



**УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА**



ИЗВРШНА ВЛАСТ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

МАСТЕР РАД

Ментор:

Проф. др Невенко Врањеш

Кандидат:

Милорад Ђурђевић

Бања Лука, 2024. године



**УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА**



ИЗВРШНА ВЛАСТ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

МАСТЕР РАД

Ментор:

Проф. др Невенко Врањеш

Кандидат:

Милорад Ђурђевић

Бања Лука, 2024. године



**THE UNIVERSITY OF BANJA LUKA
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE**



THE EXECUTIVE POWER IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

M a s t e r t h e s i s

Mentor

Nevenko Vranješ, PhD

Candidate

Milorad Đurđević

Banja Luka, 2024

Ментор: Проф. др Невенко Врањеш, Универзитет у Бањој Луци, Факултет политичких наука у Бањој Луци

Наслов мастер рада: Извршна власт у Босни и Херцеговини

Резиме:

У раду је дат преглед извршне власти у Босни и Херцеговини са организационог (формалног) и функционалног (материјалног) становишта. Темељно су анализирани сви нивои почевши од нивоа заједничких институција, преко ентитета па до кантона, а размотрена је извршна власт и Брчко дистрикта БиХ.

Прецизније, анализа извршне власти је обухватила Предсједништво БиХ, Савјет министара БиХ, Предсједника и потпредсједника Републике Српске, Предсједника и потпредсједнике Федерације БиХ, владе ентитета, владе свих десет кантона у Федерацији БиХ као и владу Брчко дистрикта БиХ. У домену влада анализирана је њихова како политичка тако и стручно-извршилачка (provedбена) функција.

Рад уочава специфичности организовања и функционисања извршне власти у БиХ, држави веома сложене и у упоредним политичким системима јединствене и непоновљиве структуре. Указује се како на специфичности тако и аномалије анализираних система с посебним освртом на његову атипичност, асиметричност и не(одрживост).

Кључна компарација је она заснована на субјективитету произашлом из дејтонске и субјективитету створене постдејтонске структуре извршне власти у БиХ.

Summary

The paper provides an overview of the executive power in Bosnia and Herzegovina from both an organizational (formal) and functional (material) perspective. It thoroughly analyzes all levels, starting from the level of common institutions, through the entities, down to the cantons, and examines the executive power in the Brčko District of BiH.

Specifically, the analysis of the executive branch includes the Presidency of BiH, the Council of Ministers of BiH, the President and Vice Presidents of the Republika Srpska, the President and Vice Presidents of the Federation of BiH, the governments of the entities, the governments of all ten cantons in the Federation of BiH, as well as the government of the Brčko District of BiH. In the domain of governments, both their political and expert-executive (implementation) functions are analyzed.

The paper identifies the specificities of the organization and functioning of executive power in BiH, a state with a highly complex and unique structure in comparative political systems. It highlights both the specificities and anomalies of the analyzed system, with a particular focus on its atypicality, asymmetry, and (un)sustainability.

The key comparison is based on the subjectivity derived from the Dayton structure and the subjectivity created by the post-Dayton structure of executive power in BiH.

Mentor: Nevenko Vranjes, PhD, University of Banja Luka, Faculty of Political Sciences in Banja Luka

Title of master thesis: The Executive power in Bosnia and Herzegovina

С А Д Р Ж А Ј

1. УВОД	3
1.1. Предмет истраживања	3
1.2. Циљеви истраживања	5
1.3. Хипотеза мастер рада	6
1.4. Методе истраживања	6
1.5. Научна и друштвена оправданост истраживања	7
2. ПОЈАМ ВЛАСТИ И ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ.....	8
2.1. Појам власти	8
2.2. Појам моћи	9
2.3. Појам државе	11
2.4. Појам државне власти.....	12
2.5. Подјела власти	13
2.5.1. Законодавна власт	16
2.5.2. Извршна власт	20
2.5.3. Судска власт	23
2.6. Субјекти извршне власти	26
2.6.1. Шеф државе	26
2.6.2. Влада	29
3. ПОЛОЖАЈ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У СИСТЕМУ ДЕМОКРАТСКЕ ПОДЈЕЛЕ ВЛАСТИ.....	33
3.1. Функције извршне власти.....	33
3.2. Однос извршне власти према другим гранама власти.....	39
3.2.1. Однос извршне власти према скупштини.....	40
3.2.2. Однос извршне власти према шефу државе	41
3.2.3. Однос извршне власти према судској власти	42
4. ИЗВРШНА ВЛАСТ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ	44
4.1. Предсједник Републике Српске	44
4.1.1. Надлежности.....	44
4.1.2. Избор и мандат предсједника Републике Српске	46
4.1.3. Акти предсједника Републике Српске	47
4.1.4. Потпредсједници Републике Српске	47

4.2.	Влада Републике Српске	48
4.2.1.	Надлежности Владе Републике Српске	48
4.2.2.	Политичка функција Владе Републике Српске	49
4.2.3.	Управна функција Владе Републике Српске	50
4.2.4.	Избор и престанак мандата Владе Републике Српске.....	51
4.2.5.	Састав Владе Републике Српске	52
4.2.6.	Одговорност Владе Републике Српске	56
5.	ИЗВРШНА ВЛАСТ ЗАЈЕДНИЧКИХ ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ.....	58
5.1.	Предсједништво Босне и Херцеговине	58
5.1.1.	Надлежности Предсједништва Босне и Херцеговине	58
5.1.2.	Избор и престанак мандата Предсједништва Босне и Херцеговине	59
5.1.3.	Доношење одлука у Предсједништву Босне и Херцеговине	61
5.1.4.	Однос Предсједништва Босне и Херцеговине према Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине.....	61
5.1.5.	Однос Предсједништва Босне и Херцеговине према Савјету министара.....	62
5.2.	Савјет министара	63
5.2.1.	Надлежности.....	63
5.2.2.	Избор и именовање Савјета министара	65
5.2.3.	Доношење одлука у Савјету министара Босне и Херцеговине	66
5.2.4.	Састав Савјета министара	66
5.2.5.	Однос Савјета министара према Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине ..	67
5.2.6.	Однос Савјета министара према Предсједништву Босне и Херцеговине.....	68
6.	ИЗВРШНА ВЛАСТ У ФЕДЕРАЦИЈИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	70
6.1.	Предсједник Федерације Босне и Херцеговине.....	70
6.2.	Потпредсједници Федерације Босне и Херцеговине	72
6.3.	Влада Федерације Босне и Херцеговине.....	72
6.4.	Кантоналне Владе.....	75
7.	ИЗВРШНА ВЛАСТ У БРЧКО ДИСТРИКТУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	83
8.	ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА	86
9.	ЛИТЕРАТУРА	89

1. УВОД

1.1. Предмет истраживања

У систему демократске подјеле, државна власт се дијели на законодавну (легислативу), извршну (егзекутиву) и судску (правосуђе). Аналогно наведеном разликујемо и три функције државне власти: законодавну, извршну и судску.

У мноштву теорија о државним функцијама (властима) издвајамо три групе теорија (Марковић, 1980: 11).

Прву групу чине дуалистичке теорије према којима постоје двије основне државне власти и то законодавна власт (легислатива) и извршна власт (егзекутива). Легислатива доноси законе, а егзекутива их извршава. Ове теорије сматрају да извршну власт чине управна и судска власт. Свакако да нисмо заговорници оваквог схватања јер ипак је немогуће објединити егзекутиву и судство, нарочито у ери данашњих савремених политичких система. Најпознатији представници ове групе теорија су Џон Лок, Жан Жак Русо, Каре де Малбер и Ханс Келзен, а од домаћих Живојин Перић.

Другу групу чине тријалистичке теорије које сматрају да постоје три врсте државне власти: законодавна, извршна (управна) и судска. Оваква групација теорија је данас најшире прихваћена у политичко-правној теорији. Најпознатији заговорници овакве подјеле су Шарл Монтескје, Пол Лабанд, Георг Јелинек, Леон Диги, од страних теоретичара те Радомир Лукић, Иво Крбек, Никола Стјепановић, Слободан Јовановић и Ратко Марковић из нашег окружења.

Најзад, трећу групу теорија чине квадријалистичке теорије. Према њима постоје четири основне државне власти: законодавна власт, извршна власт у ужем смислу или политичко-извршна власт, управна власт и судска власт. Дакле не споре постојање законодавне и судске власти као засебних грана власти, али диференцијацију налазе на терену извршне власти која се дијели на управну и политичко-извршну (дакле постоји извјестан биполаризам извршне власти). Суштина овог раздвајања лежи у двије функције извршне власти, а то су политичка егзекутива и бирократска. Најпознатији представници квадријалистичких теорија су Бенжамен Констан, Ото Мајер, Морис Орију, а у нашем окружењу Јован Ђорђевић, Леон Гершковић, Милан Матић и Смиљко Сокол.

Становишта смо да квадријалистичке теорије имају своје упориште у оперативном смислу нарочито када се разматра функција владе.

Извршна власт (егzekутива) се често поистовјећује са владом. Нема сумње да код владе можемо издвојити двије димензије. Једна је представљање државе кроз провођење спољних и унутрашњих политика, а друга је административна односно управна и обухвата стручно-извршилачку provedбену дјелатност. Међутим, ваља истаћи, да у систему бифефалне егzekутиве, извршна власт, поред владе, обухвата и институцију шефа државе. Шеф државе може бити инокосан (предсједник или монарх - цар, краљ, султан, војвода) и колективан (предсједништво). (Благојевић, 2022: 287). Као што сама ријеч каже извршна власт базично извршава односно операционализује законе и политике које јој трасира законодавна власт. Због тога, извршна власт је највећим дијелом у међузависности са законодавном влашћу, а неријетко је извршна и инструмент законодавне влашћу у зависности од преовлађујућег облика влашћу.

Дакле, можемо примјетити да је извршна власт, у систему демократске подјеле влашћу прилично широко постављена како у организационом (формалном), тако и у функционалном (материјалном) смислу. Када говоримо о Босни и Херцеговини, држави са заједничким институцијама, ентитетским и кантоналним нивоима влашћу, те засебном категоријом као што је Брчко дистрикт БиХ, онда стајемо на становиште да је њена извршна власт увелико предимензионисана.

Предмет овог рада је Извршна власт у Босни и Херцеговини. Конкретније, рад сагледава извршну власт на нивоу Босне и Херцеговине (Предсједништво БиХ и Савјет министара БиХ), на нивоу ентитета: Република Српска (Предсједник Републике Српске и Влада Републике Српске) и Федерација Босне и Херцеговине (Предсједник Федерације БиХ и Влада Федерације БиХ) те на нивоу свих десет кантона (кантоналне владе) као и Брчко дистрикт БиХ (градоначелник и Влада). Проблем у Босни и Херцеговини поред сложене државне структуре представља и преобимна административна структура која ствара велики економски терет. Администрација се јавља на укупно четрнаест нивоа (институције БиХ, два ентитетска, десет кантоналних и на нивоу Брчко дистрикта БиХ). У БиХ сваки од нивоа влашћу има посебну управну структуру тако да земља са мање од 3.5 милиона становника има 136 министарстава, преко 1000 јавних установа, преко 300 управних организација, 145 јединица локалне самоуправе и многе друге субјекте јавне управе (Врањеш, 2015: 58). У

том смислу, посебно је важно размотрити организацију и функционисање извршне власти на свим нивоима њеног организовања.

1.2. Циљеви истраживања

Не постоји кодификован рад на тему извршне власти у Босни и Херцеговини. Углавном се ради о неразрађеној материји уставног и управног права која само истиче формалну димензију институција извршне власти, при чему поједине од њих као што су кантоналне извршне власти остају потпуно занемарене. С аспекта јавне управе, уочили смо такође да не постоји темељан приступ политиколошком изучавању мјеста и улоге извршне власти у систему јавне управе.

Имајући у виду наведено, научни циљ овога рада је дескрипција (на основном ниивоу) која ће се односити на опис институција извршне власти у Босни и Херцеговини, њеног настанка, организације, функција, контроле и одговорности, те њеног позиционирања у систему јавне управе. У научном смислу кроз приказ оваквог једног комплексног и разуђеног, те асиметричног система извршне власти отвориће се простор квадријалистичким схватањима функција државне власти, а тиме и бољем сагледавању двоструке улоге извршне власти, како у смислу њене политичке функције (функције владе) тако и у смислу њене координационе улоге у систему јавне управе. Како ће рад обухватити све нивое власти очекује се и извјесна кодификација стања, функције и организације извршне власти у Босни и Херцеговини, што ће бити и највећи практични односно операциони циљ истраживања. Крајњи исход рада, поред наведеног, биће сагледавање достигнутог степена организације извршне власти у Босни и Херцеговини у односу на савремене политичке изазове и интеграционе процесе, у контексту њене политичке функције (функције владе), као и у односу на потребе грађана у контексту њене координационе улоге у систему јавне управе.

Примијењени циљ истраживања јесте прије свега упознавање научне и стручне јавности, као и грађана са тренутним стањем организације извршне функције државне власти у смислу њене политичке функционалности, уз назнаку дејтонског и посдејтонског стања, сагледавање институционалне предимензионисаности, капацитираности за развој

нове јавне управе и одговора на изазове које са собом носе унутрашњи политички и интеграциони процеси.

1.3. Хипотеза мастер рада

Заснивајућа хипотеза рада је: Извршна власт у Босни и Херцеговини је асиметрична, предимензионисана, а њен капацитет за обављање функција владе (врхунско политичко управљање заједницом) и координациону улогу у систему јавне управе није уједначен.

Разрађујуће хипотезе:

Нормативно и функционално Предсједништво БиХ има капацитете за обављање функције владе који нису у потпуности реализовани.

Савјет министара Босне и Херцеговине нема све елементе владе, а његова улога у систему јавне управе је лимитирана функцијом Предсједништва.

Имајући у виду уставна рјешења, Предсједник и Влада Републике Српске имају значајну улогу у функционисању јавне управе у Републици Српској.

Посредан избор предсједника Федерације БиХ значајно лимитира његову улогу у извршној власти.

Имајући у виду сложену државну структуру и расподелу надлежности у Федерације БиХ, извршна власт на федералном нивоу је поткапацитирана у односу на извршну власт у Републици Српској.

Предимензионираност надлежности Брчко дистрикта која није у складу са изворним текстом Дејтонског мировног споразума и теоријским карактером јединице локалне самоуправе није праћена адекватним капацитетима Владе Брчко дистрикта.

Извршна власт на кантоналном нивоу је функционално и организационо увећана и неуједначна што најчешће не одговара реалним потребама друштвеног живота.

1.4. Методе истраживања

Имајући у виду да ће рад бити претежно теоријског, али једним дијелом и емпиријског карактера у раду ће бити заступљене следеће методе:

Анализа садржаја и нормативни метод приликом анализе уставних, законских и подзаконских рјешења.

Дедуктивни метод ће бити коришћен у погледу сагледавања усклађености постојећих рјешења у погледу изврше власти у БиХ са теоријским моделима.

Индуктивна метода ће бити коришћена у контексту извођења закључака у погледу функционалности и оперативности извршне власти у БиХ као носиоца функција владе и координатора у систему јавне управе, а на основу емпијских показатеља.

Компаративни метод биће коришћен за сагледавање унутрашњих рјешења у Босни и Херцеговини на различитим нивоима организовања извршне власти.

Метод синтезе биће коришћен за извођење релевантних теоријских закључака.

1.5. Научна и друштвена оправданост истраживања

Недостатак научне литературе у области организације и функционисања извршне власти у Босни и Херцеговини је примјетан. Из тог разлога први научни допринос је надомјештање недостатка извора у овој значајној области. Још један битан научни допринос јесте да се овим истраживањем врши провјера и утврђивање стварног стања у коме се извршна власт налази кроз однос дејтонске и постдејтонске концепције извршне власти у Босни и Херцеговини. То ће се покушати остварити путем емпијске верификације хипотеза од којих полазимо у самом истраживању.

Друштвена оправданост огледа се прије свега у употребљивости резултата научног истраживања за унапређење извршне власти у Босни и Херцеговини на свим нивоима њеног организовања. Такође, шири концентрични круг друштвене оправданости предложене теме може се лоцирати у контекст побољшања функционисања система јавне управе у Босни и Херцеговини.

2. ПОЈАМ ВЛАСТИ И ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

2.1. Појам власти

Власт је кључни елемент политичких односа у људском друштву, који подразумијева да једна особа или група људи имају могућност да одређују поступке и дјеловање других људи. За реализацију те моћи, располажу средствима организоване и институционализоване принуде, који могу бити употрејебљени директно или само као пријетња у циљу постизања промјена. Без обзира о којој организованој друштвеној групи је ријеч, породици, цркви, држави, политичкој партији или пак о некој другој друштвеној групи, власт се појављује у облику надређивања и подређивања. Самим тим, основни циљ власти се огледа у изнуди потчињавања људи под пријетњом већ унапред одређене и дефинисане санкције.

Основни услов постојања власти је само постојање организоване друштвене групе, гдје се под организованом друштвеном групом не подразумијевају разне врсте потчињавања спонтаним или пак криминалним насиљем, уцјенама, пријетњама, вјерским заносом и слично.

Главни носилац политичке власти је држава, а с обзиром да држава располаже монополом примјене организованог и институционализованог насиља над својим држављанима, она је суверена у односу на све друге субјекте власти. Подјела власти унутар државе врши се на унутрашњи поредак и носиоце власти, апарат за извршавање власти и поданике над којима се власт остварује. Држава је основни регулатор друштвених процеса и односа и њиховог усмјеравања. Обухватајући највишу власт над својим становништвом, политика уз помоћ државе извршава претходно постављене циљеве, односно, представља монопол политичке власти (Благојевић, 2018: 31). Из наведеног произилази и чињеница да уколико не постоји нормално функционисање политичких институција и државне власти, не постоји ни сама држава.

Важна карактеристика једне државе је режим који представља скуп правно-нормативног поретка и стварне ситуације у односима између власти и становништва. Режим одређује стварни положај грађанина, то јесте сваког појединца унутар државе. Појава стварне ситуације између власти и становништва се огледа у свјесној покорности људи који су јој формално потчињени, као и њихово свјесно прихватање власти. Оваква упоришна

појава је позната као легитимитет власти. Уколико власт не изнађе начин да код људи изазове оданост и свјесну покорност, тада покушава да изазове страхопоштовање и егзистенцијалну несигурност, док се насиље примјењује само у крајњим случајевима нужде.

Како је власт сваком појединцу неопходна у смислу изражавања као социјалног бића, историја човјечанства се базира на покушајима да човјеку приближи власт. Она се огледа у примарној друштвеној потреби или у почетној фази реализације многих других друштвених потреба. Такође, са друге стране, она се огледа и у спутавању, односно, ограничавању човјекових слобода.

Теорија подјеле власти садржава два битна елемента и то ограничавање носилаца једне од друге власти, с једне стране и заштиту слобода и права појединца, с друге стране. Тако свака држава подјелу власти прилагођава својим условима и потребама. Институционална подијељеност власти подразумијева да један орган врши једну грану власти. Оваква подјела омогућава ефикаснију контролу над влашћу, али и саму међусобну контролу тих институција, што се означава као однос теже и противтеже. Институционална подјела власти подразумијева најефикаснији облик ограничавања власти, јер се на тај начин улога у ограничавању слободе човјека и друштва потискује, а потенцира се значај регулативне функције власти као политичког инструмента. Најзад, важно је и схватање Макса Вебера, према којем је власт заправо институционализована моћ. Изједначавање власти и моћи ипак није могуће, будући да власт тражи пристанак и потчињавање поданика док је моћ могућност коришћења принуде (Врањеш, 2024: 20-21). Власт, моћ и држава су у својеврсном троуглу па ће у наставку рада услиједити краћи осврт на наведене појмове.

2.2. Појам моћи

Моћ означава способност човјека или групе да опстане, преживи, покреће и напредује у политичким процесима и слично. Постојањем моћи код политичких субјеката постоји и владавина друштвом, као и управљачка моћ. Онај који је способан да произведе или поспијеши одређене политичке промјене, способан је да буде моћан.

Према теоретичарима, највећу моћ има држава јер је у тој моћи садржан скуп појединачних моћи највећег броја људи. Тако се разликују два облика моћи, и то моћ

појединца у друштву и моћ група у друштву. Такође, битна карактеристика државне моћи се огледа у скупу свих елемената од којих је држава састављена. Ти елементи су становништво, територија, суверена власт, затим привреда, војска, политичка стабилност и друго.

Како су појмови моћи, власти, силе и насиља слични, тешко их је разграничити. Ови појмови се прожимају, па их и сами теоретичари на тај начин посматрају. Облици моћи се у политиколошкој, правној и социолошкој литератури представљају кроз два облика, према томе ко посједује моћ и према томе у којој области људске дјелатности је моћ изражена.

Према Благојевићу (Благојевић, 2018: 54), скоро свака политика има три циља: задржати моћ, повећати моћ и демонстрирати моћ; задржавање моћи је у домену интереса вриједности које се чувају, повећање моћи у домену пројектованих вриједности и потреба које се настоје постићи, а демонстрирање моћи најчешће у облику испољавања моћи.

У зависности од тога на чему се заснива, може бити социјално покретљива, може се преносити са човјека на човјека, са једне политичке групе на другу, али и насљедна. Према овоме, постоје три подјеле моћи, и то политичка, економска и духовна. Уколико једна држава посједује све три врсте моћи, за њу се може рећи да представља репрезента друштвене и националне моћи.

Тако се у случајевима када држава посједује суштинску власт, не може рећи да она реално и посједује моћ, због потчињености друштвеној групи. Овакви случајеви се најчешће завршавају политичким реформама, компромисом или превратом.

Моћ једне државе се огледа и у способности да се сукобљавања разних субјеката рационално институционализују, да обезбједи слободно супротстављање идеја и политичких концепата. У суштини, да обезбједи равнотежу која би се одразила на економски напредак, национални просперитет и друштвени прогрес. У наведеним случајевима говоримо о демократским друштвима и системима. Према Степанову постоје сљедеће типологије моћи: легитимна моћ (када људи допуштају да на њих утиче лице које има право да доноси одлуке); моћ остварена награђивањем (материјална или финансијска награда, пажња, похвала, наклоност); моћ остварена присилом или корецитивна моћ (подразумијева деградацију и отпуштање у случају неповиновања одлукама извора моћи); моћ путем идентификовања или референтна моћ (способност носиоца моћи да код лица над којим се врши моћ изазове осјећај блискости); експертска моћ или моћ остварена знањем

(заснива се на вјештини и знању неког појединца, а која је потребна одређеној организацији односно друштву); моћ која потиче из права (заснива се на овлашћењу појединца заснованом на важећим правним актима) и информациона моћ (ситуација кад власници информација могу да значајно утичу на субјекте у својој средини, а истовремено располажу политичком предношћу према субјектима који немају такве изворе информација или немају њихову спознају) (Степанов, 2008: 58-61 према Врањеш, 2024: 19-20).

Највећи губитак моћи за једну државу представља губитак економске моћи. Како би се смањила могућност губитка економске моћи, носиоци политичке моћи морају да покажу спремност да адекватно интервенишу. Односно, да умање реметилачке факторе у производњи и расподјели, пласирању капитала, и да обезбиједе одговарајућу привредну инфраструктуру.

2.3. Појам државе

Током раног периода развоја људског човјечанства, први вид груписања био је у хордама, затим је настао род, племе и на крају држава. Оваквим начином груписања, јављала се потреба за хијерархијским и управљачким односом.

Унутар заједница, како прије појаве државе, тако и након, смјењивале су се борбе и сарадње, угрожавања и опасност. Оваквим видом односа међу заједницама, веома брзо се почела појављивати разлика у организацији, успјешности вођа али и самим потребама.

Настанком државе и управљачим способностима, освајање и поробљавање других држава је постало лако. Државе које су биле успјешније у вођењу ратова и разним освајањима, видјеле су то као изузетно лаку могућност за напредак.

Као и политика, држава представља најсложенији облик организовања и усмјеравања људског друштва, историјску творевину насталу у друштву, на одређеном степену његовог развоја (Благојевић, 2018: 27). Овакав сложени облик организовања се посматра кроз различите теорије. Неке од њих су теорија настала у античком добу, када се сматрало да у људском бићу постоји нагон да живи у држави; у хришћанству се сматрало да је држава Божија творевина док се према природно-правној теорији, настанак државе везује за уговоре појединаца, обезбјеђујући на тај начин мир и сигурност за све грађане.

Државе се, према томе која је друштвена класа на власти, дијеле на робовласничке, феудалне, социјалистичке и буржоаске. Друга подјела је извршена према облику владавине и управљања, и то на монархије и републике. Поред ове двије подјеле, јавља се још једна битна подјела и то на државу у ужем и ширем смислу. У ужем смислу, државу чини низ хијерархијски састављених индивидуалних и колективних носилаца власти, а у ширем смислу она подразумева свеукупну организацију државе.

Када је ријеч о друштвеним наукама, један од најзначајнијих појмова који се појављује је појам државе. Овај појам се најчешће употребљава да би означио облик политичког система, историјски настао, а његова суштина се огледа у крунској власти над становништвом једне територије. Према овоме, три основна и најважнија елемента државе су територија, становништво и власт која има суверенитет (суверена власт).

Територија је простор који држава обухвата и над којим врши суверенитет. Може обухватати копно, воде, ваздушни простор и друге природне ресурсе. Становништво чине људи који живе унутар граница државе. Оно чини основу друштва и обавља различите улоге у економији, политици, култури и другим сферама друштвеног живота. И на крају, власт је способност државе да доноси законе, спроводи их и примјењује на својој територији. Она може бити децентрализована у више нивоа власти или централизована у једној институцији или органу.

Шире детерминанте државе као политичке институције су следеће: постојање посебне групе људи који остварују врховну власт и врше управљање општим пословима; монопол на принуду у односе на чланове друштва, а у интересу владајуће мањине или већине становништва конкретне земље; вршење унутрашње и спољашње политике у име друштва; ексклузивно право доношења закона и правила обавезних за цјелокупно становништво одређене територије, као и право наплаћивања пореза ради издржавања државе и задовољавања других друштвених потреба (Чорбић, Ковачевић, 2014: 140).

2.4. Појам државне власти

Појам државе и државне власти су уско повезани. Најважнија карактеристика државне власти је суверенитет, а неки теоретичари ова два појма поистовјећују. Сам појам

суверенитет означава субјекат који је највиши (врховни) у својој области дјеловања и представља највишу власт (Кузмановић, 2006: 185).

Кроз историју, појам суверености се везује за посједовање моћи. Посједовање моћи се углавном односило на моћ над нижим, односно потчињеност нижих субјеката. Како држава посједује суверенитет на својој територији, тако га посједује и у односу на спољашњу територију (других организација и држава). То значи да је она суверена и према вани. Само на тај начин може одржати равноправност са другим државама и своју независност, док би у супротном имала супремацију других.

Иако је наведено да су појмови државе и државне власти уско повезани, битно је напоменути да је појам државе знатно шири од појма државне власти. Најважнија карактеристика државне власти је уживање принуде и ограничења, али и сама чињеница да онај ко посједује државну власт предлаже и доноси устав и законе. У случајевима промјене власти, долази и до промјене законодавства. Уколико је ријеч о демократској промјени власти, претходно поменута промјена законодавства се не би смјела десити. Доношењем оваквих правних аката, државна самосталност се не огледа само на подручју своје територије, него и у односу на друге државе. Тако се државна власт манифестује у праву једног субјекта да доноси одлуке те обавези свих других на територији државе да их поштују и проводе (Кузмановић, 2006: 186).

Државна власт, такође, мора бити легитимна и легална. Легитимна државна власт подразумијева прихваћеност од стране народа, институција, али и вршилаца власти. За легитимну државну власт се још може рећи и да је донесена пристанком већине. Легална државна власт подразумијева дјеловање и организацију вршилаца власти и саме власти у складу са законима. Стање легитимности и легалности може постојати и одвојено. Уколико власт није изабрана демократском већином гласова, али је заснована на закону, може се рећи да је легална, али није легитимна.

2.5. Подјела власти

Организационо-техничко начело које подразумијева релативну самосталност одвојених и равноправних државних власти подразумијева подјелу власти. Ово начело је

настало у процесу стварања модерне државе и током тог процеса је постало политички и уставни постулат теорије о државној организацији.

Још у вријеме прије појаве првих писаних устава, наилази се на темеље начела подјеле власти. Платон је износио своје ставове да је немогуће успоставити идеалну државу јер су људи склони кварењу, а такође нису ни савршена бића. Сматрао је да је најбоља власт она која је ограничена. За разлику од Платона, Аристотел је сматрао да је потребно на основу познатих облика државног уређења утврдити њихове предности и мане, а затим одредити које би уређење највише одговарало појединим народима, с обзиром на њихове карактерне особине (Аристотел, 1997: 6).

Идеја о контроли државне власти јавља се у тринаестом вијеку. Први документ у којем се наилази на контролу државне власти је *Велика повеља слободе*. Након овог документа, донесен је и *Душанов законик* који такође представља повезницу са принципима подјеле власти. Условно се може назвати и Уставом средњевјековне Србије. Као веома значајан документ, заснован на чињеници да доношење и примјена Законика није створило отпоре властеле и становништва, у народу се задржао све до осамнаестог вијека.

Макијавели, филозоф из доба ренесансе, проналазио је рјешење у мјешовитој владавини. Поједини аутори тврде да се Макијавелијева мјешовита владавина огледала у једном облику владавине, републици. Други су, пак, тумачили да је мјешовита влада дио принципа функционисања републике. Према Благојевићу, стабилност поретка и очување слободе појединца зависе од постизања равнотеже одређених сила унутар државе (Благојевић, 2018: 59)

Настанак саме идеје о подјели власти везује се и за енглеског филозофа, Џон Лока. Према њему, основна подјела власти се врши на извршну и законодавну власт, а како каже, исувише је велико искушење за људску склоност ка гријеху, спремну да се дочепа власти, ако би исти људи који имају власт доношења закона у својим рукама имали и власт да извршавају (Лок, 1978: 82). Поред Џон Лока, велики допринос у теорији подјеле власти је дао француски мислилац Шарл Монтескје. Узимајући Енглеску као узор, дефинисао је подјелу власти као начин ограничавања власти и обезбјеђење политичке слободе. Као гаранцију за слободу грађанима сматрао је подјелу власти и успостављање умјерене владе. Тако је подјелу власти извршио на законодавну, судску и извршну.

Овакав начин подјеле власти омогућава међусобно контролисање, ограничавање и равнотежу између различитих органа, а почива на два принципа, међусобно повезана. Први се односи на подијељеност и независност власти, док се други односи на равнотежу и контролу између тих власти. Подијељеност и независност која је карактеристична за први принцип, подразумева државне функције појединачно подијељене, а сваку од њих врши искључиво један орган. Ти органи су међусобно равноправни, што се сматра условом слободе и демократије. Оваква подјела се зове још и крута подјела власти. Равнотежа и контрола између власти се сматра кључном карактеристиком подјеле власти. Наиме, свака од три државне власти врши своју основну функцију, док у случајевима потребе оне могу учествовати и у вршењу послова других органа. Смисао ове подјеле је међузависност и координација државних власти. Оваква подјела је назива још и гипка подјела власти, чији је најпознатији заступник Шарл Ајзенман.

Кроз развој државе и државног уређења, дошло се до закључка да се без подјеле власти не може говорити о правној држави, јер би јединство власти чинило ту власт апсолутном, својеволјном и моћном, без обзира да ли се ради о власти која припада само једном човјеку или власти која је подијељена на више органа који управљају државом. Нити један сам човјек нити органи државне власти не могу сами себе ограничити, већ то увијек мора чинити други орган. Не би ваљало да закон проводе они који су га донијели, јер се законским одредбама морају ограничавати и они који га извршавају, док судови морају да дјелују као органи који ће непристрасно тумачити правне норме ако у процесу извршавања дође до спорова.

Дакле, за квалитетно дјеловање, органи који доносе законе, не могу да се баве и њиховим практичним питањима. Њихово сагледавање мора да буде непристрасно, без укључивања објективности. Из тог разлога, веома је важно да се дјеловање органа ограничи и дефинише законима које неко други доноси. Такође, функције власти не могу бити ни потпуно равноправне, нити могу бити сасвим независне. Неопходно је разграничити те везе, али и остварити њихово координисано дјеловање.

2.5.1. Законодавна власт

Поријекло појма законодавне власти се везује за Велику револуцију у Енглеској, 1688. године када су се сукобили краљ и парламент. Тај сукоб је окончан тако што је парламент, према уставно-правним прописима, добио своје надлежности. Појавом тих уставно-правних прописа дошло је до окончања апсолутистичке власти, а парламент је добио највећа овлашћења. За разлику од Енглеске, парламент у Француској је настао избијањем револуције изазване неслагањем о начину гласања.

Имајући у виду да парламент потиче из народа, он представља симбол народног представништва у савременом поимању политике. Такво народно представништво литература препознаје у два битна начела, и то начело представничке и начело ограничене владавине. Ова начела подразумевају демократију у њеном посредничком и ограниченом облику. Дакле, улога народа није у вршењу власти, већ је искључиво у бирању оних који ће владати у њихово име.

У данашњем, модерном поимању држава, колегијални органи врше законодавну власт. Њен задатак је да из свакодневног живота апстрахује чињенице на којима изграђује општа правила понашања и политичка начела, изражавајући их кроз опште правне норме. Те норме судска и извршна власт морају примјењивати на конкретне случајеве на које се те норме и односе.

Како законодавна власт своје дјелатности заснива на размишљању и изражавању мисли, тако се труди да процес колективног мишљења буде заснован на исцрпности, свеобухватности, контрадикторности и објективности.

Због оваквог обима дјелатности и колективитета, састав законодавног тијела не мора бити сачињен од политичара или правних стручњака. Његов састав чине људи из народа, које по посебној процедури сам народ и бира, трудећи се да задржи тренутни мандат и да заслужи нови. На тај начин демократија највише долази до изражаја у свефи законодавне власти, чинећи је народном. Законодавно тијело које је изабрано на општим изборима, представља народно представништво. На таквим изборима право гласа имају сви пуноправни грађани те државе.

Народним посланицима обично мандат траје четири године и у том периоду су потпуно самостални и независни од својих бирача. Сва права и обавезе им се заснивају на законима, док индивидуални или групни избор зависи од воље грађана.

Бирачи у политичкој и правној теорији се фундаментално разликују по питању одређења статуса. Бирају главни орган законодавне власти, односно врше утицај на саму организацију државне власти. У демократским друштвима, бирачко право имају сви пунољетни грађани једне државе, иако је до недавно то право искључивало жене. До овога се дошло тек усавршавањем медијских средстава манипулације. Самим тим, долази се до закључка да је демократија постала заштитна функција права мањине.

Ограничавање законодавне власти се у пракси ограничавало кроз успостављање дводомног парламента, а првобитно се успостављао у државама у којима је долазило до политичког компромиса буржоазије и феудалаца. Основна карактеристика горњег дома била је то што су његови чланови били племићког поријекла или их је сам монарх проглашавао члановима. Успоравајући законодавни поступак, он је након неког времена постао главна баријера политичких реформи. Како је постао баријера политичких реформи, било је неопходно смањити његов утицај, односно, његове надлежности. Смањењем надлежности горњег дома, до изражаја је дошао доњи дом, чиме оба дома постају равноправна. Равноправношћу домова управна власт и влада постају изузетно јаче.

Други начин ограничавања свемоћи законодавне власти огледао се у увођењу елемената непосредних демократија. Ти елементи су подразумевали изношење правних аката и одлука на референдумима, чиме би се провјеравала воља грађана. Међутим, недостатак референдума је био то што су се одлуке доносиле гласањем за и против, без могућности подношења амандмана.

Поред овога, битан начин ограничавања законодавне власти био је и институционализација народне иницијативе. Групе грађана су имале право наложити расправу о одређеном питању или пак наметнути расправу. Комбиновањем претходног и овог начина ограничавања свемоћи законодавне власти, долазило се у ситуацију када је парламент био обавезан да народну иницијативу изнесе на референдум. Као посљедњи облик ограничавања свемоћи био је омогућавање грађанима да присуствују парламентарним сесијама.

Карактеристика модерног политичког живота огледа се у ограничавању законодавне власти појавом политичких партија. Оне представљају политичку свијест грађана и с обзиром на начин избора, народни посланици су дужни да се покорављају политичким партијама. Тако се модерни парламентаризам не може одвојити од вишепартијског система, а без њега се не би могла ни извршна ни законодавна власт конституисати.

Парламент

Појава представничког тијела или парламента се везује за Енглеску, Француску и Шпанију током средњег вијека, међутим, узором модерног представништва се сматра британски Парламент, а представља и основу данашњег демократског парламентаризма. У британском Парламенту је разрађен систем парламентарних процедура, односа између њега и других државних органа, као и надлежности.

Парламент је настао као рјешење конкретних политичких околности које су промијениле монархов дотадашњи начин владавине. Доношењем Велике повеље слободе, у чијој је одредби предвиђено да монарх не може убирати порезе својом вољом, већ му је неопходна сагласност свих феудалаца који су од њега добили земљу, сукоби између властеле и монарха су били окончани. Удруживањем феудалаца у одлучивању о порезима, сворено је сталешко представничко тијело, односно, парламент.

Јачањем, парламент је успио изборити право о доношењу коначних одлука о порезима, и тада је формулисано правило „нема опорезивања без представљања“. Формулисањем овог правила, парламент постаје помоћни орган политичке власти.

Основна функција парламента била је ограничавање монархове власти, а примјењује се до данас.

Најпознатији облици парламентаризма су: 1) дуалистички парламентаризам; 2) монистички парламентаризам; 3) класични парламентаризам и 4) рационализовани парламентаризам. Дуалистички парламентаризам карактерише двострука одговорност, с једне стране влада одговара монарху, а са друге стране парламенту. Позитивно дјеловање може да буде само у случају када шеф државе и парламентарна већина припадају истој политичкој партији. Овакав облик парламентаризма се везује за прошлост, јер његово одржавање у модерно доба није било могуће. Монистички парламентаризам карактерише

потиснутост шефа државе, док аутористет има само парламент. Класични парламентаризам карактерише спонтаност у настанку, а већинско начело је модел дјеловања. Рационализовани парламентаризам издваја као главни циљ стварање стабилне владе. Постојањем већег броја политичких партија, није се могла успоставити јасна и стабилна парламентарна већина. Ријеч је о парламентаризму који је сплет односа између парламента и владе. Након Првог свјетској рата почела је његова примјена, а успостављен је у већем броју земаља.

Неке од најважнијих функција парламента су представничка, законодавна и функција извршне власти. Представничка функција се огледа у представљању народног суверенитета преко парламента, истичући интересе свих грађана. Битна надлежност парламента је и законодавство, међутим, парламенту је постављена доња и горња граница у обављању ове надлежности. Доња граница је уредба, а горња граница је устав. Поред ове, има и уставотворну улогу. Законодавство, односно законодавни поступак има три фазе, и то: фаза законодавне иницијативе, фаза расправљања о приједлогу закона и фаза ступања закона на снагу. Како Благојевић наводи (Благојевић, 2022; 65), најприје су у цјелини у надлежности парламента били фаза расправљања о приједлогу закона и усвајање закона, док је нешто каснијее у надлежност уведена и законодавна иницијатива, која данас представља подијељену надлежност између извршне и законодавне власти.

Напосљетку, функција представничког тијела се огледа у образовању и смјењивању извршне власти – владе. Чланови парламента имају задатак константног надгледања рада владе и њених министара, постављајући посланичка питања и интерпелације.

Док је посланичко питање ограничено индивидуалном димензијом конкретног посланика, интерпелација се потписује од стране већег броја (групе) посланика. Интерпелација подразумијева питања која су постављена влади, а реорни министар је дужан дати одговор на њих. Око тих питања се неријетко воде расправе и дискусије, али и организују пробна гласања да би се оцијенило задовољство парламента владом.

Парламент има неколико функција: представничку, политичку, уставотворну, законодавну, буџетску, персоналну (кадровску) и контролну. Представничка функција парламента почива од чињенице да парламент чине изабрани народни представници и заступају и остварују интересе својих бирача. Тиме изабрани представници остварују суверенитет који потиче од грађана. Политичка функција парламента је у чињеници да је

парламент политичко представништво и да је он креатор одређених политика (спољна, унутрашња, економска, привредна и свака друга). Уставотворна функција парламента даје му могућност да донесе устав као највиши правни акт што већина парламената у свијету и ради. Законодавна функција парламента огледа се у доношењу закона као општих правних аката којима се уређује одређена област друштвених односа. Буџетска функција парламента огледа се у томе да парламент доноси буџет као план прихода и расход, а којим се финансирају потребе државе, затим парламент неријетко врши и ребаланс (корекције) донесеног буџета и најзад парламент води расправу и одлучује о извршењу буџета. Најчешће се буџет доноси у виду закона са ограниченим (једногодишњим) роком трајања. Персонална функција парламента подразумијева да у већини земаља парламент бира или потврђује владу, министре и друге истакнуте јавне функционере конкретне државе. Најзад, парламент има и контролну функцију и то нарочито ону над контролом рада владе. Колика је моћ парламента над радом владе говори и чињеница да већина парламената има моћ да изгласа неповјерење премијеру и самој влади (Враћеш, 2024: 132-133).

2.5.2. Извршна власт

Појам извршне власти се дефинише као скуп државних органа власти који извршава политичке одлуке и правне норме које је парламент усвојио, односно грану власти која извршава законе и политике које је претходно усвојила законодавна власт. Извршна власт обично има двије функције (политичку и стручно-извршилачку односно проведбену функцију) (Кунић: 2010: 21).

За политичку извршну власт се каже да је центар политичког система, односно средиште власти. Политички системи не могу функционисати без извршне власти, јер она обезбјеђује примјену те политике. Главни задаци извршне власти су углавном 1) планирање; 2) спровођење одлука; 3) координација, надзор и контрола и 4) вођство, интеграција и репрезентација. Да би успјешно извршавала ове задатке, извршној власти су неопходни и механизми које примјењује у јавној управи, то јесте, државном апарату који се неријетко означава и појмом бирократије, или пак бирократске извршне власти.

За извршне органе је карактеристичан инокосни принцип дјеловања, уз строгу хијерархијску субординацију. Постојањем виших и нижих органа, подијељена су и

овлашћења, па тако виши органи постављају ниже, руководе њима, могу их кажњавати и смјењивати. Поред овога, овлашћени су и за укидање аката нижих органа.

Анализирајући државно уређење кроз историју, долази се до закључка да је у свакој етапи развоја било неопходно оградити грађане од самовоље управних органа. Тако, у модерном поимању држава, управну (извршну) власт врши влада.

Састав владе чине министри који имају своја ресорна задужења. Сваки ресор је настао као потреба за цјеловитошћу главних државних функција. Може се примјетити да је све чешћа појава већег броја министарстава. Разлог за то су све уже специјализације органа извршне власти. Директно мијешање у послове министара, влади није дозвољено. Једини начин на који влада може утицати јесте креирајући управну политику и доносећи опште правне акте подзаконског карактера, уредбе. Уколико предсједник владе или премијер поднесу оставку, цијела влада губи свој статус. Поред овога, предсједник владе има задатак предлагања састава владе. У демократском систему власти, министрима је додијељен имунитет. Међутим, тај имунитет искључује кривичну одговорност, па тако влада не може бранити министре који су учинили кривична дјела.

С обзиром да се количина власти између три основна облика власти разликује, законодавна власт се истиче као јача од извршне и судске. На основу тога, јавља се још једна подјела власти и то на парламентарни и предсједнички систем. Парламентарни тип се у теорији приказује различито, исто као што је различита и пракса у земљама у којима је заступљен овај тип. За њега је карактеристично да није одређен у уставима и законима. Тако Крбек наводи да парламентарни тип живи нарочито од обичаја, традиција и конвенција (Крбек, 1929; 51).

Треба анализирати положај извршне власти у парламентарном, скупштинском и предсједничком систему власти. Разликују се три становишта о суштини парламентарног система и то: 1) становиште које мисли да парламентарни систем дефинише равнотежа (еквилибријум) и хармонија власти; 2) главна одлика овог система је већинско начело и 3) парламентарни систем је одлика начела политичке одговорности владе пред парламентом. Неки теоретичари ова становишта сагледавају у цјелини, не одвајајући једно од других. Тако Орију (Наугиоу, 1923: 413) сматра да је парламентарни режим представнички режим, заснован на гипкој подјели власти, посебно између законодавне и извршне. Ова сарадња остварује се посредством министарског кабинета или владе, који са шефом државе дијели

учешће у вршењу извршне власти, али који не може опстати уколико није обезбиједио повјерење парламента, пошто је политички одговоран пред њим.

Без обзира на овакво становиште, највећи број теоретичара се води чињеницом да суштину парламентарног система чине равнотежа и хармонија власти. Равнотежа и хармонија се огледа кроз изборе у којима народ бира парламент, парламент изгласава владу, а влада постоји све док има подршку парламента. Са друге стране, уколико је то потребно, парламент распушта владу и расписује нове изборе. Оваквом могућношћу се настоји и даље одржати хармонија између народа, владе и парламента.

Влада у скупштинском (конвентском систему) има специфичан положај. Битна одлика скупштинског система је што тјешње спајање законодавне и управне власти. Постоји изразита премоћ парламента у односу на управну власт. Може се рећи да парламент врши и формално управну власт. Парламент бира обично одборе који врше управну власт. Тако, Швајцарски парламент бира Савезно вијеће на период од четири године које врши управну власт. Вијеће је под директном контролом парламента. Конкретније, у конвентском систему нема ни шефа државе, ни шефа управне власти, нити владе. Функције сва три органа врши сам парламент, тј. законодавна власт. На примјеру Швајцарска закључујемо да је управна власт у рукама парламента (Врањеш, 2024: 56).

Шеф државе у предсједничком систему има право самосталног формирања владе, као и мијењања њеног састава. За разлику од парламентарног система у којем избор шефа државе зависи од аутономне воље народних посланика, у предсједничком систему шефа државе бира народ на директним изборима. Ни предсједник републике, ни министри немају одговорност према парламенту. Због овога, они не могу имати правно упориште, већ само политичко. Успјешност парламентаризма се своди на чврсту страначку организацију, што се не може рећи и за предсједнички систем који је препуштен дјеловању извршне власти.

Временом су се уочавале позитивне и негативне стране парламентарног и предсједничког система, па је тако било потребно пронаћи модел дјеловања који би био најефикаснији. Тако су неке државе увеле модел канцеларског система гдје је парламент задужен да бира предсједника владе, а он формира свој кабинет и политику извршне власти. Канцелар је неприкосновени шеф свих министара које сам бира и поставља.

2.5.3. Судска власт

Скуп институција које се баве заштитом права грађана, организација и институција, назива се правосуђе. Те институције су: адвокатуре, судови, тужилаштва, правобранилаштва, а у неким случајевима и органи који одлучују о прекршајима. Поред ових институција, у правосуђе се понекад убрајају и институције омбудсмена. Најважнију улогу имају судови, који се истичу по својој дјелатности. Судови и правосуђе се у неким правним системима поистовјећује, иако постоји битна разлика између њих.

Судови су надлежни за судску власт у систему подјеле власти. Непосредно примјењујући законе и друге прописе, за судове се може рећи да су ближи извршној власти. Међутим, њихов задатак је да као неутралан арбитар утврде чињенично стање у конкретном случају и да одлуче који ће се пропис на то стање примијенити. Истина која се утврди пред судом сматра се коначном истином (*res iudicata* - коначно ријешена, пресуђена ствар) (Трнка, 2006: 341).

У времену када су се појавиле радње које људи нису могли окарактерисати исправним или неисправним, јавила се потреба и за судовима, односно судовањем. Њихов задатак је био да на правичан начин ријеше спорове и одлуче да ли су радње захваћене тим споровима биле у складу са нормама правног, обичајног или моралног карактера. На самом почетку развоја појма суда, створени су различити облици судова. Ти судови су углавном били старјешине племена, старјешине породица, филозофи и други битни људи у друштвеном поретку. Развој судства прошао је и кроз фазу када је шеф државе био судија, мада ова фаза није потрајала. Дошла је до изражаја важност специјализованих органа у рјешавању спорова, па су се тако појавили духовни, свјетовни и посебно специјализовани судови.

Како је претходно наведено да се појава законодавне власти везује за Велику револуцију у Енглеској 1688. године, тако се и судови од тада посматрају као усавршени, а од Француске револуције постају државни, суде на основу закона и њихова функција постаје државна функција. Парламент се већ конституисао као законодавна власт, влада и шеф државе као извршна, а судови су остали одвојени од једне и друге власти, као посебни државни органи (Кузмановић, 2006: 466).

Подјела судова према инстанционој надлежности је вишестепена – првостепени и другостепени, односно, апелациони, а може постојати и трећестепени, односно, врховни касациони суд. У зависности од обимности спорова, у појединим споровима одлуке првостепених судова нису коначне, већ апелациони судови имају ингеренцију одлучивања по жалбама. У неким случајевима апелациони судови могу бити првостепени. Поред ова два, не смије се изоставити трећестепени суд. Он не рјешава спорно питање, већ одлучује о законитости пресуде, са правом да пресуду која није законита поништи и врати предмет на поновно суђење (Благојевић, 2018: 83).

Разликује се и неколико врста специјализованих судова, и то: војни, царински, трговински – рјешава спорове између привредних субјеката, порески, радни, вјерски и други.

Према мјесној надлежности, судови су овлашћени да рјешавају спорове на одређеној територији. Ова надлежност зависи од врсте поступка, правних ствари о којима је ријеч, али и од територије суда. Могу се разликовати и општа и посебна надлежност, а јављају се у грађанским и кривичним поступцима. Заснованост надлежности правосудних органа су утемељени на законима, споразумима, судским одлукама, и као најважнијем, уставу.

Начела којима се гарантује независност и самосталност судова у демократском друштву су: 1) начело независности суда, 2) начело сталности судијске функције, 3) начело судијског имунитета, 4) начело неспојивости судијске за другим функцијама, 5) начело јавности суђења, 6) начело зборности суђења, 7) начело учешћа грађана у суђењу и 8) начело инстанционог одлучивања.

Начело независности суда се односи на процес доношења одлука, гдје суд доноси судске одлуке без утицаја извршне или законодавне власти. У процесу доношења одлука, суд се искључиво води уставом и законом, искључујући арбитрарност и политички опортунитет. Ово начело добија највиши значај, само уколико дјелује заједно са другим начелима, као што су начело сталности, материјалне сигурности, имунитета и избјегавањем сукоба интереса.

Начело сталности судијске функције се односи на трајност функције судија. Једном изабран судија, не подлијеже поновном избору. Њихова функција траје до навршетка одређеног броја година. У супротном, престанак мандата против воље судије, може бити прописан само уставом, а понекад и законом. Најчешће се ради о годинама мандата или

старости судије, неспособност за обављање функције или у случају да се судија терети за кривично дјело.

Начело судијског имунитета подразумијева заштиту судија од њихових поступака донесених током обављања своје функције. Може бити неколико врста имунитета, и то имунитет неодговорности гдје судија не одговара за изнесено мишљење и одлуку донесену на крају поступка; имунитет неповредивости гдје судија не може бити притворен, нити се против њега може вршити кривични поступак, уколико то није одобрио надлежни суд или пак високи судски савјет.

Начело неспојивости судске са другим функцијама је уско везано са системом подјеле власти и начелом независности суда. Судија не може обављати друге функције, нити може бити члан политичке партије. На тај начин се осигурава неутралност у примјени закона.

Начело јавности суђења значи да суђењу могу присуствовати и грађани, омогућавајући на тај начин непристрасност суда. Према уставу, изузетно се може искључити јавност из суђења, и то само уколико се ради о чувању државних тајни, војних тајни или када је ријеч о заштити малолетних лица.

Начело зборности суђења подразумијева доношење одлука у вијећу, а ријетко одлуке доноси судија појединац. Вијеће могу чинити три судије, што се назива малим вијећем, или пет судија што се назива велико вијеће.

Начело учешћа грађана у суђењу значи да и грађани имају право гласа, то јесте учешћа у суђењу, уколико је то предвиђено законом. Такав начин суђења се назива институом пороте. Порота одлучује о постојању кривице, док судије изричу казне, на основу правних прописа.

Начело инстанционог одлучивања има за циљ преиспитивање одлука суда. То преиспитивање је јавља у виду жалби. Улагањем жалбе на првостепену одлуку, другостепени суд је дужан да оцијени правилност и законитост у поступању првостепеног суда. У неким случајевима у процес одлучивања се укључује и трећестепени суд. На тај начин се штите права грађана.

2.6. Субјекти извршне власти

2.6.1. Шеф државе

Шеф државе, представља државу у њеном пуном капацитету, како у унутрашњим, тако и у међународним односима, изражавајући њено јединство.

Сама подјела држава према облику владавине врши се на монархије и републике, а све у зависности од организације шефа државе. У монархијском систему, владавина шефа државе се преноси наслеђивањем и траје током цијелог његовог живота. За вријеме своје функције, он није подложен правној одговорности, односно, није подложен политичкој, кривичној и материјалној одговорности. У републиканском систему, шеф државе долази на позицију избором и за разлику од монархијског система, мандат му је временски ограничен и подложен је правној одговорности.

У зависности од положаја шефа државе, језичких разлика, као и саме величине и моћи државе, у монархијском систему шеф државе може носити називе као што су краљ, кнез, цар, војвода, император, султан и слично. Уживајући позицију монарха државе, он је оличење јединства те државе. У овом систему чин наслеђивања је уређен обичајем, традицијом, одређеним правним прописом или вољом претходног монарха, гдје је наглашено правило да само непосредни потомак или блиски сродник може да наслиједи монарха. Овим поступком се стварају династије.

Подјела монархија се врши на сталешке, апсолутне и уставне. За вријеме феудалног друштва, односно, за вријеме слабе централне власти, постојале су сталешке монархије. Да би монарх могао убирати порезе, зајмове и обављати друге најзначајније финансијске послове, морао је имати сагласност сталешке скупштине коју су чинили племство, свештенство и грађани. У случају да није била сагласна са монарховим одлукама, сталешка скупштина је могла ограничити његову власт.

Сталешке монархије су облици владавине у којима постоји сталешка структура која дјелује као посредник између владара и народа. У оваквим системима, постоје три сталежа,

класе или категорије грађана који имају различите правне и политичке статусе. Ове сталешке структуре често су биле присутне у средњевјековној Европи.

Као основне карактеристике сталешких монархија јављају се сталешке привилегије гдје је сваки сталеж имао своје привилегије и обавезе које су одређивале његов положај у друштву. Другом карактеристиком дефинишу се сталешка представништва. Оваква сталешка представништва су најчешће била у виду парламента, гдје су представници сваког сталежа имали могућност да изражавају своје интересе пред владом. Трећа карактеристика се везује за ограничену власт монарха гдје је монарх морао да узима у обзир мишљења и интересе различитих сталежа прије него што донесе одлуку. Тако је монархова власт била у зависном положају од подршке сталешких представника. Као посљедња карактеристика била је социјална стратификација гдје је друштво било стратификовано на основу класе, односно са сваким сталежом имајући своје мјесто и улогу у друштву. Сталешке монархије су често биле мање централизоване у односу на апсолутне монархије и више се ослањале на децентрализоване облике власти и структуре.

Настанак апсолутне монархије се везује за вријеме позног феудализма када је створено полазиште нововијековне државе, односно, чврсто организована и професионална управа. Апсолутне монархије су облици владавине у којима је монарх имао апсолутну власт над својом државом и њеним грађанима. У оваквим системима, монарх је био највиши владар и имао је неограничену власт у законодавном, извршном и судском сектору. Ово значи да је монарх имао моћ да доноси законе, управља државним апаратом, као и да суди у споровима и казни преступнике. Апсолутне монархије карактерише регулаторна улога друштвених односа, организованост јавног живота и јавних послова. Шеф државе у апсолутној монархији био је истовремено и врховни владар. Он је био одговоран само Богу, а не својим поданицима. У многим случајевима, монарх је вјеровао да је његова власт божанско право, одобрено Божијом вољом. Функције шефа државе у оваквим системима укључивале су вођење дипломатских односа са другим државама, управљање војском и одржавање мира и реда у држави. Он је такође био одговоран за одржавање економске стабилности и благостања свог народа, мада су конкретни облици ових одговорности вариране у различитим апсолутним монархијама.

Као посљедњи вид монархија су уставне монархије. Уставне монархије могу бити парламентарне и дуалистичке.

Парламентарне уставне монархије су облици владавине који комбинују монархију са системом парламентарне демократије. У оваквим системима, монарх има симболичну улогу гдје су његова овлашћења само формална, док је влада одговорна парламенту. Основна карактеристика парламентарних уставних монархија је да је власт подијељена између монарха, који представља симбол јединства и континуитета државе, и парламента, који има извршну власт и одговара на питања од општег интереса. Монарх обично има ограничене функције и моћи, док је већина власти у рукама изабраних представника народа. У парламентарним уставним монархијама, монарх обично има неке од сљедећих функција: 1) представљање државе, 2) потписивање закона и 3) отварање и распуштање парламента. Представљање државе врши монарх, како у унутрашњим, тако и у спољним односима. Такође, монарх прима стране посланике. Потписивање закона се врши само формално и то законе које је парламент прихватио, с обзиром да монарх нема реалну моћ. И на концу отварање и распуштање парламента монарх има право само у неким случајевима. Ово његово овлашћење је подложно конвенцијама и уговорима. Главни елемент парламентарних уставних монархија је одвојеност власти између монарха и парламента, при чему се у парламентарном систему монарху даје на вишеструком значају кроз привилегије доношења одлука и управљања државом.

Други облик владавине је република. Код република важан је избор шефа државе. Шефу државе се на располагање стављају значајна овлашћења уколико су га бирачи изабрали непосредно, па самим тим има и демократску легитимност. Бира се на период од четири или пет година, а његов мандат може у изузетним случајевима трајати и до седам година. Такође, мандат може бити и обновљен уз ограничење да узастопно може бити изабран сам још једном. У току свог мандата, подлијеже правним прописима као и сви други грађани, правно је одговоран и у кривичном поступку му се могу изрећи санкције. Дајући му одговорност за своје поступке, у случају непоштовања својих одговорности може бити смијењен и прије истека мандата.

Положај председника републике зависи од облика организације државне власти. Уколико се ради о председничком систему председника републике бирају бирачи непосредно и његова овлашћења су приближна онима које има монарх у дуалистичкој (уставној) монархији. Код парламентарног система власти, председника републике бира народно представништво (парламент) и његова позиција је веома слична позицији монарха

у парламентарним монархијама. У парламентарним републикама можемо ипак говорити о мањем утицају и угледу председника републике у односу на монарха. Обично се ради о протоколарном шефу државе односно председнику републике (Станковић, 2023: 202).

Основне карактеристике републике су да исти закони важе за све људе, идентична правда и правичност бар у начелном смислу, као и унапријед формулисане обавезе према реалној политичкој моћи и прописаним надлежностима носилаца функција власти. Само постојање, али испуњавање ових карактеристика постоји само када шеф државе своје надлежности и одговорности испуњава према законима. Испуњавањем закона се постиже равнотежа власти, а то зависи и од реалне моћи и утицаја као и од слободе грађана.

Анализирајући монархије и републике, долази се до закључка да су републике претече монархија, доказујући се као супериорнији облик. Оне то показују по томе што омогућавају изградњу једног конзистентног и кохерентног правног поретка, омогућава долазак људима на највишу државну функцију по принципу способности и заслуга, а не наслеђа и предиспонираности поријеклом.

2.6.2. Влада

Један од два органа извршне власти је влада. Појава појма влада се везује за средњевјековну Енглеску. Као самостални орган јавља се крајем XVI и почетком XVII вијека.

Како је шеф државе прва институција извршне власти која је настала, он је имао потребу окупљања људи око себе које је сазивао у одређеним случајевима. Ово се може посматрати првом фазом настанка владе. Друга фаза била је именовање сталних савјетника који су углавном били из најужих приватних кругова шефа државе. Стални савјетници су још називани и Privy Council (приватни или тајни савјет). Временом се приватни савјет проширио, па је било неопходно издвајање малог, хомогеног тијела. Састав тог хомогеног тијела су чинили најповјерљивији људи најчешће из реда Крунског савјета чији задатак је био доношење најважнијих и најделикатнијих одлука. На овај начин је настала влада.

Након бројних промјена које су се десиле након Револуције 1688. године, монарх је морао водити рачуна да сваки члан Владе буде по вољи Парламента. Налазећи се између Парламента и монарха, Влада је почела са својим осамостаљивањем, да би након неког

времена постала потпуно самостална. Премијер или предсједник владе налазио се на челу владе. Од тада се влада почела постепено појављивати у државама, а данас готово и не постоји држава у којој влада не постоји у било ком облику.

Владу чине министри на челу са шефом владе, односно, премијером. Министри, по правилу истовремено, појединачно остварују улогу руководиоца ресора и заједнички одговарају за политику коју води влада (Иваниш, Младеновић, Драгишић, 2006: 162).

Због своје сложености, влада се може посматрати са више аспеката. Први аспект се огледа у разликовању неколико врста владе и то: 1) влада у ужем и ширем смислу, 2) влада правно и влада стварно, 3) политичке - страначке владе, 4) влада народног јединства, 5) прелазна влада, 6) чиновничка влада, 7) експертска влада и 8) влада по припадности парламенту (Кузмановић, 2006: 456-457).

Владе могу бити: хомогене (једностраначке), коалиционе, концентрационе и неутралне или експертске. Хомогену владу чине припадници једне странке, сачињавајући већину у парламенту и уживајући његово повјерење. У случајевима да једна политичка партија нема већину посланика у парламенту, тада влада постаје мањинска. Она не ступа у коалицију са неком другом странком, али мора имати подршку једне или више њих, да би могла бити изабрана и обављати своје дужности. За разлику од хомогене, у коалиционим владама уколико ни једна партија нема већину мјеста у парламенту, долази до спајања припадника двије или више партија. За концентрационе владе је карактеристично да су заступљене све или већина парламентарних партија, јер ни једна политичка партија нити самостална нити коалициона нема парламентарну већину. Због своје краткотрајности, она се још назива и прелазном владом. И на крају неутрална или експертска влада се формира на ванпартијској бази, на кратак период и са одређеним задатком.

У односу на владање у парламентарним системима, разликују се кабинетска, министарска и премијерска влада. У кабинетској влади, кабинет је тај који одређује политику, а остали унутар владе функционишу на основу колегијалног оквира. У министарској влади министри доносе одлуке за своје ресоре, док је у премијерској влади премијер је доминантно лице, којем се у савременом добу све више даје на значају.

Имајући у виду овлашћења владе, она се сматра доносиоцем најважнијих државних одлука. Координише и организује активности управних ресора и усмјерава законодавни рад парламента. Владу бира парламент, међутим, битно је истакнути да и шеф државе има

одређена овлашћења. Шеф државе углавном предлаже мандатара за састав владе, а понекад на приједлог мандатара парламенту предлаже комплетан састав владе.

У зависности од тога да ли чланови владе припадају парламенту, влада може бити посланичка, непосланичка и мјешовита. У посланичкој влади сви чланови владе морају бити чланови парламента, у непосланичкој влади постоји неспојивост између самог чланства у влади и посланичке функције. За мјешовиту владу је карактеристично да чланови владе не морају припадати парламенту, а министри могу обављати и посланичку функцију.

Састав владе чине министри, један или више потпредсједника и предсједник владе или премијер. Руководилац владе је предсједник владе или премијер. Његове надлежности су усмјеравање рада министара, одлучивање о саставу владе и доношење одлука које се тичу цијеле владе. Потпредсједник замјењује предсједника владе у случајевима потребе и има дужност обављања послова и задатака које му предсједник владе нареди.

Министри се налазе на челу појединих ресора, односно министарстава, па тако представљају функционере са највишом управном функцијом у некој области. Поред ове, њихова улога је и политичког карактера. У складу са министарством у којем обављају функцију, важност министара се може разликовати.

Да би се влада формирала, неопходно је одржати парламентарне изборе гдје изабрана влада остаје на власти све док има повјерење парламента. У случајевима изгласавања неповјерења влади, она ће обављати своје дужности све док се не изабере нова влада.

У политичким системима гдје влада постоји као самосталан државни орган, министри и влада сnose политичку одговорност пред парламентом. Ова одговорност може бити солидарна и индивидуална. Солидарна се односи на одговорност владе као цјелине, а индивидуална на одговорност министара. У пракси се ове одговорности ријетко могу одвојити, јер је веома тешко утврдити да ли су акти министара израз опште политике владе или његово лично дјеловање.

Одговорност владе према парламенту се најчешће остварује основним средствима као што су посланичко питање, гласање о неповјерењу влади и интерпелација. Посланичко питање, као што му и само име говори, значи да се усмено или писмено поставља питање неком члану владе или цијелој влади, а надлежни министар или представник владе одговара. Циљ оваквих питања је транспарентан рад владе. Гласање о неповјерењу влади

може иницирати група посланика. Након саслушања оваквог приједлога, води се расправа која се на крају завршава гласањем. Интерпелација је писмено питање које се односи на рад владе, и око тог питања се води расправа у парламенту. У овој расправи могу учествовати сви чланови парламента, и након ње се врши гласање. Уколико се влади изгласа неповјерење, дужна је да одступи (Шире видјети: Марковић, 1980).

3. ПОЛОЖАЈ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У СИСТЕМУ ДЕМОКРАТСКЕ ПОДЈЕЛЕ ВЛАСТИ

3.1. Функције извршне власти

Имајући у виду да активности извршне власти имају политичку садржину и политички циљ, основна функција извршне власти јесте дијели вођење спољне и унутрашње политике.

Спољна политика подразумијева надлежност органа извршне власти на међународном плану. Према Андреу Матхиоту (Матхиот, 1968: 49), извршна власт има три основна својства, а то су: кохерентност, иницијатива и доступност информација, док доминантну улогу у политичком животу земље представља међународна активност, тј. политика.

Маурице Ориуоу (Хауриоу, 1923: 474-478) сматра да вођење спољне политике подразумијева одржавање међународних односа, закључивање међународних уговора и управљање оружаним снагама. Истовремено, шеф државе има значајну улогу у спровођењу спољне политике. Дакле, шеф државе представља земљу како у међународним односима, тако и у билатералним и мултилатералним односима са другим државама. Шеф државе одлучује о именовању и опозиву амбасадора своје земље у иностранству.

Задатак извршне власти је да води спољну политику и доноси најважније одлуке, док контролну, савјетодавну улогу и вршење индиректног утицаја врше законодавна тијела. Парламент може да утиче на рад извршних органа критиком рада извршне власти, промјеном састава владе, давањем декларација и финансијским одлукама, али не може да води политику умјесто извршне власти.

Као важан елемент спољне политике јавља се и закључивање међународних уговора. Закључивање међународних уговора је један од начина одржавања међународних односа. Како одржавање међународних односа подразумијева процес који траје дуго, међународни уговор није једнократне природе, већ дјелатност која има више фаза, раздвојених у времену и простору. Фазе закључивања међународних уговора су: 1) преговори (не морају бити завршени у једној фази, већ их може бити више); 2) потписивање уговора (формализовани и службени акт у коме учествују само овлашћена лица); 3) ратификација међународних уговора и 4) издавање ратификационих докумената. Фаза преговора и фаза потписивања

уговора су у искључивој надлежности извршне власти. Уколико у овим фазама има других представника земаља учесница, неопходно је да имају овлашћење за учешће. Ратификација и издавање ратификационог документа врши се у свакој земљи посебно. Право ратификације углавном припада законодавној власти, док међународне уговоре од мањег значаја могу ратификовати и извршни органи. Издавање документа о потврђеном међународном уговору, односно инструменту ратификације, врши извршна власт, односно шеф државе. У одржавању међународних односа, закључивању међународних уговора и другим сродним питањима, поред извршне власти, све већу улогу након стварања Интерпарламентарне уније добијају национални парламенти.

Унутрашња политика се разликује од спољне, иако постоје области у којима се ова два аспекта политичког дјеловања преплићу. Вођење унутрашње политике је сложен процес који разликује двије активности, а то су учешће у доношењу закона и доношење подзаконских аката односно нормативна дјелатност. Кроз историју, парламент је првобитно имао судску и финансијску функцију, а касније је та функција прешла у законодавство. Постоје три фазе израде закона: 1) предлагање закона (законодавна иницијатива), 2) расправа и усвајање закона и 3) проглашење закона (проглашење закона).

Прва фаза, предлагање закона, ставља се као право парламенту. Међутим, у данашњим парламентарним системима власти главни предлагач је влада. Поред формалног приједлога закона, владина иницијатива укључује избор материје која ће се регулисати законом. Приједлози које влада упутује углавном приједлози већинске странке (коалиције), што значи да ће закон скоро сигурно бити усвојен. Приједлоге закона могу упутити и посланици опозиционих странака, а такви закони имају мале шансе да буду усвојени. Влада, као главни предлагач закона у парламентарном и скупштинском систему власти, надлежна је и за изјашњавање о приједлозима других овлашћених предлагача. Чланови владе могу присуствовати сједницама и учествовати у расправама, без обзира да ли су народни посланици или не. Проглашење закона сматра се завршним дијелом законодавног поступка. Аутентичност законског текста и правилност поступка по коме је тај закон донијет утврђује извршна власт. Проглашење закона има право објавити шеф државе, након чега слиједи обавезно објављивање у службеном гласнику, а затим се примјењује.

У монархијским системима власти, давање или ускраћивање пристанка на закон зависи од краља и такав чин се назива краљевска санкција. Овај акт у данашњим монархијским системима је формалност, с обзиром да монарх даје сагласност на све законе које доноси парламент. Давањем сагласности уједно врши и његово проглашење.

У републичким системима власти разликују се законодавни и апсолутни вето. Стављање вета на закон (законодавни вето) који је претходно изгласан може да уради председник државе, а ако има право да потпуно блокира нови закон, онда је то апсолутни вето. Ако, пак, парламент има могућност да отклони примјену вета, то је суспензивни или одложни вето.

У демократским системима, једна од важних функција извршне власти је управљање оружаним снагама. Војска мора бити подређена цивилним властима. У већини земаља функцију команданта оружаних снага обавља шеф државе, док у мањем броју ову функцију обавља премијер преко министра одбране. Према уставима, оружане снаге имају задатак да штите спољне границе државе, што је дефинисано као одбрана суверенитета и територијалног интегритета државе. Поред заштите спољних граница, улога војске је и заштита унутрашњег уређења државе, односно заштита уставног поретка. Активности војске обухватају још : превентивне акције, спречавање хуманитарних катастрофа, мировне операције, посматрачке мисије, стабилизација политичких прилика и друго. У случају такве потребе, објављивање рата, али и закључивање мира се врши одлуком извршне и законодавне власти. Ако се рат догодио без објаве, управљање ратним операцијама је искључива одговорност извршне власти.

Како је већ наведено, једна од двије фазе вођења унутрашње политике представља доношење подзаконских аката. Подзаконски акти се налазе испод закона, а сачињени су од прописа који се разликују по својој правној природи, својствима и називу. Доношењем подзаконских аката располаже извршна власт, а основни и најзаступљенији правни акт извршне власти је уредба. Уредба се одређује материјално и формално и садржи општа правна правила. Овај правни акт, као широк појам, сагледава комплетне друштвене односе у материјалном смислу, као и облике спровођења закона. Такође, представља сегмент закона коме је подређена и првенствено има задатак да разради и апострофира опште законске норме, при чему се апсолутно мора ускладити са законом. Материјалистичко схватање уредби фаворизовали су Леон Диги и Слободан Јовановић.

Формално гледано, извршна власт, односно органи извршне власти доносе уредбу по посебно прописаним процедурама. Бројне су присталице формалног тумачења уредбе (Каре де Малбер, Морис Оријоу, Данило Данић, Иво Крбек и Мустафа Камарић). Сви су мишљења да се уредба и закон могу разликовати само по форми, а суштинска садржина остаје иста. Теоријско одређење уредбе је веома сложено и стога се при његовом дефинисању примјењује широк спектар формалних и материјалних критеријума, уз коришћење општег погледа на функционисање државне власти.

Зорица Радовић (Радовић, 1989: 29) уредбу дефинише правним актом општих карактеристика који је извршна власт донијела у циљу реализације уставних или законских одредби. Може се тумачити на више начина, од којих су два круцијална за сагледавање дефиниције прописа. Прво, посматрано као правни акт, уредба је нераскидиво повезана са законом, која обухвата опште и апстрактне сегменте правила који се примјењују у одређеним ситуацијама и која се доноси ради рјешавања сродних случајева. Друго, уредба стоји иза уставних или законских норми и устав као такав регулише доношење, односно извршење уредби, а уколико исте нису садржане у уставу, онда се примјењују појединачни закони са циљем доношења нормативних постулата. Парламент може арбитрарно донијети законе да извршној власти да ексклузивно право да самостално регулише одређену област законодавства. Треће, извршна власт се више ослања на политички него на правни сегмент дјеловања, што јој омогућава већа дискрециона овлашћења. Четврто, акти који се прописују извршној власти су путоказ за успостављање и функционисање правног поретка. Такође се сматрају режимом управног права јер контролишу законитост.

Са правног основа извршена је категоризација уредби у односу на њихово доношење на уставне и законске. Као што им име каже, уставне уредбе су засноване на уставним основама, а правне према ономе што је садржано у закону. Ако се посматра садржина уредби, оне би се могле сврстати у административне и правне. Правне су неодвојиве од закона и дефинишу правила у пословању грађана и правних лица. Неопходно је да буду у складу са законом на основу којег су и донијете, разрађене и допуњене, док су органи државне управе организовани захваљујући постојању административних уредби. Према томе ко их доноси, дијеле се на владине уредбе и уредбе шефа државе. Уредбе са законском снагом обухватају аутономне уредбе и делегирано законодавство, уредбе за извршење закона и уредбе због ванредног стања (нужде) су у основи подјеле уредби према природи.

Сходно томе, може се констатовати да је процес доношења подзаконских аката веома сложен низ активности извршне власти, који обухвата доношење аката са законском снагом, затим аката за извршење закона, организацију, усмјеравање и усклађивање управе, доношење аката због нужде, као и доношење других аката (Кунић, 2010: 115-118).

Парламент је, као једини законодавац до првих деценија XX вијека, првенствено и изворно регулисао најважније друштвене односе. Егзекутива је доносила подзаконске акте којима су се употпуњавале законске норме. Број закона је био мали и у том смислу је парламент добро функционисао. Током XX вијека постојала је потреба за доношењем много више закона, као и потреба за стручношћу за њихову припрему. Како је усвајање закона компликована и спора процедура, парламент није могао да испуни ове обавезе, па се влада претворила у законодавца. Извршна власт је добила функцију одлучивања и носиоца нормативних овлашћења, без обзира на то што је парламент и даље био формални законодавац. Пошто су нормативни акти од великог значаја када је у питању регулисање друштвених односа, они су постали бројни, значајни и са правном снагом.

Као најзначајнији истичу се акти са законском снагом, и то уредбе са законском снагом и самосталне уредбе. Путем закона парламент може и пренијети на извршну власт (обично уз одређене ограничења) овлашћење да самостално уреди одређену област (тзв. делегирано законодавство) (Гостовић, 2006: 46) . Ова пракса се први пут појавила почетком XX вјека у Француској, да би се временом проширила. Такво делегирање, односно пренос овлашћења, може се извршити само ако постоји уставно овлашћење. Доношењем закона о пуним овлашћењима или доношењем оквирних закона, парламент може делегирати владу, односно пренијети на владу овлашћења да уређује одређену област или утврђује оквир за ближе уређење. Како је влада носилац извршне власти, уредбе које она донесе имају правну снагу и има право да измијени или укине одредбе ранијих закона. Без обзира на овлашћење, активност владе и даље мора бити ограничена када је у питању доношење подзаконских аката и ширина материје, важност тог овлашћења, потврде парламенту и друго.

Аутономне уредбе доноси орган извршне власти, што мора бити изричито прописано уставом. Примјер таквог усвајања је Француска, чији Устав дефинише и набраја области које су предмет законског нормирања. По овом Уставу из 1958. године, Влада има овлашћење да уређује друштвене односе у свим стварима, ако оне нису законски уређене.

Некада је главни задатак извршне власти био да доноси акте са законском снагом, али данас то није случај, без обзира што је доношење аката са законском снагом веома обиман посао. Конкретизацију и прилагођавање апстрактних и општих принципа садржаних у законима врше управни и судски органи. Обављање ових радњи врши се управо доношењем аката за извршење закона, а органи извршне власти се старају о једнообразном спровођењу закона и у том смислу представљају спону између управе и правосуђа са једне стране и законодавство с друге стране.

Овим актима секундарно и деривативно се уређују друштвени односи јер је за њих везано постојање закона, те у том смислу допуњују и разрађују законом утврђена начела и доносе примјенљиве законске одредбе. Оне су ниже правне снаге од закона, не могу му бити супротне, не могу га мијењати и њихова снага важи колико и закон. Могу се разликовати особине аката у односу на законе. Акти за извршење закона баве се уређивањем мање важних извршних уредби и других правних прописа, док закони уређују најважније друштвене односе. Затим, акти посебно и детаљно уређују одређену материју, а закон начелно и уопштено. Они регулишу промјенљива питања као и стручност приступа одређеним стварима, док закон регулише стабилне.

Уредбама се приписује разрада и конкретизација права и дужности правних лица. Не постоји јасно дефинисана граница између уредби и закона, па се не може искључити преплитање уредби и закона. Доношење уредби за извршење закона путем законског овлашћења односе се само на извршење тог закона.

Послови органа извршне власти и органа државне управе су уско повезани и надовезују се једни на друге. Органи државне управе примјењују законе, доносе појединачне правне акте и врше материјалне радње. У хијерархијској скали, органи извршне власти се налазе испод извршне власти и дужни су да извршавају њене налоге и одлуке. Извршна власт има овлашћења над управом, и то: организацију, кадрове, руковођење, координацију и надзор. Органи извршне власти својим организовањем утичу на нека од кључних питања у раду управе. То укључује, између осталог, утицај на организациону структуру, дефинисање задатака у одјељењима, формирање нових органа или распуштање постојећих. Кадровска, односно лична овлашћења односе се на доношење одлука о именовању или разрјешењу службеника у управи. Усмјеравање рада органа управе

врши се смјерницама, директивама, начелима и другим актима. Смјернице дају упутства за примјену закона и других прописа. Они усмјеравају дјелатност администрације.

Извршна власт координише и усклађује рад управе рјешавањем спорова који могу пореметити спровођење политике и извршење прописа. То се односи на координацију активности више органа управе. Органи извршне власти посједују све податке о спровођењу цјелокупне политике, тако да имају цјеловиту слику и координирају и синхронизују рад органа. Надзор се врши кроз контролу законитости и сврсисходности рада управе, па извршна власт има широка овлашћења надзора над управом.

Као изузетна ситуација у којој постоји потреба за доношењем аката издвајају се унутрашње кризе и спољне околности. Врсте унутрашњих криза су различити економски сукоби, социјални немири, етнички и вјерски сукоби, оружане побуне и др. Ванредно стање може бити изазвано спољним околностима, као што су оружане интервенције, пријетње ратом и сами ратови.

Доношење других аката се огледа у различитим активностима извршне власти, па се ови акти доносе и за различите области, од политичке до административне. Извршна власт може постављати високе државне функционере самостално или уз одобрење законодавног тијела. За поједине најистакнутије функције егзекутива предлаже кандидате, а коначан избор обавља парламент (Гостовић, 2006: 55). Такође, органи извршне власти могу да додјељују разне награде и признања, али и да дају помиловања и овлашћења. Ако се користе инструменти интерпелације, постављају посланичка питања и изгласава се неповјерење влади, представници владе су дужни да присуствују и учествују у раду парламента. Друга улога владе у раду парламента је право да распусти парламент, ако је то парламентарни систем.

3.2. Однос извршне власти према другим гранама власти

У односу извршне власти према другим гранама власти, у наставку рада размотрићемо релације између извршне власти и скупштине те односно између извршне власти према шефу државе и на крају, однос изврше према судској власти.

3.2.1. Однос извршне власти према скупштини

Облик државне власти је начин на који је организовано вршење легислативе, егzekутиве и судства и успостављен однос између њих. Не постоји образац за успостављање облика државне власти и принципи успостављања облика државне власти су варијабилни за сваку државу и њен уставни систем (Врањеш, 2024: 53).

Организациона основа скупштинског типа извршне власти је јединство власти. То значи да један орган, односно, један низ хијерархијски уређених органа врши све државне власти, што значи и извршну (Марковић, 1980: 169). Јединство власти може постојати и у случајевима када за вршење сваке власти постоји други орган, али су сви они потчињени једној власти. Потчињеност се огледа у два вида – организациони и функционални. Организациони се односи на избор и смјену власти, док се функционални односи на учешће у раду органа друге власти.

Кроз историјски развој, јединство власти се остваривало или у корист извршне, или у корист законодавне власти. Најчешће се остваривало у корист извршне власти. Случајеви у којима је корист припала законодавној власти, названа је демократским обликом јединства власти. Демократски облик јединства власти подразумевао је јединство извршне и законодавне власти, гдје су послови били подијељени и између државних органа.

У скупштинском систему, представничко тијело самостално доноси устав и законе, и други органи не могу учествовати у њиховом доношењу. У оваквом систему, извршни органи могу доносити акте са законском снагом само у случајевима рата, док у другим случајевима могу доносити само уредбе за примјену закона. Скупштина има надлежност надгледања законитости подзаконских аката, и у складу са потребом, може да их укине или поништи (Шире: Јовановић, 2011: 313)

Да би скупштина могла вршити утицај на друге државне функције, мора имати овлашћења у односу на друге органе. Тако, у односу на извршне органе има избор и разрјешење, усмјеравање рада, надзор над тим радом, постављање питања и интерпелација и друге. Извршна власт је дужна подносити извјештаје о своме раду, а поред овога је веома битно напоменути да извршна власт нема право распуштања скупштине.

Скупштина, као највиши орган, води политику земље и доноси политичке акте. Сви други органи се налазе у потчињеном положају у односу на њу. Влади није дата самосталност, већ јој је дато да представља, извршавајући скупштинске одлуке и налоге.

Према извршној власти, нарочито органима јавне управе скупштина има релације буџетске, организационе и законодавне природе. Конкретније, скупштина сваке године доноси буџет којим се органима извршне власти (влади и јавној управи као и шефу државе) дозначавају новчана средства за њихов рад и функционисање. У организационом смислу, скупштина је та која оснива, мијења и укида органе управе. Најзад, у највећем борју система, скупштина је та која именује и разрјешава министра али и одређене друге руководиоце органа управе и независних регулаторних тијела. С друге стране, стране извршна власт (конкретно влада) има обавезу да скупштини најмање једном подноси извјештај о свом раду, гдје неприхватање тог извјештаја може бити основ за смјену владе. Такође, скупштина у сваком моменту може органима извршне власти (нарочито влади) издавати одређене задатке, обавезе и чињења који су обавезујућег карактера. Најзад, извршна власт према скупштини има и релацију која се огледа у припреми закона и других општих аката које скупштина усваја, а након чега их извршна власт разрађује и проводи кроз своју нормативну дјелатност.

3.2.2. Однос извршне власти према шефу државе

Доминантну улогу у организацији извршне власти има шеф државе. Овакав тип организације још увијек постоји у Француској гдје је увријежено мишљење да је шеф државе основна институција. Према овоме, извршна власт треба поштовати шефа државе као симбол националног јединства и представника државе у међународним односима. Сарадња између извршне власти и шефа државе може бити кључна у постизању националних циљева и унапређењу интереса државе.

У неким демократским системима, шеф државе може имати одређена овлашћења и контроле над извршном влашћу, попут права вета на законе или права именовања кључних функција унутар владе. Ово осигурава баланс власти и спрјечава злоупотребу моћи.

Шеф државе има и улогу представљања државе на домаћој и међународној сцени. Извршна власт подржава шефа државе у обављању ових функција и осигурава да се спољна политика и међународни односи спроводе у складу са националним интересима.

Шеф државе може имати улогу савјетника извршној власти, пружајући стратешке смјернице и савјете у важним питањима. Извршна власт може цијенити перспективу и искуство шефа државе у вођењу државе и доношењу кључних одлука.

Напослетку, иако шеф државе може имати одређена овлашћења, важно је осигурати да извршна власт задржи своју независност и аутономију у доношењу свакодневних одлука и управљању државним пословима. Овај баланс може бити кључан за стабилност и ефикасност демократског система.

Посебан однос шефа државе и владе налазимо у предсједничком систему за који је примјер онај у САД. Предсједник је носиоц извршне власти, врховни командант оружаних снага, именује функционере, закључује међународне уговоре, има могућност улагања вета на законе које усвоји Конгрес (чиме улази и у сферу законодавне власти). У предсједничком систему, предсједник је и шеф извршне власти. Суштина разлика између предсједничког и парламентарног система је у немогућности реализовања политичке одговорности извршне пред законодавном влашћу (Пастор, 2011: 9). Када је у питању скупштински систем власти, шеф државе има значајна овлашћења према извршној власти будући да именује мандатара, може сазвати сједнице владе и њима предсједавати, може тражити од извршне власти одређене информације и обавјештења, али може и затражити од предсједника владе да поднесе оставку те га уколико он то одбије може и смијенити.

3.2.3. Однос извршне власти према судској власти

Како је подјела власти врши на извршну, законодавну и судску, судовима је у надлежности остваривање судске власти. Сагледавајући ове три власти, судска власт је по својој природи ближа извршној власти. Без обзира на то, постоје битне разлике између судске и извршне власти.

Дјелатност суда се може видјети само у случајевима када настане спор. Одлуке суда које су донесене, не могу се подвргавати контроли од стране било којег другог органа. Утврђивање чињеничног стања у конкретном случају из којег произилазе судске одлуке,

судови доносе као неутрални арбитри. Истина која се утврди пред судом, сматра се коначном истином и не може се мијењати утицајима извршне или законодавне власти.

Примјеном начела независности судова одређује се независност арбитра у свим врстама правних спорова, укључујући и управне спорове у којима је тужена страна сама држава (Благојевић, 2018: 81).

У систему демократске подјеле власти, однос извршне власти према судској власти је кључан за очување владавине права и обезбјеђење правне безбједности грађана. Кључни аспекти тог односа су: 1) независност судства – извршна власт треба поштовати независност судства и не мијешати се у судске поступке или одлуке. Судство треба бити слободно од политичког утицаја како би обезбиједило праведно суђење и заштитило темељна људска права. 2) извршење судских одлука – извршна власт има обавезу осигурати спровођење судских одлука без обзира на политичке или друге утицаје. То укључује пружање подршке судству у извршењу пресуда и обезбјеђењу правне безбједности. 3) законодавна подршка – извршна власт може имати улогу у доношењу закона и политика које подржавају ефикасно функционисање правосуђа, осигуравајући довољно ресурса и инфраструктуре за судове те истичући транспарентност и одговорност. 4) сарадња и дијалог – извршна власт и судство могу сарађивати и дијалогом унаприједити правни систем. То може укључивати размјену информација, едукацију судца о новим законима и праксама те развијање заједничких стратегија за борбу против корупције и криминала. 5) поузданост и поштовање – извршна власт треба поштовати судску власт као независни орган и показати поуздање у њену способност да доноси праведне и непристрасне одлуке. То укључује поштовање судских одлука, чак и када се не слаже са њима, те избјегавање јавних критика судова које би могло довести у питање њихову независност и интегритет.

4. ИЗВРШНА ВЛАСТ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

4.1. Предсједник Републике Српске

Орган извршне власти у Републици Српској, поред владе је и предсједник Републике. С обзиром на начин избора и обимности овлашћења, може се рећи да предсједник Републике Српске спада у категорију такозваних јаких предсједника. Имајући у виду да се предсједник и посланици Народне скупштине бирају на исти начин, дакле директно на слободним, вишестраначким и демократским изборима, овим двјема институцијама се поистовјећује легитимитет. Једина разлика која се треба поменути је та да предсједника могу смијенити грађани, на исти начин као што су га и довели, а сам предсједник може распустити Народну скупштину и наложити расписивање пријевремених избора. Свакако ова овлашћења, у случају рата постају још обимнија, па тако може предсједник Републике може доносити уредбе са законском снагом те истима суспендовати и поједине одредбе Устава. Предсједник Републике има два потпредсједника, једног из хрватског, а другог из бошњачког реда народа. У случају спријечености у обављању дужности замјењује га један од потпредсједника, по његовом избору.

4.1.1. Надлежности

Предсједник Републике Српске је орган извршне власти у Републици Српској и он извршну власт дијели са Владом Републике Српске због чега можемо говорити о тзв. систему бицефалне егzekутиве (двје главе у извршној власти).

Предсједник Републике Српске има бројне надлежности. Првенствено је то представљање Републике, како у унутрашњим односима у држави, тако и у односима са другим државама. С аспекта карактера облика друштвеног уређења, важно је и да предсједник Републике Народној скупштини предлаже кандидата за предсједника Владе, затим, предлаже кандидате за предсједника и судије Уставног суда на приједлог Високог судског и тужилачког савјета. Предсједник Републике указом проглашава законе у року од седам дана од дана њиховог усвајања у Народној скупштини. У том року предсједник Републике може захтијевати од Народне скупштине да поново одлучује о закону. Тако нешто представља институт суспензивног вета. Након враћања закона Народној скупштини

уколико га она не измијени, наступа уставна обавеза председника да изврши потписивање закона. Поред ових веома значајних функција, председник Републике обавља и друге надлежности, у складу са Уставом као што су помиловања, одликовања и признања. Као што је наведено, председник Републике представља Републику али изражава и њено државно јединство (Устав Републике Српске, 1992: Члан 69). У складу са Уставом Републике Српске и Уставом Босне и Херцеговине, председник Републике се стара о безбједности. Надаље, на приједлог Владе, поставља и опозива шефове представништава Републике у иностранству и предлаже амбасадоре и друге представнике Босне и Херцеговине из Републике Српске. Због обимности својих послова, председник такође образује савјетодавна тијела и стручне службе за обављање послова из своје надлежности (Устав Републике Српске, 1992: Члан 80).

Председник Републике, према својим надлежностима, може да улази у оквире рада Владе, као и Народне скупштине (Кузмановић, 2006: 342 и Благојевић, 2022: 585-586). Може износити појединачне ставове о питањима од значаја за Владу, сазвати сједницу Владе, али и нека од питања из своје надлежности ставити на дневни ред. Посијле саслушања председника Народне скупштине, председника Владе и иницијативе најмање двадесет народних посланика, може да тражи оставку председника Владе. У случају одбијања да поднесе оставку, председник га може разријешити ове дужности.

За вријеме ратних дешавања у случајевима кад се Народна скупштина не може састати, на приједлог Владе или по својој иницијативи, председник може доносити уредбе са законском снагом, именовати и разрјешавати функционере. Одлуке донесене на овај начин, председник мора предочити Народној скупштини, како би их она потврдила.

Председник Републике има могућност и законодавне иницијативе односно може Народној скупштини упутити приједлог закона на усвајање.

Председник Републике може затражити од Владе да се изјасни по одређеним друштвено важним питањима, може сазвати сједницу Владе, присуствовати сједници Владе и стављати на дневни ред одређене тачке.

Уколико процијени да је дошло до кризе у раду Владе, председник Републике може на основу мишљења најмање 20 посланика и након што саслуша мишљење председника Народне скупштине и председника Владе, затражити од председника Владе да поднесе оставку. Уколико то председник Владе одбије, председник Републике га може

разријешити (Устав Републике Српске, 1992: Члан 94). Оставка односно разрјешење председника Владе за собом повлачи и оставку цјелокупне Владе.

У погледу односа председника Републике према органима управе, председник може од органа управе тражити одређене извјештаје, анализе, чињења и др., а органи управе су дужни поступати по оваквим захтјевима (Врањеш, 2024: 144).

Анализом надлежности председника Републике Српске, можемо констатовати да се ради о полупредсједничком систему. То се закључује како поред постојања бицефалне егzekутиве, тако и чињеницом његовог директног избора, затим путем парламентарне одговорности владе, независности председника у односу на Народну скупштину, садржини и обиму његових овлашћења и др. (Голић, 2021: 236). Ипак, конкретни примјери полупредсједничког система се међусобно разликују у појединим елементима, али се закључак о њиховом карактеру изводи на основу свеобухватне анализе положаја шефа државе, те међузависности појединих рјешења о организацији власти.

4.1.2. Избор и мандат председника Републике Српске

Избор председника Републике Српске је директан (непосредан) и проводи се у оквиру изборне јединице Република Српска гдје је читава држава једна изборна јединица. Гласање се врши тајно, а кандидат са највећим бројем гласова постаје председник. Примјењује се једнокружни изборни систем у којем је изабран кандидат са највећим бројем гласова.

Мандат председника Републике Српске траје четири године. Послије два узастопна мандата од по четири године, председник нема право да буде поново биран, осим у случајевима непосредне ратне опасности, када му се мандат продужава док таква ситуација траје. Међутим, и прије истека овог законског мандата, вршење дужности може бити прекинуто. Разлози за прекид вршења дужности су смрт, подношењем оставке или опозив. Опозив могу урадити грађани, на исти начин на који су га изабрали. Конкретније, нема јасне процедуре за евентуални опозив председника Републике Српске нити се у досадашњој историји то десило. Снага директног избора и значајног гласачког потенцијала изабраног председника даје му снажан ауторитет и својеврсну постојаност мандата.

4.1.3. Акти председника Републике Српске

Председник Републике Српске има низ овлашћења и обавеза прописаних Уставом Републике Српске као и законима. Неки од најважнијих аката које председник Републике Српске доноси су: указе, уредбе, одлуке и приједлоге. У начелу ради се више о појединачним, а мање о општим правним актима.

Председник може издавати уредбе којима се уређују различита питања унутар надлежности председника, као што су организација и рад његовог кабинета, али и друга питања од значаја за Републику Српску. Одлуке су акти које се односе на специфичне ситуације или питања која захтијевају брзу реакцију, попут именовања или разрешења одређених функционера. Председник може издавати и уредбе који имају снагу закона у хитним ситуацијама или када је то неопходно за спровођење одређених политика или одлука. Својим актима председник може прогласити одређене догађаје или ситуације, попут проглашења стања природне катастрофе или ванредног стања, што може активирати одређена овлашћења или мјере. Указима председник проглашава законе.

Иако акт председника Републике начелно нису извор права они то могу постати уколико садрже управноправне норме, односно у случају проглашења ратног стања или ванредног стања, када председник Републике у складу са условима утврђеним Уставом Републике Српске, може доносити уредбе са законском снагом о питањима из надлежности Народне скупштине (Кунић, 2010: 115).

4.1.4. Потпредседници Републике Српске

Република Српска има два потпредседника. Према Уставу Републике Српске, потпредседници се бирају на исти начин као и председник. Дакле, грађани тајним гласањем на изборима бирају како председника, тако и потпредседнике са једне исте јединствене листе. Потпредседници Републике Српске не могу бити из истих конститутивних народа. Према правилима, за председника Републике изабран је кандидат који освоји највећи број гласова (релативна већина), а друга два кандидата која освоје највећи број гласова иза председника, а из различитих су конститутивних народа изабрани

су за потпредсједнике Републике Српске. Иста особа може бити изабрана за потпредсједника Републике највише два пута узастопно. Разрјешење потпредсједника прије истека мандата може бити подношењем оставке и опозивом од стране народа. Опозив могу извршити само грађани бирачи на изборима. Пракса избора два потпредсједника почела је 2002. године. Претходно је Република Српска почевши од 1996. године имала једног потпредсједника који се бирао са исте листе као и предсједник и који је био из српског народа. Данас је то својеврстан је елемент консоцијацијске демократије (Голић, 2021: 235). Пракса показује да се ради о функционерима који се обично изаберу симболичним (изузетно ниским бројем) гласова.

Ступањем на дужност, потпредсједници полажу заклетву пред Народном скупштином, а њихов мандат траје четири године. Мандат од четири године може се обнови два пута узастопно. Разрјешење потпредсједника може бити подношењем оставке или опозивом. Надлежност потпредсједника се углавном односи на обављање послова које им предсједник повјери.

4.2. Влада Републике Српске

4.2.1. Надлежности Владе Републике Српске

Влада је, поред предсједника, највиши орган извршне власти у Републици Српској. Сједиште владе је у Бањој Луци. Састоји се од предсједника, потпредсједника и шеснаест министарстава. Владе се бира се на период од четири године и мора одражавати присуство сва три конститутивна народа. За свој рад током мандата одговара Народној скупштини. Она заступа Републику као правно лице, штитећи њене интересе. Поред устава положај Владе Републике Српске прописан је и Законом о Влади Републике Српске.

Надлежности Владе су бројне, па ћемо их таксативно набројати: 1) предлагање закона, других прописа и општих аката, 2) предлагање плана развоја, просторног плана, буџета и завршног рачуна, 3) старање о спровођењу и спровођењу закона, других прописа и општих аката, 4) доноси уредбе, одлуке, смјернице, инструкције, рјешења, закључке и друге опште и појединачне акте за извршавање закона, 5) даје мишљења на приједлоге закона, других прописа и општих аката које други предлагачи подносе Народној

скупштини, 6) доноси прописе за извршавање закона и других прописа и аката кад је тим прописима утврђена надлежност републичких органа, а законом није одређена надлежност других републичких органа, 7) стара се о обезбјеђивању јединства и унапређивању правног система, 8) утврђује начела унутрашњег уређења министарстава и других републичких органа управе и управних организација, 9) именује и разрјешава функционере у министарствима и другим организацијама, 10) одлучује о формирању представништава Републике у иностранству, и у складу са Уставом предлаже предсједнику Републике именовање и разрјешење шефова тих представништава, 11) оснива јавна предузећа, установе и друге организације за обављање послова од интереса за остваривање права и дужности Републике, 12) рјешава сукобе надлежности између министарстава и других органа и организација у Републици, којима је повјерено обављање појединих послова извршавања закона и других прописа и општих аката из оквира права и дужности Републике, 13) формира стручне и друге службе за своје потребе, 14) стара се о заштити интереса и права Републике у питањима о којима одлучује Савјет министара и 15) обавља и друге послове у складу са Уставом и законом (Закон о Влади Републике Српске, 2008: Члан 15 и Устав Републике Српске, 1992: Члан 90). Поред наведених, Влада има обавезу да обезбиди извршавање одлука Уставног суда. Влада такође може покренути поступак оцјене уставности и законитости пред Уставним судом. У погледу Устава, Влада је између осталих орган који може поднијети приједлог да се приступи промјени Устава (Врањеш, 2024: 145).

4.2.2. Политичка функција Владе Републике Српске

Влада Републике Српске је један од два највиша органа извршне власти и као таква одговорна је за вођење политике, управљање државним пословима и провођење закона на територији ентитета. Кључни аспекти кроз које се спознаје политичка функција Владе Републике Српске су 1) формирање политика, 2) спровођење извршне власти, 3) буџет и финансије, 4) међународни односи, 5) управљање институцијама и 6) координација са другим нивоима власти.

Влада Републике Српске развија политике и стратегије у различитим подручјима, попут економије, образовања, здравства и социјалне политике са циљем унапређења живота

грађана. Одговорна је и за спровођење закона и доношење одлука које су у складу са законима и Уставом Републике Српске. Припрема и предлаже буџет ентитета, те управља државним финансијама како би осигурала економску стабилност и одрживост. Игра битну улогу у међународним односима, учествујући у дипломатским активностима и преговорима који се односе на интересе Републике Српске. Именује и надгледа рад различитих институција, агенција и министарстава унутар ентитета, те осигурава њихову ефикасност и транспарентност. Сарађује са другим нивоима власти у Босни и Херцеговини, укључујући друге ентитетске владе, као и државне институције, ради постизања заједничких циљева и рјешавања питања од међународног и националног интереса.

4.2.3. Управна функција Владе Републике Српске

Како је наведено, Владу Републике Српске чине између осталог и министарства, а управну функцију обављају управо она. Поред министарстава, управну функцију врше републичке управе и републичке управне организације. У односу на врсту, значај и обим, министарства се формирају за једну или више правних области, а у складу са потребама обезбјеђења стратегије развоја Републике Српске. Због различитих послова управе, формирају се органи управе у саставу министарства. Ти органи изискују самосталност у обављању поменутих послова.

Тако, управе извршавају законе, и друге прописе, а уједно одлучују и о правима и обавезама физичких лица. Органи управе у саставу министарстава су: 1) секретаријати, 2) дирекције, 3) заводи, 4) агенције, 5) фондови и 6) центри. Секретаријати су задужени за вршење стручних послова, али имају могућност вршења и управних и других послова. Дирекције врше стручне, али и повезане управне послове. Заводи врше стручне послове, али и повезане управне послове уз примјену научних метода и сазнања. Агенције врше стручне послове, али и повезане управне послове, обезбјеђујући унапређивање и развој, као и пружање услуга. Центри врше углавном стручне послове (Шире: Закон о републичкој управи, 2018 и др.)

Наведене управе и управне организације имају својство правног лица, ако је то у складу са законом. У изузетним случајевима, могу пружати услуге физичким и правним

лицима, ако су из дјелокруга њиховог рада. Такође, за потребе ефикаснијег дјеловања, могу се формирати подручне јединице органа управе.

4.2.4. Избор и престанак мандата Владе Републике Српске

Избор Владе се врши након сваког конституисања Народне скупштине. Чланове Владе бира Народна скупштина на период од четири године. Мандат почиње давањем свечане изјаве пред Народном скупштином, а престаје престанком мандата Народне скупштине, распуштањем или скраћивањем мандата Народне скупштине, изгласавањем неповјерења Влади од Народне скупштине, оставком Владе и оставком и разрјешењем предсједника Владе (Закон о Влади Републике Српске, 2008: члан 11.).

Конкретније, ”Избор Владе се врши у Народној скупштини када мандатар којег је предложио предсједник Републике подноси експозе о раду односно излаже Програм рада Владе за мандатни период и предлаже састав Владе (министарски састав). Влада је изабрана ако је за њен избор гласала већина од укупног броја народних посланика. Мандат Владе престаје: престанком мандата Народне скупштине која је бирала Владу; изгласавањем неповјерења Влади од стране Народне скупштине; оставком Владе и подношењем оставке од стране предсједника Владе. Министру у Влади мандат престаје престанком мандата Владе, изгласавањем неповјерења Влади, разрјешењем или оставком. Предсједник Владе за вријеме трајања мандата Владе, уз писмену сагласност предсједника Републике и предсједника Народне скупштине, може вршити промјене министарског састава Владе до једне трећине првобитно изабраног састава Владе. О таквим промјенама предсједник Владе дужан је обавијестити Народну скупштину” (Врањеш, 2024: 146). Уколико се Влади изгласа неповјерење или је поднијела оставку, остаје на дужности све до избора нове Владе. Предсједник Републике је дужан да предложи кандидата за новог предсједника Владе у року од десет дана од усвајања оставке, изгласавања неповјерења или престанка мандата. Нова Влада мора бити изабрана у року од 40 дана од дана предлагања кандидата за предсједника Владе (Устав Републике Српске, 1992: члан 94) Из наведеног произилази потпуна зависност владе од Народне скупштине али и предсједника Републике у погледу избора, мандата, рада, повјерења и др.

4.2.5. Састав Владе Републике Српске

Састав Владе Републике Српске чине предсједник Владе, потпредсједници и 16 министарстава. Министарства у Влади Републике Српске су: 1) Министарство управе и локалне самоуправе, 2) Министарство правде, 3) Министарство финансија, 4) Министарство просвјете и културе, 5) Министарство унутрашњих послова, 6) Министарство здравља и социјалне заштите, 7) Министарство породице, омладине и спорта, 8) Министарство енергетике и рударства, 9) Министарство трговине и туризма, 10) Министарство рада и борачко-инвалидске заштите, 11) Министарство саобраћаја и веза, 12) Министарство за научнотехнолошки развој и високо образовање, 13) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, 14) Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију, 15) Министарство привреде и предузетништва и 16) Министарство за европске интеграције и међународну сарадњу. Конкретније из реда министара бирају се два потпредсједника Владе. Предсједник Владе и потпредсједници Владе не могу бити из реда истих конститутивних народа. Такође, према Уставу Републике Српске прописана је национална структура Владе која подразумијева да се Влада састоји од осам министара из реда српског, пет из реда бошњачког и три из реда хрватског народа.

У наставку рада кратко ћемо се осврнути на функционалне надлежности ресора.

Министарство управе и локалне самоуправе обавља управне и стручне послове који се односе на државну управу, јавне службе, законодавство Министарства, координира реформу јавне управе и спроводи послове који се односе на локалну самоуправу, статистику и европске интеграције.

Министарство правде се бави административним и стручним пословима у вези са правосудним органима, законодавством, извршењем санкција, казнено-поправним установама, правосудним испитима, међународном правном помоћи, правним савјетницима, адвокатуром и пројектима у земљишно-књижној управи.

Министарство финансија се бави административним пословима у вези са финансирањем општих друштвених потреба, порезима, таксама, доприносима и другим финансијским пословима. Поред тога, управља републичким буџетом, јавним дугом и надгледа области као што су банкарство, осигурање и инвестиције. Бави се и припремама економске политике, анализом развоја и доношењем законске регулативе у тој области.

Министарство просвјете и културе руководи сектором образовања и културе. То укључује планирање образовних програма, надзор над радом образовних институција, одобравање уџбеника и промовисање културних активности. Такође одобрава дозволе за ауто-школе и брине о културном наслеђу, музејима и заштићеним подручјима. Министарство прати и издваја буџет за културу на националном нивоу и развија културну политику и стратегију. Поред тога, бави се израдом прописа и другим стручним пословима у складу са законом.

Министарство унутрашњих послова обавља послове везане за безбједност, јавни реду и мир. То укључује заштиту уставног поретка и безбједности грађана, борбу против криминала, одржавање јавног реда, вођење евиденције, издавање личних докумената, контролу саобраћаја. Бави се и обуком кадрова за полицијске послове, информационе технологије, материјално-финансијска питања и друге послове у складу са законом.

Министарство здравља и социјалне заштите брине о здрављу становништва, јавном здрављу, социјалној заштити и пружа подршку у развоју здравствене и социјалне политике. То укључује унапређење и заштиту здравља, планирање и праћење здравственог система, регулисање фармацеутских производа, социјалну и дечију заштиту и учешће у међународној сарадњи.

Министарство породице, омладине и спорта обавља низ послова, укључујући праћење и подршку демографском развоју, промовисање породичних вриједности, сузбијање насиља у породици и над децом и подршку пројектима за добробит породице и деце. Такође, бави се омладинском политиком, социјалним статусом младих, подршком њиховом активном учешћу у друштву и развојем спортске инфраструктуре и политике на нивоу Републике Српске.

Министарство енергетике и рударства бави се питањима енергетике и рударства, укључујући производњу енергије и минерала. Његови задаци обухватају вођење енергетске политике, развој обновљивих извора енергије, контролу сигурности снабдијевања енергијом, управљање ресурсима за производњу енергије и минерала и подстицање улагања у ове секторе. Министарство такође сарађује са домаћим и међународним организацијама и ради на усклађивању законодавства са стандардима ЕУ у овим областима.

Министарство трговине и туризма бави се пословима трговине и туризма. То укључује регулисање тржишта роба и услуга, промоцију туризма, заштиту потрошача и

унапређење привредних активности. Министарство сарађује и са другим органима на изради и спровођењу прописа из области трговине, туризма и угоститељства и учествује у процесима европских интеграција.

Министарство рада и борачко-инвалидске заштите брине о правима радника, укључујући зараде и заштиту на раду. Такође се фокусира на подршку особама са инвалидитетом и ратним ветеранима и учествује у развоју процеса европских интеграција. Министарство се бави и питањима везаним за војне и цивилне војне инвалиде, као и историјским споменицима и догађајима из ослободилачких ратова.

Министарство саобраћаја и веза врши надзор и координацију свих облика саобраћаја, укључујући друмски, жељезнички, ваздушни и водни саобраћај и телекомуникације. Бави се и безбједношћу саобраћаја, развојем инфраструктуре и усклађивањем са европским стандардима.

Министарство за научнотехнолошки развој и високо образовање обавља послове управе који се односе на развој науке, технологије и високог образовања Републици Српској. То укључује истраживање, иновације и примјену нових технологија, као и нострификацију страних диплома. Поред тога, министарство координира технологију у јавном сектору и учествује у реализацији пројеката финансираних из међународне заједнице.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде надгледа и спроводи стратегије развоја пољопривреде, руралних подручја и управља многим аспектима пољопривреде и водопривреде. Ово укључује промовисање развоја пољопривреде, праћење усклађености са међународним стандардима и прописима ЕУ, као и организовање финансијске функције за подршку из државних и међународних извора. Такође, министарство се бави питањима заштите биља, очувања генетског материјала животиња, газдовања шумама и водама, као и политике руралног развоја. Такође учествује у изради закона и других прописа и реализује различите програме и пројекте у секторима пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију обавља административне и стручне послове који се односе на просторно планирање, грађевинарство и екологију. То укључује давање сагласности на просторне планове локалних јединица, урбанистичке планове и развојно-техничку документацију.

Министарство врши надзор над грађевинским и грађевинским пројектима и управља подацима на територији Републике. Поред тога, бави се стамбеним питањима, очувањем животне средине и природе и стручном сарадњом на међународном и домаћем нивоу у области екологије. Такође учествује у изради закона и прописа и реализује пројекте у складу са европским интеграцијама и другим законима.

Министарство привреде и предузетништва надгледа различите секторе, укључујући индустрију, грађевинарство и предузетништво. Његове одговорности укључују подстицање инвестиција, промоцију малих и средњих предузећа (МСП) и предузетништва, развој стратегија и законских оквира и координацију привлачења страних инвестиција. Такође, министарство се бави процесом процјене утицаја прописа, олакшава пословно окружење, учествује у међународним уговорима и споразумима о економској сарадњи. Поред тога, обавља административне и друге послове у складу са законом.

Министарство за европске интеграције и међународну сарадњу надгледа и координира процесе у вези са приступањем ЕУ. Његове надлежности обухватају праћење и испуњавање обавеза из Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП), координацију републичких органа за спровођење правних тековина ЕУ, преговарање са ЕУ, усклађивање законодавства са стандардима ЕУ, сарадњу са међународним организацијама и државама. Бави се и израдом стратешких докумената, издавањем публикација и координира радом републичких привредних представништава у иностранству. Бави се и координацијом учешћа Републике у пројектима УН у Босни и Херцеговини и испуњавањем постпријемних обавеза које произилазе из чланства у Савјету Европе.

Поред министарстава, битно је напоменути и републичке управе и републичке управне организације које не чине Владу, али дјелују у саставу Министарстава или су им одговорне.

Републичке управе дјелују самостално или у саставу министарстава, има их пет и то: 1) Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове (као самосталан орган управе одговоран Влади), 2) Пореска управа (у саставу Министарства финансија Републике Српске), 3) Републичка управа за инспекцијске послове (као самосталан орган управе одговоран Влади), 4) Републичка управа цивилне заштите (у саставу Министарства унутрашњих послова Републике Српске) и 5) Републичка управа за игре на срећу (у саставу Министарства финансија Републике Српске).

Републичке управне организације обављају првенствено стручне послове и са њима повезане послове државне управе, иако према ранијем југословенском праву није било предвиђено да управне организације обављају послове у којима превладавају послови ауторитативног карактера (Врањеш, 2015: 50).

Република Српска тренутно има двадесет републичких управних организација: 1) Републички секретаријат за законодавство; 2) Агенција за државну управу; 3) Агенција за аграрна плаћања; 4) Агенција за управљање одузетом имовином; 5) Агенција за безбједност саобраћаја; 6) Републички секретаријат за вјере; 7) Републички секретаријат за расељена лица и миграције; 8) Републички завод за статистику; 9) Републички педагошки завод; 10) Републички завод за стандардизацију и метрологију; 11) Републички центар за истраживање рата, ратних злочина и тражење несталих лица; 12) Републичка дирекција за промет наоружања и војне опреме; 13) Републичка дирекција за обнову и изградњу; 14) Републички завод за заштиту културно-историјског и природног наслеђа; 15) Републички хидрометеоролошки завод; 16) Архив Републике Српске; 17) Републички завод за геолошка истраживања; 18) Центар за пружање бесплатне правне помоћи; 19) Завод за образовање одраслих и 20) Републичка дирекција за инвестиције.

4.2.6. Одговорност Владе Републике Српске

Разматрајући односе са другим институцијама, запажа се да Влада Републике Српске за свој рад одговара Народној скупштини која јој може изгласати неповјерење. Поступак изгласавања неповјерења смо већ објаснили. У овом случају говоримо првенствено о политичкој одговорности владе. Другачија одговорност готово да и не постоји нарочито у ситуацијама када влада доноси одлуке као колективни орган на својим сједницама. Одлуке Владе се не преиспитују по жалбама јер је немогуће уложити жалбу на конкретну одлуку владе али је могуће водити управне спорове пред окружним судом. Такође, подзаконски општи правни акти владе могу бити предмет преиспитивања пред Уставним судом Републике Српске.

Битно је поменути и однос између Владе и предсједника Републике и однос између Владе и министарстава и других републичких органа управе. Влада је дужна да у року од 48 сати одреагује на захтјев предсједника Републике и заузме став према одређеним

питањима од значаја за Републику и о томе обавјештава председника. У случајевима хитности, сам председник може сазвати ванредну сједницу Владе и уврстити на дневни ред питање из њене надлежности.

5. ИЗВРШНА ВЛАСТ ЗАЈЕДНИЧКИХ ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

5.1. Предсједништво Босне и Херцеговине

5.1.1. Надлежности Предсједништва Босне и Херцеговине

Предсједништво БиХ је уставом уређено као колективни шеф државе и носиоц извршне власти у Босни и Херцеговини. У данашњем времену су веома ријетке државе у којима постоји колективни шеф државе. Конкретније, колективне шефове држава налазимо још у Мароку, Сан Марину, Андори и Швајцарској. С обзиром на етнички састав унутар Босне и Херцеговине, ово се намеће као једина реална опција.

Сходно члану V Устава, Предсједништво БиХ има следеће надлежности: а) вођење спољне политике БиХ; б) именовање амбасадора и других међународних представника БиХ, од којих највише двије трећине могу бити одабрани са територије Федерације; в) представљање БиХ у међународним и европским организацијама и институцијама и тражење чланства у оним међународним организацијама и институцијама у којима БиХ није члан; г) вођење преговора за закључење међународних уговора БиХ, отказивање и уз сагласност Парламентарне скупштине, ратификовање таквих уговора; д) извршавање одлука Парламентарне скупштине; ђ) предлагање годишњег буџета Парламентарној скупштини, уз препоруку Савјета министара; е) подношење извјештаја о расходима Предсједништва Парламентарној скупштини на њен захтјев, али најмање једанпут годишње; ж) координацију, према потреби, са међународним и невладиним организацијама у БиХ и з) вршење других дјелатности које могу бити потребне за обављање дужности, које му пренесе Парламентарна скупштина, или на које пристану ентитети (Устав БиХ, 1995: чл. V/3).

Према Уставу, Предсједништво је дужно усвојити Пословник о раду којим се предвиђа временски оквир за сазивање и одржавање сједница, кворум, начин рада, предсједавање, план рада, акти и др. (Шире: Пословник о раду Предсједништва БиХ, 2013).

Судећи према надлежностима, Предсједништво Босне и Херцеговине нема само протоколарну и церемонијалну улогу. Оно је стварни носилац извршне власти. Посебну надлежност Предсједништва налазимо у области спољне политике гдје Предсједништво

води спољну политику БиХ, поставља и разрјешава дипломатско конзуларне представнике, ратификује међународне уговоре, те дефинише спољно политичку позицију БиХ. У погледу одбрамбене политике, Предсједништво БиХ има јаке надлежности, које се манифестују тиме да је оно врховни командант Оружаних снага БиХ, поставља и разрјешава генерале, те одлучује о употреби оружаних снага БиХ, како у миру, тако и за вријеме рата (Закон о одбрани БиХ, 2005: чл. 12). Дакле, овим Предсједништво БиХ има најтјешње односе са Министарством спољних послова и Министарством одбране у Савјету министара БиХ. Најзад, Предсједништво БиХ предлаже буџет институција и међународних обавеза БиХ при чему најдиректније односе остварује са Министарством финансија и трезора БиХ.

5.1.2. Избор и престанак мандата Предсједништва Босне и Херцеговине

Предсједништво БиХ чине по један члан сваког од конститутивних народа, односно по један Србин изабран са територије Републике Српске и по један Хрват и један Бошњак који се бирају са територије Федерације Босне и Херцеговине. На овај начин се осигуравају интереси и равноправност међу конститутивним народима, као и међу ентитетима. Оваквим моделом избора чланова Предсједништва, у Предсједништво БиХ не могу бити бирани кандидати из реда српског народа са територије Федерације БиХ, а једнако тако Бошњаци и Хрвати не могу бити бирани у Предсједништво са територије Републике Српске. Производ је то дејтонске концепције Босне и Херцеговине по којој је она устројена као етничка, а не грађанска држава. Другим ријечима, модел консоцијацијске демократије који је успостављен у БиХ као једини могући начин њеног опстанка и функционисања подразумијева повлачење јасне границе између националног и грађанског (Шире: Симовић, 2019: 39-40).

Чланови Предсједништва БиХ бирају се на слободним и демократским изборима директно, при чему је Република Српска једна изборна јединица за избор српског члана Предсједништва док је Федерација БиХ такође једна изборна јединица са чије територије се бирају бошњачки и хрватски члан Предсједништва. Овакво рјешење у пракси показује се не одрживим са становишта интереса хрватског народа у БиХ чији представници истичу да у неколико мандата члан Предсједништва из реда хрватског народа постаје кандидат изабран вољом бошњачког бирачког тијела и као такав има значајан недостатак

легитимитета те се упорно инсистира на измјенама Изборног закона БиХ. Као аргументи наводе се чињенице, да је Жељко Комшић у општинама и градовима у којима живи већински хрватско становништво (Широко Бирјег, Груде, Читлук, Посушје, Љубушки и др. освајао око пола процента гласова, док је у срединама са готово искључиво бошњачким становништвом, као што је примјер Калесија (у којој живи свега 35 Хрвата) освојио више од 7. 000 гласова (шире видјети: Vukadin, Pilić i Ćubela, 2021: 11).

Чланови предсједништва бирају се на мандат од четири године, при чему једно лице може бити бирано највише два пута узастопно. Предсједавање у новом сазиву Предсједништва Босне и Херцеговине по аутоматизму преузима члан Предсједништва према редослиједу ротације предсједавања претходног сазива Предсједништва, уколико чланови Предсједништва консензусом не одлуче другачије. Предсједавајући Предсједништва биће замијењен након осам мјесеци, по принципу ротације чланова Предсједништва, сходно Изборном закону Босне и Херцеговине (Пословник о раду Предсједништва БиХ, 2013: чл. 5).

Уставом БиХ није уређен престанак мандата чланова Предсједништва, разрјешење нити њихова замјена. Постоји Закон о попуњавању упражњеног мјеста члана Предсједништва из 2000. године који прописује да ће се избор недостајућег члана Предсједништва извршити из реда посланика у Представничком дому Парламентарне скупштине БиХ, а уз потврду већине делегата у Дому народа Парламентарне скупштине који су из истог народа коме припада члан Предсједништва који се бира. Уколико Дом народа одбије два пута кандидата којег је предложио Представнички дом, за члана Предсједништва биће изабран кандидат којег трећи пут изабере Представнички дом, при чему не постоји више обавеза његовог потврђивања у Дому народа. У досадашњој пракси појављивале су се ситуације да је Парламентарна скупштина интервенисала код попуне Предсједништва када је Високи представник разрјешавао поједине чланове Предсједништва и када је дошло до смрти члана Предсједништва.

5.1.3. Доношење одлука у Предсједништву Босне и Херцеговине

Одлуке у Предсједништву се доносе консензусом и то је најчешћи начин доношења одлука о вођењу спољне политике и извршењу закона (Благојевић, 2022: 576). Уколико се на овај начин не постигне усаглашавање ставова, одлуке се могу доносити већином гласова. У случајевима када се не постигне консензус у одлучивању, члан Предсједништва који је прегласан има право покретања вета наводећи као разлог угрожавање виталног интереса ентитета у којем је изабран. Рок за покретање вета је три дана од усвајања одлуке. Ако се ради о члану Предсједништва изабраном на територији Републике Српске, расправу о томе и изјашњавање води Народна скупштина Републике Српске. О улагању вета од стране бошњачког или хрватског члана Предсједништва Босне и Херцеговине, расправу и одлучивање о томе воде бошњачки, односно хрватски делегати у Дому народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине. Да би вето био потврђен, то јесте да тако изгласана одлука Предсједништва не би ступила на снагу, за потврду повреде виталног интереса мора гласати најмање двије трећине посланика у Народној скупштини Републике Српске или најмање двије трећине делегата у клубу Бошњака или Хрвата у Дому народа Федерације Босне и Херцеговине. О свим осталим питањима која Уставом нису изричито прописана као предмет консензуса, Предсједништво одлучује већином гласова. Таква питања имамо код гласања о буџету, именовању предсједавајућег Савјета министара БиХ за шта је потребна већина гласова чланова Предсједништва (два гласа).

5.1.4. Однос Предсједништва Босне и Херцеговине према Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине

Односи између Предсједништва Босне и Херцеговине и Парламентарне скупштине, умногоме су ријешени принципом подјеле власти. Парламентарна скупштина доноси законе, а Предсједништво, као носилац извршне власти, стара се о извршењу тих закона, предлаже доношење закона и буџета, усваја извјештај о извршењу буџета, именује предсједавајућег Савјета министара и др.

Предсједништво је политички независно од Парламентарне скупштине и она нема овлашћења његовог распуштања.

Предсједништво БиХ учествује у избору Савјета министара на начин да именује предсједавајућег Савјета министара којег потврђује Парламентарна скупштина БиХ. Затим, Предсједништво БиХ предлаже на усвајање буџет Институција БиХ и међународних обавеза које усваја Парламентарна скупштина БиХ. Најзад, Предсједништво БиХ ратификује међународне споразуме и уговоре, а на приједлог Парламентарне скупштине БиХ.

5.1.5. Однос Предсједништва Босне и Херцеговине према Савјету министара

Савјет министара је резултат сарадње Предсједништва и Представничког дома Парламентарне скупштине, па је одговоран Парламентарној скупштини док Предсједништво није. Предсједништво може затражити од Савјета министара да оцијени стање у појединим или свим областима надлежности институција БиХ и да о истоме поднесе извјештај Предсједништву.

Односи Предсједништва Босне и Херцеговине према Савјету министара дефинисани су Уставом Босне и Херцеговине, законима Босне и Херцеговине и Пословником о раду Предсједништва Босне и Херцеговине. Конкретније, Устав БиХ је Савјет министара замислио као помоћни орган Предсједништва дајући му веома мала овлашћења и минималан број ресора.

Како се може закључити, и Предсједништво и Савјет министара су органи извршне власти Босне и Херцеговине. Надаље слиједи да дио својих надлежности Предсједништво остварује преко Савјета министара. Према томе, Предсједништво може затражити да оцијени стање у појединим или у свим областима надлежности институција БиХ, затим, припреми приједлоге закона, буџета и других мјера, те да се Савјет министара, министарства и други органи државне управе непосредно ангажују на извршавању закона и одлука Предсједништва (Трнка, 2006: 314).

Однос између Предсједништва и Савјета министара је институционалног карактера, а наведена овлашћења не могу извршавати појединци. Најнепосреднију везу, као што смо већ нагласили, Предсједништво БиХ има са Министарством спољних послова и Министарством одбране БиХ.

5.2. Савјет министара

Како је Савјет министара орган извршне власти на нивоу институција БиХ у наставку текста размотрићемо његове надлежности; избор и именовање; састав и његов однос према владама ентитета.

У упоредној пракси налазимо примјере постојања Савјета (Вијећа) министара. У називу Министарски савјет егзистирао је у доба Краљевине СХС, а касније у доба Краљевине Југославије. Имала га је и некадашња СССР. Данас Савјет министара имају Албанија, Белгија, Бугарска, Италија, Куба, Пољска, Португалија, Холандија, Шпанија и друге (Марковић, 2021: 222 према Врањеш, 2024: 147).

5.2.1. Надлежности

Према Уставу БиХ, Предсједништво ће именовати предсједавајућег Савјета министара који ће преузети дужност по одобрењу Представничког дома. Надаље, предсједавајући ће именовати министра вањских послова, министра вањске трговине и друге министре по потреби, а који ће преузети дужност по одобрењу Представничког дома (Устав БиХ, чл. V/4). Дакле, почетна замисао била је да Савјет министара чине предсједавајући и два министарства (министра). Данас је то значајно другачије.

Надлежности Савјета министара нису јасно дефинисане нити уставом нити законом. Међутим, његове надлежности се могу подијелити у неколико група, и то: 1) предлагање закона и других аката Парламентарној скупштини БиХ, 2) подношење нацрта буџета Предсједништву БиХ, 3) предлагање политика у областима које су у надлежности БиХ, 4) извршавање закона и спровођење политика које утврди Парламентарна скупштина БиХ и 5) учешће у вођењу спољне политике (Марковић, 2021: 223).

Из овако подијељених надлежности, издвајају се и надлежности предсједавајућег Савјета министара. Тако је предсједавајући надлежан да усклађује рад Савјета; усклађује уставне односе између Савјета и Предсједништва, Парламентарне скупштине као и са ентитетима и Брчко Дистриктом; осигурава сарадњу између Савјета и ентитетских влада; сазива сједнице Савјета, предсједава њима; усклађује дневни ред сједница Савјета; проводи

одлуке Савјета и одговоран је за рад Дирекције за европске интеграције. Предсједавајући уз помоћ својих замјеника, утврђује политику рада Савјета министара, прати активности у институцијама власти Босне и Херцеговине, потписује одлуке и друге акте донесене од стране Савјета министара.

Управне послове из надлежности БиХ обављају министарства у саставу Савјета министара, управне организације као самосталне управне јединице, управне организације у саставу министарстава и друге институције БиХ које су основане посебним законом или којима је посебним законом повјерено вршење управних послова. Састав државних службеника и намјештеника у овим институцијама одражава националну структуру становништва према посљедњем попису становништва у БиХ, у складу са релевантним законима и Уставом БиХ.

Министарства обављају управне и стручне послове из надлежности БиХ у једној или више сродних области, обезбјеђују примјену закона и других прописа и одговорна су за њихово извршавање. Такође, припремају законе и друге прописе из своје надлежности и обављају друге послове прописане посебним законима. Управне организације се оснивају за обављање управних и стручних послова који захтијевају посебан организациони облик и самосталност у раду. Могу се оснивати као самосталне административне јединице или у саставу министарстава и имају правни статус. Управне организације у саставу министарстава оснивају се по потреби због међусобне повезаности послова министарства и управе, а ради обезбјеђења надзора министарства над њиховим радом. За потребе Савјета министара Босне и Херцеговине и управе могу се оснивати посебне стручне, техничке и друге службе, које могу имати својство правних лица. Одлуку о оснивању ових служби за потребе управе доноси Савјет министара Босне и Херцеговине (Шире видјети: Закон о савјету министара, 2002; Закон о управи БиХ, 2002 и Закон о министарствима и другим органима управе БиХ, 2003).

Сагледавајући надлежности Савјета министара, можемо закључити, да су оне значајно ширене у односу на дејтонску замисао када је Савјет министара требао обављати спољне и спољнотрговинске послове. Такође, број управних органа и организација везаних за Савјет министара као органа извршне власти је растао о чему ће бити говора у наставку текста.

5.2.2. Избор и именовање Савјета министара

Мандат Савјета Министара прати мандат Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. Конкретније, Савјет министара БиХ бира се на мандат од четири године. Састав Савјета министара БиХ мора бити у складу са Уставом Босне и Херцеговине, осигуравајући једнаку заступљеност конститутивних народа. Тако, предсједник Савјета и његови замјеници морају бити из различитих конститутивних народа. Сваки министар у Савјету има замјеника, такође из различитих конститутивних народа, који га замјењује у случају одсутности. Према Уставу БиХ, највише двије трећине министара биће из Федерације БиХ, док ће најмање једна трећина министара бити из Републике Српске.

Предсједавајућег Савјета министара именује Предсједништво Босне и Херцеговине у складу са Уставом. Одлука о именовању доноси се најкасније 15 дана након конститутивне сједнице Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ. Именовање одобрава Представнички дом, а предсједавајући Савјета министара ступа на дужност одмах по одобрењу (Закон о Савјету министара БиХ, 2002: чл. 9). Након тога предсједавајући Савјета министара, најкасније у року од 35 дана од његовог потврђивања у Представничком дому, именује министре и замјенике министара које доставља на потврду Представничком дому Парламентарне скупштине БиХ. Министри и замјеници министара ступају на дужност непосредно након потврде од стране Представничког дома.

Уколико Представнички дом не потврди именовање предсједавајућег Савјета министара, Предсједништво БиХ мора у року од осам дана именовати новог предсједавајућег и затражити сагласност од Представничког дома. Исти поступак важи и ако Представнички дом не потврди именовање министра или замјеника министра. Предсједавајући Савјета министара може поднијети оставку без давања образложења. У том случају цјелокупан сазив Савјета министара налази се у оставци. Оставке могу поднијети појединачно и министри и замјеници министара без образложења, а након одобрења Представничког дома, њихову замјену врши предсједавајући Савјета министара.

Предсједавајући Савјета министара може покренути и поступак за разрјешење министра или замјеника министра, који се спроводи по одобрењу Парламентарне скупштине.

5.2.3. Доношење одлука у Савјету министара Босне и Херцеговине

Савјет министара функционише уз одређену асиметрију у поступку одлучивања. Постоје различита правила у зависности од тога да ли се одлучује о питањима за која коначну одлуку доноси Парламентарна скупштина БиХ, или се ради о питањима у којима Савјет министара самостално доноси коначну одлуку.

Конкретно, када Савјет министара разматра питања о којима ће коначну одлуку донијети Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, одлуке се доносе већином гласова присутних чланова који гласају. За остала питања, Савјет министара у принципу одлучује консензусом присутних чланова који гласају, нарочито у вези са прописима, именовањима и постављењима унутар дјелокруга Савјета министара, Пословником о раду и његовим тумачењем.

Ако се консензус не постигне, председавајући Савјета министара сазива чланове који су против како би се дошло до рјешења. Ако консензус и даље не може бити постигнут у року од седам дана, Савјет министара ће донијети одлуку већином гласова чланова који су присутни и који гласају, при чему се мора осигурати да у тој већини буде глас најмање једног представника сваког конститутивног народа (Закон о Савјету министара БиХ, 2002: чл. 18).

Када министра у Савјету министара приликом гласања замјењује замјеник министра, а одлучује се о питањима о којима коначну одлуку не доноси Савјет министара одлука се доноси тако да се глас замјеника министра рачуна за одређивање већине. У случају да Савјет министара одлучује о питањима за која има овлашћење да донесе коначну одлуку, глас замјеника министра се рачуна за потребу утврђивања постизања консензуса. Ако се консензус не може постићи, глас замјеника министра ће се урачунати, али се не узима у обзир као глас припадника било ког од конститутивних народа.

5.2.4. Састав Савјета министара

Савјет министара, у складу са Општим оквирним споразумом за мир и нарочито чланом III Анекса 4 тог споразума, чине председавајући и министри, и то: 1) министар спољних послова, 2) министар спољне трговине и економских односа, 3) министар финансија и трезора, 4) министар комуникација и транспорта, 5) министар цивилних

послова, 6) министар за људска права и избјеглице, 7) министар правде 8) министар безбједности и 9) министар одбране (Закон о Савјету министара Босне и Херцеговине, 2003: члан 5.).

У циљу ефикасног обављања својих задатака, Савјет министара оснива сталне или привремене канцеларије, дирекције, службе, комисије и друге институције. У сталне органе спадају: 1) Дирекција за европске интеграције; 2) Генерални секретаријат; 3) Канцеларија за законодавство; 4) Одбор за унутрашњу политику; 5) Одбор за економију; 6) Одбор државне службе за жалбе и 7) Канцеларија координатора Брчко дистрикта БиХ.

Поред министарстава, органе управе на нивоу Босне и Херцеговине чине и управне организације, самосталне управне организације, дирекције, канцеларије, одређене стручне, техничке и друге службе, као заједничке или самосталне службе које могу имати статус правног лица. Конкретније, самостално под директном надлежношћу Савјета министара постоји 27 самосталних управних организација, док у саставу министарстава постоји њих 16 (Врањеш, 2015: 46-47). Ради се о веома израженом административном апарату који је настајао углавном принудним преносом надлежности са ентитета како насиљем ОХР-а тако и под изговором потреба европских интеграција.

5.2.5. Однос Савјета министара према Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине

Савјет министара је за свој рад одговоран Парламентарној скупштини БиХ. У том смислу, дужан је најмање једном годишње плодносити извјештај о свом раду, укључујући и извјештаје о буџету. Поред годишњег извјештаја, Парламентарна скупштина може у било којем моменту тражити ванредни извјештај о појединим питањима, на шта се Савјет министара не смије оглушити.

Савјет министара је обавезан предлагати законе и друге акте Парламентарној скупштини, а које се тичу његовог дјелокруга рада. Савјет министара може предложити сазивање сједнице било којег дома или радне комисије домова Парламентарне скупштине, која ће на такав приједлог поступати у складу са пословником одговарајућег дома (Закон о Савјету министара Босне и Херцеговине, 2003: члан 36.). Чланови Савјета министара обавезни су учествовати и на сједницама домова као и радним комисијама Парламентарне скупштине.

Пословником о раду Савјета министара Босне и Херцеговине утврђене су и друге надлежности. Па тако слиједи да: 1) преко својих представника учествује на сједницама проширеног колегија оба дома Парламента; 2) доставља мишљења о приједлозима закона који нису поднесени од стране Савјета министара; 3) даје одговоре на посланичка и делегатска питања и интерпелације; 4) има право тражити сазивање сједнице комисије или дома Парламента да би се размотрило питање о којем Савјет министара жели изнијети своје ставове; 5) остварује према Парламенту и друга права, дужности и одговорности у складу са Уставом Босне и Херцеговине, законима Босне и Херцеговине, Пословником о раду као и пословницима оба дома Парламента (Пословник о раду Савјета министара Босне и Херцеговине, 2003: члан 65).

Поред побројаних надлежности, битно је поменути и редовне поступке које Савјет министара врши. Тако, Савјет министара подноси приједлоге закона у виду текста закона са члановима, а мора навести и уставни основ приједлога закона, разлоге због којих би требало усвојити тај закон, принципе на којима је заснован, финансијски оквир за спровођење закона, мишљења других институција датих на приједлог закона, као и друге околности које би могле олакшати доношење закона. Овакав приједлог се подноси предсједавајућем дому Парламента, према којем се шаље приједлог закона. За овакво подношење, неопходно је претходно одлучити којем дому ће се приједлог закона упутити.

Разматрање приједлога закона се може вршити и по скраћеном поступку, али је у том случају Савјет министара дужан навести и образложити разлоге за такав поступак. О овом захтјеву одлучује дом Парламента. И напосљетку, разматрање приједлога закона може се вршити и по хитном поступку, о чему такође одлучује дом Парламента.

5.2.6. Однос Савјета министара према Предсједништву Босне и Херцеговине

На основу својих права и дужности утврђених у Уставу и закону однос се огледа у томе да Савјет министара: 1) предлаже тачке дневног реда Предсједништву; 2) припрема и препоручује Предсједништву нацрт Буџета институција Босне и Херцеговине; 3) спроводи спољну политику у складу са Уставом и законом Босне и Херцеговине; 4) извјештава Предсједништво о својим одлукама и другим активностима; 5) на позив Предсједништва учествује на сједницама; 6) на позив Сталног комитета за војна питања учествује на

сједницама Сталног комитета за војна питања; 7) на захтјев Предсједништва сазива сједницу Савјета министара; 8) остварује према Предсједништву и друга права, дужности и одговорности у складу са Уставом Босне и Херцеговине, законима Босне и Херцеговине, Пословником о раду Савјета министара као и пословником Предсједништва Босне и Херцеговине и 9) предлаже тачке дневног реда Предсједништву (Пословник о раду Савјета министара Босне и Херцеговине, 2003: члан 82.).

Као што је претходно наведено за однос између Савјета министара и Парламента Босне и Херцеговине, исто важи и за однос између Савјета министара и Предсједништва Босне и Херцеговине. Савјет министара тражи уврштавање тачке дневног реда за сједницу Предсједништва, ако жели да разматра питање за које Савјет жели изнијети своје мишљење. Уврштавање зависи од процедуре утврђене у Пословнику Предсједништва. Савјет припрема и предлаже нацрт Буџета институција Босне и Херцеговине најкасније до 15. септембра, а Министарство финансија је надлежно да припреми нацрт Буџета који ће се разматрати на сједници Савјета министара. Савјет министара извјештава Предсједништво о свом раду и на његов захтјев надлежно је доставити извјештај о својим активностима и одлукама.

6. ИЗВРШНА ВЛАСТ У ФЕДЕРАЦИЈИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

6.1. Предсједник Федерације Босне и Херцеговине

Предсједник Федерације заступа и представља Федерацију, а уједно је и шеф извршне власти. Предсједника Федерације бира Парламент Федерације БиХ. Дакле, ради се о посредном избору што доста говори о његовом мјесту, положају и улози у систему власти овог ентитета. Конкретно, оваквим ”начином избора он располаже посредним, односно изведеним политичким легитимитетом, далеко слабијим од непосредног политичког легитимитета који би посједовао у случају избора од стране грађана на општим демократским изборима. Политичка легитимација предсједника Федерације није заснована на непосредно израженој вољи народа, те с тим у вези предсједник Федерације не располаже самосталним политичким легитимитетом” (Јолдић, 2019: 319).

Поступак избора предсједника Федерације БиХ је веома сложен и у њему учествују оба дома у Парламенту Федерације БиХ. Најновијим измјенама и допунама Изборног закона БиХ од стране Кристијана Шмита¹ овај поступак је вишеструко закомпликован и подразумејева неколико кругова гласања, уз постојање могућности заобилажења неког од Домова. Оваквим интервенционизмом нарушен је Вашингтонски споразум и Устав Федерације БиХ, а све у циљу превазилажења практичних ситуација ситуације имајући у виду да клубови народа у овом Дому имају такође недостатак легитимитета (ситуација у којој бошњачке политичке партије бирају делегате у клубу Срба и Хрвата у Дому народа).

Кандидата за предсједника може предложити било која група од једанаест делегата из сваког од клубова конститутивних народа у Дому народа, под условом да сваки делегат може подржати искључиво једног кандидата. У складу са овим, и предсједник и потпредсједник могу бити изабрани.

Уколико се предсједника и два потпредсједника не предложи потребан број делегата у року од 30 дана од дана потврђивања резултата за избор делегата у Дом народа, кандидате ће предложити било која група од седам делегата. Уколико ни та група од седам делегата

¹ Њемачки држављанин који није легално постављен од стране Савјета безбједности УН-а (како то предвиђа Анекс 10 Дејтонског мировног споразума) па самим тим није легалан нити легитиман Високи представник за БиХ о чему Република Српска као и многе друге земље константно скрећу пажњу. Упркос наведеном, Шмит доноси законе и друге одлуке те противправно интервенише у политички и правни поредак Босне и Херцеговине.

не предложи предсједника и потпредсједнике у року од 50 дана, онда ће то учинити било која група од четири делегата из клуба или клубова конститутивних народа у Дому народа (Устав Федерације Босне и Херцеговине, 1994: Извршна власт, члан В1.2).

На листама се предлажу три кандидата, сва тројица из различитих конститутивних народа. Њихова имена се достављају Представничком дому, који у року од 30 дана гласа само за једну листу. Већином гласова посланика, та листа се даље шаље Дому народа да је одобри.

У случајевима када се формирају двије листе са по три кандидата, организоваће се гласање у Представничком дому и сваки од посланика гласа само за једну листу. Листа која добије више гласова се доставља на одобравање Дому народа, као и у случају када друга листа не постоји и гласање није потребно. Постоје ситуације када се формира и више од двије листе, а процедура гласања остаје иста као у претходним случајевима.

Постоје варијанте у којима се именују кандидати са листи одобрених само у Дому народа или само у Представничком дому. До овога најчешће долази када листа наиђе на неодобравање.

Изабрани кандидати међусобним договором одлучују који од њих ће обављати функцију предсједника. Ако се не постигне договор, о томе одлучује Представнички дом.

Предсједник Федерације БиХ има сљедеће надлежности: 1) именује Владу; 2) потписује одлуке Парламента Федерације након њиховог доношења, 3) потписује и ратификује међународне споразуме у име Федерације, 4) даје помиловања за дјела утврђена федералним законима, осим за ратне злочине против човјечности и геноцида и др. (Кузмановић, 2006: 352). Устав предсједнику Федерације даје право распуштања оба дома Парламента Федерације. Наиме, уставна одредба прописује да предсједник Федерације, уз сагласност са потпредсједником Федерације, може распустити један или оба дома у случају да домови нису у стању донијети потребне законе, с тим да ниједан дом не може бити распуштен у периоду од годину дана од његовог првог сазивања (члан IV.A.16. став 1.)

О смјени предсједника Федерације одлучује Уставни суд Федерације БиХ. Тачније, Уставни суд Федерације БиХ, на захтјев двије трећине гласова сваког дома Парламента Федерације, може смијенити предсједника Федерације уколико је прекршио заклетву или је из других разлога недостојан вршења те функције. Упражњено мјесто се попуњава до краја започетог мандата на начин као и код новог избора предсједника.

6.2. Потпредсједници Федерације Босне и Херцеговине

Како је већ наведено, у Федерацији поред предсједника постоје и два потпредсједника. Поменут је и начин избора предсједника, а исто важи и за потпредсједнике. Бирају се из реда конститутивних народа и на период од четири године са могућношћу избора само два пута узастопно. Надлежности потпредсједника су: 1) замјенивање потпредсједника Федерације ако умре, 2) сарађује са предсједником Федерације у оним ситуацијама у којима је потребно да предсједник затражи његову сагласност и 3) извршава дужности повјерених од предсједника или Парламента Федерације (Кузмановић, 2006: 352). Према одредбама Устава Федерације БиХ, потпредсједници Федерације могу бити разријешени од стране Уставног суда Федерације уколико прекрше заклетву или из других разлога постану недостојни вршења функције на захтјев двије трећине гласова сваког дома Парламента Федерације.

6.3. Влада Федерације Босне и Херцеговине

Влада Федерације Босне и Херцеговине представља извршни орган власти Федерације. Уколико одређене извршне компетенције за предсједника и потпредсједника Федерације нису предвиђене Уставом, у том случају ће Влада вршити извршну власт. Њено сједиште је у Сарајеву.

Влада Федерације Босне и Херцеговине као и Влада Република Српска састоји се од (предсједника) премијера, замјеника премијера и шеснаест министара. Састав од шеснаест министара чине три министра из реда српског народа, пет министара из реда хрватског народа и осам министара из реда бошњачког народа. Предсједник Владе има два замјеника који се бирају из реда министара, а морају бити из два конститутивна народа.

Након консултација са предсједницима клубова и потпредсједницима Федерације, предсједавајућим и потпредсједавајућим оба дома Парламента Федерације, предсједник Федерације одређује мандатара за састав Владе. Углавном одређује мандатара који има највеће шансе да добије подршку Представничког дома Парламента Федерације. Дужност мандатара је да у року од 15 дана обавијести предсједника о формирању Владе коју би могла подржати већина у Представничком дому. Претходно Влада мора бити именована од стране

предсједника Федерације и мора имати сагласност оба потпредсједника Федерације. У случају да именовање Владе не успије, односно, уколико предсједник не буде имао подршку оба потпредсједника, поступак именовања Владе се мора поновити у року од 30 дана.

Уколико се ни након поновног поступка именовања Владе не постигне сагласност оба потпредсједника, тада ће бити довољна сагласност само једног потпредсједника да се приједлог састава Владе прослиједи Парламенту Федерације. За њен коначан избор, неопходан је довољан број гласова у Представничком дому, а потом и у Дому народа. Услов је да противни гласови не потичу од три петине или више делегата у једном или више клубова конститутивних народа.

Ако до избора Владе не дође ни након овога, поново ће се поставити рок од 30 дана да предсједник уз сагласност оба потпредсједника изабере Владу. И најзад, овако именовану Владу ако Представнички дом не потврди, Парламент Федерације и кантоналне скупштине ће се сматрати распуштенима. У случају распуштања Парламента и кантоналних скупштина, мандат предсједника и потпредсједника престаје, те ће се расписати пријевремени избори.

Влада се може смијенити одлуком предсједника Федерације, уз сагласност потпредсједника Федерације, или изгласавањем неповјерења Влади већином гласова у сваком дому. Предсједник Федерације смјењује министре на приједлог Премијера (Устав Федерације Босне и Херцеговине, 1997: Влада Федерације, члан 5.). ”Устав Федерације не садржи општу одредбу којом се изражава политичка одговорност Владе. С друге стране, Закон о Влади Федерације Босне и Херцеговине изричито одређује да су предсједник Владе и његови замјеници, министри и Влада у цјелини одговорни Парламенту Федерације, предсједнику и потпредсједницима Федерације. Иста законска одредба утврђује одговорност министара предсједнику Владе. Из ове законске одредбе јасно произилази колективна одговорност Владе као колегијалног органа и индивидуална министарска појединачног члана Владе” (Јолдић, 2019: 328-329). Одговорност Владе испитује се гласањем о неповјерењу, а постоји и дискреционо право предсједника Федерације да уз сагласност са потпредсједницима смијени Владу.

Надлежности предсједника Владе Федерације су следеће: 1) провођење политике и извршавање закона федералне власти, укључујући осигурање извршавања одлука судова Федерације, 2) предлагање смјењивања предсједника Федерације, 3) предлагање и давање

препорука из области законодавства и 4) припремање буџетских приједлога Парламенту Федерације (Устав Федерације Босне и Херцеговине, 1994: Извршна власт Федерације, члан 7.) Као што уочавамо, Уставним одредбама је истакнута централна позиција премијера Федерације у оквиру Владе. Наиме, већина извршних овлашћења нису додијељена Влади као колегијалном органу, већ је Устав најзначајнија овлашћења овог органа извршне власти повјерио премијеру Федерације. ”Доминантна улога премијера у односу на остале чланове Владе је додатно потврђена одредбом Закона о Влади која прописује политичку одговорност министара премијеру Федерације” (Јолдић, 2019: 336).

Замјеници премијера су дужни вршити задатке министра, помагати премијеру у извршавању закона и провођењу политике, доносити одлуке о тражењу мишљења Уставног суда и мијењати премијера у случају његове спријечености.

Надлежности министра у саставу Владе Федерације су сљедеће: 1) проводи федералну политику и извршава федералне законе из оквира надлежности свога министарства или извршавања задатака које му одреди премијер, 2) предлагање и давање препорука у вези са прописима из оквира надлежности свога министарства или према задатку који му одреди премијер, 3) руковођење, координисање и надзирање активности министарства, 4) издавање упутстава, инструкција, наредби и доношење прописа у циљу омогућавања извршавања закона из надлежности министарства и оних које му повјери премијер, у складу са Уставом и законима Федерације, 5) припремање, објашњавање и анализирање буџетских приједлога из надлежности свог министарства или вршење других задатака на захтјев премијера, 6) одговарање на питања било којег дома Парламента Федерације из надлежности свог министарства или извршавања сваког другог задатка који му повјери премијер, и 7) помагање премијеру у провођењу федералне политике и извршавању закона Федерације (Устав Федерације Босне и Херцеговине, 1994: Извршна власт Федерације, члан 7.).

Влада одлуке доноси на сједницама. Да би одлучивање било успјешно сједницама мора присуствовати најмање пола чланова. Одлуке се доносе већином гласова присутних, изузев случајева кад је Уставом другачије одређено. Ако се тачке дневног реда односе на виталне интересе било којег конститутивног народа, одлуке се доносе консензусом.

Такође, на сједницама Влада оснива сталне и повремене радне органе, у виду комитета, савјета, комисија, одбора и друге. Њих задужује за давање мишљења и приједлога

о питањима из своје надлежности. Таква задужења, као и њихов састав се уређује Пословником Владе, а често и Закључцима Владе. Пословник о раду доноси у року од 30 дана од свог конституисања.

Како је наведено, Влада Федерације Босне и Херцеговине има 16 министарстава, и то: 1) Министарство унутрашњих послова, 2) Министарство правде, 3) Министарство финансија, 4) Министарство енергије, рударства и индустрије, 5) Министарство промета и комуникација, 6) Министарство рада и социјалне политике, 7) Министарство за питања бораца и инвалида одбрамбено-ослободилачког рата, 8) Министарство расељених особа и избјеглица, 9) Министарство здравства, 10) Министарство образовања и науке, 11) Министарство трговине, 12) Министарство културе и спорта, 13) Министарство просторног уређења, 14) Министарство развоја, подузетништва и обрта, 15) Министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства и 16) Министарство околиша и туризма.

Веома битно је напоменути и акте које Влада доноси. Актима Влада уређује питања из своје надлежности, уређује односе из спровођења закона, утврђује начела за унутрашње уређење органа државне управе, потврђује акти других органа или организација, именује и разрјешава. Ти акти су: уредбе, одлуке, закључци, уредбе са законском снагом и рјешења.

6.4. Кантоналне Владе

Кантони су федералне јединице и имају значајне елементе самосталности па државности који се огледају, између осталог и у постојању извршне власти (владе). Наиме, сваки од кантона има владу, дакле, министарства и друге органе управе који се образују, како за обављање управних и стручних послова који спадају у искључиву надлежност кантона, тако и за обављање управних и стручних послова у заједничкој надлежности федералних власти и кантона (Врањеш, 2015: 54). Број министарстава, њихове надлежности, правни положај и облик управљања уређени су Законом о министарствима и другим органима управе.

У Федерацији Босне и Херцеговине постоји десет кантона (жупанија) и то: 1) Унско-сански кантон са сједиштем у Бихаћу, 2) Посавски кантон са сједиштем у Орашју, 3) Тузлански кантона са сједиштем у Тузли, 4) Зеничко-добојски кантон са сједиштем у Зеници, 5) Босанско-подрињског кантона са сједиштем у Горажду, 6) Средњобосански

кантон са сједиштем у Травнику, 7) Херцеговачко-неретвански кантон са сједиштем у Мостару, 8) Западнохерцеговачки кантон са сједиштем у Широком Бријегу, 9) Кантон Сарајево са сједиштем у Сарајеву и 10) Кантон 10 са сједиштем у Ливну.

Владе кантона бирају се у кантоналним скупштинама. Кандидата за премијера именује предсједник скупштине Кантона. Положај Владе као извршне власти у кантонима уређен је у уставима кантона али и законима о Влади.

У наставку рада, даћемо, преглед састава Влада и њихових надлежности по кантонима.

Владу Унско-санског кантона чине премијер Кантона и девет министара. Владу чине сљедећа министарства: 1) Министарство финансија, 2) Министарство образовања, науке, културе и спорта, 3) Министарство правосуђа и управе, 4) Министарство привреде, 5) Министарство за грађење, просторно уређење и заштиту околиша, 6) Министарство унутрашњих послова, 7) Министарство за питање бораца и РВИ, 8) Министарство здравства, рада и социјалне политике и 9) Министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства. Конститутивни народи и припадници осталих биће пропорционално заступљени у Влади на начин како је то регулисано Уставом Кантона. По овлашћењу премијера, један од министара замјењује премијера у случају његове одсутности или спријечености да врши функцију (Закон о Влади Унско-санског кантона, 2008: члан 6.). Влада Кантона овлашћена је да: 1) проводи кантоналну политику, предлаже и извршава законе Кантона и друге прописе, 2) извршава одлуке сваког суда Кантона или федералног суда и обавља сваку другу овлаштеност повјерену Кантону од федералне власти, 3) припрема и предлаже буџет Кантона, 4) осигурава сарадњу Владе Кантона и омбудсмена, 5) надзире кантоналну полицију и осигурава да национална структура полиције одражава националну структуру становништва Кантона тако да национална структура полиције сваке општине мора одражавати националну структуру те општине, 6) обавља друга овлашћења утврђена Уставом и законом Федерације и Кантона (Устав Унско-санског Кантона, 2004: В. члан 5.) Такође Влада је надлежна за доношење уредби са законском снагом у случајевима ванредних стања у Кантону. Свака таква уредба ће имати законску снагу, а може трајати најдуже 30 дана од дана објављивања. Након 30 дана, уредба се не може продужавати нити мијењати без сагласности Скупштине Кантона. Премијер Владе Кантона, као и министри имају своје надлежности које се углавном односе на провођење политике и извршавање

кантоналних прописа, предлагање и давање препорука из области законодавства, предлагање и давање препорука у вези са прописима из оквира рада министарства, и друге активности које су утврђене Уставом и законом Кантона. Избор Владе врши се у скупштини Кантона већином гласова од укупног броја свих посланика (Пословник о раду Скупштине Унско-Санског кантона, 2017: чл. 180).

Владу Посавског кантона чине предсједник Владе и министри. Предсједник Владе има замјенике који се бирају из реда министара. Министарства у Влади Посавског кантона су: 1) Министарство унутрашњих послова, 2) Министарство правосуђа и управе, 3) Министарство финансија, 4) Министарство саобраћаја, веза и заштите околине, 5) Министарство просвјете, науке културе и спорта, 6) Министарство здравља и социјалне политике, 7) Министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства, 8) Министарство привреде, рада и просторног уређења и 9) Министарство бранитеља. Надлежности Владе Посавског кантона су: 1) примјена кантоналне политике, предлагање и извршавање закона и других прописа, 2) припрема приједлог буџета Кантона, 3) осигурава сарадњу са омбудсменима, 4) одговорна је за надзор над истрагом или кривичним гоњењем у вези са кршењем кантоналних закона, као и надзор над кантоналном полицијом, 5) осигурава националну структуру полиције, тако да она одражава националну структуру полиције кантона, с тим да национална структура полиције сваке општине мора одражавати националну структуру полиције те општине, и 6) врши друге надлежности утврђене Уставом и другим прописима (Устав Жупаније Посавске, 2023: IV члан 41.) Влада се потврђује у скупштини Кантона већином гласова у од укупног броја посланика (Пословник о раду скупштине Жупаније Посавске, 2022: чл. 137).

Владу Тузланског кантона чине премијер и министри. У Влади се налази 12 министарстава, и то: 1) Министарство унутрашњих послова, 2) Министарство правосуђа и управе, 3) Министарство образовања и науке, 4) Министарство просторног уређења и заштите околиша, 5) Министарство финансија, 6) Министарство привреде, 7) Министарство трговине, туризма и саобраћаја, 8) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, 9) Министарство здравља, 10) Министарство за рад, социјалну политику и повратак, 11) Министарство за културу, спорт и младе и 12) Министарство за борачка питања. Надлежности Владе су: 1) провођење кантоналне политике, предлагање и извршавање кантоналних закона, других прописа и одлука и закључака Скупштине

Тузланског кантона, 2) именовање Кантоналног правобраниоца и замјеника Кантоналног правобраниоца, 3) извршавање одлука судова, 4) обављање сваке друге надлежности повјерене Кантону од федералне власти, 5) припрема приједлога буџета, 6) осигурање сарадње између Владе и омбудсмена, 7) стварање услова за остваривање и заштиту људских права и предузимање мјера у случајевима њиховог кршења, 8) надзор над кантоналном полицијом, 9) осигурање да кантонална структура полиције одражава националну структуру становништва Кантона, с тим да национална структура полиције сваке општине мора одражавати националну структуру становништва те општине, 10) залагање за пропорционалну заступљеност припадника конститутивних народа у кантоналним органима управе, 11) старање о остваривању сарадње са извршним органима Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, других кантона и општинама, 12) извршење овлашћења и обавеза по основу државног капитала у предузећима, која имају дјелимични или потпуни државни капитал, а нису на листи предузећа према којима по том темељу овлашћења и обвезе обављају органи Федерације Босне и Херцеговине те, с тим у свези, именује и разрјешава чланове управног одбора, и даје сагласност на именовање директора тих предузећа, у складу са законом и другим прописима, 13) рјешавање о жалбама изјављеним против првостепених рјешења кантоналних органа управе и установа донесених на темељу закона и других прописа Кантона, и 14) обављање других надлежности утврђених Уставом Кантона и другим прописима (Закон о Влади Тузланског кантона, 2000: II члан 5.). Избор Владе врши се у Скупштини Тузланског кантона већином гласова (Пословник скупштине Тузланског кантона, 2019: чл. 199).

Владу Зеничко-добојског кантона чине Премијер и 10 министара. Министарства у Влади Зеничко-добојског кантона су: 1) Министарство финансија, 2) Министарство за правосуђе и управу, 3) Министарство за привреду, 4) Министарство за пољопривреду, шумарство и водопривреду, 5) Министарство за образовање, науку, културу и спорт, 6) Министарство за просторно уређење, промет и комуникације и заштиту околине, 7) Министарство здравља, 8) Министарство за борачка питања, 9) Министарство за рад, социјалну политику и избјеглице, 10) Министарство унутрашњих послова. Надлежности Владе су: 1) провођење кантоналне политике и предлагање и извршавање кантоналних закона и других прописа, 2) извршавање одлука судова и вршење сваке друге надлежности повјерене Кантону од федералне власти, 3) припрему приједлога буџета, 4) осигурање

сарадње Владе Кантона и омбудсмена, 5) осигурање да национална структура полиције одражава националну структуру становништва Кантона, с тим да национална структура полиције сваке општине мора одражавати националну структуру становништва те општине, 6) вршење других надлежности утврђених Уставом (Устав Зеничко-добојског кантона, 1996: V члан 50.). Влада Зеничко-добојског кантона потврђује се у Скупштини кантона већином гласова од укупног броја посланика (Пословник о раду Скупштине Зеничко-добојског кантона, 2024: чл. 188).

Владу Босанско-подрињског кантона чине Премијер Кантона и 8 министара. Министарства у Влади Босанско-подрињског кантона су: 1) Министарство за правосуђе, управу и радне односе, 2) Министарство привреде, 3) Министарство финансија, 4) Министарство унутрашњих послова, 5) Министарство за социјалну политику, здравство, расељена лица и избјеглице, 6) Министарство за урбанизам, просторно уређење и заштиту околине, 7) Министарство за образовање, младе, науку, културу и спорт и 8) Министарство за борачка питања. Надлежности Владе Босанско-подрињског кантона су: 1) провођење кантоналне политике, предлагање и извршавање кантоналних и других прописа, 2) извршавање одлука кантоналних и федералних судова и вршење других надлежности повјерених Кантону од федералне власти, 3) припрема приједлог буџета Кантона кога усваја Скупштина, 4) осигурава сарадњу Владе Кантона и омбудсмена, 5) врши надзор над кантоналном полицијом, 6) осигурава да национална структура кантоналне полиције одржава националну структуру становништва те општине и 6) вршење других надлежности утврђених Уставом Кантона и другим прописима. Влада се бира у скупштини натполовичном већином од укупног броја посланика у Скупштини кантона (Пословник скупштине Босанско-подрињског кантона, 2018: чл. 197)

Влада Средњобосанског кантона је састављена од предсједника Владе, замјеника предсједника и министара. Министарства у Влади Средњобосанског кантона су: 1) Министарство унутрашњих послова, 2) Министарство правосуђа и управе, 3) Министарство финансија, 4) Министарство здравља и социјалне политике, 5) Министарство привреде, 6) Министарство образовања, науке, младих, културе и спорта, 7) Министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства, 8) Министарство просторног уређења, грађења, заштите околиша, повратка и стамбених послова. Влада Средњобосанског кантона је надлежна за: 1) провођење кантоналне политике и предлагање и извршавање кантоналних

закона и других прописа, 2) извршавање одлука сваког кантоналног или федералног суда и вршење сваке друге надлежности повјерене Кантону од федералне власти, 3) припрему приједлога буџета, 4) осигурање сарадње Владе Кантона и омбудсмена, 5) надзор над истрагом и кривичним гоњењем у вези са кршењем кантоналних закона, као и над кантоналном полицијом, 6) осигурање да национална структура полиције одражава националну структуру становништва Кантона, с тим да национална структура полиције сваке општине мора одражавати националну структуру становништва те општине и 7) вршење других надлежности утврђених Уставом (Устав Средњобосанског кантона, 1996: V члан 53.). Владу потврђује Скупштина двотрећинском већином гласова од укупног броја заступника у Скупштини (Пословник Скупштине Средњобосанског кантона, 2004: чл. 198).

Владу Херцеговачко-неретванског кантона чине предсједник и 11 министара. Министарства у Влади Херцеговачко-неретванског кантона су: 1) Министарство унутрашњих послова, 2) Министарство правосуђа, управе и локалне самоуправе, 3) Министарство финансија, 4) Министарство образовања, науке, културе и спорта, 5) Министарство здравља, рада и социјалне заштите, 6) Министарство трговине, туризма и заштите околиша, 7) Министарство саобраћаја и веза, 8) Министарство привреде, 9) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, 10) Министарство грађевинарства и просторног уређења и 11) Министарство за питања бораца (Закон о Влади Херцеговачко-неретванског кантона, 2007: II члан 6.). Надлежности Владе Херцеговачко-неретванског кантона се огледају у заступању Кантона, управљању имовином у власништву Кантона. Поред овога, надлежна је и за другостепени поступак рјешавања по жалбама. Утврђује дјелокруг свог рада, унутрашњу организацију као и дјелокруг рада организација које образује. Влада се потврђује у скупштини кантона двотрећинском већином свих заступника (Пословник Скупштине Херцеговачко-неретванске жупаније (кантона), 2005: чл. 172).

Владу Западнохерцеговачког кантона чине предсједник Владе, замјеник предсједника Владе и министри. Министарства у Влади Западнохерцеговачког кантона су: 1) Министарство унутрашњих послова, 2) Министарство правосуђа и управе, 3) Министарство финансија, 4) Министарство привреде, 5) Министарство просторног уређења, грађевинарства и заштите околиша, 6) Министарство образовања, науке, културе и спорта, 7) Министарство здравља, рада и социјалне заштите, 8) Министарство хрватских

бранилаца из Домовинског рата. Надлежности Владе Западнохерцеговачког кантона су: 1) спровођење кантоналне политике, предлагање и спровођење кантоналних закона и других прописа, 2) припремање приједлога буџета Кантона, 3) осигурање сарадње Владе са омбудсменима, 4) надзор над истрагом и кривичним гоњењем у вези са кршењем кантоналних закона, као и надзор над кантоналном полицијом, 5) осигурање да национална структура полиције одражава националну структуру становништва те општине и 6) обављање других надлежности утврђених Уставом и другим прописима (Устав Жупаније Западнохерцеговачке, 1996: IV члан 42.). Влада се потврђује у скупштини Западнохерцеговачке жупаније већином гласова свих посланика (Пословник Скупштине Западнохерцеговачке жупаније, 2003: чл. 184).

Владу Кантона Сарајево чине премијер Кантона и 12 министара. Министарства у Влади Кантона Сарајево су: 1) Министарство финансија, 2) Министарство културе и спорта, 3) Министарство правде и управе, 4) Министарство привреде, 5) Министарство комуналне привреде, инфраструктуре, просторног уређења, грађења и околиша, 6) Министарство саобраћаја, 7) Министарство унутрашњих послова, 8) Министарство за борачка питања, 9) Министарство за одгој и образовање, 10) Министарство за науку, високо образовање и одгој, 11) Министарство за рад, социјалну политику, расељена лица и избјеглице и 12) Министарство здравља. Надлежности Владе Кантона Сарајево су: 1) спровођење кантоналне политике, предлагање и извршавање закона и других прописа Кантона, 2) извршавање одлука сваког кантоналног или федералног суда и вршење других надлежности повјерених Кантону од федералне власти, 3) припремање и предлагање буџета Кантона, 4) осигурање сарадње Владе са омбудсменима, 5) надзирање кантоналне полиције и осигурање да њен национални састав одражава националну структуру становништва на подручју Кантона те да национални састав полиције у свакој општини одговара националној структури становништва те општине и 6) обављање и других послова утврђених Уставом Федерације, Уставом Кантона Сарајево и законима Кантона (Устав Кантона Сарајево, 1996: IV члан 28.) Влада се потврђује у скупштини кантона Сарајево већином гласова свих изабраних посланика (Пословник Скупштине кантона Сарајево, 2012: чл. 205).

Владу кантона 10 чине сљедећа министарства: 1) Министарство финансија, 2) Министарство привреде, 3) Министарство рада, здравља, социјалне заштите и избјеглица, 4) Министарство науке, просвјете, културе и спорта, 5) Министарство правосуђа и управе,

6) Министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства, 7) Министарство грађевина, обнове, просторног уређења и заштите средине и 8) Министарство унутрашњих послова. Надлежности Владе Кантона 10 су: 1) спровођење кантоналне политике, предлагање и извршавање кантоналних закона и других прописа, 2) припрему приједлога буџета, 3) осигурање сурадње између Владе Кантона с омбудсменима, 4) надзор над истрагом и кривичним гоњењем у свези са кршењем кантоналних закона, као и надзор над жупанијском полицијом и 5) осигурање да национална структура полиције одражава националну структуру грађанства Кантона, с тим да национална структура полиције сваке општине мора одражавати националну структуру грађанства те општине (Устав Херцегбосанске жупаније, 1996: IV члан 41.). За потврђивање Владе потребна је двотрећинска већина од свих заступника у Скупштини (Пословник скупштине Херцегбосанске жупаније, 2003: чл. 186).

На основу кратке анализе извршне власти у кантонима у Федерацији БиХ можемо закључити да су Владе састављене од великог броја министарстава па чак и онда када се ради о мањим кантонима који у свом саставу имају мали број општина односно градова. Тако владу Босанско-подрињског кантона која у свом саставу има град Горажде и двије мале општине (Пале-Прача и Устиколина) чини чак осам министарстава и премијер. Укупан број министарстава у свим кантонима је чак 95, што кад се укључе кантонални заводи, установе и управе даје импозантан административни апарат само на нивоу кантона. Такође у три кантона утврђујемо асиметричан начин потврђивања владе у скупштинама кантона. Конкретније у три кантона (Средњобосанском, Херцеговачко-неретванском и Кантону 10) влада се потврђује двотрећинском већином, док у осталих седам простом већином гласова свих посланика). Остаје питање зашто Сарајевски кантон у коме је прије рата живјело готово већински српско становништво нема модел легитимног представљања српског народа и могућности двотрећинског избора кантоналне владе.

7. ИЗВРШНА ВЛАСТ У БРЧКО ДИСТРИКТУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

У правном смислу, дистрикт је одређени дио земље који је из неких посебних потреба или разлога одвојен од њене цјелине и налази се у специфичном правном режиму, обично уживајући посебан (специјалан) правни положај и статус. Дистрикти као дијелови цјелине могу се формирати за задовољавање различитих потреба као што су порези, избори, образовање, безбједност, администрација, правосуђе и др. (Влашки, Врањеш, 2023: 115). У политичком смислу, дистрикт је мјесто посебних политика.

Данашње Брчко дистрикт БиХ је пријератна јединица локалне самоуправе (општина) у саставу Социјалистичке Републике БиХ са око 88.000 становника. Дејтонски мировни споразум је оставио ово подручје спорним и одредио да ће оно бити предмет арбитраже у смислу коначне припадности неком од два ентитета. У марту 1999. године ова територија је коначном одлуком међународног арбитра проглашена дистриктом. Ради се о кондоминијуму (заједничка својина оба ентитета) који је под сувереношћу БиХ. Током 2009. године, донесен је Амандман 1 на Устав БиХ којим је наведена одлука потврђена.

Извршну власт Брчко дистрикта БиХ чине градоначелник и Влада. Градоначелник је шеф Владе, представља и заступа дистрикт, врши извршну власт, проводи законе које доноси Скупштина дистрикта и Парламентарна скупштина БиХ. Градоначелника бира Скупштина дистрикта на мандатни период Скупштине и може бити поново изабран.

Владу чине градоначелник, замјеник градоначелника, главни координатор и шефови одјељења који своје функције обављају у складу са Статутом, законима и етичким кодексом. Одјељења у Влади Брчко дистрикта су: 1) Одјељење за стручне и административне послове; 2) Одјељење за јавну сигурност; 3) Одјељење за пољопривреду, шумарство и водопривреду; 4) Одјељење за привредни развој, спорт и културу; 5) Одјељење за расељена лица, избјеглице и стамбена питања; 6) Одјељење за просторно планирање и имовинско-правне послове; 7) Одјељење за образовање, 8) Одјељење за комуналне послове; 9) Одјељење за јавне послове; 10) Одјељење за здравство и остале услуге; 11) Одјељење за јавни регистар и 12) Одјељење за европске интеграције и међународну сарадњу. Поред одјељења, у организационој структури Владе Брчко дистрикта БиХ, налази се и Канцеларија градоначелника Брчко дистрикта БиХ. Сједиште Владе Брчко дистрикта је у граду Брчко.

Влада је дужна да остварује сарадњу са институцијама Босне и Херцеговине, ентитетима, Скупштином Дистрикта, судовима и другим органима и институцијама Дистрикта. Ова сарадња се остварује у складу са Статутом, законима и другим прописима.

Влада Брчко дистрикта има следеће надлежности: 1) проводи политике Дистрикта и извршава законе, друге прописе и опште акате у складу са Статутом Дистрикта; 2) одобрава нацрте закона и друге прописе које градоначелник предлаже Скупштини на усвајање; 3) доноси приједлог буџета, 4) доноси акте о критеријима и начину додјеле грантова; 5) изјашњава се о нацртима закона, других прописа или општих аката које је Скупштини поднио други предлагач; 6) доноси правне акте како би се извршили закони; 7) одобрава извјештај о раду и програм рада Владе; 8) формира радна тијела из своје надлежности и 9) обавља и друге послове у складу са Статутом и законом (Закон о Влади Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, 2023: чл. 10).

Акти које Влада Брчко дистрикта доноси су одлуке, правилници и закључци. Прописивање мјера и уређивање других питања из надлежности Владе се врши одлукама. Разрађивање одредби закона и других прописа ради њиховог извршавања се врши правилницима. Дефинисање конкретних мјера, као и радних задатака за одјељења и друга тијела управе за њихова извршења се врше закључцима.

Влада акте доноси на два начина. Први начин је тропетинска већина гласова од укупног броја чланова Владе. И то када се одлучује о: 1) годишњем буџету Дистрикта или о његовим евентуалним измјенама; 2) о нацртима закона из области образовања, религије, језика и културе; 3) о просторно-планској документацији и о нацртима закона и другим питањима о којима одлучује Скупштина и 4) када доноси пословник о свом раду. Други начин доношења аката је простом већином гласова присутних чланова Владе о осталим питањима из надлежности Владе (Закон о Влади Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, 2023: чл. 14).

Чланове Владе бира или смјењује градоначелник, који је, како је већ наведено, члан Владе. Градоначелник, када изабере кандидата за члана Владе, дужан је обавијестити Скупштину о својој одлуци. Уколико Скупштина није ставила вето на такву одлуку, одлука о избору кандидата ће ступити на снагу након 15 дана. Ступањем на снагу, чланови Владе и градоначелник полажу заклетву. Престанак функције градоначелника и чланова Владе прије истека мандата се може десити подношењем њихове оставке. Градоначелник подноси

оставку Скупштини, а чланови Владе своју оставку подносе градоначелнику. У случају оставке градоначелника, чланови Владе настављају обављати своје функције док се не изабере нови градоначелник. А у случајевима када члан Владе поднесе оставку, у року од 15 дана се мора изабрати нови члан. Поред подношења оставке, мандат може престати и истеком периода на који су изабрани, разрешењем због сукоба интереса, престанком мандата у случају доношења правоснажне пресуде у кривичном поступку којим се градоначелник или члан Владе оглашава кривим и напосљетку, мандат престаје у случају смрти, дуготрајне болести или губитка пословне способности.

8. ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА

Извршна власт у Босни и Херцеговини је организована на нивоу заједничких институција, ентитета и кантона. Локални ниво организовања (општине и градови) нисмо разматрали јер се на тим нивоима организују стручни и извршилачки послови па не можемо говорити о извршној функцији власти у правом смислу.

Извршну власт на нивоу институција БиХ чини трочлано предсједништво као колективни шеф државе и Савјет министара. Устав БиХ даје Предсједништву снажна овлашћења што укључује и предлагање буџета, ратификацију међународних споразума, вођење спољне и одбрамбене политике као и многе друге надлежности које су више иманентне владама. Савјет министара је према Уставу БиХ заправо помоћни орган Предсједништва и предвиђено је постојање само два министарства (спољних и економски послова). Данас Савјет министара има предсједавајућег и девет министарстава. Производ је то дугогодишњег преноса надлежности и наметања надлежности од стране међународне заједнице и ОХР-а али и захтјева тзв. европских интеграција БиХ.

Република Српска је унитаран ентитет са свим елементима државности и њена извршна власт се огледа у постојању директно бираног предсједника и снажној влади. Ради се о моделу бицефалне егзекутиве који постоји од настанка Републике Српске и који показује значајну стабилност и отпорност. Насупрот, Федерација БиХ има посредно бираног предсједника и потпредсједнике Федерације, с једне и њихова снажна овлашћења у извршној власти, с друге стране. Таква опција често доводи до блокаде и нефункционисања извршне власти у Федерацији БиХ.

Извршна власт на нивоу кантона обухвата десет влада и чак 95 министарстава. Потпуно је изван надлежности Владе Федерације БиХ.

У раду је дат преглед извршне власти у Босни и Херцеговини са организационог (формалног) и функционалног (материјалног) становишта. Темељно су анализирани сви нивои почевши од нивоа заједничких институција, преко ентитета па до кантона, а разматрана је извршна власт и Брчко дистрикта БиХ.

Рад је потврдио како основну тако и разрађујуће хипотезе. Конкретно, потврђено је становиште да је извршна власт у Босни и Херцеговини асиметрична, предимензионисана, а њен капацитет за обављање функција владе (врхунско политичко управљање заједницом)

и координациону улогу у систему јавне управе није уједначен. У том смислу, говоримо о јакој функцији Предсједништва БиХ, Владе Републике Српске и кантоналних влада. С друге стране, Савјет министара је ојачан организационо у постдејтонској структури БиХ, највећим дијелом насилним интервенцијама Високих представника у БиХ који су злоупотребом тзв. бонских овлашћења стварали органе извршне и управне власти ”отимајући” ентитетске надлежности те тако довели до хиперпродукције нефункционалних субјеката. У стварности, креирана је ситуација у којима постоје министарства у Савјету министара која (сва изузев спољних послова и дијелом спољне трговине) имају улогу прилично неоперативне координације и надлежности које немају субјективитета. У суштини, ради се о министарствима чије надлежности зависе увелико од ентитета и без којих би БиХ могла функционисати. Узму ли се у обзир самосталне агенције, заводи, дирекције, секретаријати и други управни органи на нивоу заједничких институција (од којих је чак 54 њих директно потчињено Савјету министара) стиче се слика предимензионисаности.

Док је Република Српска унитаран ентитет са елементима државности и са перфектно постављеним системом бицефалне егzekутиве, са директно браним предсједником Републике, Федерација је сложен ентитет у којем Влада Федерације БиХ дијели надлежност са кантонима и са посредно браним предсједником Федерације БиХ те је у честим застојима и блокадама, о чему говори и чињеница да у прошлом изборном периоду (2018-2022) није ни изабрана. До избора предсједника и потпредсједника Федерације БиХ веома се тешко долази, а интервенцијом Кристијана Шмита у Изборни закон БиХ избор ових органа је потпуно депласиран и садржи норме које заобилазе највећи дио парламентарне структуре чиме се легитимитет предсједника и потпредсједника овог ентитета потпуно поткопава.

Апсурдност кантоналне извршне структуре није потребно посебно објашњавати. Тако један мали кантон (Босанско-подрињски) са мање од 23. 000 становника у чији састав улазе три мале сиромашне општине (Горажде, Устиколина и Пале-Прача) има премијера и осам министарстава, четири скупштине са око 60 представника те више од 30 различитих јавних институција. По истом основу у Федерацији БиХ егзистира 111 министарстава и исто толико министара, што систем чини немогућим и економски неодрживим. Кантоналне владе је због блокаде избора кантоналних скупштина у Федерацији БиХ често немогуће

формирати. Дакле, извршна власт на кантоналном нивоу је функционално и организационо увећана и неуједначена што најчешће не одговара реалним потребама друштвеног живота.

Имајући у виду сложену државну структуру и расподелу надлежности у Федерације БиХ, извршна власт на федералном нивоу је поткапацитирана у односу на извршну власт у Републици Српској али и у односу на кантоне чиме је овај ентитет добио својство асиметричне и специфичне федерације.

Правним насиљем ОХР-а, изговором потреба европских интеграција, у БиХ је створен нефункционалан систем постдејтонске концепције извршне власти што се показало посебно изражајно код успостављања механизма координације европских интеграција али и многих других питања. Стога, дејтонски успостављен систем извршне власти у БиХ са минимум заједничких надлежности и реформом извршне власи у Федерацији БиХ постаје императив будућих реформских процеса.

9. ЛИТЕРАТУРА

ТЕОРИЈСКИ ИЗВОРИ

1. Aristotel, *Politika*, prevod Tomislav Ladan, Globus, Zagreb, 1988.
2. Балинт Пастор, *Контрола рада владе на пленарним седницама с посебним освртом на посланичко питање и интерпелацију у парламентарном систему Србије и Мађарске (мастер рад)*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2011.
3. Владе Симовић, *Народ, партије и демократија у Босни и Херцеговини*, Факултет политичких наука, Бања Лука, 2019.
4. Горан Марковић, *Уставни лавиринт - Апорије политичког система Босне и Херцеговине*, Службени гласник Републике Србије, Београд, 2021.
5. Дарко Голић, *Уставноправни положај председника Републике Српске у светлу упоредног права*, Страни правни живот, год. LXV бр. 2/2021.
6. Драган Д. Гостовић, *Извршна власт као државна функција*, Алтера Београд, Београд, 2006.
7. Драган Чорбић, Славиша Ковачевић, *Политички систем*, Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Нишу, Ниш, 2014.
8. Жељко Иваниш, Мирослав Младеновић, Зоран Драгишић, *Политички систем*, Факултет цивилне одбране Универзитета у Београду, Београд, 2006.
9. Зорица Радовић, *Нормативна делатност извршне власти*, 1989.
10. Иван Вукадин, Гордана Иличић и Иван Ћубела, *Изборна реформа у Босни и Херцеговини и ставови Хрвата о изборноме легитимитети*, Свеучилиште у Мостару, Филозофски факултет, 2021.
11. Иво Крбек, *Управно право*, Тисак и наклада Југословенске штампе, Загреб, 1929.
12. Касим Трнка, *Уставно право - друго измијењено и допуњено издање*, Факултет за јавну управу, Сарајево, 2006.
13. Марко Станковић, *Институције политичког система*, Правни факултет, Београд, 2023.
14. Милан Благојевић, *Основи општег уставног права*, Универзитет ПИМ, Бања Лука, 2022.
15. Mathiot Andre, *Institutions politiques comparees, le pouvoir exccutif dans les democratics d'Occident*, Paris, 1968.
16. Maurice Hauriou, *Precis de droit constitutionnel*, Paris, 1923.

17. Невенко Врањеш, Бојан Влашки, *Организација и положај управе на простору Босне и Херцеговине у периоду владавине Османског царства*, Анали правног факултета Универзитета у Зеници, Зеница, 2023.
18. Невенко Врањеш, *Политички систем Босне и Херцеговине и Републике Српске*, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2024.
19. Невенко Врањеш, *Положај службеничког система у реформи јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2015.
20. Петар Кунџић, *Управно право - друго измијењено и допуњено издање*, Правни факултет и Управа за полицијско образовање, Бања Лука, 2010.
21. Радивој Степанов, *Увод у политику и политички систем*, Филозофски факултет, Нови Сад, 2008.
22. Рајко Кузмановић, *Уставно право, четврто измијењено и допуњено издање*, Факултет пословне економије, Бања Лука, 2006.
23. Ратко Марковић, *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980.
24. Ријад Јолдић, *Уставноправни положај извршне власти у Федерацији Босне и Херцеговине*, Зборник радова Правног Факултета у Тузли, 2019.
25. Срђан Благојевић, *Политички систем*, Универзитет одбране, Војна академија, Београд, 2018.
26. Џон Лок, *Две расправе о влади I-2*, Младост, Београд, 1978.

ПОЗИТИВНОПРАВНИ ИЗВОРИ

1. *Закон о Влади Унско-санског кантона*, Службени гласник Унско-санског кантона, бр. 5/08.
2. *Закон о Влади Брчко дистрикта Босне и Херцеговине*, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, бр. 22/18, 49/18, 8/19, 10/19 и 32/19.
3. *Закон о Влади Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08.
4. *Закон о Влади Тузланског кантона*, Службене новине Тузланског кантона, бр. 17/00, 1/05, 11/06, 13/11 и 15/17.
5. *Закон о Влади Херцеговачко-неретванског кантона*, Службене новине Херцеговачко-неретванског кантона, бр. 3/07 и 5/09.

6. *Закон о министарствима и другим органима управе БиХ*, Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 5/2003, 42/2003, 26/2004, 42/2004, 45/2006, 88/2007, 35/2009, 59/2009, 103/2009, 87/2012, 6/2013, 19/2016, 83/2017.
7. *Закон о одбрани БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 88/05.
8. *Закон о републичкој управи*, Службени гласник Републике Српске бр. 115/2018
9. *Закон о Савјету министара БиХ*, Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 38/2002, 30/2003, 42/2003, 81/2006, 76/2007, 81/2007 и 24/2008.
10. *Закон о управи БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 32/2002, 102/2009 и 72/2017.
11. *Пословник о раду скупштине Жупаније Посавске*, Народне новине Жупаније Посавске, бр. 15/22.
12. *Пословник о раду Предсједништва БиХ*, Службени гласник БиХ, број 10/13 и 32/13.
13. *Пословник о раду Савјета министара Босне и Херцеговине*, Службени гласник БиХ, бр. 107/03.
14. *Пословник о раду Скупштине Зеничко-добојског кантона*, Службене новине Зеничко-добојског кантона, бр. 10/23.
15. *Пословник о раду Скупштине Унско-Санског кантона*, Службени гласник Унско-санског кантона, бр. 5/04.
16. *Пословник скупштине Босанско-подрињског кантона*, Службене новине Босанско-подрињског кантона Горажде, бр. 67/18.
17. *Пословник Скупштине Западнохерцеговачке жупаније*, Народне новине Жупаније Западнохерцеговачке, бр. 14/98.
18. *Пословник Скупштине кантона Сарајево*, Службене новине Кантона Сарајево 25/10, 14/11, 19/11, 7/12, 26/12.
19. *Пословник скупштине Средњобосанског кантона*, Службене новине Средњобосанског кантона, бр. 100/13.
20. *Пословник скупштине Тузланског кантона*, Службене новине Тузланског кантона, бр. 7/19.
21. *Пословник скупштине Херцегбосанске жупаније*, Народне новине Херцегбосанске Жупаније, бр. 6/98.
22. *Пословник скупштине Херцеговачко-неретванске жупаније (кантона)*, Народне новине Херцеговачко-неретванске жупаније-кантона, бр. 1/98.
23. *Устав БиХ*, Уставни суд БиХ, Сарајево, 1995.
24. *Устав Жупаније Западнохерцеговачке*, Народне новине Жупаније Западнохерцеговачке, бр. 1/96.

25. *Устав Жупаније Посавске*, Народне новине Жупаније посавске, бр. 15/2023.
26. *Устав Зеничко-добојског кантона*, Службене новине Федерације БиХ, бр. 7/96 и "Службене новине Зеничко-добојског кантона", бр. 1/96, 10/00, 8/04, 10/04 и 10/04.
27. *Устав Кантона Сарајево*, Службене новине Кантона Сарајево, бр. 1/1996.
28. *Устав Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, бр. 21/92 - пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05.
29. *Устав Средњобосанског кантона*, Службене новине Средњобосанског кантона, бр. 1/97, 7/98, 5/97, 6/97, 2/98, 8/98, 10/00, 8/03, 2/04 и 14/04.
30. *Устав Унско-санског Кантона*, Службени гласник Унско-санског кантона, бр. 1/04 и 11/04.
31. *Устав Федерације Босне и Херцеговине*, Службене новине ФБиХ, бр. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 и 88/08.
32. *Устав Херцегбосанске жупаније*, Народне новине ХБЖ, бр. 3/96.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

1. Предсједништво Босне и Херцеговине,
<http://www.predsjednistvobih.ba/default.aspx?pageIndex=1&langTag=bs-BA>, приступљено: 25.08. 2024. године.
2. Савјет Министара Босне и Херцеговине,
https://www.vijeceministara.gov.ba/Default.aspx?langTag=sr-SP-Cyrl&template_id=91&pageIndex=1, приступљено: 25.08. 2024. године.
3. Предсједник Републике Српске, <https://www.predsjednikrs.rs/sr/>, приступљено: 25.08. 2024. године.
4. Влада Републике Српске, <https://vladars.rs/sr-sp-cyrl/Pages/default.aspx>, приступљено: 25.08. 2024. године.
5. Предсједник Федерације Босне и Херцеговине, <https://www.predsjednikfbih.gov.ba>, приступљено: 25.08. 2024. године.
6. Влада Федерације Босне и Херцеговине, <https://fbihvlada.gov.ba>, приступљено: 25.08. 2024. године.

7. Влада Брчко дистрикт Босне и Херцеговине, <http://www.vlada.bdcentral.net>,
<http://www.vlada.bdcentral.net>.

ОСНОВНИ ПОДАЦИ О КАНДИДАТУ

Милорад Ђурђевић је рођен у Бањој Луци, 07.11.1988. године. Основну школу је завршио у Трну, у Лакташима, а средњу Економску школу у Бањој Луци. Дипломирао је на Економском факултету Универзитета за пословни инжењеринг и менаџмент у Бањој Луци и стекао звање дипломирани економиста. Мастер студије студијског програма Политикологија на усмјерењу Јавна управа и јавне политике на Факултету политичких наука Универзитета у Бањој Луци уписао је академске 2020/2021. године.

Кроз дугогодишње радно искуство, упознао се са начином рада и функционисања јавне управе у институцијама Републике Српске и БиХ. Био је запослен у Министарству финансија Републике Српске, Кабинету предсједавајућег Савјета министара БиХ, Министарству финансија и трезора БиХ, а тренутно је запослен у Управи за индиректно опорезивање БиХ, гдје обавља дужност шефа Кабинета директора.

Говори енглески језик.

УНИВЕРЗИТЕТУ У БАЊОЈ ЛУЦИ
ПОДАЦИ О АУТОРУ ОДБРАЊЕНОГ МАСТЕР/МАГИСТАРСКОГ РАДА

Име и презиме аутора мастер/магистарског рада: Милорад Ђурђевић;

Датум, мјесто и држава рођења аутора: 07.11.1988. године, Бања Лука, Босна и Херцеговина`;

Назив завршеног факултета/Академије аутора и година дипломирања: Економски факултет, Универзитет за пословни инжењеринг и менаџмент Бања Лука, дана 12.12.2012. године;

Датум одбране завршног/дипломског рада аутора: 12.12.2012. године;

Наслов завршног/дипломског рада аутора: „Мултинационалне корпорације у процесу глобализације са посебним освртом на пословну дипломатију“;

Академско звање коју је аутор стекао одбраном завршног/дипломског рада: Дипломирани економиста - 240 ECTS;

Академско звање које је аутор стекао одбраном мастер/магистарског рада: Мастер политикологије – 300 ECTS – Јавне службе и администрација;

Назив факултета/Академије на коме је мастер/магистарски рад одбрањен: Факултет политичких наука, Универзитет у Бањој Луци;

Наслов мастер/магистарског рада и датум одбране: „Извршна власт у Босни и Херцеговини“, датум одбране: 23.09.2024. године;

Научна област мастер/магистарског рада према CERIF шифрарнику: Политичке и управне науке (S 170);

Имена ментора и чланова комисије за одбрану мастер/магистарског рада:

1. Проф. др Мања Ђурић Џакић, председник Комисије;
2. Проф. др Невенко Врањеш, члан-ментор;
3. Проф. др Владе Симовић, члан;

У Бањој Луци, дана 25.09.2024. године;



Проф. др Ранка Перић Ромић

Универзитет у Бањој Луци
Факултет политичких наука

Комисија за оцјену и одбрану завршног рада на другом циклусу студија

УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

ПРИМЉЕНО: 03. 09. 2024

1076/24

НАУЧНО-НАСТАВНОМ ВИЈЕЋУ ФАКУЛТЕТА ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Предмет: Извјештај о оцјени завршног рада на II циклусу студија Студијског програма
Политикологија, усмјерење Јавна управа и јавне политике,
кандидата Милорада Ђурђевића, дипломираног економисте

Научно-наставно вијеће Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци, је на 143. сједници, одржаној 16.05.2022. године, донијело одлуку број 08/3.463-7/22, којом је именovalo Комисију за оцјену и одбрану завршног рада на II циклусу студијског програма Политикологија (мастер студије), под називом „Извршна власт у Босни и Херцеговини“, кандидата Милорада Ђурђевића, у сљедећем саставу:

1. Проф. др Мања Ђурић Џакић, ванредна професорица, ужа научна област Политички систем, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, предсједница Комисије;
2. Проф. др Невенко Врањеш, ванредни професор, ужа научна област Политички систем, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, члан Комисије и ментор;
3. Проф. др Владе Симовић, ванредни професор, ужа научна област Политичка теорија, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, члан Комисије;

Након увида у текст и анализе завршног (мастер) рада кандидата Милорада Ђурђевића, Комисија Научно-наставном вијећу Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци подноси:

ИЗВЈЕШТАЈ

о оцјени урађеног завршног рада на II циклусу студија Студијског програма
Политикологија, усмјерење Јавна управа и јавне политике

ОСНОВНИ ПОДАЦИ О КАНДИДАТУ

Милорад Ђурђевић је рођен у Бањој Луци, 07.11.1988. године. Основну школу је завршио у Трну, у Лакташима, а средњу Економску школу у Бањој Луци. Дипломирао је на Економском факултету Универзитета за пословни инжењеринг и менаџмент у Бањој Луци и стекао звање дипломирани економиста. Мастер студије студијског програма Политикологија на усмјерењу Јавна управа и јавне политике на Факултету политичких наука Универзитета у Бањој Луци уписао је академске 2020/2021. године. Положио је све испите предвиђене наставним планом и програмом остваривши просјечну оцјену 9,80.

Кроз дугогодишње радно искуство, упознао се са начином рада и функционисања јавне управе у институцијама Републике Српске и БиХ. Био је запослен у Министарству финансија Републике Српске, Кабинету предсједавајућег Савјета министара БиХ, Министарству

финансија и трезора БиХ, а тренутно је запослен у Управи за индиректно опорезивање БиХ, гдје обавља дужност шефа Кабинета директора.

Говори енглески језик.

УВОДНИ ДИО ОЦЈЕНЕ ЗАВРШНОГ РАДА

Мастер рад под називом „Извршна власт у Босни и Херцеговини“ написан је на 96 страница текста укључујући насловне стране на српском и енглеском језику, садржај и списак коришћене литературе. Од наведеног броја, главни текст рада написан је на 85 страница.

Рад је систематизован у сљедећих осам поглавља: „Увод“, „Појам власти и извршне власти“, „Положај извршне власти у систему демократске подјеле власти“, „Извршна власт у Републици Српској“, „Извршна власт заједничких институција Босне и Херцеговине“, „Извршна власт у Федерацији Босне и Херцеговине“, „Извршна власт у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине“ и „Закључна разматрања“. На крају рада даје се детаљан попис литературе који обухвата 65 јединица, што укључује теоријске изворе (уџбенике, монографије, научне радове); позитивноправне изворе (уставе, законске и подзаконске акте) и интернет изворе.

Заснивајућа теза мастер рада под називом „Извршна власт у Босни и Херцеговини“ гласи:

Извршна власт у Босни и Херцеговини је асиметрична, предимензионисана, а њен капацитет за обављање функција владе (врхунско политичко управљање заједницом) и координациону улогу у систему јавне управе није уједначен.

Поред наведене хипотезе, у раду су разматране и сљедеће разрађујуће хипотезе:

- Нормативно и функционално Предсједништво БиХ има капацитете за обављање функције владе који нису у потпуности реализовани.
- Савјет министара Босне и Херцеговине нема све елементе владе, а његова улога у систему јавне управе је лимитирана функцијом Предсједништва.
- Имајући у виду уставна рјешења, Предсједник и Влада Републике Српске имају значајну улогу у функционисању јавне управе у Републици Српској.
- Посредан избор предсједника Федерације БиХ значајно лимитира његову улогу у извршној власти.
- Имајући у виду сложену државну структуру и расподјелу надлежности у Федерације БиХ, извршна власт на федералном нивоу је поткапацитирана у односу на извршну власт у Републици Српској.
- Предимензионисаност надлежности Брчко дистрикта које нису у складу са изворним текстом Дејтонског мировног споразума и теоријским карактером јединице локалне самоуправе није праћена адекватним капацитетима Владе Брчко дистрикта.
- Извршна власт на кантоналном нивоу је функционално и организационо увећана и неуједначна што најчешће не одговара реалним потребама друштвеног живота.

Постављени хипотетички оквир кандидат истражује кроз осам поменутих поглавља водећи се принципима научне објективности, неутралности и непристрасности, а користећи одговарајућу методологију и доступну литературу.

Рад почиње представљањем проблема и предмета истраживања, циљева и хипотетичког оквира истраживања те методолошког концепта са набрајањем и образлагањем конкретних истраживачких метода. Увод се заокружује описом научне и друштвене оправданости истраживања.

У другом поглављу рада под насловом **Појам власти и извршне власти** кандидат даје основне теоријске детерминације политиколошких и политичко-системских појмова полазећи од појма власти, моћи, државе и државне власти преко подјеле власти на законодавну, извршну и судску објашњавајући појединачно три наведене функције власти и поредећи њихове међусобне везе и односе па до носиоца извршне власти. У оквиру субјеката извршне власти кандидат анализира теоријске и модерне субјекте извршне власти (Шефа државе и Владу), њихове узајамне везе и односе. Детаљно представљање веза и односа троугла: моћи, власти и државне власти кандидат врши с ослонцем на класичне и савремене теоријске изворе стајући на становиште да је држава главни носилац политичке власти, друштвених процеса и односа и креатор њиховог усмјеравања. Моћ, надаље произилази из власти, сматра кандидат и такође се везује за државу. Затим се говори о државној суверености у контексту власти. Слиједи теоријски осврт на подјелу власти, генезу и потребе подјеле власти те исцрпан опис сваке од функција државне власти понаособ. Поглавље се заокружује анализом субјеката извршне власти које чине шеф државе и влада. Институција шефа државе се анализира кроз предсједника у републикама и суверена у монархијама. У овом сегменту кандидат се концентрише на теоријске и формално-правне детерминанте једног и другог облика владавине без изношења вриједносних судова што је донекле и оправдано будући да се ради задатим моделима који су општеприсутни у политичким системима данашњице. Анализирајући монархије и републике, кандидат ипак долази до закључка да су републике претече монархија, доказујући се као супериорнији облик. Оне то показују по томе што омогућавају изградњу једног конзистентног и кохерентног правног поретка, те омогућавају долазак људима на највишу државну функцију по принципу способности и заслуга, а не насљеђа и предиспонираности поријеклом, закључује кандидат. Најзад, ово поглавље се заокружује теоријском анализом владе. Овде су обухваћени готово сви теоријски и функционални аспекти Владе као што су појам и настанка владе, врсте влада, састав владе, акти и које одговорност владе.

У трећемо поглављу под називом **Положај извршне власти у систему демократске подјеле власти** кандидат даје осврт на функције извршне власти осврћући се на спољну и унутрашњу политику, односе извршне власти према другим гранама власти (скупштини, шефу државе и судству) детаљно се упуштајући у те односе стајући на становиште да је најтјешња веза извршне власти са скупштином али и закључујући да такве везе увелико зависе од облика владавине односно да ли се ради о монархијама или републикама те парламентарном или скупштинском систему владавине.

Четврто поглавље назива **Извршна власт у Републици Српској** је увод у конкретизацију овог рада будући да се прави прелазак са теоријског на конкретан систем. Поглавље до детаља описује положај предсједника Републике Српске и Владе у политичком систему, а с аспекта извршне власти. Код владе се анализира како политичка тако и извршилачка (управна) функција. Кандидат стаје на становиште, да Република Српска има стабилан и перфектно постављен систем извршне власти заснован на систему бицефалне егzekутиве. Конкретније, сматра кандидат, њена извршна власт са позицијом јаког директно бираног предсједника је власт снажног изборног легитимитета која даје већ вишедеценијску стабилност и оперативну функцију Владе.

Пето поглавље рада **Извршна власт заједничких институција Босне и Херцеговине** обухватило је анализу положаја Предсједништва БиХ и Савјета министара БиХ али и припадајућег управног апарата. Кандидат поред систематичног описа положаја, мјеста, улоге и надлежности ових субјеката извршне власти уочава дејтонску и постдејтонску разлику извршне власти овог нивоа аргументовано указујући на осцилације њиховог уставног положаја и дејтонске позиције. Темељно је описан систем доношења одлука са нагласком на механизме ентитетског вета, заштите виталног националног интереса и конкретизовани су нумерички фактори за доношење одлука у овим органима. Сагледавајући надлежности Савјета министара, кандидат закључује, да су оне значајно ширене у односу на дејтонску замисао када је Савјет министара требао обављати углавном спољне и спољнотрговинске послове. Такође,

број управних органа и организација везаних за Савјет министара као органа извршне власти је растао под утицајем разних фактора али на уштрб ентитетских надлежности, што кандидат, чини се, аргументовано перципира као у свијету невиђено правно насиље. Анализирани су и међусобни односи и везе између извршне и законодавне власти на нивоу БиХ. У том сегменту, кандидат указује на систем нарушене равнотеже односа између извршне и управне власти због велике пролиферације органа управе на нивоу БиХ.

Шесто поглавље посвећено је **Извршној власти у Федерацији БиХ**. У оквиру овог поглавља кандидат се исцрпно бави предсједником и потпредсједницима Федерације, Владом Федерације БиХ и владама кантона. Поглавље је обимно и кандидат је извршио чврст и темељан системски приступ овој структури стајући на становиште да се ради о изнимно компликованом систему односа у систему извршне власти овог ентитета. Посебно скреће пажњу на нефункционалност наметнутих рјешења постизборног формирања извршне па и законодавне власти у Федерацији БиХ од стране нелегалног и нелегитимног високог представника Кристијана Шмита. Указује се и на неодрживост извршне власти кантона, њену асиметричност и нефункционалност. И овде кандидат врши конкретна тумачења на бази примјера и реалних правнополитичких ситуација. Сва министарства у Федерацији БиХ су јасно и прецизно наведена (посебно у свих десет кантона) што представља значајан елемент кодификације.

Најзад, седмо поглавље је наслова **Извршна власт у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине**. У овом поглављу кандидат најприје заузима стајалиште о правном положају Дистрикта тврдећи да се ради се о кондоминијуму (заједничка својина оба ентитета) који је под сувереношћу БиХ. Надаље, поглавље описује Владу Брчко дистрикта БиХ као и њену функционалну димензију. Обрадом ове материје рад је закржжен у смислу аутентичне енумерације органа извршне власти у БиХ.

На крају, поглавље **„Закључна разматрања“** представља резиме рада у којем је кандидат изнио налазе и закључке до којих је у истраживању дошао, изведене из свеобухватног теоријског и емпиријског проучавања извршне власти у Босни и Херцеговини. Исто тако, сумирани су, синтетизовани и наглашени најважнији ставови који се односе на истраживање ове тематике у цјелини. Кандидат је потврдио полазно становиште да је извршна власт у Босни и Херцеговини асиметрична, предимензионисана, а њен капацитет за обављање функција владе (врхунско политичко управљање заједницом) и координациону улогу у систему јавне управе није уједначен. Утврдио је снажну функцију Предсједништва БиХ, Владе Републике Српске и кантоналних влада. С друге стране, Савјет министара, сматра кандидат, ојачан је организационо у постдејтонској структури БиХ, највећим дијелом насилним интервенцијама Високих представника у БиХ који су злоупотребом тзв. бонских овлашћења стварали органе извршне власти и органе управне „отимајући“ ентитетске надлежности те тако довели до хиперпродукције нефункционалних субјеката. У стварности, наводи кандидат, креирана је ситуација у којима постоје министарства у Савјету министара имају улогу прилично неоперативне координације и надлежности које немају субјективитета. У суштини, ради се о министарствима чије надлежности зависе увелико од ентитета и без којих би БиХ могла функционисати, закључује кандидат. Узму ли се у обзир самосталне агенције, заводи, дирекције, секретаријати и други управни органи на нивоу заједничких институција (од којих је чак 54 њих директно потчињено Савјету министара) стиче се слика предимензионисаности извршне власти у Босни и Херцеговини. Надаље, закључује да се до избора предсједника и потпредсједника Федерације БиХ веома тешко долази, а интервенцијом Кристијана Шмита у Изборни закон БиХ избор ових органа је потпуно депласиран и садржи норме које заобилазе највећи дио парламентарне структуре чиме се легитимитет предсједника и потпредсједника овог ентитета потпуно поткопава, закључује кандидат. Наводи се и примјер апсурдних димензија кантоналне власти на приказу случаја Босанско-подрињског кантона. Закључивање се исцрпљује ставом аутора да је правним насиљем ОХР-а, изговором потреба европских интеграција, у БиХ створен нефункционалан систем постдејтонске концепције извршне власти што се показало посебно изражајно код успостављања механизма координације европских

интеграција али и многих других питања. Стога, дејтонски успостављен систем извршне власти у БиХ са минимум заједничких надлежности и реформом извршне власти у Федерацији БиХ постаје императив будућих политичких процеса, сматра аутор.

СТРУКТУРА ЗАВРШНОГ РАДА

Структуру рада под називом „Извршна власт у Босни и Херцеговини” кандидата Милорада Ђурђевића, чине следећи дијелови (поглавља):

1. Увод
2. Појам власти и извршне власти
3. Положај извршне власти у систему демократске подјеле власти
4. Извршна власт у Републици Српској
5. Извршна власт заједничких институција Босне и Херцеговине
6. Извршна власт у Федерацији Босне и Херцеговине
7. Извршна власт у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине
8. Закључна разматрања

ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА ЗАВРШНОГ РАДА

Предмет истраживања у раду је извршна власт у Босни и Херцеговини са организационог (формалног) и материјалног (функционалног) аспекта.

Конкретније, рад сагледава извршну власт на нивоу заједничких институција Босне и Херцеговине (Предсједништво БиХ и Савјет министара БиХ), на нивоу ентитета: Република Српска (Предсједник Републике Српске и Влада Републике Српске) и Федерација Босне и Херцеговине (Предсједник Федерације БиХ и Влада Федерације БиХ) те на нивоу свих десет кантона (кантоналне владе) као и Брчко дистрикт БиХ (градоначелник и Влада). Кандидат као проблем истиче чињеницу, да у Босни и Херцеговини, поред сложене организационе структуре проблем представља и преобимна административна структура која ствара велики економски терет. Администрација се јавља на најмање четрнаест, углавном хоризонталних нивоа (институције БиХ, два ентитетска, десет кантоналних и на нивоу Брчко дистрикта БиХ). У БиХ сваки од организационих нивоа има посебну управну структуру тако да земља са мање од 3.5 милиона становника има 136 министарстава, преко 1000 јавних установа, преко 300 управних организација, 145 јединица локалне самоуправе и многе друге субјекте јавне управе. У том смислу, посебно је важно размотрити организацију и функционисање извршне власти на свим нивоима њеног организовања. Највећи дио управне структуре концентрисан је у Федерацији БиХ и на нивоу заједничких институција БиХ, док Република Српска има само неопходну структуру извршне па самим тиме и управне власти али трпи последице такве структуре кроз финансијска издвајања, механизам координације у процесу европских интеграција, непотребне уступке у реформским захватима и сл.

Овим истраживањем је, између осталог, приказано тренутно стање извршне власти у Босни и Херцеговини. Полазећи од методолошког приступа, предмет истраживања је одређен као истраживање заправо значајног сегмента политичког система Републике Српске и Босне и Херцеговине.

МЕТОДЕ КОРИШЋЕНЕ У ЗАВРШНОМ РАДУ

У овом раду, који је теоријског карактера, користиле су се различите научне методе које су омогућиле потпуније и релевантније информације о прихватању постављене основне хипотезе и њених помоћних постулата.

Имајући у виду да је рад бити претежно теоријског, али једним дијелом и емпиријског карактера у раду су конкретно коришћене следеће методе:

- Анализа садржаја и нормативни метод коришћени су приликом анализе теоријских извора, а потом и уставних, законских и подзаконских рјешења.
- Дедуктивни метод је коришћен у погледу сагледавања усклађености постојећих рјешења у погледу изврше власти у БиХ са теоријским моделима.
- Индуктивна метода је коришћена у контексту извођења закључака у погледу функционалности и оперативности извршне власти у БиХ као носиоца функција владе и координатора у систему јавне управе, а на основу емпиријских показатеља.
- Компаративни метод је коришћен за сагледавање унутрашњих рјешења у Босни и Херцеговини на различитим нивоима организовања извршне власти.
- Најзад, метод синтезе је коришћен за извођење релевантних теоријских закључака.

РЕЗУЛТАТИ И НАУЧНИ ДОПРИНОС ЗАВРШНОГ РАДА

Научна сазнања о овој проблематици дају допринос развоју изучавања политичког система Републике Српске и Босне и Херцеговине. Сазнања до којих се долази у оваквим истраживачким радовима могу да доведу до отклањања постојећих недостатака и да допринесу изградњи ефикаснијег политичког система.

Недостатак научне литературе у области организације и функционисања извршне власти у Босни и Херцеговини је примјетан. Из тог разлога први научни допринос је надомјештање недостатка извора у овој значајној области. Још један битан научни допринос јесте да се овим истраживањем врши провјера и утврђивање стварног стања у коме се извршна власт налази кроз однос дејтонске и постдејтонске концепције извршне власти у Босни и Херцеговини.

Друштвена оправданост истраживања огледа се прије свега у употребљивости резултата научног истраживања за сагледавање и унапређење извршне власти у Босни и Херцеговини на свим нивоима њеног организовања. Такође, шири концентрични круг друштвене оправданости предложене теме може се лоцирати у контекст побољшања функционисања система јавне управе у Босни и Херцеговини.

ЗАКЉУЧАК И ПРИЈЕДЛОГ

Комисија сматра да је кандидат Милорад Ђурђевић провео истраживање у складу са пријављеном темом и да његов рад садржи све елементе професионално урађеног завршног рада на студијама II циклуса студијског програма Политикологије Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци.

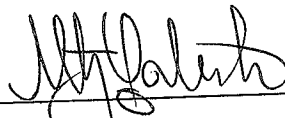
Комисија сматра да је тема обрађена у складу са прописаним методолошким стандардима израде научних радова II циклуса студија. Истраживање је урађено у складу са постављеним циљевима и као такво задовољава одговарајуће научне критеријуме.

Увидом у рад и осталу приложу документацију закључујемо, да кандидат Милорад Ђурђевић испуњава све законске услове за одбрану мастер рада. Због тога, Комисија Научно-наставном вијећу Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци, предлаже да се

кандидату Милораду Ђурђевићу одобри јавна одбрана завршног рада под називом „Извршна власт у Босни и Херцеговини”.

КОМИСИЈА:

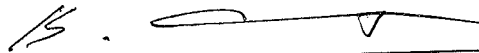
1. Проф. др Мања Ђурић Џакић, ванредна професорица, ужа научна област Политички систем, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, предсједница Комисије;



2. Проф. др Невенко Врањеш, ванредни професор, ужа научна област Политички систем, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, члан Комисије и ментор;



3. Проф. др Владе Симовић, ванредни професор, ужа научна област Политичка теорија, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, члан Комисије;



Бања Лука, 02.09.2024. године



Број:08/1.1070/24

Датум:02.09.2024.

На основу члана 3. Правилника о поступку провјере оригиналности завршних радова студената на II и III циклусу студија Универзитета у Бањој Луци број 02/04-3.121-3/23 од 26.01.2023. године издаје се

УВЈЕРЕЊЕ

Овим се потврђује да је мастер рад кандидата **Милорада Ђурђевића** под називом „Извршна власт у Босни и Херцеговини“ провјерен путем званичног софтвера за откривање плагијата дана 02.09.2024. године.

Шеф Библиотеке

Кинг Јујер



Продекан за научноистраживачки рад

ДОСТАВЉЕНО:

- Ментору
- А/А

Изјава о идентичности штампане и електронске верзије
мастер/магистарског рада

Име и презиме аутора МИЉОРАД ЂУРЂЕВИЋ
Наслов рада ИЗВРШНА ВЛАСТ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ
Ментор проф. др НЕВЕНКО БРАВЕЦ

Изјављујем да је штампана верзија мог мастер/магистарског рада идентична електронској верзији коју сам предао/ла за дигитални репозиторијум Универзитета у Бањој Луци.

У Бањој Луци 03.02.2021.

Потпис кандидата

M. Djurdjevic.

Изјава којом се овлашћује ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА факултет/ Академија умјетности
Универзитета у Бањој Луци да мастер/магистарски рад учини јавно доступним

Овлашћујем ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА факултет/ Академију умјетности Универзитета у Бањој
Луци да мој мастер/магистарски рад, под насловом

ИЗВРШНА ВЛАСТ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

који је моје ауторско дјело, учини јавно доступним.

Мастер/магистарски рад са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату,
погодном за трајно архивирање.

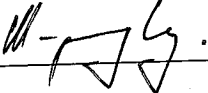
Мој мастер/магистарски рад, похрањен у дигитални репозиторијум Универзитета
у Бањој Луци, могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце
Креативне заједнице (*Creative Commons*), за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
- ☒ 2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство - некомерцијално - без прераде
4. Ауторство - некомерцијално - дијелити под истим условима
5. Ауторство - без прераде
6. Ауторство - дијелити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је
на полеђини листа).

У Бањој Луци 03.02.2025.

Потпис кандидата



Изјава 1

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је
мастер/магистарски рад

Наслов рада ИЗВРШНА ВЛАСТ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ
Наслов рада на енглеском језику THE EXECUTIVE POWER IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

- ☒ резултат сопственог истраживачког рада,
- ☒ да мастер/магистарски рад, у цјелини или у дијеловима, није био предложен за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- ☒ да су резултати коректно наведени и
- ☒ да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

У Бањој Луци 03.01.2017

Потпис кандидата

