

**DRŽAVNI ORGANI NADLEŽNI ZA VOĐENJE VANJSKE POLITIKE
BOSNE I HERCEGOVINE**

**STATE AUTHORITIES RESPONSIBLE FOR FOREIGN POLICY OF
BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Pregledni znanstveni članak

*Doc. dr. Željko Petrović**

Sažetak

Okončanjem hladnog rata i raspadom SFRJ države nastale na njenom prostoru, a među njima i Bosna i Hercegovina, započele su redefiniranje svoje vanjske politike. Bosnu i Hercegovinu sa stajališta međunarodnog prava svakako možemo smatrati međunarodno priznatom državom, koja surađuje u međunarodnim, odnosno bilateralnim, regionalnim i globalnim okvirima, te uređuje ugovorne i odnose druge prirode, sa državama i međunarodnim organizacijama. U federalnim državama po pravilu vođenje vanjske politike povjerava se centralnim organima, takav je slučaj i u Bosni i Hercegovini gdje je nadležnost za vođenje vanjske politike data prvenstveno Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, kao zajedničkom organu Bosne i Hercegovine. Današnje doba u mnogim zemljama donosi niz novina u pogledu vođenja vanjske politike i samih nadležnosti, ali Bosna i Hercegovina i ovdje ima niz specifičnosti. Vrijeme je u kojem države treba da se bore za što bolju integraciju, uz što stabilniji način očuvanja nacionalnog suvereniteta i uopće državnog subjektiviteta. U Bosni i Hercegovini praktično i država i entiteti imaju svoju vanjsku politiku i pored činjenice da postoje državni organi na razini Bosne i Hercegovine koji su nadležni za njeno vođenje. U okolnostima kada se učestvovanje u međunarodnim odnosima postavlja kao imperativ, Bosna i Hercegovina dozvoljava unutarnje sukobe izazvane raspodjelom vlasti koji se održavaju i na samo vođenje vanjske politike. U radu je izvršena analiza državnih organa Bosne i Hercegovine nadležnih za vođenje vanjske politike sa ukazivanjem na specifičnosti koje postoje u tom pogledu i osvrtom na samu vanjsku politiku Bosne i Hercegovine.

* Visokoškolska ustanova „Banja Luka College“, Banja Luka, e-mail: petrovicz@yahoo.com.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, vanjska politika, državni organi, diplomatija, nadležnosti.

Abstract

With the end of the Cold War and the disintegration of the SFRY, the states that emerged on its territory, including Bosnia and Herzegovina, began to redefine their foreign policy. From the point of view of international law, we can certainly consider Bosnia and Herzegovina as an internationally recognized state, which cooperates in international, ie bilateral, regional and global frameworks, and regulates contractual and other relations, with states and international organizations. In federal states, as a rule, foreign policy is entrusted to central authorities, as is the case in Bosnia and Herzegovina, where the authority to conduct foreign policy is given primarily to the Presidency of Bosnia and Herzegovina, as a joint body of Bosnia and Herzegovina. Today's era in many countries brings a number of innovations in terms of conducting foreign policy and the competencies themselves, but Bosnia and Herzegovina has a number of specifics here as well. It is a time when states should fight for the best possible integration, with the most stable way of preserving national sovereignty and state subjectivity in general. In Bosnia and Herzegovina, practically both the state and the entities have their own foreign policy, despite the fact that there are state bodies at the level of Bosnia and Herzegovina that are responsible for its management. In circumstances where participation in international relations is set as an imperative, Bosnia and Herzegovina allows for internal conflicts caused by the distribution of power, which are maintained on the very conduct of foreign policy. The paper analyzes the state bodies of Bosnia and Herzegovina responsible for conducting foreign policy with an indication of the specifics that exist in this regard and a review of the foreign policy of Bosnia and Herzegovina.

Key words: Bosnia and Herzegovina, foreign policy, state authorities, diplomacy, competencies.

1. UVOD

Vanjska politika predstavlja ukupno djelovanje države u međunarodnim odnosima, u njenim odnosima sa drugim državama, odnosno međunarodnim organizacijama. Te aktivnosti obuhvaćaju političke, sigurnosne, ekonomske i druge odnose u koje neka država ili drugi međunarodni subjekt svojim djelovanjem, akcijama i aktivnostima ulazi sa vanjskim svijetom, rukovodeći se vlastitim unutarnjim i vanjskim interesima, u okviru postojećeg sustava odnosa u međunarodnoj zajednici. Vanjska politika prema međunarodnom pravu predstavlja dio vanjske suverenosti, prema kojoj država izražava svoju neovisnost. Ona predstavlja sposobnost ili vještinu zastupanja države u odnosima sa drugim subjektima u međunarodnom pravu, te je odraz unutarnje politike države.

Vanjska politika se sastoji iz dva odvojena politička procesa koji su istovremeno povezani i uvjetovani. Prvi proces predstavlja političku i pravnu aktivnost na kreiranju, odnosno utvrđivanju, vanjske politike od strane najviših državnih organa u skladu sa ustavom date države, odnosno političke i sigurnosne politike usvojene od strane države u odnosima sa drugim državama. Kreiranje vanjske politike u suvremenim demokratskim državama u nadležnosti je najviših državnih organa. Drugi proces predstavlja provođenje vanjske politike održavanjem međunarodnih odnosa kroz organiziranu diplomatsku aktivnost. Ovaj drugi proces predstavlja diplomatsku aktivnost kojom se realiziraju usvojene vanjskopolitičke odluke date države (Dimitrijević, Stojanović, 1996: 223).

Ustav Bosne i Hercegovine određuje institucionalne okvire vanjske politike Bosne i Hercegovine, ali se u njemu ne određuju prioriteti i pravci Bosne i Hercegovine u suvremenim međunarodnim odnosima. Zbog brojnih unutarnjih problema u Bosni i Hercegovini nije došlo do značajnijeg napretka u vanjskoj politici, ali došlo je do izvjesnog napretka u procesu pridruživanja Europskoj uniji, a posebno NATO-a, te su unaprijeđeni odnosi sa susjednim državama i uopće u regionalnoj suradnji (Đelmo, Selimić, 2011). Treba naglasiti da u Bosni i Hercegovini postoje različiti pogledi na vanjsku politiku. Ovo također ide u prilog tezi da je Bosna i Hercegovina specifična država, jer ne postoji jedinstvo između entiteta ni po kojoj važnoj odluci na državnoj razini, koje se odnosi na pristupanje i članstvo u međunarodnim organizacijama, kao i ostalim međunarodnim pitanjima.

Vanjska politika i međunarodni odnosi Bosne i Hercegovine sprovode se putem Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, te diplomatsko-konzularnih predstavništava Bosne i Hercegovine. Treba naglasiti da je Bosna i Hercegovina članica većeg broja regionalnih i međunarodnih organizacija, gdje je njen položaj veoma bitan, a radi se prvenstveno o Ujedinjenim narodima, Vijeću Europe, Organizaciji za europsku sigurnost i suradnju, ali i ostalim relevantnim međunarodnim organizacijama.

Potrebno je napomenuti da, pored organa koji sprovode vanjsku politiku države, na neposredan način posebno učešće u formiranju njenog pravca ima javno mnijenje. To je prije svega odnos građana prema političkim zbivanjima, odnosno prema vanjskoj politici određene države i njenoj usmjerenosti (Vukadinović, 2004: 182). U procesu formuliranja koncepta vanjske politike jedne države važnu ulogu imaju odgovarajuće neovisne znanstvene i stručne institucije i nevladine organizacije, kao i kompetentni pojedinci za pitanja vanjske politike i međunarodnog prava. Izradi nacrtu koncepta vanjske politike najčešće prethodi priprema odgovarajuće analitičke osnove, parlamentarne rasprave, a često i široka rasprava u javnosti.

Sve države kao subjekti međunarodnog prava imaju odedeno središte vanjskopolitičkog odlučivanja, odakle proizlazi većina vanjskopolitičkih akcija. To su u većini država vlade koje pored političara u svom sastavu imaju niz visokostručnih državnih službenika, diplomata, pravnika koji učestvuju u kreiranju i provođenju vanjske politike. U suvremenim demokratskim državama učešće u kreiranju vanjske politike imaju i predstavnici građana, kao i sami građani putem javnih rasprava, referenduma itd. Posebnu ulogu u kreiranju vanjske politike imaju visokostručni državni službenici koji objedinjuju stručnost, iskustvo, informiranost, veze i stalnost. Njihova uloga posebno raste u slučaju situacija kada su vlade nestabilne i kada se ministri vanjskih poslova i predsjednici vlada mijenjaju prije nego što poduzmu značajnije mjere u vanjskoj politici. U takvim uvjetima često vanjska politika pada u sjenu unutarnje politike. Od posebne važnosti u vanjskopolitičkom odlučivanju imaju stručnjaci koji ne moraju biti u državnoj službi, a to su razni analitičari, stručnjaci zaposleni u znanstvenim i obrazovnim institucijama itd.

Opći okvir vanjske politike Bosne i Hercegovine su, kao i sama Bosna i Hercegovina, specifični kako zbog specifičnog državnog uređenja Bosne i Hercegovine, tako i zbog njenog specifičnog položaja i međunarodnopravnog statusa, a prvenstveno zbog integracije međunarodne zajednice u njoj. Njena vanjska politika specifična je i zbog njenog specifičnog okruženja i stanja u njemu, kao i uloge i značaja Balkana u Europi. Vanjska politika Bosne i Hercegovine određena je svim navedenim činiteljima, te Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina definira koncepciju vanjske politike u uvjetima višestruke tranzicije koja se ogleda u tranziciji ekonomskog sustava, izgradnji novog političkog sustava, tranziciji na jednu složenu zajednicu koju karakterizira složena unutarnja struktura sa dva entiteta i tri konstitutivna naroda.

U pogledu vanjske politike nema razvijenih foruma i uključivanja stručnjaka iz relevantnih oblasti. Kultura preispitivanja vanjskopolitičkih odluka i diplomatske prakse, ideja i aktivnosti na ovom planu u Bosni i Hercegovini ne postoji. Vanjskopolitička strategija je nejasna i praktično ne postoji, a proizlazi iz nepostojanja šire i dugoročnije strategije u izgradnji države i njenom pozicioniranju u odnosu na političke, ekonomske, sigurnosne i sve druge tokove u međunarodnoj zajednici. U ovakvoj situaciji diplomate Bosne i Hercegovine često su odsutni od globalnih svjetskih procesa i gube potrebu za najvažnijim trendovima, a to vodi okretanju ka potpuno nevažnim i marginalnim zadacima i djelatnostima u vanjskoj politici. Od stalnih diplomatskih predstavništava često se traži da se bave direktnim problemima određenih firmi, kompanija, dugovima, neriješenim imovinskim odnosima i procesima sukcesije itd., umjesto da se primarno sređuju odnosi iz domena bilateralne regulative kojom se stvaraju uvjeti za jaču ekonomsku suradnju. Odsustvo institucionalne središtenosti unutar države ima za rezultat odsustvo dugoročne političke i ekonomske strategije države, što vodi do potpunog pomanjkanja vanjskopolitičke strategije. U formiranju vanjskopolitičkih strategija prvenstveno učestvuju Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, predsjedavajući Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, a uz njih sustav stručnjaka, specijalista i intelektualaca. Ovaj sustav mora da se profesionalizira i da prevlada nacionalne i političke razlike kao bi se vanjska politika Bosne i Hercegovine vodila u pravcu stvarnih interesa i ciljeva koji vode općem dobru svih naroda (Kulundžić, Vuletić, 2005: 7-12). Na multilateralnom

planu zanemarena je pozicija koju Bosna i Hercegovina ima u pojedinim organizacijama kao što je Konferencija islamskih država, a Pokret nesvrstanih i neke druge međunarodne organizacije se i ne razmatraju. Činjenica je da ovakve organizacije predstavljaju značajne političke činitelje u međunarodnoj politici, te bi Bosna i Hercegovina trebala da se više aktivira u tom pravcu.

Bosna i Hercegovina nema diplomatska predstavništva u mnogim važnim državama Europske unije, što samo ide na njenu štetu. Prilikom rasporeda diplomatskih destinacija moraju se nadići ustaljene predrasude i racionalnije i efikasnije koristiti postojeće diplomatske kapacitete i stvarne mogućnosti. Vanjska politika Bosne i Hercegovine ne može biti zasnovana na preuzimanju tuđih stavova ili svojevrskih naloga, već se mora zasnivati na vlastitim stavovima i pokretati vlastite inicijative o važnim međunarodnim pitanjima. Bosna i Hercegovina sa pravilno i jasno uspostavljenom vanjskopolitičkom strategijom može da popravi svoju poziciju u međunarodnoj zajednici, od čega ovisi njen dalji institucionalni i gospodarski razvoj.

2. DRŽAVNI ORGANI NADLEŽNI ZA VOĐENJE VANJSKE POLITIKE BOSNE I HERCEGOVINE

S obzirom na broj sudionika u diplomatskim odnosima, postoji bilateralna i multilateralna diplomacija. Bilateralna diplomacija podrazumjeva diplomatske odnose između dvije države kroz razne oblike aktivnosti u međunarodnoj zajednici.

Multilateralna diplomacija podrazumjeva sudjelovanje u međunarodnim odnosima više država koje na bazi zaključenja višestranih međunarodnih ugovora osnivaju i pristupaju određenim međunarodnim organizacijama u suvremenoj međunarodnoj zajednici.

Države stupaju u međusobne odnose putem svojih organa koji štite njihove interese na međunarodnom planu. Postoje unutarnji i vanjski organi države za vođenje vanjske politike. Unutarnji organi za vođenje vanjske politike nadležni su za kreiranje vanjske politike države. Unutarnji državni organi koji imaju ovlasti u vanjskoj politici predstavljaju državu i upravljaju sustavom koji neposredno stupa u međunarodne odnose. Oni donose najvažnije odluke koje treba da sprovedu vanjski organi za održavanje

međunarodnih odnosa, međutim, oni imaju i značajne ovlasti i u neposrednom vođenju vanjske politike. Oni postupaju u skladu sa ovlastima koje su im date ustavom i drugim propisima države. Unutarnji državni organi za vođenje vanjske politike su šef države, vlada, ministarstvo vanjskih poslova i parlament (Marković, 2012: 102). U slučaju Bosne i Hercegovine to su Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine i Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

Vanjski organi nadležni za održavanje međunarodnih odnosa neposredno vode vanjsku politiku, oni izvršavaju odluke unutarnjih organa nadležnih za vođenje vanjske politike. Njihova isključiva funkcija jeste vođenje vanjske politike za razliku od unutarnjih državnih organa koji pored kreiranja vanjske politike države obavljaju niz drugi poslova (Berridge, 2004: 24). To su stalne i specijalne diplomatske misije i konzularna predstavništva. Bilateralna ili dvostrana diplomacija države predstavlja diplomatsku aktivnost između dvije države, te se javljaju u vidu stalnih i specijalnih diplomatskih misija koje jedna država upućuje u drugu. Pored bilateralne diplomacije postoji i multilateralna ili višestrana diplomacija u kojoj učestvuje više država i koja se može također javiti kao stalna i specijalna multilateralna diplomacija.

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je kolektivni šef države i nositelj izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini. Slično Bosni i Hercegovini u Švicarskoj postoji Savezno vijeće kao kolektivni organ koji obavlja funkciju šefa države. Savezno vijeće u Švicarskoj sastoji se od sedam članova koji se biraju od strane Savezne skupštine Švicarske. Predsjednik i podpredsjednik Saveznog vijeća biraju se iz reda članova Saveznog vijeća, mandat im traje godinu dana, nakon čega podpredsjednik preuzima funkciju predsjednika, a bira se novi podpredsjednik. Predsjednik Saveznog vijeća predstavlja državu u inozemstvu i smatra se zvaničnim predsjednikom Švicarske. U slučajevima kolektivnih organa koji obavljaju funkciju šefa država dolazi do naizmjeničnih izmjena, gdje se bira jedan od članova kao prvi među jednakim i kao predstavnik države, jer nastupanje u vanjskoj politici sa istovremenim postojanjem više šefova države nije prihvatljivo. Načelo pariteta u sastavu Predsjedništva Bosne i Hercegovine i široka primjena

načela konsenzusa u odlučivanju osiguravaju zastupljenost i ravnopravnost konstitutivnih naroda. Svakom članu Predsjedništva Bosne i Hercegovine pripada i pravo jedne vrste veta, ukoliko smatra da je odluka štetna po vitalni interes entiteta, iako se time u stvarnosti štite vitalni nacionalni interesi. Ovakva struktura i način odlučivanja Predsjedništva Bosne i Hercegovine naveli su pojedine autore na zaključak da je ono konfederalni organ, a Bosna i Hercegovina konfederacija, što se može osporiti argumentom da u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine nisu neposredno zastupljeni entiteti, već konstitutivni narodi (Nikolić, 1997: 416). Predsjedništvo Bosne i Hercegovine raspolaže značajnim nadležnostima koje ga čine potencijalno najmoćnijom političkom institucijom, pa ono predstavlja jakog šefa države u mješovitom sustavu vlasti.

U cjelokupnoj strukturi vlasti na razini Bosne i Hercegovine, pored činjenice da se Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine uz sva ograničenja pojavljuje kao nositelj zakonodavne vlasti, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, kao dio izvršne vlasti, jeste organ sa najozbiljnijom političkom moći. Prema međusobnom odnosu institucija zakonodavne i izvršne vlasti, pri čemu se imaju u vidu i nadležnosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine i njegov odnos prema Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, u Bosni i Hercegovini postoji mješoviti sustav vlasti. On u sebi sadrži elemente parlamentarnog i predsjedničkog sustava. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, kao šef države, ima veće ovlasti nego šef države u parlamentarnoj republici. Njegove nadležnosti su daleko iznad ceremonijalnih, jer ono znatno utječe na pojedine aspekte državne politike. To proizlazi iz naglašenosti jačanja egzekutive u odnosu na legislativu što je uočljivo u većini država u tranziciji, pa se može govoriti o jednoj vrsti univerzalizacije elementa prezdenzializma kao modela podjele vlasti (Simović, 2004: 14).

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine sastoji se od tri člana i svaki član predstavlja jednog od tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini. Članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine između sebe biraju jednog člana za predsjedavajućeg. Samo u prvom mandatu funkciju predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine vršio je član koji je na izborima dobio najviše glasova. Za sve kasnije sazive Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Ustav Bosne i Hercegovine predviđa da će način vršenja funkcije predsjedavajućeg odrediti Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

Ustav Bosne i Hercegovine navodi rotaciju kao moguću tehniku periodičnog smjenjivanja članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine na funkciji predsjedavajućeg, ali je ne nameće kao obvezu.

Predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine obavlja funkciju šefa države i to mjesto rotira se svakih osam mjeseci. Članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine jednaki su u pravima, tako da je predsjedavajući samo primus inter pares. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine bira se direktnim glasanjem naroda na razdoblje od četiri godine. Izabrani članovi nakon jednog izbora mogu se kandidirati još jednom, nakon čega se ne mogu kandidirati četiri godine. Dva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz reda bošnjačkog i hrvatskog naroda neposredno se biraju sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, dok jedan član iz reda srpskog naroda neposredno se bira na teritoriji Republike Srpske. Ukoliko se uprazni neko od mjesta u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine popunjava se iz odgovarajućeg entiteta u skladu sa zakonom. Sam način izbora i sastav Predsjedništva Bosne i Hercegovine ohrabruju etničko fragmentiranje biračkog tijela, učvršćuju podijeljenost društva omogućavajući nacionalnim političkim elitama da samoidentifikacijom sa nacionalnim interesima zanemare znatno izraženiju heterogenost i složenost društva, svodeći sve društvene interese na nacionalne, a sve društvene skupine na etničke.

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine nastoji da sve odluke donosi konsenzusom, a ukoliko svi pokušaji da se postigne konsenzus propadnu, onda odluku mogu usvojiti dva člana. Član Predsjedništva Bosne i Hercegovine koji se ne slaže sa odlukom ima pravo jedne vrste veta, te je može proglasiti destruktivnom po vitalni interes entiteta na čijoj teritoriji je izabran, pod uvjetom da to učini u roku od tri dana nakon njenog usvajanja. Takva odluka biće odmah upućena Narodnoj skupštini Republike Srpske, ako je tu izjavu dao član sa njene teritorije, bošnjačkim delegatima u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, ako je tu izjavu dao bošnjački član, ili hrvatskim delegatima u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, ako je tu izjavu dao hrvatski član. Ako se takav proglas potvrdi dvotrećinskom većinom glasova u roku od 10 dana nakon upućivanja, osporava se odluka Predsjedništva Bosne i Hercegovine i neće proizvoditi pravno djelovanje. Paritetan sastav Predsjedništva Bosne i Hercegovine neposredno ukazuje na prirodu političkog režima u Bosni i

Hercegovini, odnosno konsocijacijsku demokraciju. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine nadležno je za:

- vođenje vanjske politike;
- imenovanje veleposlanika i drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercegovine, od kojih najviše dvije trećine mogu da budu izabrane sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine;
- vođenje pregovora za sklapanje međunarodnih ugovora i otkazivanje uz suglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i ratifikaciju međunarodnih ugovora;
- predlaganje godišnjeg proračuna Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, uz preporuku Vijeća ministara Bosne i Hercegovine;
- podnošenje izvještaja o rashodima Predsjedništva Bosne i Hercegovine Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine na njen zahtjev, a najmanje jednom godišnje;
- suradnju, po potrebi, sa međunarodnim i nevladinim organizacijama u Bosni i Hercegovini;
- vršenje drugih djelatnosti koje mogu biti potrebne za obavljanje dužnosti koje mu prenese Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ili na koje pristanu entiteti;
- civilno zapovijedanje Oružanim snagama Bosne i Hercegovine.

Iz nabrojanih nadležnosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine može se zaključiti da ono ima velike ovlasti u vanjskoj politici, koje svaki od članova u praksi koristi prije svega za iskazivanje pripadnosti svom entitetu i narodu, a rjeđe dolazi do usvajanja zajedničke pozicije, tako da se često blokira donošenje ključnih odluka. U nabrojanim nadležnostima Predsjedništva Bosne i Hercegovine posebno su koncentrirani poslovi vezani za međunarodne odnose Bosne i Hercegovine. Neke od tih nadležnosti tradicionalno pripadaju šefu države, kao što je imenovanje predstavnika države u međunarodnim odnosima, predstavljanje države, pa i učešće u ratifikaciji međunarodnih ugovora. Međutim, veoma je rijetko u nadležnosti šefa države vođenje vanjske politike u cjelini, a ovdje ta nadležnost odlikuje institucionalni sklop vlasti u Bosni i Hercegovini, dajući mu jednu bitnu karakteristiku prezidencijalnog modela podjele vlasti. Glavna značajka prezidencijalnog modela jeste davanje prednosti predsjedništvu koji tu funkciju stječe izravnim demokratskim izborima. Premijera nema ili je vrlo

podlozan predsjedniku, kao i druge institucije izvršne vlasti, uključujući i kabinet ili vijeće ministara. Imajući u vidu stvarnu situaciju u Bosni i Hercegovini, te prisustvo i značajnu ulogu međunarodne zajednice u njoj, treba istaći veliki politički i državnopravni značaj prava i obveza Predsjedništva Bosne i Hercegovine da ostvaruje koordinaciju sa međunarodnim i nevladinim organizacijama u Bosni i Hercegovini. I u ovom slučaju glavni akcenat je stavljen na postizanje međuentitetskog i međunacionalnog konsenzusa, koji ukoliko se ne postigne na scenu stupa međunarodna zajednica (Simović, 2004: 14). Važno je naglasiti da Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i pored velikih ovlasti nema u potpunosti glavnu ulogu u vođenju unutarnje politike, ali je njegova uloga u određivanju vanjske politike Bosne i Hercegovine odlučujuća.

Za temu ovog rada, a u svrhu razumijevanja podjele nadležnosti iz domena vanjske politike, najupečatljiviji primjer je odnos Predsjedništva Bosne i Hercegovine i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, odnosno njegovog resora zaduženog za vanjsku politiku, koju praktično definira i vodi Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, u čemu mu Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na određen način samo pomaže. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine u članku 8. određuje da će Ministarstvo vanjskih poslova između ostalog biti nadležno za provođenje utvrđene vanjske politike u skladu sa stavovima i smjernicama Predsjedništva, predlaganje Predsjedništvu uspostavljanja ili prekidanja diplomatskih ili konzularnih odnosa s drugim državama, predlaganje Predsjedništvu učlanjenja Bosne i Hercegovine u međunarodne organizacije i dr. Neuobičajeno je da predsjedništvo jedne države vodi vanjsku politiku u obimu kao što je slučaj u Bosni i Hercegovini, mada je praksa u svijetu da ima određene nadležnosti u toj oblasti. Povjeravanje skoro cjelokupne oblasti međunarodnih odnosa u nadležnost Predsjedništva Bosne i Hercegovine odstupa od poznatih ustavnih rješenja i čini njegovu poziciju u sustavu državne vlasti izrazito jakom. Treba napomenuti da šef države najviši je predstavnik države u unutar njenih granica i u inozemstvu. U međunarodnom pravu se smatra najvišim državnim organom koji zastupa državu u međunarodnoj zajednici. Ovakav njegov status potiče iz vremena aposlutističkih monarhija u Europi, kada su se počeli stvarati temelji međunarodnog prava. Šef države je jedan od unutarnjih organa nadležnih za vođenje vanjske politike. On postupa u skladu sa unutarnjim propisima

države i međunarodnim pravom, te zastupa državu u međunarodnim odnosima. On je najviši državni organ koji učestvuje u vanjskoj politici države, te u ime države daje izjave i opunomoćuje druge organe za vođenje vanjske politike. Njegovi akti u vanjskoj politici smatraju se aktima države, te ih mora poduzimati u skladu sa ovlastima koja ima.

Pozicija šefa države i uspješnost obavljanja njegovih dužnosti prvenstveno ocjenjuje prema rezultatima postignutim u oblasti vanjskih poslova. Da bi šef države dobio političku podršku parlamenta i javnog mnijenja odlučujući su potezi koji svoju refleksiju imaju u međunarodnoj zajednici (Renshon, 1996: 402). Psihološki i vrijednosni sklop ideala šefa države, kao i njegove ambicije, vjerovanja i najrazličitije karakterne osobine imaju odraz na način postupanja kako u unutarnjoj, tako i vanjskoj politici, ali putem njih se može lakše utvrditi nivo uspjeha i promašaja ovog državnog organa.

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

Opća karakteristika suvremene ustavnosti jeste jačanje stvarnog položaja izvršne vlasti u odnosu na zakonodavnu i sudbenu vlast, dok se u većini ustava to ne može direktno primijetiti, dok Ustav Bosne i Hercegovine spada u manju skupinu u kojoj se može jasno utvrditi da postoji prevlast izvršne vlasti. To je uređeno na taj način da se prevlast daje Predsjedništvu Bosne i Hercegovine u odnosu na Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, za razliku od većine država u kojima je organ ovog tipa nositelj najviše političke moći (Simović, 2004: 18). Nadležnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine samo su djelomično regulirane Ustavom Bosne i Hercegovine, te je tako ostavljena mogućnost da se njegove ovlasti bliže uređuju nižim pravnim aktima. Na temelju članka 5. Ustava Bosne i Hercegovine Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 2003. godine usvojila je Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, kojim se uređuju: prava, dužnosti i odgovornosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, njegovo ustrojstvo, način rada i odlučivanja, prava i dužnosti predsjedavajućeg, zamjenika predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, kao i odnos Vijeća ministara Bosne i Hercegovine u vršenju funkcija prema drugim tijelima vlasti Bosne i Hercegovine (Zakon o Vijeću ministara, članak 1.). Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, te Poslovník

o radu Vijeća ministara reguliraju položaj i način obavljanja poslova Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

Različiti autori zastupaju i različite stavove u odnosu na pravnu prirodu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine u smislu je li to vlada u teoretskom smislu ili ne, što ne predstavlja iznenađenje kada se u obzir uzmu složeni politički utjecaji koji su bili prisutni prilikom stvaranja postojećeg političkog sustava. S jedne strane postoji stav da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine vlada, dok je Predsjedavajući Vijeća ministara Bosne i Hercegovine šef vlade, a ministri članovi kabineta, što zvanično zastupa SAD. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je državni organ izvršne i operativne vlasti koji u okviru svojih ministarstava obavlja zajedničke poslove Bosne i Hercegovine. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine predstavlja svojevrsnu vladu Bosne i Hercegovine. Ono prema samom Ustavu Bosne i Hercegovine nema sva svojstva klasične vlade, te se i ne koristi naziv vlada koji je svojstven za države sa prostora Balkana. Imajući u vidu njegove nadležnosti, kao i činjenicu da su Ustavom Bosne i Hercegovine predviđena samo dva ministarstva, nesumnjivo da je riječ o izvršnom organu koji ima užu ulogu od klasičnih vlada. Imajući u vidu da Vijeće ministara Bosne i Hercegovine ima određenu ulogu u koordinaciji između entiteta, predstavlja jednu vrstu i koordinacionog organa. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, koji preuzima dužnost nakon što Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine odobri imenovanje. Predsjedavajući imenuje ministre i zamjenike ministara, koji stupaju na dužnost nakon odobrenja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Dvije trećine svih ministara mogu se imenovati sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, dok se ostatak bira sa teritorije Republike Srpske. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine se raspušta ukoliko mu Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine izglasa nepovjerenje. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine čine predsjedavajući i ministri koji su odgovorni za provođenje politike i odluka Bosne i Hercegovine u oblastima iz ustavnih nadležnosti Bosne i Hercegovine, dodatnih nadležnosti ili nadležnosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine u koordinaciji među entitetima, o čemu podnosi izvještaj Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, uključujući najmanje jednom godišnje izvještaj o rashodima Bosne i Hercegovine. Predsjedavajući Vijeća ministara Bosne i Hercegovine

imenuje i zamjenike ministara, tako da ministar i zamjenik ne mogu da budu iz reda istog konstitutivnog naroda, ali mogu da budu iz istog entiteta. Imenovanje zamjenika ministara mora također da potvrdi Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Ustavom Bosne i Hercegovine samo se djelomično uređuje sastav Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, te se određuje da ga čine predsjedavajući, ministar vanjskih poslova i ministar vanjske trgovine. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine može se utvrditi da mogu postojati i ministri drugih resora, a ustavna ovlast da se to predloži data je predsjedniku Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Do sad, najznačajnija reforma koja se dogodila u tom smislu je formiranje Ministarstva obrane na državnoj razini, čime je nadležnost nad vojnim snagama prebačena na državnu razinu. Ovo se dogodilo pod snažnim utjecajem međunarodne zajednice, odnosno tadašnjeg Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini Paddy Ashdowna. 2. prosinca 2003. godine Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, kojim se u sastav Vijeća ministara uključuje i ministar obrane. Ustav Bosne i Hercegovine kako je naveo samo postojanje ministra dva resora, ukazao je na značaj ta dva resora, ukazujući na posebnu ulogu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine u oblasti vanjske politike. Ustav Bosne i Hercegovine je izričito utvrdio postojanje Ministarstva vanjskih poslova u sastavu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, kao i Ministarstva vanjske trgovine pa je potvrdio da je država Bosna i Hercegovina izričito nadležna u oblasti vanjske politike, a ne entiteti, te da je ona i na taj način nositelj međunarodnopravnog subjektiviteta.

U oblasti vanjske politike u okviru Vijeća ministara Bosne i Hercegovine najveće ovlasti imaju predsjedavajući i ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, ali i druga ministarstva u određenim domenima. Pored ministarstva vanjskih poslova posebne ovlasti u vanjskoj politici ima ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa. Ovo ministarstvo je od prvorazrednog značaja za razvoj ekonomske diplomacije Bosne i Hercegovine, koja treba da bude osnova većine vanjskopoličkih nastupanja.

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, kao tročlani kolektivni šef države koga čine predstavnici sva tri konstitutivna naroda, zaduženo je za kreiranje vanjske politike Bosne i Hercegovine, dok je Ministarstvo vanjskih poslova

Bosne i Hercegovine državna institucija kroz koju se implementiraju odluke i ostvaruju se ciljevi definirani od strane Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Uspješna implementacija političkih ciljeva ovisi od dobre organizacije i usuglašenosti u radu Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine. Za Ministarstvo vanjskih poslova vezana je mreža veleposlanstava i konzulata izvan granica, što sve zajedno čini diplomatsku mrežu Bosne i Hercegovine. Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine predstavlja važan politički instrument relevantan za implementaciju politike putem funkcije predstavljanja, pregovaranja i konzularnih usluga. U isto vrijeme informacije i savjeti koji se dobivaju od diplomata ograničavaju raspoložive opcije i utječu na odluke političkih lidera.

Ustav Bosne i Hercegovine veoma je oskudan u pogledu propisivanja nadležnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, te daje samo jednu opću formulaciju, umjesto šireg ili užeg popisa nadležnosti koji je najčešći slučaj u usporednoj ustavnoj praksi. Ustavom Bosne i Hercegovine, pored određivanja nadležnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine u oblasti vanjske politike i vanjske trgovine, ono je nadležno da vrši koordinaciju među entitetima. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, odnosno njegov predsjedavajući, može se javiti kao podnositelj zahtjeva za pokretanje spora pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine. Dio njegovih nadležnosti proizlazi i iz opće obveze svih tijela vlasti u Bosni i Hercegovini da surađuju u osiguranju ljudskih prava i neograničenog pristupa međunarodnim organizacijama i tijelima kojima je povjeren nadzor nad međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ustav Bosne i Hercegovine, analiziran u cjelini, daje širi krug nadležnosti Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, ali su te nadležnosti neprecizne. Tako stvarna politička moć Vijeća ministara Bosne i Hercegovine ovisi od odnosa političkih snaga, što je teorijski i praktično moguće i pri daleko bolje izvedenoj ustavnoj regulativi (Simović, 2004: 20). Organi nadležni za održavanje međunarodnih odnosa mogu od Vijeća ministara Bosne i Hercegovine tražiti upute i smjernice o određenim pitanjima u vezi izvršavanja zakona i drugih propisa, kao i vođenja vanjske politike i konkretnog postupanja u određenim situacijama. Kako bi se osiguralo potpuno, djelotvorno, kvalitetno i usklađeno obavljanje poslova Vijeće ministara Bosne i Hercegovine osniva privremene ili stalne urede, direkcije, službe, odbore i druga tijela. Jedno od stalnih tijela jeste Direkcija

za Europske integracije koja ima vodeću ulogu u procesu integracije u Europsku uniju i samom procesu vanjske i unutarnje politike usmjerene u tom pravcu.

Utjecaj međunarodne zajednice vidljiv je i prilikom utvrđivanja smetnji za određene osobe da mogu ući u sastav Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Ustavom Bosne i Hercegovine regulirano je da u sastavu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine ne može biti osoba koja izdržava kaznu izrečenu od Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju, kao i osoba koja se nalazi pod optužbom tog suda ili se nije odazvala pozivu da se pred tim sudom pojavi.

Ustavom Bosne i Hercegovine utvrđeno je da svi dužnosnici koji su imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine predstavljaju u načelu sva tri naroda Bosne i Hercegovine. Takva odredba je nedovoljno precizna, te bi mogla da se tumači da su ministri predstavnici sva tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini. Međutim, kada se uzmu u obzir odredbe o entitetskim i nacionalnim načelima koji se primjenjuju kod određivanja sastava Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, onda se navedena odredba može suprotno tumačiti, da svaki ministar predstavlja narod iz reda kojega je imenovan (Kurtćehajić, 2006: 111-115). Međunarodna zajednica je i kod ustavnog uređenja Vijeća ministara Bosne i Hercegovine imala veliki utjecaj, a prije svega imala je za cilj da taj organ vlasti bude jedan od glavnih središta političke moći u kome će biti ravnopravna zastupljenost sva tri konstitutivna naroda, uz nastojanje da takav organ osigura sveukupno poštivanje međunarodnih propisa koji se odnose na zaštitu ljudskih prava i da surađuje sa relevantnim međunarodnim organizacijama. U pogledu uređenja sastava i nadležnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine ostavljen je prostor da se ta materija uređuje zakonskim i drugim propisima, u čemu, pored odnosa tri konstitutivna naroda, odnosno nositelja političke moći, i dalje poseban utjecaj ima međunarodna zajednica.

Nadležnosti Ministarstva vanjskih poslova date su u članku 8. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave u Bosni i Hercegovini. Među njih spadaju: provođenje utvrđene politike Bosne i Hercegovine i rad na razvoju međunarodnih odnosa u skladu sa stavovima i smjernicama Predsjedništva Bosne i Hercegovine, zastupanje Bosne i Hercegovine u diplomatskim odnosima prema drugim državama, međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama, praćenje i razvoj

međunarodnih odnosa Bosne i Hercegovine sa drugim državama i međunarodnim subjektima, međunarodna suradnja, pripremanje bilateralnih i multilateralnih sporazuma, zaštita prava i interesa državljana Bosne i Hercegovine na stalnom i privremenom boravku u inozemstvu i domaćih pravnih osoba u inozemstvu, praćenje međunarodnih ekonomskih kretanja u suradnji sa nadležnim ministarstvima, poticanje, razvijanje i koordinacija suradnje sa iseljeništvom iz Bosne i Hercegovine.

Ministarstva ovog tipa uvedena su još prije par stoljeća u niz europskih država, te su i danas od prvorazrednog značaja za vanjsku politiku svih suvremenih država. Kardinal Richelieu 1624. godine u Francuskoj, kao vrhovni ministar francuskog kralja Luja XIII., osnovao je prvo ministarstvo vanjskih poslova. Ranije su tu funkciju obavljali razni državni službenici, koji su pored vanjskih poslova obavljali neke poslove i na unutarnjem planu. Do nastanka prvih ministarstava vanjskih poslova došlo je uslijed shvaćanja da se odnosi između država zasnivaju na ravnoteži. Ministarstvo vanjskih poslova trebalo je da uspostavi vezu i koordinaciju između države i stalnih diplomatskih predstavništva i sprovodi jedinstvenu vanjsku politiku države. Druge države u Europi slijede francuski primjer, tako da ubrzo i Velika Britanija formira svoje prvo ministarstvo vanjskih poslova, a SAD ubrzo nakon toga 1789. godine. Kina, Japan, Turska i neke druge države tek u 19. stoljeću formiraju prva ministarstva vanjskih poslova. Uslijed potrebe za jačanjem informiranja, odašiljanja, financiranja i održavanja redovnih i sigurnih komunikacija sa diplomatskim predstavnicima u inozemstvu došlo je do razvoja ministarstva vanjskih poslova (Berridge, 2004). U bliskoj prošlosti, pogotovo za vrijeme blokovske podjele u svijetu, sve aktivnosti na polju međunarodnih odnosa uglavnom su se odvijale preko diplomatskih predstavništava širom svijeta, dok su ministarstva vanjskih poslova imala više organizaciono logističku ulogu. Po završetku blokovske podjele, diplomatska predstavništva smanjuju političko djelovanje u državama domaćina i više se okreću ekonomskim, kulturnim i konzularnim pitanjima, dok se političkim pitanjima više bave vlade država, pogotovo ministarstva vanjskih poslova. Ova uloga ministarstva vanjskih poslova još se više povećava naglom ekspanzijom i razvojem informacijskih tehnologija, pogotovo ako se uzme u obzir da je u mnogo čemu olakšana komunikacija među predstavnicima država. Male zemlje bi posebno trebale da razvijaju aktivnost ministarstva vanjskih poslova, ili da ih bar osuvremene i

organiziraju njihov rad tako da mogu da odgovore svim zahtjevima suvremenog vremena (Vranješ, Zeljić, 2013: 63-72).

Za određene segmente vanjske politike važno je i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa. Najvažnija aktivnost Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa jeste uspostavljanje i kontrola vanjskotrgovinske politike i carinsko tarifne politike Bosne i Hercegovine. Ovu aktivnost Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa vrši kroz pripremanje ugovora, sporazuma i drugih akata iz oblasti ekonomskih odnosa i trgovine s drugim državama, kao i kroz održavanje i uspostavljanje odnosa sa međunarodnim organizacijama i institucijama iz te oblasti. S ciljem poboljšanja ekonomskih odnosa u Bosni i Hercegovini, te samim tim i poboljšanja vanjske trgovine, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa brine se za dobro poslovno okruženje, jedinstven ekonomski prostor, razvoj poduzetništva, kontrolu prometa roba i usluga koji imaju poseban režim, zaštitu potrošača, itd. S ciljem stvaranja jedinstvenog ekonomskog prostora Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa koordinira djelatnosti i usklađuje planove entitetskih tijela vlasti i institucija na međunarodnom planu u područjima poljoprivrede, energetike, zaštite okoliša i turizma.

Bitna promjena u strukturi Vijeća ministara Bosne i Hercegovine odnosi se na uspostavu Ministarstva za europske integracije 22. lipnja 2000. godine, koje je u skladu sa člankom 3. Zakona o Vijeću ministara 18. prosinca 2002. godine zamijenila Direkcija za europske integracije, sa zadatkom da koordinira proces integracije Bosne Hercegovine u Europsku uniju. Njeno djelovanje i nadležnosti određuje članak 18. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, te je nadležna za koordinaciju poslova na usklađivanju pravnog sustava Bosne i Hercegovine sa standardima za pristupanje Europskoj uniji, za provjeru usklađenosti svih nacrti zakona i propisa koje Vijeću ministara Bosne i Hercegovine dostavljaju ministarstva i upravne organizacije sa direktivama "Bijele knjige -Priprema pridruženih zemalja Središnje i Istočne Europe za integraciju u unutarnje tržište Unije", za usklađivanje aktivnosti organa i institucija u Bosni i Hercegovini koje se odnose na odgovarajuće aktivnosti potrebne za europske integracije, za koordinaciju nad provođenjem odluka koje donose nadležni organi i institucije Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u odnosu na sve aktivnosti potrebne za

europske integracije. Ona djeluje kao glavni operativni partner institucija Europske komisije u procesu stabilizacije i pridruživanja i vrši koordinaciju pomoći Europske unije. Ona je i operativno tijelo za kontakte sa Europskom komisijom, te učestvuje u aktivnostima u izradi nacрта zakona, drugih propisa i smjernica koje se odnose na proces uključivanja u europske integracije. Na čelu Direkcije za europske integracije nalazi se ravnatelj, koji je za svoj rad izravno odgovoran predsjedavajućem Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

Suradnja Vijeća ministara Bosne i Hercegovine sa vladama drugih država ostvaruje se na osnovu programa, koji se donosi svake godine. Ona se može ostvariti i izvan utvrđenog godišnjeg programa kada Vijeće ministara Bosne i Hercegovine ili predsjedavajući ocijene da je to od interesa za Bosnu i Hercegovinu. Predsjedavajući, ministar ili njegov zamjenik koji učestvuju u razgovorima sa predstavnicima vlada drugih država i međunarodnih organa i organizacija podnose izvješće o obavljenom razgovoru Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Drugi vid suradnje su odnosi predsjedavajućeg ili drugih članova Vijeća ministara Bosne i Hercegovine sa diplomatskim korom, pri čemu predstavnike vlada drugih država, veleposlanike i druge diplomatsko konzularne predstavnike, po pravilu, prima predsjedavajući. Međutim, predsjedavajući može odrediti da ove predstavnike primi jedan od članova Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, koji je dužan podnijeti Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, usmeno ili pismeno, izvješće o obavljenom razgovoru. Također, predstavnike diplomatskog kora drugih zemalja mogu primati drugi članovi Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, na zahtjev tog predstavnika i uz prethodno obavještenje predsjedavajućeg.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine

Prema članku 4. Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine sastoji se iz Doma naroda i Zastupničkog doma. Dom naroda ima 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije Bosne i Hercegovine i jedna trećina iz Republike Srpske. Iz Federacije Bosne i Hercegovine bira se 5 Hrvata i 5 Bošnjaka, a iz Republike Srpske 5 Srba. Predložene hrvatske, odnosno bošnjačke delegate iz Federacije Bosne i Hercegovine biraju hrvatski, odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, dok delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske. Devet članova Doma

naroda čini kvorum, pod uvjetom da su prisutni najmanje tri bošnjačka, tri hrvatska i tri srpska delegata. Zastupnički dom ima 42 zastupnika, od kojih se dvije trećine biraju sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske. Zastupnici u Zastupničkom domu biraju se neposredno iz svog entiteta u skladu sa Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine. Od država nastalih raspadom SFRJ, samo Bosna i Hercegovina i Slovenija imaju dvodomni parlament. U Europi trenutno 28 država ima jednodomni, a 17 dvodomni parlament. Najmoćnije države svijeta - SAD i Rusija imaju dvodomne parlamente, dok Kina ima jednodomni parlament.

Zakonodavne odluke, da bi bile usvojene, moraju se odobriti od strane oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i neće stupiti na snagu prije nego što budu objavljene. Odluke u oba doma donose se većinom od onih koji su prisutni i glasaju. Ako većina glasova uključuje jednu trećinu glasova delegata ili zastupnika sa teritorije svakog entiteta, predsjedavajući i njegovi zamjenici će se komisijski sastati nastojeći da roku od tri dana od dana glasovanja, postignu suglasnost. Ako se suglasnost ne postigne, odluke će donijeti većina onih koji su prisutni i glasuju, pod uvjetom da glasovi protiv odluke ne uključuju dvije trećine ili više delegata ili zastupnika izabranih iz svakog entiteta. Predložena odluka može se proglasiti destruktivnom po vitalni interes jednog od konstitutivnih naroda većinom glasova iz redova hrvatskih, srpskih ili bošnjačkih delegata. Takvu predloženu odluku morati će odobriti u Domu naroda većina hrvatskih, srpskih i bošnjačkih delegata koji su prisutni i glasuju. Kada većina hrvatskih, srpskih ili bošnjačkih delegata stavi primjedbu na pozivanje za vitalni nacionalni interes, predsjedavajući Doma naroda odmah će sazvati zajedničku komisiju koja se sastoji od tri delegata, po jednog iz hrvatskih, srpskih i bošnjačkih delegata, s ciljem rješavanja tog pitanja. Ako komisija ne uspije da riješi pitanje u roku od pet dana, predmet se prenosi na Ustavni sud Bosne i Hercegovine, koji će u hitnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja. Dom naroda se može raspustiti odlukom Predsjedništva Bosne i Hercegovine ili vlastitom odlukom o samoraspuštanju, pod uvjetom da je odluku o samoraspuštanju odobrila većina koja uključuje većinu delegata najmanje dva naroda, hrvatskog, srpskog ili bošnjačkog.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nadležna je za donošenje zakona potrebnih za provođenje odluka Predsjedništva Bosne i Hercegovine ili za vršenje funkcija Parlamentarne skupštine Bosne i

Hercegovine, odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obveze Bosne i Hercegovine, odobravanje proračuna Bosne i Hercegovine, odlučivanje o suglasnosti za ratifikaciju međunarodnih ugovora, te za ostala pitanja koja su neophodna za provođenje njene dužnosti ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta. Odluke u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine donose se sporo zbog veoma čestih nepomirljivih stavova zastupnika, ali i sporosti u radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine u predlaganju zakona. Njen rad usporava i složena parlamentarna struktura, te određeni zakoni prolaze nekoliko puta kroz Zastupnički dom i Dom naroda. Osnovne nadležnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine određene su člankom 4. točka 4. Ustava Bosne i Hercegovine. One su dale ograničenu ulogu Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, kao da je namjera tvoraca Ustava Bosne i Hercegovine bila da se uloga državnih institucija u što većoj mjeri ograniči na isključivo one funkcije koje su neophodne za minimalno održanje državnog suvereniteta.

Važno je naglasiti ulogu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u međunarodnim aktivnostima. Aktivnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine na polju međunarodnih odnosa intenzivno se razvijaju u skladu sa prioritetima vanjske politike Bosne i Hercegovine, kroz djelovanje stalnih parlamentarnih delegacija, međuparlamentarnih skupina prijateljstva i razvojem bilateralnih i multilateralnih odnosa sa parlamentima drugih zemalja i međunarodnih organizacija. Treba naglasiti da parlamenti dobivaju sve veća ovlasti u vanjskoj politici. Međutim, kako su predstavnički organi glomazni aparati koji se sastoje od većeg broja osoba koja se najčešće biraju od strane građana, oni nisu prilagođeni za brzo djelovanje u vanjskoj politici. Vanjska politika zahtjeva kontinuirano i brzo djelovanje, dok su postupci i procedure kod predstavničkih organa često jako spori. Međutim, i u oblasti vanjske politike postoji potreba za utvrđivanjem unaprijed propisanih općih pravila kojima će se rukovoditi ostali državni organi koji učestvuju u provođenju vanjske politike države. Predstavnički organi ipak, pored svega, daju prvu i posljednju riječ u vanjskoj politici jedne države. Oni određuju smjerove u kojima će se kretati vanjska politika države i daju suglasnost na sve važnije mjere koje su poduzete u vanjskoj politici. Predstavnički organi vrše jedan vid nadzora nad provođenjem vanjske politike i predstavljaju organ koji može poduzimati određene zakonske mjere ukoliko drugi organi

ne sprovode vanjsku politiku u skladu sa ustavnim i zakonskim ovlastima države, kao i u slučaju da je ona štetna po interese države.

S obzirom na to da je Proces stabilizacije i pridruživanja Europskoj uniji jedan od ključnih prioriteta vanjske politike Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine intenzivnije surađuje sa institucijama Europske unije, te se u tom cilju održavaju redovni sastanci sa delegacijom Europske unije za suradnju sa zemljama Jugoistočne Europe (Saračević, 2009: 169). Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ima značajnu ulogu u vanjskoj politici Bosne i Hercegovine kojom je pokazala svoju opredijeljenost na putu Bosne i Hercegovine ka europskim integracijama. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ostvaruje suradnju sa Europskim parlamentom od 1998. godine. Ova suradnja je vremenom napredovala, a započela je kao suradnja kolegijima oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i izaslanstva Europskog parlamenta za Jugoistočnu Europu. Nakon toga ona je dignuta na veću razinu, te je uspostavljena suradnja između Povjerenstva za vanjske poslove Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Povjerenstva za vanjsku i trgovinsku politiku Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sa izaslanstvom Europskog parlamenta za Jugoistočnu Europu. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine formirala je i zajedničko Povjerenstvo oba doma za europske integracije. Osnovna nadležnost ovog Povjerenstva jeste nadzor nad provođenjem procesa stabilizacije i pridruživanja i usklađivanje zakonodavstva, analiziranje učinaka integracijske politike Bosne i Hercegovine i koordiniranje rada radnih tijela za europske integracije. Važnost povjerenstava se ogleda u tome što one kreiraju međunarodne strategije koje se kasnije razmatraju, usvajaju i implementiraju u ostalim izvršnim tijelima Bosne i Hercegovine. Posebnu ulogu u vanjskoj politici država imaju određeni odbori i povjerenstva, koji su pomoćna tijela predstavničkih organa. Njih biraju predstavnički organi iz svojih redova, kao i iz redova stručnjaka iz oblasti međunarodnog prava i drugih oblasti vezanih za vođenje vanjske politike. Ovi organi su savjetodavni organi predstavničkih organa i oni se mogu formirati za određenu konkretnu situaciju u međunarodnoj zajednici ili mogu biti stalnog karaktera, kao pomoćni organ za vanjskopolitička pitanja predstavničkog organa. Također postoji mogućnost kontakata između članova parlamenta različitih država. Pored članova parlamenta koji imaju većinu koji su na

vlasti, u međunarodnoj zajednici nastupaju i članovi parlamenta koji su u redu opozicije. Opozicioni članovi parlamenta stupaju u kontakte i kao članovi svojih stranaka i takva međunarodna suradnja nema određene međunarodne pravne posljedice i nije obvezujuća za državu. Parlamenti u mnogim državama nisu se uspjeli izboriti za šire pravo u odlučivanju, nadzoru i uvidu u vanjske poslove svoje države. Parlamenti su rijetko upoznati sa tokom i pojedinostima vanjske politike svoje države iz razloga potrebe očuvanja tajnosti kao bi se postigao uspjeh u međunarodnim pregovorima, kao i potrebe očuvanja državnih i vojnih tajni koje su od značaja za nacionalnu sigurnost države. Parlamenti bi u takvim okolnostima trebali da određuju i odobravaju dugoročne vanjskopolitičke ciljeve svoje države i daju suglasnosti na sve važnije akte u vanjskoj politici, kao što su ratifikacije međunarodnih ugovora itd.

Oblast vanjskih poslova tradicionalno je povjerena izvršnoj vlasti, dok je uloga parlamenta prihvaćanje ili odbijanje ratifikacije međunarodnih ugovora. Međutim, demokratskim razvojem međunarodnih odnosa došlo je do sve većeg učešća parlamenta u oblasti vanjske politike, prije svega kroz kontrolu vanjske politike, ali i sve važniju međuparlamentarnu suradnju (Bajraktarević, Kokić, 2008: 18). U Bosni i Hercegovini, u pogledu davanja suglasnosti za ratifikaciju ili otkazivanje međunarodnih ugovora, postoji suodlučivanje izvršnih i zakonodavnih organa. Parlament Bosne i Hercegovine, kao i parlamenti drugih država, kod ratifikacije međunarodnih ugovora ne može da ih mijenjanja, već može samo da ih prihvati ili odbije. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine dijeli ovu aktivnost s nositeljima izvršne vlasti, a koja je u primarnoj nadležnosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Također, u konzultaciji sa Zastupničkim domom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sprovodi se imenovanje predstavnika Bosne i Hercegovine u međunarodnim institucijama. U svim novijim enciklopedijama, leksikonima i rječnicima, riječ parlament se prevodi kao skupština ili sabor, pa otuda naziv parlamentarna skupština djeluje kao pleonazam, te je i ovdje vidan utjecaj međunarodne zajednice kod donošenja Ustava Bosne i Hercegovine. Kao i u većini izbornih sustava u predstavničkim demokracijama kandidiranje je u rukama političkih stranaka. Pri tome je karakteristično u Bosni i Hercegovini da međunarodna zajednica ima mogućnost da sa izborne liste ukloni "nepodobne kandidate". Jedna od specifičnih sustavnih odredbi koja se odnosi na uređenje

Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine odnosi se na nemogućnost kandidiranja osoba protiv kojih je podignuta optužnica i koja izdržavaju kaznu izrečenu od strane Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju, kao i osobe protiv koje je podignuta optužnica tog suda, a nije se odazvala nalogu da se pojavi pred tim sudom. Takve osobe ne mogu biti kandidati niti vršiti bilo koju imenovanu, izbornu ili drugu javnu funkciju u Bosni i Hercegovini. Ovakvo ograničenje biračkog prava je direktan odraz posebnog međunarodnog položaja međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini. Mada je bilo predviđeno da se direktna integracija međunarodne zajednice prevaziđe već posle prvih izbora, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju je putem djelovanja misije za Bosnu i Hercegovinu predložila postojanje i aktivnost Privremenog izbornog povjerenstva. Ovo povjerenstvo je tijekom 2000. godine utvrdilo opširna pravila i propise Privremenog izbornog povjerenstva, kojima je dopunila i izmijenila ranija pravila uključujući i pravila za izbor Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Izborni zakon Bosne i Hercegovine donošen je 2001. godine i predstavlja jednu vrstu kodifikacije čitavog izbornog sustava, pa i izbora vezanih za Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine. Međunarodni utjecaj na rad Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ogleda se i u ovlastima Visokog predstavnika da može vršiti određenu rekviziciju zakonodavne vlasti. A sam Izborni zakon Bosne i Hercegovine upravo ilustrira još uvijek presudan utjecaj međunarodne zajednice na funkcioniranje čitavog sustava vlasti u Bosni i Hercegovini (Simović, 2004: 7-11).

Karakter državnog parlamentarizma u Bosni i Hercegovini mora se promatrati u smislu tzv. konsocijativnog društvenog ugovora, o kome je ranije pisano, a kojim se uspostavila aktuelna politička paradigma po potpisivanju Daytonskog mirovnog sporazuma. Izostanak političkog konsenzusa kod formiranja koalicijskog programa vodećih parlamentarnih stranaka kontinuirano ugrožava legitimnost zakonodavne vlasti i umanjuje njenu funkcionalnost u institucionalnom poretku. Ovakav model sa stajališta funkcionalnosti ovisan je o vanjskom autoritetu u vršenju vlasti, odnosno Visokom predstavniku u Bosni i Hercegovini, od čijeg angažmana će i dalje ovisiti donošenje ključnih odluka i reformi potrebnih za jačanje centralnog državnog aparata i time zastupanja općih interesa svih građana Bosne i Hercegovine. Tranzicija ka samostalnom modelu biće uvjetovana

postizanjem političkog dogovora o općem dobru uz kooperaciju između parlamentarnih stranaka (Saračević, 2009: 158). Model demokracije, o kojem je ranije pisano, nigdje u svijetu nije toliko eksplicitno izražen kao što je to slučaj u Bosni i Hercegovini, a posebno u nadležnostima i nacionalnom ključu u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. U društvenim zajednicama podijeljenim po religijskom, lingvističkom, tradicionalnom ili etničkom osnovu, kao što je Bosna i Hercegovina, konsocijativni model demokracije ukazuje na potrebu da se društveni fragmenti usuglase i organiziraju vlast bez narušavanja stabilnosti poretka, što označava jedan tranzitni model demokracije, jer je cilj nadići ili zaustaviti fragmentaciju društvenih interesa u cilju izgradnje stabilnog društva.

Diplomatska i konzularna predstavništva Bosne i Hercegovine

Diplomatska i konzularna predstavništva Bosne i Hercegovine nalaze se u sastavu Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine. Državni organi koji sprovode diplomaciju ne poduzimaju mjere po vlastitom nahođenju, nego postupaju po nalogima viših državnih organa. Ovi organi dobivaju smjernice u okviru kojih mogu da postupaju. Sudionici u diplomatskim odnosima i pored činjenice da prenose u međunarodnu zajednicu politiku svoje države, a ne osobnu politiku imaju izvjesnu slobodu kod poduzimanja pojedinih mjera koje se ne mogu predvidjeti i koje ovise od konkretne situacije. Zbog toga se od osoba koja se bave diplomatskom djelatnošću traži široko znanje i sposobnosti kako bi mogli pravilno djelovati u svakoj situaciji, a sve radi interesa države u čije ime nastupaju. Prema Konvenciji o diplomatskim odnosima iz 1961. godine, osnovna funkcija diplomatskih misija je predstavljanje države koja ih je akreditirala i s tim u vezi zaštita interesa te države i njenih državljana u granicama koje dozvoljava međunarodno pravo. Diplomatski predstavnici, pored funkcije da štite interese države koju predstavljaju, poduzimaju mjere u cilju zaštite interesa njenih državljana. Sama diplomacija je interaktivni proces koji se odvija između dvije ili više strana sa ciljem da se dođe do rezultata koji je prihvatljiv za sve strane (Dobrijević, 2007). Inicijativa za kodifikaciju diplomatskog prava potekla je od bivše SFRJ. Predstavnik SFRJ u Ujedinjenim narodima 1952. godine podnio je Memoar, a zatim i projekat Rezolucije kojom se traži kodifikacija diplomatskog prava. Ovo pitanje razmatrano je na sedmom redovitom zasjedanju Opće skupštine Ujedinjenih

naroda, na kome je predstavnik SFRJ obrazložio svoj zahtjev teškim povredama pravila o diplomatskom imunitetu od strane država Informbira u odnosu na diplomatske predstavnike SFRJ u tim državama. Obrazložio je da je do takvih povreda došlo posle donošenja Rezolucije Informbira 1948. godine i mjera koje su poduzete prema SFRJ kao posljedica toga. Najznačajnije međunarodne konvencije iz oblasti diplomatskih odnosa su Konvencija o diplomatskim odnosima usvojena u Beču 1961. godine, Konvencija o konzularnim odnosima usvojena u Beču 1963. godine, Konvencija o specijalnim misijama usvojena u od strane Opće skupštine Ujedinjenih naroda 1969 godine i Konvencija o predstavljanju država i njihovim odnosima sa međunarodnim organizacijama univerzalnog karaktera usvojena u Beču 1975. godine.

Država u vremenu ekonomske povezanosti i demokratskih promjena u svijetu dobila je značaj kao nikad prije, a diplomacija je jedno od sredstava za ostvarenje ključnih interesa države u takvim okolnostima. Države su upućene jedna na drugu i funkcioniranje države kao samostalne izolirane jedinice praktično je nemoguće. Diplomacija je postala jedna od najvažnijih djelatnosti države od koje ovisi niz drugih segmenata kojim se država bavi (Berridge, 2004: 24).

Konvencija o diplomatskim odnosima izričito predviđa da se nijedna njena odredba ne može tumačiti kao zabrana za neku diplomatsku misiju da vrši konzularne funkcije, odnosno da konzularne funkcije mogu obavljati diplomatske misije. Ovo je posebno važno za Bosnu i Hercegovinu jer nema razgranatu konzularnu mrežu, te konzularne poslove pored nekoliko konzulata vrše veleposlanstva, odnosno konzularna odjeljenja u ambasadama. Za razliku od diplomatskih misija čije su funkcije uglavnom političke, konzularne funkcije su administrativno upravne. Tako npr. prema Zakonu o rješavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja u određenim odnosima, poslove starateljstva državljana Bosne i Hercegovine u inozemstvu obavlja konzularno predstavništvo ili diplomatsko predstavništvo Bosne i Hercegovine koje obavlja konzularne poslove. Zakonom o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine i Zakonom o parničnom postupku Republike Srpske predviđeno je da državljanima Bosne i Hercegovine se dostava u inozemstvu vrši preko nadležnog diplomatskog ili konzularnog predstavništva Bosne i Hercegovine. Međutim, u određenim državama, kao što je slučaj u Švicarskoj, uručjenja pismena na njenom

teritoriji smatra se aktom koji zadire u njen suverenitet. Zato Haška konvencija o građanskom postupku iz 1954. godine daje mogućnost dostavljanja akata poštom direktno osobama koja se nalaze u inozemstvu, ako to dopušta konvencija zaključena između zainteresiranih država, a u nedostatku konvencije uz uvjet da se država na čijoj teritoriji se vrši dostava izričito se ne protivi (Sladoje, Bučar, 2006: 43).

Bosna i Hercegovina ima 44 veleposlanstva i određeni broj konzularnih predstavništava u drugim državama. Bosna i Hercegovina ima veleposlanstva u: Australiji, Austriji, Belgiji, Bugarskoj, Vatikanu, Grčkoj, Danskoj, Egiptu, Izraelu, Indiji, Indoneziji, Iranu, Italiji, Japanu, Jordanu, Kanadi, Kataru, Kini, Kuvajtu, Libiji, Mađarskoj, Makedoniji, Maleziji, Nizozemskoj, Njemačkoj, Pakistanu, Poljskoj, Rumunjskoj, Ruskoj Federaciji, Saudijskoj Arabiji, SAD, Sloveniji, Srbiji, Turskoj, Ujedinjenim Arapskim Emiratom, Velikoj Britaniji, Francuskoj, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Češkoj Republici, Švicarskoj, Švedskoj i Španjolskoj. Bosna i Hercegovina nije usvojila nacionalnu strategiju za vođenje vanjske politike, te je samim tim rad njenih diplomatskih predstavništava doveden u pitanje u osnovi. Čvrsto opredjeljenje ka euroatlantskim integracijama apsolutno potvrđuje formalnost dokumenata i uopće akata kojima nedostaje realna primjena, jer čvrstina u djelovanju ostaje neprimjetna, a kroz neadekvatan rad veleposlanstava i konzularnih predstavništava u Europi i svijetu. Veleposlanici i konzuli Bosne i Hercegovine treba da učine više napora da se Bosna i Hercegovina približi europskim integracijama i da se popravi slika o Bosni i Hercegovini u svijetu. Rad diplomatskih i konzularnih predstavništava u svakom slučaju otežan je u uvjetima nepostojanja jasne nacionalne strategije, kao i državnog jedinstva, što je trenutno u Bosni i Hercegovini teško postići.

Predstavnici u veleposlanstvima Bosne i Hercegovine često zasebno nastupaju, što ukazuje na neefikasnost i podijeljenosti vanjske politike Bosne i Hercegovine. Često se provodi etnička ili osobna politika predstavnika Bosne i Hercegovine u veleposlanstvima i konzulatima što je nedopustivo. Veleposlanici i konzuli Bosne i Hercegovine često su osobe bez ikakvog diplomatskog iskustva koja se postavljaju po nacionalnoj i političkoj osnovi, te dolazi do situacija da države ne daju agreman na akreditirane predstavnike Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina dužna je da ispunjava svoje međunarodne obveze kako bi očuvala status subjekta međunarodnoga prava

bez obzira na unutarnje političke prilike, jer u suprotnom ne može da egzistira kao država u smislu suvremene doktrine međunarodnog javnog prava. Promjene koje su se desile u međunarodnoj zajednici utjecale su i na promjene u samoj diplomaciji (Mojzeš, 2008: 177-178). Male države, poput Bosne i Hercegovine, koje nemaju bitan međunarodni utjecaj i imaju zastarjelu diplomatsku mrežu nisu u mogućnosti da odgovore na potrebe koje nameće suvremena međunarodna zajednica. Neophodno je da Bosna i Hercegovina, kao mala država, promijeni svoje diplomatsko djelovanje, koje ne treba samo da se zasniva na političkoj diplomaciji, te da izvrši reorganizaciju i osuvremenjivanje mreže diplomatskih i konzularnih predstavništava. Imajući u vidu da su ona u sastavu Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, izuzetno je bitno njegovo postupanje, ali i drugih ministarstava u sastavu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, iz razloga što Bosna i Hercegovina prije svega kroz međunarodne odnose može da ostvari bolji položaj u međunarodnoj zajednici i napredak cijele države.

3. ZAKLJUČAK

Zvanična vanjska politika Bosne i Hercegovine identična je kao i vanjske politike većine drugih država u svijetu, te se zasniva na otvorenosti i ravnopravnosti, uzajamnom poštivanju suvereniteta i teritorijalnog integriteta, načelu miroljubive suradnje, uz uvažavanje obostranih interesa. U isto vrijeme, tokom obavljanja vanjskopolitičkih aktivnosti, Bosna i Hercegovina djeluje u skladu sa obvezama koje proističu iz zaključenih i prihvaćenih sporazuma i drugih međunarodnih instrumenata, te članstva u međunarodnim organizacijama i asocijacijama.

Pravo zastupanja, pravo postavljanja diplomatskih i konzularnih predstavnika, kao i prijem stranog diplomatskog osoblja, u isključivoj je nadležnosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine kao zajedničkog organa. Funkcija vanjske politike se centralizira iz razloga jedinstva i sigurnosti zemlje, jedinstvenog istupanja u međunarodnim odnosima, izbjegavanja nepotrebnog dupliranja diplomatskih predstavnika, lakšeg manevriranja itd.

Zastupanje entiteta na međunarodnom planu ne postoji osim preko zajedničkog organa, što ukazuje na čisto federativni oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine i po pitanjima vanjske politike. Jasno je da se u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine nalaze predstavnici sva tri naroda i dva

entiteta, ali činjenica da nitko od njih ne može samostalno predstavljati Bosnu i Hercegovinu govori da je Predsjedništvo Bosne i Hercegovine zajednički organ Bosne i Hercegovine i da na vanjskom planu djeluje kao šef države. Šef države, bez obzira da li je individualan ili kolektivan, predstavlja zemlju kao jedinstvenu cjelinu u inozemstvu. U federaciji, kako možemo predstaviti i Bosnu i Hercegovinu, šef države izražava državno jedinstvo prema inozemstvu. Ovlasti koje su date Predsjedništvu Bosne i Hercegovine u pogledu vođenja vanjske politike propisane su Ustavom Bosne i Hercegovine, na sličan način kako je to regulirano i u drugim federacijama.

Karakteristika vanjske politike Bosne i Hercegovine jeste nejedinstvo, tako da se ona često dijeli na vanjske politike entiteta koje su u mnogim stvarima jako suprotstavljene. Opće okvirne smjernice vanjske politike su široke, tako da se praktično svako pitanje mora usklađivati u svakom konkretnom slučaju. Ta usklađivanja idu u pravcu usuglašavanja između entiteta, odnosno tri konstitutivna naroda. Često neprihvatanje institucionalnih mehanizama Bosne i Hercegovine u vanjskoj politici stvorilo je atmosferu personaliziranih aktivnosti pojedinih predstavnika iz Bosne i Hercegovine. U nedostatku suštinskog jedinstva u vanjskopolitičkom odlučivanju i predstavljanju, u ovisnosti od funkcije i situacije u međunarodnim odnosima, često se zastupaju nacionalni, pa čak i stranački stavovi i mišljenja. U takvim okolnostima Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine kao centralni organ za vođenje vanjske politike postaje nedjelotvorno i gubi svoju svrhu, te se pretvara u izvorište političkih sukoba. Problemi se prenose i na diplomatsko-konzularna predstavništva, te je očigledna i njihova neefikasnost u takvim uvjetima. U Bosni i Hercegovini za efikasnu vanjsku politiku neophodan je prije svega društveni konsenzus i usuglašenost tri konstitutivna naroda u pravcu ostvarenja zajedničkih interesa.

U okolnostima kada se učestvovanje u međunarodnim odnosima postavlja kao imperativ, Bosna i Hercegovina dozvoljava unutarnje sukobe izazvane raspodjelom vlasti. To je najčešće uzrok djelovanja pojedinih političkih činitelja, što se eksplicitno odražava i na vanjsku politiku države. S razlogom se postavlja pitanje opstanka Bosne i Hercegovine, kako na unutarnjem planu, tako i u domenu međunarodnih odnosa. Naime, kada jedna država nema kapacitet da osigura unutarnji legitimitet, ne posjeduje odgovornost za provođenje vanjske politike, ona ne ispunjava temeljne

zadace suvremene države. Treba istaći podijeljenost, nefunkcionalnost i nedorečenost vanjske politike koju zvanična Bosna i Hercegovina vodi, što potvrđuje da je Bosna i Hercegovina međunarodnopravno specifična država. Posljedice ovakvog ponašanja u međunarodnoj zajednici su velike, jer suvremena praksa i doktrina u međunarodnom pravu definiraju kapacitet za vođenje vanjske politike kao četvrti elemenat jedne države na kojima ista i počiva.

LITERATURA

1. Bajraktarević, S., Kokić, N., 2008. Gornji domovi evropskih parlamenata, Način izbora i nadležnosti, Sarajevo: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Sekretarijat, Zajednička služba, Istraživački sektor.
2. Berridge, R., G., 2004. Diplomacija: teorija i praksa. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
3. Dimitrijević, V., Stojanović, R., 1996. Međunarodni odnosi. Beograd: Službeni list, BIGZ.
4. Dobrijević, G., 2007. Pretpostavke uspešnog multikultularnog pregovaranja, Zbornik radova - Istraživanje i projektovanje za privredu 2007., III. simpozijum Mašinskog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Beograd: Mašinski fakultet Univerziteta u Beogradu.
5. Đelmo, Z., Selimić, M., 2011. Politički pristup provedbe Ustava Bosne i Hercegovine. Fakultet za javnu upravu - pridružena članica Univerziteta u Sarajevu: „Uprava”, broj: 3:
6. Kulundžić, Z., Vuletić, D., et. al., 2005. Diplomacija BiH realnosti i potrebe - Analiza uzroka krize identiteta vanjske politike i diplomacije u BiH, Analiza nezavisne istraživačke skupine. Sarajevo: Vanjskopolitička inicijativa BiH.
7. Kurtćehajić, S., 2006. Perspektive Bosne i Hercegovine na osnovu rješenja postavljenih Daytonskim sporazumom, Godišnjak Fakulteta političkih nauka. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Sarajevo.
8. Marković, A., D., 2012. Međunarodni odnosi. Beograd: Univerzitet Singidunum.
9. Mojzeš, V., Z., 2008. Javna diplomacija i mediji, Časopis Medianeli, No. 4. Dubrovnik: Sveučilište u Dubrovniku.
10. Nikolić, P., 1997. Ustavno pravo. Beograd: Poslovni biro.
11. Renshon, A., S., 1996. High Hopes – The Clinton Presidency and the Politics of Ambition. New York: New York University Press.
12. Saračević, N., 2009. Parlamentarna skupština, Zbornik radova Uvod u politički sustav Bosne i Hercegovine - izabrani aspekti. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Konrad Adenauer, Predstavništvo u Bosni i Hercegovini.

13. Simović, M., 2004. Ustavnopravni osnov vladavine prava u Bosni i Hercegovini kroz funkcionisanje ustavnih institucija, Projekt - Ustav Bosne i Hercegovine ka novim rješenjima. Sarajevo: Fond za otvoreno društvo.
14. Sladoje, N., Bučar, A., et. al.,2006. Međunarodna pravna pomoć II. Sarajevo: Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine.
15. Vranješ, N., Zeljić, D., 2013. Uticaj globalizacije na diplomatiju malih zemalja s osvrtom na ministarstvo spoljnih poslova, Defendologija, Vol. 16, No. 33. Banja Luka: Evropski defendologija centar.
16. Vukadinović, R., 2004. Međunarodni politički odnosi. Zagreb: Politička kultura.