupredsjednički šef države je neposredno biran na općim izborima, pa raspolaže originarnim (izvornim) političkim legitimitetom koji je jednak onom kojim raspolaže i parlament. Šef države u polupredsjedničkom sistemu posjeduje značajna ustavna ovlaštenja koja se, u pravilu, mogu odrediti kao pravo imenovanja predsjednika vlade, pravo disolucije parlamenta, pravo razrješenja predsjednika vlade (istini za volju u manjem broju zemalja sa polupredsjedničkim sistemom vlasti), pravom suspenzivnog veta na zakone koje donosi parlament, značajnim pravima u slučaju neredovnih stanja (ratno ili vanredno stanje). Potrebno je istaći da su ustavna ovlaštenja dodijeljena šefu države različita po svom značaju i načinu njihovog korištenja, tako da je u svakom konkretnom slučaju potrebno analizirati pravni domašaj povjerenih ovlaštenja, na način da je potrebno utvrditi da li dodijeljena ovlaštenja šefu države omogućavaju efektivno vršenje izvršne vlasti. U polupredsjedničkom sistemu vlasti vlada također raspolaže značajnim ovlaštenjima pretežno u sferi unutrašnje politike. Njena politička egzistencija zavisi od volje parlamentarne većine, što znači da je u polupredsjedničkom sistemu vlasti zadržan parlamentarni institut političke odgovornosti vlade pred parlamentom. U konačnici možemo konstatovati da je za postojanje polupredsjedničkog sistema

1 O parlamentarnom sistemu vlasti vidjeti više: Marković, R., *Ustavno pravo*, Dvadeset treće ponovljeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017, str. 191-198

2 Tvorac termina „polupredsjednički sistem“ je Uber Bev-Meri, urednik dnevnika „Le Monde“, koji je tim, do tada nepoznatim terminom, u jednom članku iz 1959. godine izrazio specifičnu prirodu francuskog sistema vlasti koja se, prema njegovom mišljenju, odlikovala pretjeranim ovlaštenjima šefa države. Simović, D., *Polupredsjednički sistem*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 18

vlasti potreban neposredan izbor šefa države, da šef države raspolaže značajnim ovlaštenjima koja ga, uz vladu, čine aktivnom dijelom izvršne vlasti i da je vlada politički odgovorna pred parlamentom.<sup>3</sup>

## 1. Predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine

### 1.1. Način izbora i odgovornost predsjednika Federacije

Izbor predsjednika Federacije je uređen Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine<sup>4</sup> na način da u postupku izbora ove instituci-

- 
- 3 Analizirajući sistem vlasti Pete Francuske Republike koji predstavlja prototip polupredsjedničkog sistema, Darko Simović primjećuje da ovaj sistem vlasti u političkoj praksi može da funkcioniše na dva dijametralno suprotna načina. Prvo, u slučaju podudaranja predsjedničke i parlamentarne većine, odnosno u situaciji u kojoj je šef države ujedno i lider parlamentarne većine, ustavnim sistemom dominira predsjednik Republike. Drugo, u slučaju podijeljenih većina kada su šef države i parlamentarna većina suprotne političke orijentacije, centralnu ulogu u okviru egzekutive ima premijer koji, zahvaljujući podršci stabilne parlamentarne većine, ostvaruje primat u sferi unutrašnje politike, dok, s druge strane, predsjednik Republike zadržava dominantnu poziciju u vođenju vanjske politike. Vidjeti više: *Ibid.*, str. 114-115
- 4 Vašingtonskim sporazumom potpisanim dana 18.03. 1994. godine utvrđen je prijedlog Ustava Federacije BiH. Ustavotvorna skupština Federacije BiH je prihvatila prijedlog Ustava Federacije u tekstu koji je sadržan u Vašingtonskom sporazumu i isti usvojila na sjednici održanoj dana 30.03.1994. godine. Ustav je objavljen u Službenim novinama Federacije BiH broj 1/94. Izvorni tekst Ustava je u više navrata mijenjan u amandmanskom postupku, tako da važeći Ustav uključuje: Amandman I („Službene novine Federacije BiH“, broj 1/94), Amandmane II-XXIV („Službene novine Federacije BiH“, broj 13/97), Amandmane XXV-XXVI („Službene novine Federacije BiH“, broj 13/97), Amandmane XXVII-LIV („Službene novine Federacije BiH“, broj 16/02), Amandmane LVI-LXIII („Službene novine Federacije BiH“, broj 22/02), Amandmane LXIV-LXXXVII („Službene novine Federacije BiH“, broj 52/02), Ispravka Amandmana LXXXI („Službene novine Federacije BiH“, broj 60/02), Amandman LXXXVIII („Službene novine Federacije BiH“, broj 18/03), Amandmane LXXXIX-XCIV („Službene novine Federacije BiH“, broj 63/03), Amandmane XCV-CII („Službene novine Federacije BiH“, broj 9/04), Amandmane CIII i CIV („Službene novine Federacije BiH“, broj 20/04), Amandman CV („Službene novine Federacije



je izvršne vlasti sudjeluju oba doma Parlamenta Federacije. Ustavna odredba propisuje da najmanje jedna trećina delegata iz klubova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata u Domu naroda mogu kandidovati predsjednika i dva potpredsjednika Federacije (član IV.B.2. stav 1.). To znači da se postupak izbora predsjednika Federacije pokreće u gornjem domu Parlamenta Federacije. U stavu 2. istog člana Ustava je određeno da izbor predsjednika i dva potpredsjednika Federacije zahtijeva prihvatanje zajedničke liste tri kandidata za predsjednika i potpredsjednike Federacije, većinom glasova u Predstavničkom domu, a zatim i većinom glasova u Domu naroda Parlamenta Federacije, koja uključuje većinu delegata u svakom od klubova konstitutivnih naroda.<sup>5</sup> Ovako definisana ustavna odredba upućuje na činjenicu da je izbor predsjednika i dva potpredsjednika Federacije sjedinjen u jedan zajednički postupak, te da je za njihovo stupanje na dužnost potrebna saglasnost oba doma Parlamenta Federacije.<sup>6</sup> Osim toga, ova ustavna odredba utvrđuje redosljed glasanja domova u postupku izbora predsjednika i potpredsjednika Federacije, tako što formulacijom „većinom glasova u Zastupničkom domu, a zatim i većinom glasova u Domu naroda“ određuje prvenstvo Predstavničkog doma u pogledu donošenja odluke o izboru. U slučaju da izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije ne uspije, odnosno ukoliko ni jedna lista kandidata ne dobije potrebnu većinu, ustavotvorac je dopunskom odredbom predvidio ponavljanje postupka kandidovanja i izbora. Ako u ponovljenom postupku jedan od domova odbije zajedničku listu, ustavna norma izričito određuje da su predsjednik i dva potpredsjednika Federacije izabrani odlukom samo jednog doma Parlamenta

---

BiH“, broj 33/04), Amandmane CVI-CVIII („Službene novine Federacije BiH“, broj 71/05), Amandman CVI („Službene novine Federacije BiH“, broj 72/05) i Amandman CIX („Službene novine Federacije BiH“, broj 88/08).

- 5 Izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije zahtijeva konsenzus klubova sva tri konstitutivna naroda u Domu naroda i podršku većine poslanika u Predstavničkom domu. Trnka, K., *Ustavno pravo*, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006, str. 210
- 6 Ustavom Federacije je utvrđena bikameralna struktura Parlamenta Federacije koji se sastoji od Predstavničkog doma i Doma naroda. Predstavnički dom broji 98 zastupnika, uz ustavnu obavezu da najmanje četiri člana jednog konstitutivnog naroda bude zastupljeno u ovom domu (član IV.A.1.). Dom naroda se sastoji od 58 delegata, i to po 17 delegata iz svakog konstitutivnog naroda i sedam delegata iz reda ostalih (član IV.A.6.).

Federacije (član IV.B.2. stav 4.). Dakle, slučaju da se u ponovljenom postupku ne postigne saglasnost oba doma Parlamenta Federacije, za izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije potrebna je propisana većina u samo jednom domu entitetskog parlamenta. Međutim, Izborni zakon Bosne i Hercegovine<sup>7</sup>, uređujući materiju izbora predsjednika i dva potpredsjednika Federacije, u članu 9.15. propisuje da ukoliko zajednička lista prezentirana od strane Predstavničkog doma ne dobije potrebnu većinu u Domu naroda, postupak izbora se ponavlja, te ako u ponovljenoj proceduri zajednička lista koja dobije većinu glasova u Predstavničkom domu bude ponovo odbijena u Domu naroda, ta zajednička lista smatra se izabranom. Iz ovako formulisane zakonske odredbe može se zaključiti da državni zakonodavac, u prvom izboru, a kasnije i u ponovljenom izboru, pretpostavlja saglasnost Predstavničkog doma i odbijanje Doma naroda, odnosno ne ostavlja mogućnost da zajednička lista bude odbijena u Predstavničkom domu, a da dobije saglasnost Doma naroda. Za razliku od Ustava Federacije koji određuje da u ponovljenoj proceduri predsjednik i dva potpredsjednika Federacije mogu biti izabrani prihvatanjem zajedničke liste u samo jednom i bilo kojem domu Parlamenta Federacije, Izborni zakon ne predviđa situaciju da u ponovljenom izboru kandidati budu izabrani odlukom Doma naroda uz prethodno odbijanje zajedničke liste od strane Predstavničkog doma. Mandat predsjednika i potpredsjednika Federacije je određen Ustavom i traje četiri godine (član IV.B.2. stav 5.). Važno je naglasiti da je Ustav izričito odredio da predsjednik i potpredsjednici Federacije moraju biti iz reda različitih konstitutivnih naroda (član IV.B.1.).

Odgovornost predsjednika Federacije određena je u članu IV.B.3. stav 1. Ustava. Ustavna odredba propisuje da predsjednik ili jedan od potpredsjednika Federacije može biti smijenjen ukoliko prekrši zakletvu ili je iz drugih razloga nedostojan vršenja te funkcije. Postupak smjene se, prema Ustavu, pokreće zahtjevom dvotrećinske (kvalifikovane) većine članova svakog doma Parlamenta Federacije, a konačnu odluku, odlučujući po zahtjevu, donosi Ustavni sud Federacije BiH. Ustav Federacije predviđa i prijevremeni prestanak mandata predsjednika i potpredsjednika Federacije, tako da njihov

---

7 Izborni zakon Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj: 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05-ispravka, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16.



mandat može prestati i prije vremena na koji su izabrani u slučaju smrti, smjene po naprijed navedenoj proceduri i iz razloga trajne spriječenosti da izvršavaju svoje ustavne dužnosti (član IV.B.3. stav 2.). Ova ustavna odredba propisuje da trajnu spriječenost predsjednika ili potpredsjednika Federacije da obavljaju svoje ustavne dužnosti koje proizilaze iz njihovog položaja konsenzusom utvrđuje Vlada Federacije, na prijedlog premijera Federacije. Ustav naglašava obavezu Parlamenta Federacije da, nakon što Vlada utvrdi trajnu spriječenost predsjednika ili potpredsjednika Federacije, provede postupak izbora u cilju popunjavanja upražnjenog mjesta predsjednika ili jednog od potpredsjednika Federacije. Pravo premijera da pred Vladom inicira utvrđivanje trajne spriječenosti predsjednika Federacije da izvršava svoje ustavne obaveze je definisano u dijelu Ustava kojim se propisuju njegove nadležnosti, kao ovlaštenje premijera na „predlaganje smjennivanja Predsjednika Federacije kako je utvrđeno članom IV.B.3.(2)“. Smatramo da je citirana ustavna odredba pogrešno formulisana, te da je u vezi sa članom Ustava na koji izričito upućuje trebala odrediti pravo premijera da Vladi predloži pokretanje postupka za utvrđivanje trajne spriječenosti predsjednika Federacije da izvršava svoje ustavne dužnosti. Isto tako, može se primijetiti da citirana ustavna odredba nije konzistentno postavljena, obzirom da predsjedniku Vlade nije dodijelila pravo da predloži „smjenu“ jednog ili oba potpredsjednika Federacije. Ovlaštenje Vlade da meritorno odlučuje o trajnoj spriječenosti predsjednika ili potpredsjednika Federacije da obavljaju svoje dužnosti bit će detaljno analizirano u dijelu rada u kome će biti razmotren ustavnopravni položaj predsjednika Federacije.

## 1.2. Ovlaštenja predsjednika Federacije

Ovlaštenja predsjednika Federacije su jednim dijelom taksativno nabrojana u Ustavu, tako da je ovaj organ izvršne vlasti ovlašten za: imenovanje Vlade, šefova diplomatskih misija, sudija Ustavnog suda Federacije na prijedlog kandidata od strane Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, u skladu sa Ustavom; vođenje konsultacija u vezi sa imenovanjem ombudsmena i sudija u skladu sa Ustavom; potpisivanje odluka Parlamenta Federacije nakon njihovog donošenja u skladu sa Ustavom; potpisivanje i ratificiranje međunarodnih sporazuma u ime Federacije; i davanje pomilovanja za djela utvrđena federalnim

zakonima, osim za ratne zločine i zločine protiv čovječnosti i genocida (član IV.B.7.a.). Predsjednik Federacije je također ovlašten da predstavlja i zastupa Federaciju (član IV.B.1.). U postupku formiranja Vlade Federacije, predsjednik Federacije je ovlašten da, uz saglasnost oba potpredsjednika Federacije, imenuje Vladu nakon konsultacija sa premijerom ili sa kandidatom za tu funkciju. Ustav određuje da je Vlada Federacije izabrana, nakon što njeno imenovanje potvrdi Predstavnički dom većinom glasova svojih članova (član IV.B.5. stav 1.). Ukoliko Predstavnički dom ne potvrdi imenovanje Vlade, predsjednik Federacije je ustavnom normom ovlašten, uz saglasnost potpredsjednika Federacije, te uz konsultaciju sa premijerom ili kandidatom za tu funkciju, ponoviti postupak izbora Vlade (član IV.B.5. stav 2.). Predsjedniku Federacije je ustavnom odredbom dodijeljeno pravo da, uz saglasnost potpredsjednika Federacije, može smijeniti Vladu, odnosno ovlaštenje da na prijedlog premijera smjenjuje ministre (član IV.B.5. stav 3.). U postupku imenovanja sudija Ustavnog suda Federacije BiH, predsjednik Federacije, uz saglasnost potpredsjednika Federacije<sup>8</sup>, predlaže sudije Ustavnog suda, koji se imenuju odlukom Doma naroda Parlamenta Federacije, za čije donošenje je potrebna većina delegata koji su prisutni i koji glasaju (član IV.C.6.).

Ustav je predsjedniku Federacije dodijelio pravo raspuštanja (dissolucije) oba doma Parlamenta Federacije. Naime, ustavna odredba propisuje da predsjednik Federacije, uz saglasnost sa potpredsjednikom Federacije, može raspustiti jedan ili oba doma u slučaju da domovi nisu u stanju donijeti potrebne zakone, s tim da nijedan dom ne može biti raspušten u periodu od godinu dana od njegovog prvog sazivanja (član IV.A.16. stav 1.). Mišljenja smo da dio ove ustavne odredbe koji propisuje saglasnost samo jednog potpredsjednika Fe-

---

8 Ustav je posebnom odredbom taksativno utvrdio nadležnosti potpredsjednika Federacije u koje spadaju: zamjenjivanje predsjednika Federacije u skladu sa Ustavom; saradnju sa predsjednikom Federacije u onim situacijama u kojima je potrebno da predsjednik zatraži njihovu saglasnost; i izvršavanje onih dužnosti povjerenih od predsjednika ili Parlamenta Federacije (član IV.B.7.b). Potpredsjednici Federacije raspoložu samostalnim ovlaštenjem da pred Ustavnim sudom Federacije BiH pokreću postupak ocjene usklađenosti predloženog zakona koje je usvojio samo jedan dom ili usvojenog zakona od strane oba doma sa Ustavom, te saglasnosti sa Ustavom predloženih ili usvojenih propisa koje donose federalni organi vlasti.





deracije u slučaju raspuštanja jednog ili oba doma Parlamenta Federacije tehnička greška, uzimajući u obzir opredjeljenje ustavotvorca da vršenje ovlaštenja predsjednika Federacije ograniči potrebnom saglasnošću oba potpredsjednika Federacije. U skladu sa odredbom Ustava, Predsjednik Federacije raspušta oba doma Parlamenta Federacije i u slučaju da oni nisu u stanju donijeti budžet Federacije prije početka budžetske godine (član IV.A.16. stav 2.). Ustavna norma utvrđuje ovlaštenje predsjednika Federacije da, uz saglasnost potpredsjednika Federacije, predlaže amandmane na Ustav Federacije (član VIII.1. stav 1.), kao i samostalno pravo da pred Ustavnim sudom Federacije BiH pokreće postupak ocjene ustavnosti predloženog zakona koji je usvojio samo jedan dom ili usvojenog zakona od strane oba doma, odnosno postupak ocjene saglasnosti sa Ustavom predloženih ili usvojenih propisa koje donosi bilo koji federalni organ vlasti (član IV.C.10. stav 2.).

### 1.3. Ustavnopravni položaj predsjednika Federacije

Ustavnopravni položaj predsjednika Federacije odredit ćemo analizom načina njegovog izbora, režima odgovornosti ovog organa izvršne vlasti i djelokruga ovlaštenja kojima raspolaže. Predsjednik Federacije se bira u Parlamentu Federacije, tako da u skladu sa takvim načinom izbora raspolaže posrednim, odnosno izvedenim političkim legitimitetom, daleko slabijim od neposrednog političkog legitimiteta koji bi posjedovao u slučaju izbora od strane građana na općim demokratskim izborima. Politička legitimacija predsjednika Federacije nije zasnovana na neposredno izraženoj volji naroda, te s tim u vezi predsjednik Federacije ne raspolaže samostalnim političkim legitimitetom.

Ustavna odredba koja predviđa mogućnost razrješenja predsjednika Federacije upućuje na pravnu odgovornost ovog organa izvršne vlasti. Pravna odgovornost predsjednika Federacije jasno prozilazi iz Ustavom određenih razloga za njegovu razrješenje, obzirom da predsjednik Federacije može biti smijenjen samo ukoliko je prekršio zakletvu ili je iz drugih razloga nedostojan vršenja te funkcije. Ustavno rješenje po kome konačnu odluku o razrješenju predsjednika Federacije donosi Ustavni sud Federacije BiH, kao nezavisno i apolitično

tijelo, potvrđuje činjenicu da je osnova odgovornosti ove institucije entitetske vlasti isključivo pravnog karaktera. Pokretanje postupka za smjenu predsjednika Federacije je otežano ustavnom odredbom koja propisuje da zahtjev za razrješenje može podnijeti kvalifikovana dvotrećinska većina članova svakog doma Parlamenta Federacije. Ovim ustavnim rješenjem je pozicija predsjednika Federacije u određenoj mjeri učinjena stabilnom, te je istovremeno potrebnom i često nedostižnom dvotrećinskom većinom otežano pokretanje postupka utvrđivanja njegove odgovornosti u slučaju da zakonodavni organ ima namjeru pokrenuti takav postupak iz političkih razloga, a ne iz razloga pravne prirode. Međutim, Ustav sadrži normativno rješenje koje može poslužiti kao osnova za političku odgovornost predsjednika Federacije. Naime, ustavna norma određuje pravo Vlade da konsenzusom može utvrditi trajnu spriječenost predsjednika Federacije da izvršava svoje ustavne dužnosti. Ovlaštenje Vlade, kao drugog dijela izvršne vlasti, da utvrđuje razloge trajne spriječenosti predsjednika Federacije da obavlja svoju funkciju je nelogično institucionalno rješenje. Ako je ustavotvorac već dodijelio ovo ovlaštenje Vladi, smatramo da je imao obavezu precizirati razloge trajne spriječenosti koji se najčešće određuju kao teža bolest, trajna nesposobnost, duže odsustvo iz zemlje i slično, te na taj način spriječiti mogućnost da Vlada razriješi predsjednika Federacije iz političkih razloga. Nekonkistentnost ustavotvorca, odnosno mogućnost Vlade da razriješi predsjednika Federacije zbog politički necjelishodnog rada, proizilazi iz ustavne odredbe koja propisuje ovlaštenje premijera da podnese prijedlog za „smjenjivanje“ predsjednika Federacije. Potrebno je istaći da je u ustavnopravnoj teoriji prihvaćen stav o pravnoj, a ne političkoj odgovornosti šefa države, bez obzira da li je šef države biran neposredno do strane građana ili posredno u parlamentu.<sup>9</sup> Nada-

9 U parlamentarnoj monarhiji šef države je potpuno pravno i politički neodgovoran za svoje postupke, što proizilazi iz osnovnog pravila da „Kralj ne može pogriješiti“. Njegovu odgovornost preuzima vlada, odnosno premijer ili pojedini ministar putem ministarskog supotpisa. U parlamentarnoj republici predsjednik republike je pravno odgovoran za najteža protupravna djela (izdaja, veleizdaja, povreda ustava, kršenje zakletve). Konačna sankcija protupravne odgovornosti predsjednika republike je njegovo razrješenje, odnosno uklanjanje sa javne funkcije. Sa pozicije neutralnog arbitra u sistemu podjele vlasti, predsjednik republike je politički neodgovoran činilac izvršne vlasti. Da bi se ova funkcija šefa države očuvala, u najvećem broju parlamentarnih republika utvrđen



lje, u komparativnim sistemima podjele vlasti uobičajeno je ustavno rješenje po kome odluku o razrješenju šefa države iz razloga trajne spriječenosti da vrši svoju funkciju donosi zakonodavni organ, ustavni sud ili najviši sud u organizaciji sudske vlasti.<sup>10</sup> Smatramo potrebnim naglasiti da u narednim dijelovima rada u kojima će biti izložena određena komparativna zapažanja, nemamo namjeru predsjednika Federacije poistovjetiti sa šefom države, već ukazati na pojedine pravilnosti, odnosno međusobne sličnosti i razlike, obzirom da organizacija vlasti u Federaciji BiH posjeduje osnovna obilježja sistema vlasti zasnovanog na načelu podjele vlasti.

U skladu sa ustavnim odredbama predsjednik Federacije raspoložive ovlaštenjima koja po svojoj prirodi predstavljaju značajna ovlaštenja kao što su: imenovanje Vlade, ovlaštenje da smjenjuje Vladu i pojedine ministre i pravo raspuštanja jednog ili oba doma Parlamenta Federacije i bit će predmet analize u smislu određivanja ustavnopravnog položaja predsjednika Federacije. Ovlaštenja predsjednika Federacije da predstavlja i zastupa Federaciju, da imenuje šefove

---

je institut ministarskog supotpisa, kojim političku odgovornost za akte šefa države preuzimaju premijer ili resorni ministar, čime se garantuje odgovornost vlade i istovremeno omogućava predsjedniku republike da zadrži svojstvo politički neodgovornog arbitra u sistemu podjele vlasti. O odgovornosti šefa države vidjeti više: Pejić, I., *Parlamentarna vlada-oscilacije u ravnoteži*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš, 2011, str. 155-170 Smatramo potrebnim naglasiti da u Ustavu Federacije nije definisan institut ministarskog supotpisa kojim bi Vlada (premijer ili resorni ministar) preuzela političku odgovornost za akte predsjednika Federacije, niti su predviđena institucionalna rješenja koja bi nedvosmisleno upućivala na mogućnost razrješenja ovog organa izvršne vlasti zbog politički necjelishodnog rada.

- 10 Prema Ustavu Češke Republike nesposobnost predsjednika Republike da obavlja predsjedničku funkciju moraju utvrditi oba doma parlamenta. Osnovni zakon Mađarske propisuje da odluku o nesposobnosti šefa države za vršenje ovlaštenja više od 90 dana donosi parlament dvotrećinskom većinom prisutnih članova. S druge strane, Ustav Republike Poljske određuje da postojanje trajne nesposobnosti predsjednika Republike da vrši svoje dužnosti utvrđuje Ustavni sud. Isto tako, Ustav Pete Francuske Republike stavlja u obavezu Ustavnom vijeću da apsolutnom većinom svojih članova utvrđuje spriječenost predsjednika Republike da vrši predsjedničke dužnosti. Vidjeti više: Vrabec, S., *Zamjenjivanje predsjednika republike-teorijski i terminološki okvir, uređenje i primjena u poredbenom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, broj 2/2013, str. 491-496

diplomatskih misija, zatim ovlaštenje vođenja konsultacija u vezi sa imenovanjem ombudsmena i sudija u skladu sa Ustavom, potpisivanja i ratificiranja međunarodnih sporazuma u ime Federacije i ovlaštenje davanja pomilovanja za djela utvrđena federalnim zakonima, osim za ratne zločine i zločine protiv čovječnosti i genocida su tradicionalna ovlaštenja protokolarnog karaktera, koja predsjedniku Federacije ne mogu obezbijediti status efektivnog dijela izvršne vlasti. Ovlaštenje predsjednika Federacije da potpisuje odluke Parlamenta Federacije nakon njihovog donošenja je također tradicionalno ovlaštenje kojim predsjednik Federacije vrši proglašenje (promulgaciju) zakona koje donosi zakonodavni organ. Ovo ovlaštenje je formalne prirode, obzirom da predsjedniku Federacije ustavnim odredbama nije dodijeljeno pravo suspenzivnog (odlažućeg) veta kojim bi, umjesto da zakon potpiše, isti vratio Parlamentu Federacije na ponovno odlučivanje. Ustavom postavljeno pravo predsjednika Federacije da Domu naroda predlaže sudije Ustavnog suda ne može se smatrati značajnim ovlaštenjem, budući da konačnu odluku o imenovanju sudija Ustavnog suda donosi ovaj dom Parlamenta Federacije. Osim toga, prijedlog predsjednika Federacije je uslovljen saglasnošću oba potpredsjednika i obavezujućim prijedlogom Visokog sudskog i tužilačkog vijeća kao institucije kojoj je Ustav povjerio da, uzimajući u obzir stručne kriterije, predloži kandidata za vršenje funkcije sudije Ustavnog suda. Ovlaštenje predsjednika Federacije da pred Ustavnim sudom pokreće postupak ocjene ustavnosti zakona i drugih propisa je tradicionalno ovlaštenje koje šef države u demokratskim sistemima vlasti vrši u ulozi zaštitnika ustava i ne predstavlja isključivo samo ovlaštenje ovog organa izvršne vlasti.<sup>11</sup>

Organizacija vlasti u Federaciji BiH je utemeljena na načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Ustav Federacije ne sadrži odredbu koja izričito definiše podjelu vlasti, ali se iz cjeline ustavnog teksta može zaključiti da se načelo podjele vlasti realizuje na način da zakonodavnu vlast vrši Parlament Federacije, izvršnu vlast koja je bicefalnog karaktera vrše predsjednik Federacije i Vlada, i sudsku vlast koju vrše Ustavni sud i redovni sudovi u Federaciji

---

11 U skladu sa članom IV.C.10. Ustava Federacije postupak ocjene ustavnosti zakona i drugih propisa, osim predsjednika Federacije, mogu pokrenuti: potpredsjednici Federacije, premijer, zamjenik premijera ili jedna trećina članova bilo kojeg doma Parlamenta Federacije.



BiH. Predsjednik Federacije je ustavnom normom određen kao šef federalne izvršne vlasti. Ustav ne sadrži generalnu odredbu koja bi utvrdila arbitražnu ulogu predsjednika Federacije u sistemu vlasti na način da se ovaj organ izvršne vlasti brine za redovno funkcionisanje i usklađeno djelovanje entitetskih vlasti. U skladu sa ovom ulogom predsjednik Federacije bi imao osnovni zadatak da, koristeći svoja ustavna ovlaštenja, omogući nesmetano funkcionisanje i usklađeni rad druga dva centralna organa političke vlasti, Parlamenta Federacije i Vlade. Međutim, uzimajući u obzir da Ustavom Federacije nije u potpunosti uspostavljen konzistentan sistem vlasti, o čemu svjedoče određena nelogična i neuobičajena institucionalna rješenja, ne može se sa sigurnošću tvrditi da je ustavotvorac predsjedniku Federacije namijenio ulogu neutralnog arbitra. Ipak, navedena ustavna ovlaštenja koja se po svojoj prirodi mogu smatrati značajnim ovlaštenjima označit ćemo kao arbitražna ovlaštenja predsjednika Federacije, te ćemo ih u tom kontekstu i analizirati.

U postupku obrazovanja Vlade, predsjednik Federacije raspolaže ovlaštenjem da, uz saglasnost oba potpredsjednika Federacije, imenuje Vladu, s tim da je u obavezi prethodno obaviti konsultacije sa premijerom ili sa kandidatom na tu funkciju. Vlada stupa na dužnost nakon što njeno imenovanje potvrdi Predstavnički dom, većinom glasova svojih članova. Ovlaštenje predsjednika Federacije da imenuje Vladu nije postavljeno kao samostalno ovlaštenje ovog organa izvršne vlasti, obzirom da mu je za donošenje odluke o imenovanju Vlade potrebna saglasnost oba potpredsjednika Federacije. Ukoliko uzmemo u obzir pretpostavku da predsjednik Federacije eventualno obezbijedi saglasnost potpredsjednika za sastav Vlade po njegovom diskrecionom izboru, to ne znači da je proces formiranja Vlade završen i da ona može stupiti na dužnost. Za konačno imenovanje Vlade i njeno stupanje na dužnost potrebna je potvrda većine članova Predstavničkog doma. Dakle, konačnu odluku u formi potvrđivanja odluke predsjednika Federacije o imenovanju Vlade donosi Predstavnički dom Parlamenta Federacije. S tim u vezi, odluka predsjednika Federacije o imenovanju Vlade uz dobijenu saglasnost potpredsjednika Federacije ne proizvodi pravne učinke sve dok Predstavnički dom većinom glasova svojih članova ne potvrdi takvo imenovanje. Prilikom donošenja odluke o imenovanju Vlade, predsjednik Federacije mora uzeti u obzir činjenicu da je imenovanju Vladi potrebna

podrška parlamentarne većine, ne samo u postupku njenog izbora, već tokom cijelog trajanja mandata, budući da Vlada vođenje entitetske politike u velikoj mjeri realizuje pomoću zakona koje donosi Parlament Federacije.

U skladu sa naprijed navedenim može se zaključiti da u pogledu donošenja odluke o imenovanju Vlade, predsjednik Federacije u svakom slučaju mora voditi računa o volji parlamentarne većine. Ne treba smetnuti s uma da je predsjednik Federacije, zajedno sa potpredsjednicima, posredno biran u Parlamentu Federacije, te da je i za njegov izbor potrebna saglasnost parlamentarne većine u Predstavničkom domu, dakle iste one parlamentarne većine koja namjerava podržati izbor one Vlade koja će isključivo predstavljati izraz njihove političke volje. Međutim, ukoliko bi predsjednik Federacije ignorisao stav parlamentarne većine, te uz saglasnost potpredsjednika imenovao Vladu protivno volji većine članova Predstavničkog doma, to bi predstavljalo očiglednu opstrukciju postupka obrazovanja Vlade. Ovakvo postupanje predsjednika Federacije bilo bi suprotno njegovoj ulozi neutralnog arbitra sa osnovnim zadatkom da omogući nesmetano funkcionisanje entitetske vlasti u kojoj je Vlada njeno operativno tijelo.

Ovlaštenje predsjednika Federacije da, uz saglasnost potpredsjednika Federacije, smjenjuje Vladu je izuzetno značajno ovlaštenje ovog organa izvršne vlasti utvrđeno Ustavom. Ovo ustavno ovlaštenje nije uobičajeno u sistemima vlasti sa posredno biranim šefom države. Ovlaštenje šefa države da smjenjuje članove vlade može se sresti u manjem broju zemalja u kojima je uspostavljen polupredsjednički sistem vlasti.<sup>12</sup> Kao što smo izložili u uvodnom dijelu rada, jedan od konstitutivnih elemenata polupredsjedničkog sistema vlasti je neposredan izbor šefa države od strane građana. Nije teško uočiti da predsjednik Federacije nije neposredno biran na općim izborima, te u skladu s tim ne posjeduje samostalan i nezavisan politički legitimitet koji bi predstavljao osnovu za dodjeljivanje ovako značajnog ovla-

---

12 Darko Simović je analizirao organizaciju vlasti u sljedećim evropskim zemljama sa neposredno biranim šefom države: Francuska, Finska, Portugal, Austrija, Irska, Island, Rusija, Bugarska, Makedonija, Slovenija, Hrvatska, Srbija, Litvanija, Ukrajina, Rumunija, Slovačka, Poljska i Moldavija. Od svih analiziranih sistema vlasti, ustavnim pravom opoziva Vlade raspolaže jedino predsjednik Ruske Federacije. Vidjeti: Simović, D., *op. cit.*, str. 230



štenja. Ukoliko ovlaštenje predsjednika Federacije da smijeni Vladu razmotrimo u kontekstu njegove pozicije neutralnog arbitra, teško je za očekivati da će predsjednik Federacije koristiti ovo pravo. Ako predsjednik Federacije nema namjeru blokirati funkcionisanje sistema vlasti, te na taj način adekvatno obavljati svoju ulogu posredujuće vlasti i tako ostati izvan svakodnevnih političkih procesa, ovlaštenje razrješenja Vlade bit će isključivo pravo parlamenta, odnosno parlamentarne većine koja će u slučaju da nije zadovoljna radom Vlade imati mogućnost da korištenjem ustavnog prava izglasavanja nepovjerenja, istu i razriješi. Ustavna odredba propisuje da predsjednik Federacije na prijedlog premijera smjenjuje pojedine ministre. Obzirom da ne raspolaže pravom diskrecionog odlučivanja, ovo ovlaštenje predsjednika Federacije je isključivo formalne prirode. Naime, ustavna norma imperativno nalaže obavezno postupanje predsjednika Federacije, tako da je on dužan, na prijedlog predsjednika Vlade, smijeniti pojedine ministre. Akt predsjednika Federacije o smjeni ministara je isključivo deklaratornog karaktera. Bez obzira na formalnu ulogu predsjednika Federacije u postupku smjene ministara, smatramo potrebnim naglasiti da je i pravo premijera da smijeni ministre nelogično ustavno rješenje. Ukoliko ovo pravo premijera razmotrimo u kontekstu ustavne odredbe koja reguliše izbor Vlade kada je za stupanje na dužnost Vlade, a samim tim i stupanje na dužnost ministara potrebna konačna odluka Predstavničkog doma, logičnije bi bilo da ministre razrješava ovaj zakonodavni organ u postupku izglasavanja nepovjerenja ministru, s tim da bi pravom da podnese prijedlog za izglasavanje nepovjerenja raspolagao premijer i određena grupa poslanika koja ima numerički legalitet.

Kao što smo izložili, predsjednik Federacije, uz saglasnost sa potpredsjednicima Federacije, raspolaže pravom raspuštanja<sup>13</sup> jednog

---

13 Raspuštanje (disolucija) parlamenta je odluka kojom se okončava vlast jednog saziva parlamenta prije isteka mandata njegovih članova. To je klasično ovlaštenje šefa države ili vlade u parlamentarnom sistemu kojim se „disciplinuje“ parlament i predstavlja protutežu ovlaštenju zakonodavnog organa da izglasa nepovjerenje vladi. Akt o raspuštanju parlamenta je tipični politički akt koji ne podliježe pravnoj kontroli (kontroli ustavnosti i zakonitosti), nego kontroli cjelishodnosti koju vrši biračko tijelo. Vidjeti više: Marković, R., *op. cit.*, str. 316-318

Razmatrajući političku prirodu instituta raspuštanja parlamenta u Petoj Francuskoj Republici Biljana Kostadinov razlikuje četiri oblika raspuštanja

ili oba doma Parlamenta Federacije u slučaju da domovi nisu u mogućnosti donijeti potrebne zakone. Ukoliko Parlament Federacije ne donese federalni budžet prije početka budžetske godine, predsjednik Federacije raspušta oba doma ovog zakonodavnog organa. U prvom slučaju, kada Parlament Federacije nije u stanju donijeti potrebne zakone, ovlaštenje predsjednika Federacije da raspusti jedan ili oba doma nije postavljeno kao njegovo samostalno ovlaštenje, budući da mu je za donošenje odluke o raspuštanju potrebna saglasnost potpredsjednika Federacije. U drugom slučaju, ukoliko Parlament Federacije ne uspije donijeti budžet prije početka budžetske godine, predsjednik Federacije je, prema izričitoj ustavnoj odredbi, dužan po sili Ustava (*ex constitutione*) raspustiti parlament. Može se primijetiti da je, izuzev dužnosti da raspusti Parlament Federacije po sili Ustava, pravo predsjednika Federacije na disoluciju zakonodavnog organa restriktivno postavljeno, odnosno da je ograničeno samo na slučaj kada domovi nisu u stanju donijeti potrebne zakone. Ovo ovlaštenje predsjednik Federacije bi trebao isključivo koristiti u ulozi neutralnog arbitra, čiji je osnovni zadatak da omogući redovno funkcionisanje entitetske vlasti, što jasno proizilazi iz razloga koji je Ustavom postavljen kao uslov za disoluciju Parlamenta Federacije. Uzimajući u obzir izvršenu analizu načina izbora, stepena odgovornosti i ovlaštenja predsjednika Federacije koja se po svojoj prirodi mogu smatrati značajnim ovlaštenjima može se zaključiti da predsjednik Federacije, kao organ koji raspolaže izvedenim političkim legitimitetom, ne predstavlja aktivni dio izvršne vlasti. Predsjednik Federacije raspolaže ovlaštenjima protokolarnog karaktera koja mu ne mogu osigurati realnu političku moć, te ovlaštenjima koja se mogu odrediti kao arbitražna ovlaštenja i koja ovom organu izvršne vlasti određuju obavezu

---

parlamenta. Prvi oblik je klasičan način disolucije parlamenta, raspuštanje-sankcija u kome šef države raspušta parlament koji je prethodno izglasao nepovjerenje vladi. Drugi način upotrebe prava raspuštanja je raspuštanje-arbitraža, kada šef države raspušta parlament nakon studentskih nemira, radničkih štrajkova ili protesta građana koji uzrokuju duboku društvenu krizu. Preventivno raspuštanje parlamenta koristi se u slučaju neprijateljski raspoložene parlamentarne većine prema šefu države. Četvrti način disolucije zakonodavnog organa naziva se taktičko raspuštanje koje se primjenjuje kada vlada i parlamentarna većina smatraju da je nastupio povoljan trenutak za održavanje prijevremenih parlamentarnih izbora. Vidjeti: Kostadinov, B., *Suvremeni francuski parlamentarizam (1958-2002)*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2004, str. 143-148





da omogući redovno i nesmetano funkcionisanje druga dva organa entitetske vlasti, Parlamenta Federacije i Vlade.

Međutim, ukoliko ovlaštenja predsjednika Federacije razmotrimo sa personalnog aspekta, odnosno ukoliko uzmemo u obzir ličnost vršioca funkcije predsjednika Federacije kao subjektivni faktor, mišljenja smo da se može doći do drugačijeg zaključka. S tim u vezi, ako osoba koja obnaša dužnost predsjednika Federacije Ustavom dodijeljena ovlaštenja interpretira na drugačiji način, tako da ovlaštenja u postupku formiranja i smjene Vlade, te ovlaštenja koja se odnose na raspuštanje zakonodavnog tijela upotrijebi u pogledu svog uticaja na svakodnevne političke procese, takvo njegovo djelovanje bi imalo negativne efekte na funkcionisanje ukupnog sistema entitetske vlasti. U tom slučaju predsjednik Federacije bi se mogao odrediti kao aktivna vlast sa ustavnim ovlaštenjima koja mu omogućavaju snažan uticaj u smislu usmjeravanja važnijih političkih procesa u ovom entitetu, s tim da bi njegovo aktivno sudjelovanje u tim procesima izazivalo duboke političke krize i blokadu sistema entitetske vlasti. U skladu s izloženim opravdano je promišljanje francuskog teoretičara Benžamena Konstana da „izvršna vlast, zakonodavna vlast i sudska vlast su tri pokretača koji moraju da sarađuju, svaki u svom delokrugu, u opštem kretanju; no, kada se ta tri neispravna pokretača ukrste, sudare i blokiraju jedan drugog, potrebna je sila koja će ih vratiti na mesto. Ta sila ne može biti u jednom od tih pokretača, jer bi mu poslužila da uništi druge. Treba da je spoljna, u neku ruku neutralna, da bi mogla delovati svuda gde je nužno da bude primenjena, da bi zaštitila, popravila, a da ne bi bila neprijateljski nastrojena“.<sup>14</sup>

## 2. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine

### 2.1. Način izbora i odgovornost Vlade Federacije

Ustav je izričito odredio da se Vlada Federacije sastoji od premijera/predsjednika Vlade i šesnaest ministara, precizirajući da osam ministara mora biti iz reda bošnjačkog, pet ministara iz reda hrvatskog i tri ministra iz reda srpskog naroda. Ustavna odredba daje predsjed-

---

14 Navedeno prema: Simović, D., *Prezidencijalizovanje srpskog parlamentarizma (2006-2016)*, Srpska politička misao, Posebno izdanje, 2017, str. 114-115

niku Vlade diskreciono pravo da jednog ministra iz reda ostalih imenuje iz kvote najbrojnijeg konstitutivnog naroda (član IV.B.4.). Istom ustavnom odredbom je propisano da premijer ima dva zamjenika, koji moraju biti iz različitih konstitutivnih naroda, i koji se biraju iz reda ministara. Izbor Vlade<sup>15</sup> vrši se na način i po postupku koji je utvrđen Ustavom Federacije. Vladu imenuje, kao što smo već izložili, predsjednik Federacije, uz saglasnost potpredsjednika Federacije. Vlada stupa na dužnost kada takvo imenovanje potvrdi Predstavnički dom, većinom glasova svojih članova. Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine<sup>16</sup> precizira da Predstavnički dom potvrđuje imenovanje Vlade većinom glasova od ukupnog broja poslanika (član 134.). Ustav nije predvidio sudjelovanje Doma naroda u postupku izbora Vlade. Za razliku od predsjednika i potpredsjednika Federacije i članova oba doma Parlamenta Federacije kojima je Ustavom utvrđen mandat od četiri godine, redovan mandat Vlade nije utvrđen ustavnom odredbom. Može se pretpostaviti da redovan mandat Vlade nije normativno propisan iz razloga njene nestabilne pozicije u sistemu vlasti koja proizilazi iz prava predsjednika Federacije da smijeni Vladu i ovlaštenja Parlamenta Federacije da ovom organu izvršne vlasti izglasa nepovjerenje.

Ustav Federacije ne sadrži opću odredbu kojom se izražava politička odgovornost Vlade. S druge strane, Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine<sup>17</sup> izričito određuje da su predsjednik Vlade i njegovi zamjenici, ministri i Vlada u cjelini odgovorni Parlamentu Federacije, predsjedniku i potpredsjednicima Federacije (član 2.). Ista zakonska odredba utvrđuje odgovornost ministara predsjedniku Vlade. Iz ove zakonske odredbe jasno prozilazi kolektivna odgovornost Vlade kao kolegijalnog organa i individualna ministarska

---

15 Vladu kao organ izvršne vlasti obrazuje parlament, što znači da vlada dolazi na vlast i vrši svoju funkciju voljom parlamenta. U većini zemalja sa parlamentarnim sistemom vlasti, određenu ulogu u postupku formiranja vlade ima i šef države, tako što parlamentu predlaže mandatara za sastav vlade, a na prijedlog mandatara može parlamentu predlagati i cjelokupan sastav vlade. Vlada se obrazuje po političkom kriteriju od predstavnika parlamentarne većine. Vidjeti više: Marković, R., *op. cit.*, str. 336-340

16 Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, broj: 69/07 i 2/08.

17 Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, broj: 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06.



odgovornost pojedinačnog člana Vlade. Odgovornost Vlade realizuje se u postupku glasanja o nepovjerenju Vladi i diskrecionim pravom predsjednika Federacije da, uz saglasnost potpredsjednika Federacije, smijeni Vladu. Ustavna odredba općenito navodi mogućnost smjene Vlade izglasavanjem nepovjerenja, većinom glasova u svakom od domova Parlamenta Federacije. Institut glasanja o nepovjerenju Vladi detaljnije je razrađen odredbama Poslovnika Predstavničkog doma i Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine<sup>18</sup>. Poslovnik o radu Predstavničkog doma određuje da najmanje 20 poslanika mogu podnijeti prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Vladi, koji mora biti jasno formulisan, obrazložen i potpisan i koji se dostavlja predsjedavajućem doma (član 135.). Predsjedavajući Predstavničkog doma je dužan dostaviti prijedlog Vladi, poslanicima u Predstavničkom domu i predsjedavajućem Domu naroda. Nakon što dobije i razmotri prijedlog za izglasavanje nepovjerenja, Vlada je u obavezi Predstavničkom domu dostaviti izvještaj sa svojim mišljenjem i stavovima u vezi prijedloga, najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema prijedloga (član 136.). O prijedlogu za izglasavanje nepovjerenja Vladi vodi se rasprava koja se završava donošenjem zaključka kojim se prijedlog za izglasavanje nepovjerenja odbija, zaključka kojim se Vlada obavezuje na određene aktivnosti ili odlukom o izglasavanju nepovjerenja Vladi (član 139.). Zanimljivo je da ova poslovnička odredba, osim mogućnosti Predstavničkog doma da izglasa nepovjerenje ili odbije izglasati nepovjerenje Vladi, ostavlja mogućnost da ovaj dom postupak glasanja o nepovjerenju Vladi okonča i zaključkom kojim se Vlada obavezuje na određene aktivnosti. Ovo normativno rješenje nije uobičajeno u komparativnim sistemima vlasti i preuzeto je iz postupka interpelacije koji se u nekim zemljama može završiti odlukom parlamenta kojom se vlada obavezuje na poduzimanje određenih mjera. Odluka o izglasavanju nepovjerenja Vladi se donosi većinom glasova od ukupnog broja poslanika, koja je poslovničkom odredbom utvrđena kao redovan oblik odlučivanja (član 125.).

Postupak glasanja o nepovjerenju Vladi je Poslovníkom o radu Doma naroda uređen u okviru klasifikacijske jedinice koja nosi naziv „Glasanje o povjerenju Vladi“. Poslovnička odredba u članu 124. stav

---

18 Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, broj: 27/03 i 21/09.

1. određuje da „najmanje 20 delegata u Domu naroda mogu pokrenuti prijedlog za glasanje o povjerenju Vladi“. U ostalim poslovnicičkim odredbama korištena je sintagma „izglasavanje nepovjerenja Vladi“. Terminološka proturječnost u poslovnicičkim normama koje uređuju institut glasanja o nepovjerenju Vladi ukazuje na činjenicu da pisci Poslovnika ne prave razliku između instituta glasanja o nepovjerenju vladi i instituta glasanja o povjerenju vladi.<sup>19</sup> Poslovník o radu Doma naroda je na gotovo identičan način uredio institut glasanja o nepovjerenju Vladi, kao i Poslovník Predstavničkog doma. Za razliku od Poslovnika Predstavničkog doma, Poslovník o radu Doma naroda nije predvidio mogućnost da se postupak glasanja o nepovjerenju Vladi okonča zaključkom kojim se Vlada obavezuje na određene aktivnosti. Prema poslovnicičkoj odredbi, odluka kojom se Vladi izglasava nepovjerenje ili se odbija izglasati nepovjerenje se donosi natpolovičnom većinom glasova od ukupnog broja delegata u Domu naroda (član 127.). Kolektivna odgovornost Vlade se realizuje i pravom predsjednika Federacije da, uz saglasnost potpredsjednika Federacije, smijeni Vladu. Individualna ministarska odgovornost pojedinog člana Vlade se ostvaruje ustavnim rješenjem kojim je utvrđeno pravo predsjednika Vlade da smijeni ministre. Ostaje nejasno na koji način se realizuje Zakonom o Vladi utvrđena odgovornost ministara prema Parlamentu Federacije, odnosno predsjednicima i potpredsjednicima Federacije, obzirom da ni Ustav, a ni Zakon ne predviđaju institucionalnu mogućnost ovih organa entitetske vlasti da smjenjuju ministre.

---

19 Institut glasanja o nepovjerenju vladi i institut glasanja o povjerenju vladi su dva različita instituta parlamentarizma kojima se realizuje politička odgovornost vlade pred parlamentom. Institut glasanja o nepovjerenju vladi je ustavno sredstvo u rukama parlamenta. Postupak glasanja o nepovjerenju vladi pokreće, ustavom, zakonom ili poslovníkom određena grupa poslanika koja ima numerički legalitet, a odluku o izglasavanju nepovjerenja vladi donosi, u pravilu, apsolutna većina poslanika (natpolovična većina od ukupnog broja). S druge strane, institut glasanja o povjerenju vladi je ustavno sredstvo kojim raspolaže vlada kada ima namjeru postaviti pitanje svoje političke odgovornosti, te na taj način provjeriti da li još uvijek uživa podršku parlamenta, odnosno podršku parlamentarne većine. Postupak glasanja o povjerenju vladi pokreće se na zahtjev vlade ili na zahtjev predsjednika vlade. Vlada postavlja pitanje svog povjerenja kako bi, u pravilu, izvršila pritisak na parlamentarnu većinu u pogledu usvajanja određenog zakona, programa ili vladinih mjera po nekom značajnom društvenom pitanju.



## 2.2. Ovlaštenja Vlade Federacije

Ustav Federacije nije propisao ovlaštenja Vlade kao kolegijalnog organa. U odjeljku Ustava koji nosi naziv „Podjela izvršnih nadležnosti“ ovlaštenja Vlade su klasificirana, odnosno podijeljena između predsjednika Vlade, njegovih zamjenika i ministara. Ustavotvorac nije zadržao potrebnu konzistentnost, obzirom da je članom IV.B.4. Ustava prihvatio i utvrdio kolegijalnu strukturu Vlade, te je s tim u vezi imao obavezu definisati ustavna ovlaštenja Vlade kao cjeline, što je uobičajeno i logično rješenje u komparativnim sistemima vlasti. Ovlaštenja premijera, zamjenika premijera i ministara su taksativno navedena u članu IV.B.7. Ustava. U skladu s tim, premijer je ovlašten za: provođenje politike i izvršavanje zakona federalne vlasti, uključujući izvršavanje odluka sudova Federacije; predlaganje smjenjivanja predsjednika Federacije kako je utvrđeno u članu IV.B.3. stav 2.; predlaganje i davanje preporuka iz oblasti zakonodavstva; i pripremanje budžetskih prijedloga Parlamentu Federacije (član IV.B.7.c.). Zamjenici premijera su, osim što vrše poslove ministra, ovlašteni za: pomaganje premijeru u provođenju politike i izvršavanju zakona Federacije; odlučivanje da li će se zatražiti mišljenje Ustavnog suda; i vršenje dužnosti premijera kada on nije u mogućnosti obavljati svoju funkciju ili kada je pozicija predsjednika Vlade upražnjena (član IV.B.7.e.). Ovlaštenja ministara su također taksativno navedena u Ustavu, tako da je svaki ministar nadležan za: provođenje federalne politike i izvršavanje federalnih zakona u okviru ministarstva koji rukovodi ili izvršavanje zadataka koje mu odredi premijer; predlaganje i davanje preporuka u vezi sa propisima iz okvira nadležnosti ministarstva ili prema zadatku koji mu odredi premijer; rukovođenje, koordiniranje i nadziranje aktivnosti ministarstva kojim rukovodi; pripremanje, objašnjavanje i analiziranje budžetskih prijedloga iz nadležnosti ministarstva ili vršenje drugih zadataka na zahtjev predsjednika Vlade; odgovaranje na poslanička pitanja iz nadležnosti ministarstva ili izvršavanje svakog drugog zadatka koje mu povjeri premijer; i pomaganje premijeru u provođenju politike i izvršavanju federalnih zakona (član IV.B.7.f.). Zakon o Vladi precizira da premijer rukovodi radom Vlade, osigurava jedinstvo i izvršavanju poslova iz djelokruga Vlade, ostvaruje saradnju sa drugim organima Federacije i organima kantona i državnim tijelima, te usmjerava djelovanje Vlade kao cjeline i članova Vlade pojedinačno (član 9.). Premijer i nje-

govi zamjenici raspolažu samostalnim pravom pokretanja postupka za ocjenu ustavnosti zakona i drugih propisa, dok je Vladi Federacije kao kolegijalnom organu dodijeljeno ovlaštenje predlaganja ustavne revizije u amandmanskome postupku. Predsjednik Vlade raspolaže ovlaštenjem pokretanja postupka za ocjenu ustavnosti kantonalnih i općinskih propisa. U slučaju neredovnih stanja koji su Ustavom definisani kao „slučaj opasnosti po zemlju“ Vlada je ovlaštena donositi uredbu sa zakonskom snagom u situaciji u kojoj se Parlament Federacije ne može sastati. Takvim uredbama se ne mogu derogirati ljudska prava i slobode koje su utvrđene Ustavom. Uredbe sa zakonskom snagom su privremenog karaktera, tako da prestaju važiti po sili Ustava istekom određenog ustavnog roka ili odlukom Parlamenta Federacije (član IV.B.9.).

Zakon o Vladi je u članu 1. precizirao pretpostavku nadležnosti Vlade u odnosu na predsjednika i potpredsjednike Federacije. Naime, zakonska odredba propisuje pravo Vlade da vrši izvršnu vlast Federacije u svim izvršnim nadležnostima koji Ustavom nisu dodijeljena predsjedniku i potpredsjednicima Federacije. Zakon o Vladi naglašava pravo Vlade da zastupa Federaciju kao pravno lice, te određuje njeno ovlaštenje da upravlja imovinom u vlasništvu Federacije (član 2.). Ovlaštenje Vlade da predlaže zakone nije Ustavom definisano kao njeno pravo, već je pravo predlaganja zakona povjereno predsjedniku Vlade ustavnom formulacijom koja premijeru dodjeljuje ovlaštenje predlaganja i davanja preporuka iz oblasti zakonodavstva. Poslovnik Predstavničkog doma je identičnom formulacijom potvrdio ustavno pravo premijera da predlaže zakone (član 179.), dok Poslovnik o radu Doma naroda, uz predsjednika Vlade, pravo predlaganja zakona dodjeljuje i Vladi (član 172).<sup>20</sup> Vlada raspolaže značajnim ovlaštenjima u postupku donošenja zakona. Poslovnici oba doma Parlamenta Federacije propisuju pravo Vlade da daje mišljenja na zakonske prijedloge drugih predlagača, da predlaže amandmane na prijedlog zakona koji ona nije podnijela. Poslovničke odredbe utvrđuju ovlaštenje Vlade da se izjasni o amandmanima drugih predlagača, a o amandmanu na prijedlog zakona sa kojim Vlada nije saglasna, glasa se posebno, zatim da predloži odgađanje pretresa prijedloga zakona drugih predlagača, te

---

20 Član 179. Poslovnika Predstavničkog doma upućuje na shodnu primjenu člana 163., dok član 172. Poslovnika o radu Doma naroda upućuju na shodnu primjenu člana 155., kojima su određeni ovlašteni predlagači nacrtu zakona.



u slučaju da se amandmanom mijenjaju načela na kojima se zasniva zakon ili se angažuju značajnija finansijska sredstva može predložiti odlaganje rasprave, dok se o amandmanu kojim se bitnije mijenja zakonski prijedlog ne može odlučiti prije nego se o njemu ne izjasi Vlada. Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.<sup>21</sup> Vlada je ovlaštena da vrši koordinaciju, usklađivanje i usmjeravanje rada federalnih organa uprave i upravnih organizacija, kao i nadzor nad njihovim radom (član 7.). Postavljenje direktora samostalnih federalnih uprava i samostalnih federalnih upravnih organizacija je u isključivoj nadležnosti Vlade (član 64.).

### 2.3. Ustavnopravni položaj Vlade Federacije

Ustavnopravni položaj Vlade u prvom redu je određen načinom izbora, stepenom njene političke odgovornosti i pravnim domašajem dodijeljenih ovlaštenja. Način izbora Vlade je razmotren u dijelu rada u kome je izložen ustavnopravni položaj predsjednika Federacije. Postupak izbora Vlade upućuje na činjenicu da njen izbor u konačnici zavisi od podrške parlamentarne većine, tako da Vlada predstavlja izraz političke volje većine članova Predstavničkog doma Parlamenta Federacije. Ustavom je utvrđena dvostruka politička odgovornost Vlade,<sup>22</sup> te s tim u vezi ovaj organ izvršne vlasti snosi političku odgovornost prema Parlamentu i prema predsjedniku Federacije. Dvostruka politička odgovornost Vlade se realizuje pravom predsjednika Federacije da, uz saglasnost potpredsjednika Federacije, može smijeniti Vladu i ovlaštenjem oba doma Parlamenta Federacije da izglasaju nepovjerenje Vladi. Posmatrano sa normativnog aspekta, položaj

21 Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, broj 35/05.

22 Dvostruka politička odgovornost vlade i to odgovornost pred monarhom (šefom države) i odgovornost pred parlamentom je osnovna karakteristika dualističkog parlamentarnog sistema. Ovaj sistem vlasti naziva se još i orleanski, budući da je uspostavljen za vrijeme trajanja julske monarhije u Francuskoj od 1830. do 1848. godine i u Velikoj Britaniji krajem 18. vijeka. Dvostruka odgovornost vlade podrazumijeva da vlada mora imati podršku parlamenta, odnosno parlamentarne većine i podršku šefa države. Ratko Marković smatra da dualistički parlamentarni sistem može uspješno funkcionisati samo ako šef države i parlamentarna većina pripadaju istoj političkoj stranci. Ovaj sistem vlasti pripada prošlosti. Vidjeti: Marković, R., *op. cit.*, str. 199

Vlade u pogledu njene političke odgovornosti je u velikoj mjeri nestabilan. Određeni stepen stabilnosti Vlade ostvaren je u postupku glasanja o nepovjerenju Vladi. Naime, za razliku od postupka izbora Vlade kada je za stupanje na dužnost ovog organa izvršne vlasti neophodna potvrda samo Predstavničkog doma, za izglasavanje nepovjerenja Vladi potrebna je saglasnost oba doma Parlamenta Federacije, koji takvu odluku donose natpolovičnom većinom od ukupnog broja članova (apsolutna većina).

Kako bi odredili položaj Vlade u pogledu ovlaštenja kojima raspolaže, a uzimajući u obzir činjenicu da je Ustav u članu IV.B.4. utvrdio kolegijalni sastav Vlade, na način da se ovaj organ entitetske vlasti sastoji od premijera/predsjednika Vlade i šesnaest ministara, ovlaštenja koja su ustavnim odredbama dodijeljena premijeru Federacije razmotrit ćemo kao ovlaštenja Vlade. Najznačajnije ovlaštenje Vlade na vođenje entitetske politike je generalnom ustavnom normom određeno kao ovlaštenje ovog organa izvršne vlasti na provođenje politike. Ukoliko se vođenje politike definiše kao provođenje već utvrđenih političkih ciljeva, postaje jasno da je Vlada općom ustavnom odredbom koja joj daje ovlaštenje provođenja politike, određena kao izvršni organ vlasti koji je ovlašten na vođenje entitetske politike. Ovo ustavno ovlaštenje Vlade utvrđuje pretpostavku nadležnosti u njenu korist, tako da Vlada vrši sva ona izvršna ovlaštenja koja odredbama Ustava nisu dodijeljena drugom organu izvršne vlasti, odnosno predsjedniku Federacije. Pretpostavku nadležnosti u korist Vlade potvrđuje Zakon o Vladi Federacije BiH izričitom odredbom koja naglašava pravo Vlade da vrši izvršnu vlast u svim izvršnim kompetencijama koje Ustavom nisu predviđene za predsjednika Federacije. Ovlaštenje Vlade da izvršava zakone je tradicionalno ovlaštenje ovog organa izvršne vlasti. Na prvi pogled, ovo ovlaštenje Vlade ne predstavlja značajno ovlaštenje, obzirom da Vladi stavlja u obavezu izvršavanje zakona koje je donio Parlament Federacije. Međutim, ovlaštenje izvršavanja zakona daje Vladi mogućnost donošenja izvršnih uredbi kojima detaljnije konkretizuje i razrađuje zakonske norme. Pravo donošenja izvršnih uredbi osnažuje normativnu aktivnost Vlade. Ovlaštenje izvršavanja zakona omogućava Vladi da u postupku neposredne primjene zakona, odnosno u postupku izrade izvršnih uredbi, uoči nedostatke koje konkretni zakoni sadrže, što može predstavljati kvalitetnu osnovu za pokretanje postupka njihovih izmjena i dopuna.





Vlada dominira zakonodavnim postupkom. Ustavom je ovlaštena na predlaganje zakona, a poslovničke odredbe obezbjeđuju nadmoć Vlade u zakonodavnoj proceduri. Naime, odredbe poslovnika oba doma Parlamenta Federacije su omogućili Vladi da daje mišljenja na zakonske prijedloge drugih predlagača, da predlaže amandmane, da se izjašnjava o amandmanima drugih predlagača. Snažna uloga Vlade u postupku donošenja zakona posebno je izražena poslovničkim normama koje je ovlašćuju da predloži odgađanje pretresa o zakonskom prijedlogu drugih predlagača, a u slučaju da se amandmanom mijenjaju načela na kojima je zakon zasnovan ili je potrebno angažovati značajnija finansijska sredstva može predložiti odlaganje rasprave. Nadalje, ako se podnesenim amandmanom bitnije mijenja prijedlog zakona, poslovničke odredbe zabranjuju odlučivanje o takvom amandmanu sve dok se o njemu ne izjasni Vlada. Pravo predlaganja entitetskog budžeta je isključivo pravo Vlade, koje je po svojoj prirodi značajno jer omogućava ovoj instituciji izvršne vlasti da presudno utiče na planiranje, a kasnije i trošenje finansijskih sredstava. Vlada, a ne predsjednik Federacije, vrši nadzor nad radom federalnih organa uprave, i ujedno obavlja koordinaciju, usklađivanje i usmjerenje njihovog rada. Zakonska odredba daje samostalno ovlaštenje Vladi da postavlja direktore federalnih uprava i federalnih upravnih organizacija. Ovo zakonsko rješenje utvrđuje potpunu organizacijsku nadređenost Vlade u odnosu na federalne uprave i federalne upravne organizacije. Operativnu ulogu Vlade u pogledu vršenja izvršnih ovlaštenja Federacije potvrđuje zakonska odredba koja precizira pravo Vlade da zastupa Federaciju kao pravno lice, kao i zakonsko ovlaštenje da upravlja imovinom u vlasništvu Federacije. U skladu s izloženim, može se zaključiti da je Vlada aktivni organ izvršne vlasti koji raspolaže efektivnim izvršnim ovlaštenjima koja joj omogućavaju svakodnevno upravljanje političkim procesima u ovom entitetu. Ukoliko ustavnu odredbu o predsjedniku Federacije kao šefu federalne izvršne vlasti razmotrimo u kontekstu aktivne uloge Vlade u sistemu entitetske vlasti koju smo već izložili, može se izvući zaključak da je ova odredba nominalnog karaktera.

Ustavnim odredbama je istaknuta centralna pozicija premijera Federacije u okviru Vlade. Naime, većina izvršnih ovlaštenja nisu dodijeljena Vladi kao kolegijalnom organu, već je Ustav najznačajnija ovlaštenja ovog organa izvršne vlasti povjerio premijeru Federacije.

Snažna pozicija premijera Federacije u okviru Vlade naročito je izražena njegovim ustavnim ovlaštenjem da smjenjuje ministre, uz obavezu predsjednika Federacije da odluku premijera potvrdi formalnim aktom deklaratornog karaktera. Ovim ustavnim rješenjem naglašena je organizacijska zavisnost ministara u odnosu na premijera Federacije. Dominantna uloga premijera u odnosu na ostale članove Vlade je dodatno potvrđena odredbom Zakona o Vladi koja propisuje političku odgovornost ministara premijeru Federacije. Individualizovan položaj premijera je istaknut ustavnom odredbom koja normira pravo premijera, a ne Vlade, da Parlamentu Federacije predlaže zakonske akte. Izuzetno značajan stepen hijerarhijske organizacije Vlade nedvosmisleno proizilazi iz ustavne odredbe koja utvrđuje nadležnosti ministara, tako što propisujući ovlaštenja ministara ističe njihovu obavezu da prilikom izvršavanja svakog od dodijeljenih ustavnih ovlaštenja izvršavaju i druge zadatke koje im odredi premijer Federacije.

## Zaključak

Izvršna vlast u Federaciji Bosne i Hercegovine je bicefalnog karaktera i čine je predsjednik Federacije i Vlada. Funkcionisanje izvršne vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine u velikoj mjeri zavisi od ustavnopravnog položaja predsjednika Federacije, koji je u ovom radu razmotren u kontekstu načina izbora, režima odgovornosti i djelokruga ustavnih ovlaštenja koja su ovom organu izvršne vlasti dodijeljena. Predsjednika Federacije biraju oba doma Parlamenta Federacije, na način i po postupku koji je utvrđen ustavnim normama. U skladu sa takvim načinom izbora, predsjednik Federacije raspolaže posrednim, odnosno izvedenim političkim legitimitetom. Politička legitimacija stečena izborom u parlamentu daleko je slabija od neposrednog političkog legitimiteta koju bi predsjednik Federacije posjedovao izborom od strane građana na općim demokratskim izborima. Ustavne odredbe koje utvrđuju odgovornost predsjednika Federacije upućuju na zaključak da predsjednik Federacije snosi pravnu, a ne političku odgovornost. Ustavotvorac je netipičnim rješenjem, kojim je Vladi dodijelio pravo da konsenzusom razriješi predsjednika Federacije u slučaju da utvrdi njegovu trajnu spriječenost da obavlja



svoje ustavne dužnosti ostavio mogućnost da Vlada ovaj postupak zloupotrijebi i pretvori ga u postupak razrješenja zbog politički nejelishodnog rada. Ipak, Ustavom određena pravna, a ne politička, odgovornost predsjednika Federacije, kao i složen postupak utvrđivanja pravne odgovornosti, su ovoj instituciji izvršne vlasti osigurali potrebnu stabilnost u okviru sistema vlasti. Stabilna pozicija predsjednika Federacije, uz dodijeljena ustavna ovlaštenja u postupku formiranja Vlade, zatim pravo na raspuštanje Parlamenta Federacije u Ustavom određenim slučajevima, i formalno ovlaštenje u postupku smjene ministara predstavljaju osnovu za vršenje funkcije neutralnog arbitra sa osnovnim zadatkom da usklađuje rad druga dva organa političkog karaktera, Parlamenta Federacije i Vlade, i time omogući nesmetano funkcionisanje sistema entitetske vlasti. Ustav je predvidio još jedno nekonzistentno rješenje kojim je predsjedniku Federacije dodijelio ovlaštenje da može smijeniti Vladu. Ovo ovlaštenje predsjednika Federacije nije u skladu sa posrednom političkom legitimacijom koju posjeduje, odnosno nije u skladu sa njegovom ulogom neutralnog arbitra, obzirom da predsjedniku Federacije daje mogućnost da značajno utiče na političke procese koji se prvenstveno trebaju odvijati u okviru usklađenog djelovanja druga dva organa entitetske vlasti, Parlamenta Federacije i Vlade. U konačnici možemo zaključiti da je predsjednik Federacije, bez obzira na određena neuobičajena ustavna rješenja koja smo izložili, pasivni dio izvršne vlasti koji vrši ovlaštenja protokolarnog karaktera i ovlaštenja pomoću kojih ostvaruje ulogu arbitražne (posredujuće) vlasti, što je u skladu sa izvedenom političkom legitimacijom koju posjeduje.

S druge strane, Vlada je u ustavnom sistemu Federacije postavljena kao operativni organ izvršne vlasti koja raspolaže značajnim izvršnim ovlaštenjima. Vlada je nestabilan organ izvršne vlasti, obzirom na njenu Ustavom utvrđenu dvostruku političku odgovornost, koja se realizuje pravom predsjednika Federacije da smijeni Vladu i ovlaštenjem Parlamenta Federacije da ovom organu izvršne vlasti izglasa nepovjerenje. Najznačajnije ovlaštenje Vlade da vodi entitetsku politiku, utvrđeno generalnom ustavnom normom, je praćeno pravom Vlade da predlaže zakone, značajnim ovlaštenjima u postupku donošenja zakona koja joj osiguravaju snažan uticaj u zakonodavnom procesu, ovlaštenjem izvršavanja zakona i s tim u vezi pravom donošenja izvršnih uredbi, pravom predlaganja budžeta,

nadzorom i usmjeravanjem rada federalnih organa uprave, zatim pravom da zastupa Federaciju kao pravno lice, te ovlaštenjem da upravlja imovinom u vlasništvu entiteta. U konačnici, centralnu ulogu Vlade u okviru izvršne vlasti potvrđuje pretpostavka nadležnosti u vršenju izvršnih ovlaštenja u njenu korist, koja proizilazi iz njenog ustavnog ovlaštenja da vodi politiku entiteta i koja je jasno naglašena zakonskom odredbom. Dakle, iz cjeline institucionalnih rješenja koja uređuju položaj Vlade može se zaključiti da je Vlada efektivni dio izvršne vlasti koja, uz dodijeljena značajna izvršna ovlaštenja, upravlja svakodnevnom entitetskom politikom.

## Literatura:

1. Kostadinov, B., *Suvremeni francuski parlamentarizam (1958-2002)*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2004,
2. Marković, R., *Ustavno pravo*, Dvadeset treće ponovljeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017,
3. Pejić, I., *Parlamentarna vlada-oscilacije u ravnoteži*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš, 2011,
4. Simović, D., *Polupredsednički sistem*, Službeni glasnik, Beograd, 2008,
5. Simović, D., *Prezidencijalizovanje srpskog parlamentarizma (2006-2016)*, Srpska politička misao, Posebno izdanje, 2017,
6. Trnka, K., *Ustavno pravo*, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006,
7. Vrabec, S., *Zamjenjivanje predsjednika republike-teorijski i terminološki okvir, uređenje i primjena u poredbenom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, broj 2/2013.



### Pravni akti:

1. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, broj: 1/94, 13/97, 16/02, 52/02, 60/02-ispravka, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08,
2. Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, broj: 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06,
3. Izborni zakon Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj: 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05-ispravka, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16,
4. Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, broj 35/05,
5. Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, broj: 69/07 i 2/08,
6. Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, broj: 27/03 i 21/09.

# THE CONSTITUTIONAL POSITION OF EXECUTIVE POWER IN THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Rijad Joldić, MA

## SUMMARY

*This work discusses the constitutional position of the executive authority in the Federation of Bosnia and Herzegovina. In the introductory section of this work is analyzed parliamentary and semi-presidential system, as power-sharing systems in which executive authority is bicephalous and is consisted of Head of State and the Government. The executive power in the Federation of Bosnia and Herzegovina is entrusted to the President of the Federation, to whom in performing constitutional powers the consent of both Vice Presidents and the Government of the Federation is needed. The constitutional position of the executive power in the Federation of Bosnia and Herzegovina is defined by the way of electing of the President of the Federation and the Government, degree of their responsibility and within the scope of the constitutional powers granted. Previously, normative solutions enshrined in the Constitution of the Federation and other general acts related to the position of the President of the Federation and the Government in the system of power are analyzed. In the concluding observations is concluded that the President of the Federation is the passive organ of the executive power, to whom granted constitutional powers primarily enable acting as neutral arbitrator, while the Government represents the active part of the executive power, to which effective executive powers are granted, which it uses to manage everyday political processes in this entity.*

**Key Words:** *The President of the Federation, Government, Constitution, the executive power, system of power*

SUDSKA PRAKSA



R  
B