



UNIVERZITET U SARAJEVU  
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA  
ODSJEK: POLITOLOGIJA

**PROTURIJEAČNOSTI IZBORNOG SISTEMA BOSNE I  
HERCEGOVINE  
-magistarski rad-**

Kandidat

Mahir Omerović

Broj indeksa: 61/II-UPD/17

Mentor

Doc. dr. Elma Huruz – Memović

Sarajevo, decembar 2020. godine



ODSJEK: POLITOLOGIJA

**PROTURIJEAČNOSTI IZBORNOG SISTEMA BOSNE I  
HERCEGOVINE  
-magistarski rad-**

Kandidat

Mahir Omerović

Broj indeksa: 61/II-UPD/17

Mentor

Doc. dr. Elma Huruz - Memović

Sarajevo, decembar 2020. godine

## SADRŽAJ

Uvod.....	1
I. Teorijske osnove rada.....	1
II. Metodološki okvir rada .....	3
1. Predmet i problem istraživanja.....	3
2. Metode istraživanja .....	7
3. Ciljevi istraživanja.....	8
4. Očekivani rezultati istraživanja.....	8
5. Hipoteze .....	9
6. Okvirna struktura rada.....	9
PRVI DIO- Pravno političko uređenje Bosne i Hercegovine .....	10
1. Elementi državnosti u Bosni i Hercegovini- koncept političkog sistema .....	10
2. Elementi političkog sistema .....	13
3. Politički sistem Bosne i Hercegovine.....	13
3.1. Višestepena struktura vlasti.....	16
3.2. Elementi predsjedničkog sistema, elementi parlamentarizma, polupredsjednički tip – Bosna i Hercegovina kao sposobnost kompromisa.....	17
4. Nosioци suverenosti u Bosni i Hercegovini .....	18
4.1. Nosioци suverenosti prije donošenja Daytonskog ustava .....	19
4.2. Nosioци suverenosti prema Ustavu Bosne i Hercegovine iz 1995. godine.....	20
4.3. Princip narodne suverenosti i princip konstitutivnosti iz Aneksa 4 Daytonskog mirovnog sporazuma.....	23
4.4. Ostvarivanje principa narodnog suvereniteta i konstitutivnosti naroda .....	25
5. Važnost određivanja prirode političkog sistema u Bosni i Hercegovini .....	26
DRUGI DIO- Izborni sistem Bosne i Hercegovine .....	30
6. Izborni sistem i izborni postupak .....	30
7. Pravni okvir o izborima i izbornom sistemu u Bosni i Hercegovini .....	33
7.1. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini o izborima i izbornom sistemu ...	33
7.2. Izborni zakon Bosne i Hercegovine o izborima i izbornom sistemu.....	35
8. Privremeni izborni sistem Bosne i Hercegovine .....	35
9. Stalni izborni sistem Bosne i Hercegovine .....	37
10. Organi za sprovođenje izbora u stalnom izbornom sistemu Bosne i Hercegovine .....	41

13. Izbori za predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine .....	41
13.1. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine .....	41
13.2. Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine .....	42
13.2.1. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine .....	42
13.2.2. Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine .....	42
14. Izbori za predsjednika i potpredsjednike Federacije Bosne i Hercegovine i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine.....	43
14.1. Predsjednik i potpredsjednici Federacije Bosne i Hercegovine .....	43
14.2. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine .....	43
14.2.1. Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine .....	43
14.2.2. Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine .....	44
15. Izbor predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske, Narodne skupštine Republike Srpske i Vijeća naroda Republike Srpske .....	44
15.1. Predsjednik i potpredsjednici Republike Srpske .....	44
15.2. Narodna skupština Republike Srpske.....	44
15.3. Vijeće naroda Republike Srpske .....	44
16. Izbori za Kantonalne skupštine, Općinskog načelnika, Gradonačelnika, Općinska vijeća, Skupštine općina, Gradska vijeća i Skupštine grada.....	45
16.1. Kantonalna skupština .....	45
16.2. Općinski načelnik i gradonačelnik .....	45
16.3. Općinsko vijeće i skupština općine .....	45
16.4. Gradsko vijeće i skupština grada.....	45
17. Izbori za Skupštinu Distrikta i Vladu Brčko Distrikta .....	46
TREĆI DIO- Proturiječnosti izbornog sistema Bosne i Hercegovine.....	46
18. Značaj izbornog sistema.....	46
19. Nelogičnosti izbornog sistema Bosne i Hercegovine.....	48
Zaključak .....	58
Bibliografija .....	60

## Uvod

### I. Teorijske osnove rada

Tema ovoga istraživanja „Proturiječnosti izbornog sistema u Bosni i Hercegovini“ predstavlja izazov ukoliko imamo na umu da izbori i izborni procesi predstavljaju univerzalnu i najrasprostranjeniju političku pojavu kao i da je u političkoj nauci rasprava o izbornim sistemima jedna od konstanti i tradicionalno je vrlo aktualna. Svakako je izazov još veći s obzirom da je predmetom analize izborni sistem države Bosne i Hercegovine, koja je po svom uređenju jedinstvena u svijetu-*sui generis*.

Historijski posmatrano, još od antičke države, pa sve do modernih oblika državnosti, nauka i praksa traga za najboljim modelima izbora, pomoću kojih će se osigurati demokratsko, dakle slobodno i direktno odlučivanje o izboru političkih predstavnika koji trebaju u ime tih koji ih biraju, preuzeti vršenje odgovornih državnih (javnih) poslova. Na taj način, izbori političkih predstavnika dobijaju formu fenomena izuzetne političke pojave, kojoj se u različitim epohama i različitim političkim prilikama pridaju i različite, zapravo vrlo često divergentne konotacije i značenja. U izborne su procese direktno ili indirektno involvirani svi građani i svi politički faktori jednog društva, bilo *direktno* kao neposredni izborni takmači, bilo *indirektno* kao birači, ili ipak, oni subjekti u jednom društvu, koji imaju bitne ali diferencirane socijalne uloge. Iz tih razloga, izborni sistemi i izborni procesi, predstavljaju temeljni dio političkog sistema i okosnicu za svaku iole ozbiljniju analizu i prosudbu političkih procesa, glavnih političkih tokova ali i metoda i tehnologija dolaska na vlast, održavanja na vlasti i upražnjavanja političke moći.

Izborni sistem se može definirati dvojako, u užem i širem smislu. U širem smislu pod ovim pojmom se podrazumijeva skup svih mjera i radnji, koji su regulirani pravnim propisima jedne zemlje, a odnose se na izbore (izborno pravo). U užem smislu, pod pojmom izbornog sistema, podrazumijeva se jedan njegov elemenat, a to je izborna formula, odnosno način raspodjele mandata (Arnautović, 2009). U skladu s tim, pod izbornim sistemom se podrazumijeva način na koji je u jednom političkom sistemu oblikovan i reguliran proces odabira ljudi na javne funkcije, i to prije svega za predstavnička tijela (parlament, skupština), koja se personalno popunjavaju isključivo primjenom izbornosti.

Izborni proces sistemski se uređuje pravnim normama (izborno pravo, izborno zakonodavstvo), odnosno ustavom, zakonima i drugim propisima, a ponekad i običajnim normama, konvencijama ili sporazumima među glavnim učesnicima izbora (političkim strankama). U savremenim političkim sistemima izbor u najveća predstavnička tijela u pravilu i u osnovnim crtama se regulira ustavima, čime se stiče važnost koju imaju izbori u svakom demokratskom političkom sistemu.

Karakter izbornog sistema ima izuzetan značaj u cjelokupnom izbornom procesu, a izborni zakoni, kojim se izborni sistem pravno-politički legitimira i konstituira, predstavljaju temeljne pravno-političke akte ustavnog značaja. U skladu sa tim, izborni sistem predstavlja nerazdvojni dio ustavnog i političkog sistema svake zemlje, zapravo njeno ogledalo dostignute demokratičnosti društvenog suvereniteta, naročito u sistemima u kojima su izabrani predstavnici odgovorni biračkom tijelu i u kome ti predstavnici izvršavaju smjernice biračkog tijela.

Polazeći od uopštene definicije izbornih sistema kao *skupa izbornih načela i načina njihovog ostvarenja*, a ujedno i *sastavnog dijela cjelokupnog ustavnog i političkog sistema* određene države, stoga će predmetom analize ovoga rada biti i priroda kao i osnovne karakteristike ustavnog i političkog sistema Bosne i Hercegovine- uzimajući u obzir to da se na osnovu periodično provedenih izbora formira politička vlast koja tokom mandata na koji je izabrana usmjerava politički kurs date zemlje, te utiče na donošenje odluka koje imaju dejstvo i prema unutra i prema vani..

Vjerojatno je da ne postoji ni jedno područje ljudske aktivnosti i odlučivanja s tako dalekosežnim značenjem koje se događa u istome danu i time omogućuje sustavno praćenje i analizu (Šiber, 2003: 88-89). Prijašnja iskustva pokazuju da su utjecaji izbornog sistema međusobno uvjetovani i da se mogu shvatiti samo putem historijsko-empirijskog analitičkog pristupa. (Kasapović, 2002: 3-19).

S obzirom na to da su izbori u svakom političkom sistemu sa predstavničkom demokratijom odraz dostignutog nivoa demokratičnosti- što je od posebne važnosti za Bosnu i Hercegovinu, u radu ćemo nastojati ukazati na najznačajnija pitanja izbornog zakonodavstva BiH, sa aspektom na proturiječnosti u zakonskoj regulativi te kao posljedicu neophodnost strožijih sankcija za nepoštivanje izbornih propisa i veću odgovornost sudionika u izbornom procesu.

## II. Metodološki okvir rada

### 1. Predmet i problem istraživanja

Politički sistem Bosne i Hercegovine je izrazito komplikovan, bez presedana u međunarodnoj teoriji i praksi političkih sistema sa izuzetno naglašenim faktorom determiniranja ukupnih političkih odnosa. Dakle, dok je predmet našeg istraživanja- *sui generis* politički sistem Bosne i Hercegovine čije karakteristike analiziramo u nastavku teksta, problem istraživanja su nedvojbeno njegovi instrumenti koji u većini slučajeva nisu konzistentni, te još više usložnjavaju sliku pravno političkog poretka, te smo slobodni nazvati ih proturiječnostima ili anomalijama izbornog sistema naše države.

Osnovne karakteristike političko-pravnog uređenja BiH:

- Bosna i Hercegovina je država republičkog tipa, iako ne funkcioniše niti se definiše kao republika, između ostalog, zbog složenosti političkog sistema i jedinica na koje se dijeli (entiteti i kantoni) što je karakteristika federalističkog sistema. Naime, Ustavom BiH nije utvrđen oblik vladavine. Istina, u svijetu ima još država koje ustavom ne određuju oblik vladavine, niti se on vidi iz naziva države. O obliku vladavine takvih država može se zaključiti iz cjelovitog društvenog uređenja. Iako je u BiH kolektivni šef države, može se zaključiti da BiH ipak ima **republikanski oblik vladavine**.
- Politički sistem BiH sadrži nekoliko osobina **federativnog uređenja**, prvenstveno zbog visokog nivoa autonomije administrativnih jedinica.
- **Unikatna državna struktura**- država se sastoji iz jedne republike, jedne federacije i jedne distrikt teritorije. Politička teorija ne poznaje političko-pravnu strukturu ovoga tipa, a ista je posljedica procesa zaustavljanja ratnih dejstava na prostoru BiH i uspostave političkog dogovora o jedinstvenoj državi.
- Federacija BiH kao ni RS BiH **nemaju integralnu teritoriju**, dok Federaciju BiH čini 10 kantona sa visokim stepenom svake vrste autonomije (prihodi, zakonodavna, izvršna i sudska vlast i dr.).
- U institucionalnom smislu, BiH ima 4 (posmatrano iz pozicije Federacije BiH), odnosno 3 (posmatrano iz pozicije RS-a) **vertikalno asimetrična nivoa vlasti**. Najviši nivo vlasti u zakonodavnom smislu čini Parlamentarna skupština BiH sa dva doma- Predstavnički i Dom naroda. Izvršnu vlast državnog nivoa čine tročlano Predsjedništvo sa jednakim

statusom njegovih članova te Vijeće ministara sastavljeno od 9 ministarstava i predsjedavajućim. Nadležnosti unutar sudske vlasti ogledaju se kroz Sud BiH kao krivični sud, te Ustavni sud BiH, koji zapravo nema suverenu nadležnost za tumačenje Ustava BiH nego usklađenosti nižih pravnih akata sa Ustavom BiH.

- **Entiteti imaju vlastitu diobu vlasti.** Dakle, u RS-u postoji Narodna skupština sa kvazi-domnim sistemom, s obzirom da Vijeće naroda RS praktično nije gornji dom Skupštine, jer nema sve ovlasti koje ovi domovi inače imaju. Izvršna vlast u RS-u je izrazito centralizovana, iako dio nadležnosti dijeli sa državnim nivoom, a radi se o oblasti fiskalne politike, pravda, komunikacije i dr.) dok je preostali dio isključivih republičkih nadležnosti poput obrazovanja, zdravstva, socijalne politike, privrede, prostornog uređenja, okoliša i ostalog sa vrlo skromnim nadležnostima lokalne samouprave, tj. Opština. U drugom entitetu, Federaciji BiH, dio nadležnosti je podijeljen sa kantonima uz također nizak nivo autonomije lokalne samouprave, odnosno gradova i općina. Entiteti imaju i vlastiti sudski sistem. Brčko distrikt- prvobitno je bio pod međunarodnim nadzorom, a ustavnim promjenama iz 2009. godine pod jurisdikcijom države BiH, također ima vlastitu zakonodavnu i izvršnu vlast uz postojanje osnovnih krivičnih sudova.
- Ključna anomalija političkog sistema BiH jeste postojanje **Ureda visokog predstavnika ili OHR-a (Office of High Representative)** koji je Dejtonskim mirovnim sporazumom privremeno integrisan u politički sistem BiH, kao mehanizam političkog prisustva međunarodne zajednice prilikom njegove provedbe te vrhovni tumač ustavnih odredbi.

U skladu sa gore navedenim, osnovne proturiječnosti izbornog sistema BiH, koje će predstavljati osnovni problem istraživanja ovog rada, su:

- **Predsjedništvo Bosne i Hercegovine** sastoji se od tri člana: Bošnjaka i Hrvata, koji se svaki biraju neposredno na teritoriji Federacije, i Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske. Mandat članova Predsjedništva BiH traje četiri godine. Predsjedavajući Predsjedništva BiH mijenja se svakih osam mjeseci po načelu rotacije.
- **Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine** je dvodomni parlament koji se sastoji iz **Predstavničkog doma i Doma naroda**. Za Predstavnički dom PSBiH poslanici se biraju direktno na izborima, a za Dom naroda indirektno, on se sastavlja iz delegata tri konstitutivna naroda BiH. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i

Hercegovine broji 42 člana, od kojih, kako je navedeno u Izbornom zakonu BiH, 28 neposredno biraju birači upisani u Centralni birački spisak za glasanje za teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine, a 14 neposredno biraju birači upisani na teritoriju Republike Srpske. Mandat članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine traje četiri godine. Od 28 članova, koje neposredno biraju birači iz Federacije Bosne i Hercegovine, 21 bira se iz višečlanih izbornih jedinica prema formuli proporcionalne zastupljenosti, a sedam su kompenzacijski mandati izabrani sa teritorije Federacije. Od 14 članova, koje neposredno biraju birači sa teritorije Republike Srpske, devet se bira iz višečlanih izbornih jedinica prema formuli proporcionalne zastupljenosti, a pet su kompenzacijski mandati izabrani sa teritorije Republike Srpske kao cjeline. Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH sastoji se od 15 delegata, dvije trećine su iz FBiH (pet Hrvata i pet Bošnjaka) i trećina iz Republike Srpske (pet Srba). Bošnjačke, odnosno hrvatske delegate u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, iz Federacije Bosne i Hercegovine, bira bošnjački odnosno hrvatski klub delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, dok delegati iz reda srpskog naroda i iz reda ostalih u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ne učestvuju u postupku izbora bošnjačkih odnosno hrvatskih delegata za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH iz Federacije Bosne i Hercegovine. Delegate u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH (pet Srba) iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske, uz učešće poslanika iz reda bošnjačkog i hrvatskog naroda i iz reda ostalih. Izborima u Brčko Distriktu, koji obuhvata cjelokupnu teritoriju Općine Brčko u granicama od 1. januara 1991., biraju se vijećnici u Skupštini Distrikta i Gradonačelnik. Skupština se sastoji od dvadeset i devet poslanika koji se biraju na općim, slobodnim, otvorenim i neposrednim izborima (Statut Distrikta Brčko; B.1, član 24). Vladu Brčko Distrikta čine Gradonačelnik i šefovi Odjela. Gradonačelnika bira Skupština i on obavlja svoje dužnosti za vrijeme mandata Skupštine i ostaje na funkciji do izbora novog Gradonačelnika (Statut Brčko Distrikta; C.1, član 47).

- ***Parlament Federacije BiH*** sastoji se iz ***Predstavničkog doma i Doma naroda***. Predstavnički dom čini 98 poslanika, koji se biraju demokratskim putem na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, na teritoriji Federacije BiH, u skladu sa Ustavom Federacije BiH i Izbornim zakonom BiH. Izborni zakon BiH nalaže da

najmanje četiri člana svakog konstitutivnog naroda bude zastupljeno u Predstavničkom domu Federacije. Poslanici u ovom domu federalnog Parlamenta biraju se u višočlanim izbornim jedinicama, prema utvrđenoj formuli proporcionalne zastupljenosti. Ukoliko politička stranka ili koalicija na svojoj kompenzacijskoj listi nema dovoljno kvalificiranih kandidata iz reda relevantnog konstitutivnog naroda da popuni mjesta koja su joj dodijeljena, navodi se u Izbornom zakonu BiH, mandat se prenosi na listu stranke ili koalicije koja je osvojila najveći broj glasova i koja ima još takvih kandidata na svojoj kompenzacijskoj listi. Nakon provedenih izbora, Predstavnički dom saziva se prvi put najkasnije 20 dana nakon objavljivanja rezultata glasanja, a sazivanje prve sjednice vrši predsjedavajući prethodnog saziva i predsjedava sjednicom do izbora novog predsjedavajućeg. Poslanici imaju mandat od četiri godine. Ustav FBiH propisuje u članu 3. da „Prije svakih izbora, svaka registrirana stranka objavljuje izbornu listu kandidata. Izabrani poslanici u Predstavničkom domu iz svake stranke osobe su sa vrha liste te stranke, prema broju dobijenih glasova. Zamjene za poslanike vrše se od osoba koje slijede na ostatku liste.“ Dom naroda se sastoji od 58 poslanika, po 17 iz reda svakog od konstitutivnih naroda, i sedam izaslanika iz reda ostalih koji se biraju indirektno, odnosno delegiraju ih skupštine kantona. Njihov mandat je četiri godine. Zakonodavnu vlast u Republici Srpskoj vrše *Narodna skupština Republike Srpske i Vijeće naroda RS*. Narodna skupština RS broji 83 narodna poslanika, koji se biraju neposredno i tajnim glasanjem, a „izbornim zakonima utvrđuju se izborne jedinice i sistem podjele mandata u kojima se obezbeđuje da sve općine budu na odgovarajući način zastupljene u Narodnoj skupštini“ (Arapović, 2012). Poslanike NSRS biraju građani koji žive na teritoriji Republike Srpske i najmanje četiri člana jednog konstitutivnog naroda moraju biti zastupljena u Skupštini Radi zaštite interesa konstitutivnih naroda na teritoriji RS formirano je posebno tijelo, Vijeće naroda RS, i njegovo je osnivanje i funkcioniranje omogućeno Amandmanom LXXVI na Ustav Republike Srpske. Ovaj specijalni organ vlasti ne učestvuje direktno u postupku donošenja legislativnih akata, ali vrši njihovu kontrolu sa ciljem da utvrdi da li izglasani zakonski akti, ili propis, na bilo koji način ugrožava nacionalni vitalni interes konstitutivnih naroda. Vijeće naroda čini 28 delegata, po osam iz reda svakog od konstitutivnih naroda i četvero iz reda „ostalih“ (Poslovník Vijeća Naroda Republike Srpske). U izboru Predsjednika Federacije BiH

učestvuju klubovi bošnjačkih, hrvatskih i srpskih poslanika u Domu naroda Parlamenta F BiH, koji kandidiraju po jednu osobu. Izbor za Predsjednika i Potpredsjednika Federacije zahtjeva prihvatanje sviha kandidata zajednički, većinom glasova u Predstavničkom domu, a zatim većinom glasova u Domu naroda, uključujući većinu glasova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata. Izabrane osobe će naizmjenično po jednu godinu biti Predsjednici Federacije, a zatim Potpredsjednici Federacije, u periodu od četiri godine. Predsjednici Federacije, jedan za drugim, ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda (Ustav F BiH: B.1, član 1,2). Predsjednik Republike Srpske i potpredsjednici RS biraju se sa liste kandidata za predsjednika RS, na neposrednim izborima, tako što je za predsjednika izabran kandidat koji dobije najveći broj glasova, a za potpredsjednike su izabrani kandidati iz druga dva konstitutivna naroda koji imaju najveći broj glasova iza izabranog predsjednika RS. Ovakav način glasanja je zasnovan na Odluci Visokog predstavnika, broj 150/02.

- **Kantonalne skupštine** su jednodomna predstavnička tijela sa tolikim brojem poslanika koliko je to predviđeno ustavima kantona. Poslanike biraju birači na demokratskim i neposrednim izborima tajnim glasanjem na cijeloj teritoriji Kantona, u skladu sa zakonskim propisima. Mandat im traje četiri godine. Prilikom izbora poslanika obezbjeđuje se odgovarajuća zastupljenost predstavnika Bošnjaka, Hrvata i Srba proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva na području Kantona.
- Bosna i Hercegovina sastavljena je od **97 općina u F BiH i 62 u Republici Srpskoj**. Vijećnici za općinska vijeća biraju se neposrednim putem, na tajnim izborima, svake četiri godine na lokalnim izborima. Kod izbora za vijećnike u općinskim vijećima, birači glasaju za liste, ali zaokružuju i kandidate na njima (sistem „otvorenih lista“), što im omogućuje da izaberu one kandidate koje poznaju, bilo personalno, bilo kroz njihov dotadašnji rad, i to daje još jednu ozbiljnu dimenziju procesu demokratskih izbora. Načelnici općina biraju se, također, neposredno.

## 2. Metode istraživanja

Mišljenja smo da je jedna od najvažnijih komponenata istraživačkog rada odabir i upotreba prikladne i upotrebljive metodologije koja osigurava siguran i jasan okvir koji omogućava da

istraživački rad ponudi korisne i objektivne rezultate. Imajući u vidu problematiku koja se istražuje u ovome radu, koristili smo nekoliko istraživačkih metoda i tehnika:

- ***Analiza sadržaja***, koja će se koristiti prilikom analize dosadašnjih nalaza o izbornom sistemu u Bosni i Hercegovini.
- ***Komparativna analiza***, kojom ćemo nastojati napraviti usporedbu postojećih istraživanja na temu izbornog sistema BiH kako bi se u konačnici prepoznale ključne proturiječnosti, anomalije i nedostaci izbornog sistema BiH koji su faktor usporavanja, blokade i deformacije procesa konsolidacije parlamentarne demokratije, kao i demokratizacije države i društva općenito. Također ćemo putem navedene metode, nastojati usporediti određene kritične tačke izbornog sistema BiH sa rješenjima u zemljama regiona i pojedinim zemljama EU.
- ***Historijska metoda***, koja će se koristiti prilikom analize rezultata izbora u Bosni i Hercegovini od 1990. godine pa na ovamo.
- ***Komparativna sinteza***, kao završni metod, koristit će se kako bi smo objedinili dobivene rezultate istraživanja.

### 3. *Ciljevi istraživanja*

Naučni i društveni doprinos ovoga istraživanja ogleda se u širokom dimenzioniranju njegovih budućih funkcija u smislu obogaćivanja naučnih saznanja, politološkog, sociološkog, historiografskog i drugih prefiksa.

### 4. *Očekivani rezultati istraživanja*

Kako smo već rekli, izborni sistem Bosne i Hercegovine definiran je pojedinim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, odredbama nižih nivoa vlasti, kao i setom izbornog zakonodavstva u šta ulazi Izborni zakon BiH, te još 12 zakona državnog ili entitetskog nivoa. Također, ustave kantona, statute općina i gradova možemo smatrati dijelom izbornog sistema BiH. Stoga su očekivani rezultati istraživanja nastojanje da se kritički analiziraju osnove, propisi te praksa u oblasti izbornog sistema BiH, kako bi se dokazale postavljene hipoteze u radu.

## 5. Hipoteze

U skladu sa predmetom, problemom i objektom istraživanja, postavljena je glavna hipoteza:

“Poštivanje ljudskih prava i sloboda koja se vezuju za izbore i izborni sistem, nema dosljednosti u primjeni međunarodnih dokumenata iz aneksa i Ustava Bosne i Hercegovine koji se odnose na izbore i izborni sistem- s obzirom na to da postoji mnoštvo diskriminirajućih elemenata.”

Postavljenu glavnu hipotezu prate pomoćne hipoteze:

**PH 1;** U sadašnjem izbornom sistemu Bosne i Hercegovine koriste se različiti načini raspodjele mandata gdje postoje elementi i neposrednih i posrednih izbora, većinskog i proporcionalnog sistema.

**PH 2;** Izborni sistem Bosne i Hercegovine nedovoljno poštuje ljudska i građanska prava.

**PH 3;** Rigidni politički sistem koji promoviše podjeljenost po nacionalnom principu ogledava se i u procesu izbora, a nedostatak političke kulture, zainteresiranosti običnih građana i građanki, obesmislio je djelimično izbore kao nužan preduvjet funkcionalne demokracije.

## 6. Okvirna struktura rada

U skladu sa prethodno izloženim predmetom, odnosno problemom istraživanja, rad je podijeljen na tri tematske cjeline (pored uvodnog dijela, zaključka i bibliografije):

1. *Pravno političko uređenje Bosne i Hercegovine,*
2. *Izborni sistem Bosne i Hercegovine,*
3. *Proturiječnosti izbornog sistema Bosne i Hercegovine.*

## PRVI DIO- Pravno političko uređenje Bosne i Hercegovine

### 1. Elementi državnosti u Bosni i Hercegovini- koncept političkog sistema

Politički sistem, predstavlja sistem koji se sastoji od institucija i interesnih grupa (moći) te odnosa između njih i političkih pravila koja upravljaju njihovim funkcijama, a u skladu sa ovakvom definicijom postavlja se pitanje koji su uzroci koji utiču da u jednoj državi bude usvojen ovakav ili onakav oblik. Radi tačnog odgovora na to pitanje treba imati u vidu da jedna ista država može veoma često mijenjati svoj oblik političkog uređenja. (Lukić, 1975: 133). Oblik političkog sistema se „određuje prema odnosu između državnog aparata i većine naroda, odnosno stanovništva. To se može izraziti i na taj način što će se reći da se ovaj oblik određuje prema tome ko je politički nosilac suverene državne vlasti: narod ili neko drugi, odnosno većina ili manjina naroda.“ (Lukić, 1975: 142).

Političke sisteme možemo podijeliti na sisteme jedinstveno usredotočene moći, tj. despotski, diktatorski ili totalitarni i sisteme s kontroliranom i podijeljenom moći, odnosno konstitucionalni, demokratski i pluralistički. Prema članu I. tačka 2. Ustava Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniра u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora. Konstitutivni akt Bosne i Hercegovine je Ustav Bosne i Hercegovine, te stoga i postoji supremacija Ustava Bosne i Hercegovine nad zakonima na nivou države te ustavima i zakonima na nivou entiteta odnosno kantona. Jedino je država Bosna i Hercegovina subjekt međunarodnog prava. Entiteti mogu da zaključuju međunarodne sporazume ali samo uz suglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

„Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži načelan stav ni o prihvatanju principa podjele ni o principu jedinstva vlasti. Analiza ustavnih odredbi ne ostavlja nikakvu sumnju da je u pitanju jedan specifičan, do sada u komparativnoj suvremenoj ustavnosti nepoznat model podjele vlasti. Uz ozbiljno uzimanje u obzir navedenih napomena, ipak se može zaključiti da u Bosni i Hercegovini postoji princip podjele vlasti“ (Dmičić, 2007: 150 – 151). Tako se primjenjuje princip podjele vlasti na *izvršnu, sudsku i zakonodavnu*.

Izvršnu vlast na državnom nivou vrši Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Vijeće ministara, zakonodavnu vlast vrši Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, sudsku vlast

vrši Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Sud Bosne i Hercegovine, Tužilaštvo Bosne i Hercegovine, Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine.

Izvršnu vlast na nivou Federacije Bosne i Hercegovine vrše Predsjednik i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, zakonodavnu vlast vrši Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, sudsku vlast vrši Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine.

Izvršnu vlast na nivou kantona vrši Premijer kantona i vlada kantona, zakonodavnu vlast skupština kantona, sudsku vlast vrše kantonalni i općinski sudovi, tužilaštva, pravobranilaštva. Izvršnu vlast na nivou Republike Srpske vrši Predsjednik i dva potpredsjednika Republike Srpske i Vlada Republike Srpske, zakonodavnu vlast vrši Narodna skupština Republike Srpske i Vijeće Naroda Republike Srpske, sudsku vlast vrši Ustavni sud Republike Srpske, Vrhovni sud Republike Srpske, okružni sudovi i osnovni sudovi.

U pogledu *raspodjele nadležnosti*, primjenjuje se pretpostavka nadležnosti u korist entiteta. U članu III tačka 1. Ustava Bosne i Hercegovine nabrojane su nadležnosti koje pripadaju institucijama Bosne i Hercegovine, dok se članom III tačka 3.a. istog određuje da sve nadležnosti koje po Ustavu Bosne i Hercegovine nisu izričito dodijeljene institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima. Osim ovoga, institucije Bosne i Hercegovine preuzimaju i dodatne nadležnosti po sili Ustava Bosne i Hercegovine, a to su one koje su propisane članom III tačka 5. Ustava Bosne i Hercegovine, a koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine i one za koje entiteti sporazumno prenesu na institucije Bosne i Hercegovine a koji su predviđeni aneksima 5, 6, 7, i 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.<sup>1</sup>

Specifičnost Bosne i Hercegovine i njenog političkog sistema, ustavnog poretka i pravnog poretka jeste da se prema članu II tačka 2. Ustava Bosne i Hercegovine, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, zajedno sa dodatnim protokolima, neposredno

---

<sup>1</sup> Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini parafiran je 21. novembra 1995. godine u Daytonu a potpisan je 14. decembra 1995. godine u Parizu. Glavni paket sporazuma sastoji se od Općeg okvirnog sporazuma, 11 aneksa (aneks 1A: vojni aspekti mirovnog rješenja, aneks 1B: regionalna stabilizacija, aneks 2: međuentitetska granica, aneks 3: izbori, aneks 4: ustav, aneks 5: arbitraža, aneks 6: ljudska prava, aneks 7: izbjeglice i raseljene osobe, aneks 8: komisija za očuvanje nacionalnih spomenika, aneks 9: javna poduzeća, aneks 10: civilna provedba, aneks 11: međunarodne policijske snage), sporazuma o parafiranju Općeg okvirnog sporazuma, popratnih pisama i završne izjave. Dodatni sporazumi obuhvaćaju: oživotvorenje Federacije Bosne i Hercegovine, zajedničko vijeće za suradnju, povratak izbjeglica u Jajce, Bugojno, Stolac i Travnik, povratak izbjeglica u Veliku Kladušu, dogovorena načela za Sarajevo i sporazum o odnosima.

primjenjuje u Bosni i Hercegovini te da ima prioritet u odnosu na druge zakone. Obzirom da nema službenog prijevoda Ustava Bosne i Hercegovine na bosanski, hrvatski i srpski jezik ostaje nejasno šta znači odredba da Evropska konvencija ima prioritet nad drugim zakonima i da li ista ima i nadustavni karakter.<sup>2</sup> Ipak, neki autori smatraju da „Ustav ne ostavlja dilemu. Prema izričitoj odredbi, ova konvencija ima prioritet u odnosu na zakone, ali ne i na Ustav“ (Trnka, 2006b: 252).

Osim ovoga, prema članu III tačka 3.b.Ustava Bosne i Hercegovine opća načela međunarodnog prava predstavljaju sastavni dio pravnog poretka države Bosne i Hercegovine, a samim tim i entiteta. U međunarodnom pravu ne postoje opće prihvaćena načela međunarodnog prava, što stvara problem u interpretaciji ove odredbe Ustava, a kada bi i postojale, postavlja se pitanje kakav bi bio odnos tih načela prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, sa dodatnim protokolima.

Još jedna od specifičnosti u Bosni i Hercegovini jeste postojanje entitetskog državljanstva koje nema nikakav značaj u međunarodnim odnosima za razliku od državljanstva Bosne i Hercegovine koje je jedino bitno u međunarodnim odnosima. Ali, specifično je i to da Ustav Bosne i Hercegovine državljanima Bosne i Hercegovine dozvoljava dvojno državljanstvo ukoliko postoji dvostrani (međunarodni) ugovor sa određenom državom. Bosna i Hercegovina predstavlja jedinstven ekonomski prostor što se jasno vidi iz člana I tačka 4. Ustava Bosne i Hercegovine gdje stoji da Bosna i Hercegovina i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja osoba, robe, usluga i kapitala širom Bosne i Hercegovine te da nijedan entitet neće provoditi bilo kakvu kontrolu na liniji entitetskog razgraničenja.

Stoga, kada govorimo o državnosti Bosne i Hercegovine, pozivamo se na član I. Ustava Bosne i Hercegovine<sup>3</sup> kojim se garantira kako u međunarodnim, tako i unutaršnjim odnosima. Zatim se garantira nepromjenjivost njenih međunarodno priznatih granica, poštovanje međunarodnog i unutrašnjeg pravnog kontinuiteta, uvažavanjem činjenice da je država svojim Ustavom izvršila promjenu svog unutrašnjeg uređenja, opredijeljenost da je Bosna i Hercegovina demokratska država zasnovana na slobodnim demokratskim izborima i vladavini prava,

---

<sup>2</sup> Obzirom da većina autora referira na verziju Ustava Bosne i Hercegovine na engleskom jeziku, eng. law se odnosi i na pravo i na zakon. Međutim, treba uzeti u obzir i tekst Ustava Bosne i Hercegovine na francuskom jeziku gdje se fr. droit odnosi na pravo a fr. loi na zakon.

<sup>3</sup> Ustav Bosne i Hercegovine, „Službeni Glasnik BiH“ br. 25/09.

postojanje dva entiteta, jedinstven ekonomski prostor, državljanstva Bosne i Hercegovine, postojanje državnih simbola države Bosne i Hercegovine i Sarajeva kao glavnog grada.

## **2. Elementi političkog sistema**

Kada je u pitanju klasifikacija političkih sistema, Jovan Đorđević smatra da je osnovno mjerilo *preuzimanje oblika organizacije vlasti*. „Jedni teoretičari postavljaju ove klasifikacije prividno sociološki i politološki i dijele političke sisteme na one u kojima preovlađuje političko – funkcionalni pluralizam, ili političko – funkcionalni monizam; pojedini izjednačavaju ovu šemu sa sistemima zasnovanim na podjeli vlasti na jedinstvu odnosno konfuziji vlasti. Drugi pisci, bez obzira na društveno i političko uređenje u kome rade i misle, ističu kao oblik države ili oblike političkog sistema parlamentarizam, predsjednički sistem ili mješovite oblike ova dva režima; neki još dodaju i skupštinski ili konventski režim, koji se često u zapadnoj političkoj i pravnoj nauci izjednačava sa sistemom mješovite ili čak konfuzne vlasti.“ (Đorđević, 1985: 578).

Dva su osnovna elementa političkog sistema:

1. *Državna organizacija i njene institucije* (zakonodavni, izvršni i sudski organi tj. parlament/skupština, šef države, vlada, sudovi);
2. *Političke snage koje se bore za osvajanje državne vlasti ili za utjecaj na nju, i koje su također organizirane* (političke snage i pokreti, „grupe za pritisak“, masovne organizacije i sl.) (Muhić, 1999: 111).

Brojni su autori koji navode i treći elemenat političkog sistema, a to je *javno mnijenje*.

## **3. Politički sistem Bosne i Hercegovine**

Bosna i Hercegovina ima veoma složenu unutrašnju/državnu strukturu i državnu organizaciju vlasti što je nastalo na osnovu utjecaja velikog broja faktora, a radi se prije svega radi o raspadu pravnog, političkog i ekonomskog sistema bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, a zatim i o otpočinjanju rata na području iste. Osim toga, rat koji je trajao od 1992. – 1995. godine završio je pomirljivim i popustljivim Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i

Hercegovini. Međutim, „Bosna i Hercegovina je očuvala svoj suverenitet i teritorijalni integritet, kao i međunarodno – pravni kontinuitet.“ (Trnka, 2006: 23).

Analizom Ustava Bosne i Hercegovine, jasno se pokazuje da principi na kojima se zasniva njeno cjelokupno državno i društveno uređenje nisu taksativno uređeni u bilo kojem poglavlju, odnosno članu Ustava, već su sistematski direktno ili indirektno ugrađeni u cijeli Ustav. (Dmičić, 2007: 162). Samim Ustavom Bosne i Hercegovine nije utvrđen oblik vladavine, što i nije jedini slučaj u svijetu, a o obliku vladavine takvih država može se zaključiti iz cjelovitog društvenog uređenja. Iako je u Bosni i Hercegovini kolektivni šef države, može se zaključiti da Bosna i Hercegovina ipak ima republikanski oblik vladavine. Međutim, kada je u pitanju pravna priroda Bosne i Hercegovine, različiti autori je na različite načine percipiraju jer je pravnu prirodu državnog uređenja Bosne i Hercegovine gotovo nemoguće odrediti primjenom „kriterija razlikovanja federacije i konfederacije, ali i uporediti s kojim opisanim drugim oblikom udruživanja država.

S druge strane, obzirom na sastav Bosne i Hercegovine od dva entiteta „Bosna i Hercegovina može biti federacija, konfederacija, konfederalno – federalni savez, asimetrična federacija – konfederacija ili unija. Sve zavisi od raspodjele nadležnosti Bosne i Hercegovine i entiteta.“ (Kuzmanović, 2004: 397 – 398). Pojedini autori nazivaju Bosnu i Hercegovinu asimetričnom federacijom, unijom ili čak federacijom *sui generis*. Autor Šolaja navodi državno uređenje Bosne i Hercegovine: „unija dva entiteta – jedne republike (Republika Srpska) i jedne federacije unutrašnjih regija (kantona ili županija) – Federacija Bošnjaka i Hrvata (FBiH).“ (Šolaja, 2006: 208). Pojedini autori poput Sokola i Smerdela drže da Bosna i Hercegovina funkcioniše kao *protektorat*, pod zaštitom i vrhovnim nadzorom međunarodne zajednice. „Donošenjem Ustava Bosne i Hercegovine, de facto je izvršen transfer njenog suvereniteta, te su na taj način, također de facto u Bosni i Hercegovini instalirani elementi protektorata.“ (Dautbašić, 1997: 58).

Sistem vlasti u Bosni i Hercegovini neki autori objašnjavaju tek u općim naznakama uspoređujući ga sa općepoznatim modelima sistema vlasti. „Ustavom Bosne i Hercegovine instaliran je tzv. Mješoviti sistem vlasti s elementima predsjedničkog sistema (polupredsjednički sistem vlasti).“ (Pobrić, 2000: 167).

Ustavom Bosne i Hercegovine, odnosno aneksom 4. Daytonskog mirovnog sporazuma, došlo je do preoblikovanja unutarnjeg uređenja države. Danas je „Bosna i Hercegovina složena država koja u svom sastavu ima dva entiteta: Federaciju BiH i Republiku Srpsku. U njoj se osigurava

ravnopravnost tri konstitutivna naroda: Bošnjaka, Hrvata i Srba, kao i pripadnika drugih naroda i svih građana koji žive u BiH.“ (Trnka, 2006: 23). Ovo je određeno prema članu I. tačka 3. Ustava Bosne i Hercegovine u kojem je utvrđeno da se Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta i to Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine u članu I. tačka 2. navodi da se Federacija Bosne i Hercegovine sastoji od federalnih jedinica (kantona) dok se iz Ustava Republike Srpske jasno vidi da je Republika Srpska ustrojena po unitarnom principu. “Polazna pretpostavka je da je Bosna i Hercegovina složena država *sui generis* tj. da ne ispunjava ni sve federalne ni konfederalne standarde, što najbolje potvrđuje ustavni položaj njenih entiteta“ (Dmičić, 2003: 2). „Bosna i Hercegovina je državna zajednica *sui generis*, entiteti imaju daleko jači položaj nego države članice u federaciji, a i sama Bosna i Hercegovina ne ispunjava opće federalne standarde. Sličan prigovor bi se mogao uputiti i na upotrebu termina konfederacija, jer i tu nema kod Bosne i Hercegovine ispunjenih svih konfederalnih općih standarda, iako je njihov broj ipak veći.

Neki od utjecajnih autora koji pomno prate ustavnopravnu situaciju Bosne i Hercegovine nazivaju ovu državu unijom. Ovaj termin može se uzeti, samo uvjetno. Unije, koje su se razlikovale na personalne i realne, karakterizirale su stanje koje je prethodilo suvremenim državama. Sadašnje transdržavne i transnacionalne integracije imaju sasvim drugi karakter i međusobno se znatno razlikuju. Zbog svega toga ni termin unija, sam po sebi, ne doprinosi mnogo tačnom označavanju državnog uređenja Bosne i Hercegovine kao državne zajednice *sui generis*.“ (Dmičić, 2003a par 8).

Općenito gledajući, možemo zaključiti da je Ustavom Bosne i Hercegovine uspostavljena složena državna struktura, što se može objasniti na način da su i entiteti odnosno kantoni i građani Bosne i Hercegovine predstavljeni u zakonodavnim organima vlasti. Činjenica je da su u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine predstavljeni konstitutivni narodi ali se radi o delegatima koje delegiraju entiteti odnosno, kada se radi o Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine delegiraju kantoni. S druge strane, članove Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, kantonalne skupštine i Narodnu skupštinu Republike Srpske neposredno biraju građani Bosne i Hercegovine. Na državnom nivou, na nivou entiteta, odnosno kantona postoji odvojena struktura državnih organa vlasti. Postoji državljanstvo entiteta ali ono ne igra nikakvu ulogu u međunarodnim odnosima jer se u obzir uzima samo državljanstvo Bosne

i Hercegovine. „Postoji supremacija države u odnosu na entitete, ostvaren je visok stepen autonomije entiteta i entiteti participiraju u ostvarivanju nadležnosti države“. (Trnka, 2006: 254).

### 3.1. Višestepena struktura vlasti

Složena i višestepena struktura vlasti u Bosni i Hercegovini dolazi do izražaja na svim nivoima vlasti. Najrazvijenija struktura vlasti prisutna je na entitetskom i kantonalnom nivou dok je na državnom i lokalnom nivou struktura vlasti slabije razvijena. „Uspostavljena je nedovoljno definirana i nefunkcionalna distribucija moći između struktura države, asimetričnih struktura entiteta, vlasti kantona, te lokalne samouprave na općinskom i gradskom nivou. Tome treba dodati specifična rješenja za Distrikt Brčko, za Grad Mostar i nedovršena rješenja za glavni grad Sarajevo.“ (Trnka, 2006: 105).

Iz toga proizilazi da je Bosna i Hercegovina sačinjena od nekoliko nivoa političke strukture vlasti: državni nivo, entitetski nivo (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska), kantoni (Federacija Bosne i Hercegovine sastoji se od deset kantona), općine, Brčko predstavlja zasebnu administrativnu jedinicu – distrikt, gradovi (Sarajevo, Istočno Sarajevo, Banja Luka i Mostar).

Federacija Bosne i Hercegovine i sama ima složenu strukturu jer se sastoji od deset kantona od kojih svaki kanton ima jednaka prava. Suverenitet građana je osnova legitimiteta državnih organa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine. Uspostavljena je konstitutivnost bošnjačkog, hrvatskog i srpskog naroda kao i ravnopravnost pripadnika ostalih.

Kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine samostalno donose svoje ustave koji moraju biti u suglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Ustavom Bosne i Hercegovine. U pogledu nadležnosti primjenjuje se pretpostavka nadležnosti u korist entiteta odnosno Federacije Bosne i Hercegovine. Postoje *isključive* nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine, *zajedničke/konkurentne* nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine i kantona (koje mogu obavljati odvojeno, zajednički ili da te nadležnosti obavljaju kantoni uz koordinaciju Federacije Bosne i Hercegovine) i nadležnosti kantona.

Ovo otvara probleme u pogledu zajedničkih nadležnosti kada se i Federaciji Bosne i Hercegovine i kantonima daje pravo donošenja zakona i utvrđivanja vlastite politike. U slučaju da dođe do nesuglasica, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne predviđa način rješavanja

ovakvih nesuglasnosti. Uz ovo, nacionalni sastav u organima vlasti u kantonu mora da odražava nacionalnu strukturu stanovništva u tom određenom kantonu. Kantoni su ovlašteni i da neke nadležnosti prenose na općine odnosno gradove, ili da izvrše prijenos nadležnosti na Federaciju Bosne i Hercegovine. I kantoni mogu zaključivati sporazume sa subjektima međunarodnog prava, ali je za njih neophodna suglasnost Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine odnosno Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Republika Srpska predstavlja pored Federacije Bosne i Hercegovine drugi entitet u okviru države Bosne i Hercegovine. Za razliku od Federacije Bosne i Hercegovine, Republika Srpska je uređena na unitarnom principu. U okviru Republike Srpske ne postoji regionalna samouprava ali postoje općine i gradovi koji su oblici lokalne samouprave. I ovdje vrijedi pretpostavka nadležnosti u korist entiteta kao i pravo uspostavljanja paralelnih odnosa sa susjednim državama, kao i u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ustavom je uspostavljena konstitutivnost Srba, Bošnjaka i Hrvata kao i ravnopravnost i nediskriminacija pripadnika ostalih naroda i građana Republike Srpske. Tako je „vidljivo da se odnosi između institucija BiH i entiteta zasnivaju na principima kooperativnog federalizma“ (Trnka, 2006b: 271). To znači da su Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, ustavi kantona i Ustav Republike Srpske podređeni Ustavu Bosne i Hercegovine te drugim propisima na navedenim nivoima vlasti. S druge strane, entiteti igraju veoma bitnu ulogu u formiranju ali i funkcioniranju institucija na državnom nivou upravo stoga što se izbor organa vlasti vrši na osnovu nacionalne i entitetske pripadnosti.

### *3.2.Elementi predsjedničkog sistema, elementi parlamentarizma, polupredsjednički tip – Bosna i Hercegovina kao sposobnost kompromisa*

Sistem vlasti u Bosni i Hercegovini možemo nazvati *mješovitim* jer u sebi sadrži elemente različitih sistema vlasti. Kao jedan od izraženih elemenata predsjedničkog sistema javlja se činjenica da se Predsjedništvo u Bosni i Hercegovini bira na neposrednim izborima od strane građana (Bosne i Hercegovine). Međutim, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana i to jednog Bošnjaka, jednog Hrvata i jednog Srbina pri čemu prvu dvojicu biraju građani Bosne i Hercegovine iz Federacije Bosne i Hercegovine, a trećeg biraju građani Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske, što nam govori da nijednog od članova Predsjedništva Bosne i

Hercegovine ne biraju svi građani, odnosno građani sa cijele teritorije Bosne i Hercegovine. Osim toga, samo pripadnici konstitutivnih naroda mogu biti izabrani na tu funkciju.

Izvršnu vlast na državnom nivou vrše Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, koji za svoje djelovanje odgovaraju Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, s tim da Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ima pravo da raspusti Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovinom što odgovara parlamentarnom sistemu vlasti.

Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine možemo primijetiti parlamentarni sistem vlasti u kojem također postoji „dvoglava“ izvršna vlast u smislu postojanja Predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, uz koje djeluje i Vlada Federacije Bosne i Hercegovine. U odnosu na Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, Predsjednik ima pravo da raspusti oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. U Republici Srpskoj primjetni su elementi predsjedničkog sistema obzirom na ustavni položaj Predsjednika Republike Srpske čiji potpredsjednici nemaju Ustavom Republike Srpske određene nadležnosti, dok je s druge strane, izvršna vlast kao i na državnom nivou i u Federaciji Bosne i Hercegovine „dvoglava“ jer se sastoji od Predsjednika i dva potpredsjednika Republike Srpske i Vlade Republike Srpske.

#### **4. Nosioци suverenosti u Bosni i Hercegovini**

Suverenost se definiše kao vrhovna pravna vlast države da donosi i provodi zakone unutar određenog područja, te kao posljedicu toga nezavisnost od vlasti bilo koje druge države i jednakost s njom na osnovi međunarodnog prava. „Suverenitet kao politički odnos lebdi iznad legalne i legitimne državne vlasti i faktičke egzistentne moći koja po definiciji izmiče svakom pravu (Rodin, 1990: 5). Suverenitet je „sposobnost da se određena volja predstavi kao ozakonjeno pravo i da se izgledima na prisilu lojalnih i za to opunomoćenih nosilaca državne moći u potpunosti provede“ (Šarčević, 1995: 61). Riječ suverenitet ili suverenost potieče od latinske riječi *supremus* koja znači najviši, vrhovni. U najopštijem smislu, ovaj pojam se upotrebljava za označavanje subjekta koji na određenoj teritoriji ima najvišu i nedjeljivu vlast (Trnka, 2006: 171). Određivanje nosioca suvereniteta u jednoj državi je zapravo osnova za uspostavljanje političkih, pravnih, ekonomskih, društvenih odnosa i institucija u toj istoj državi. I upravo određivanje nosioca suverenosti određuje i demokratičnost tog istog sistema odnosa i uređenja.

#### *4.1. Nosioci suverenosti prije donošenja Daytonskog ustava*

Ukoliko se vratimo na prvo zasjedanje Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine (ZAVNOBiH) koje je održano 25. i 26. novembra 1943. godine u Mrkonjić Gradu i Rezoluciju ZAVNOBiH – a kao osnovni dokument tog zasjedanja i Proglas narodima Bosne i Hercegovine, primijet ćemo da se ističe odlučnost naroda Bosne i Hercegovine „da njihova zemlja, koja nije ni srpska, ni hrvatska ni muslimanska, nego i srpska i muslimanska i hrvatska, bude zbratimljena zajednica u kojoj će biti osigurana ravnopravnost i jednakost svih Srba, Muslimana i Hrvata. Narodi Bosne i Hercegovine učestvovat će ravnopravno s ostalim našim narodima u izgradnji narodne demokratske federativne Jugoslavije“ ( Imamović, 2006: 170).

Stoga je ZAVNOBiH proklamirao princip narodnog suvereniteta i istakao da narodnooslobodilački odbori i ZAVNOBiH državnu vlast vrše u ime naroda.

Nakon oslobodilačke i antifašističke borbe, državnost Bosne i Hercegovine nastavljena je u okviru Federativne Narodne Republike Jugoslavije. 1946. godine Ustavotvorna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine gdje je „u članu prvom Ustava uređeno da je Narodna Republika Bosne i Hercegovine narodna država republikanskog oblika.“ (Ibrahimagić, 1998: 36). Ovim Ustavom potvrđen je gore navedeni princip narodnog suvereniteta dok su „u određivanju državne suverenosti između republika i savezne države primijenjena klasična rješenja američkog i sovjetskog federalizma. Prema tim rješenjima, državna suverenost izvorno pripada federalnim jedinicama. One određene nadležnosti od zajedničkog interesa prenose na saveznu državu pri čemu ostaje pretpostavka nadležnosti u korist federalnih jedinica“ (Trnka, 2006: 85).

Iz odredbi Ustava nekadašnje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. godine u pogledu utvrđivanja nosioca suverenosti, evidentno je da se radi o kombinaciji dva principa, i to nacionalnom i klasnom. A obzirom da su odredbe Ustava SFRJ u pogledu nosioca suverenosti preuzimale republike u sastavu SFRJ, situacija je analogna i u republičkim ustavima. „Ustav SRBiH iz 1974. godine zaokružio je reforme započete amandmanima iz 1972. godine. Posebno je razradio garancije nacionalne ravnopravnosti uvodeći princip razmjerne zastupljenosti naroda i narodnosti u skupštinama, regulirajući pitanja jezika i pisma, precizirajući individualne

slobode i prava na punu nacionalnu ravnopravnost i sl.“ (Trnka, 2006: 88). 1990. godine Skupština Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine usvojila je amandmane na Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine iz 1974. godine. Amandmanom LX član 1. Republika Bosna i Hercegovina je definirana kao „suverena i nezavisna država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive“ što je mala razlika u odnosu na Ustav iz 1972. godine.

Kako tvrdi autor Kasim Trnka, „državna suverenost koja se izvodi iz građanske i nacionalne ravnopravnosti tri konstitutivna naroda i drugih naroda i narodnosti ostaje temeljno određenje ustavnog sistema i daljeg razvoja Bosne i Hercegovine“ (Trnka, 2006b: 89). Autor Nurko Pobrić, pak, navodi da je „ustavom zasnovan koncept narodnog suvereniteta prema kojem cjelokupna državna vlast polazi od apstraktnog građanina državljanina Republike Bosne i Hercegovine“ (Pobrić, 2000: 62).

Uskoro je otpočeo proces raspada Jugoslavije, četiri republike su već proglasile nezavisnost, nakon toga je otpočeo rat te nije bilo moguće usvojiti novi Ustav Republike Bosne i Hercegovine. Stoga je Predsjedništvo 1993. godine usvojilo samo prečišćeni tekst Ustava Republike Bosne i Hercegovine koji je ostao na snazi sve do stupanja na snagu Aneksa 4 Daytonskog mirovnog sporazuma – Ustava Bosne i Hercegovine.

#### *4.2. Nosioci suverenosti prema Ustavu Bosne i Hercegovine iz 1995. godine*

Bosna i Hercegovina je jedna od šest federalnih jedinica bivše Jugoslavije koja se posljednja formirala kao država. Bilo je pokušaja da se završi njeno konstituiranje još 1992. godine, ali to nije uspjelo iz mnogo razloga. Na tragu zanemarivanja bitnih činjenica, a posebno jednakopravnosti sva tri naroda, došlo je do formiranja separatnih državnih tvorevina, a na drugoj strani proglašena je Republika Bosna i Hercegovina kao samostalna i nezavisna država.

“U takvoj pravnoj i politički konfuznoj ustavnoj situaciji umiješala se međunarodna zajednica koja je nastojala da nađe odgovarajuće rješenje državnog uređenja koje bi zadovoljilo sva tri konstitutivna naroda. Konačno je rezultate dao Daytonski mirovni sporazum kojim je okončan rat, uspostavljen novi model državnog uređenja i konstituirana današnja država Bosna i Hercegovina“ (Simović, 2003: 24).

U Zajedničkoj izjavi Kontaktne grupe i ministara vanjskih poslova BiH, Hrvatske i SRJ utvrđeni su tzv. Ženevski principi, kojima se potvrđuje državni suverenitet i teritorijalni integritet, te međunarodni – pravni kontinuitet BiH. Konstatira se da će se ona sastojati od dva entiteta – Federacije BiH i Republike Srpske (ovo je prvi međunarodni dokument u kojem se konstatira postojanje ovog entiteta).

Najvažniji aneks Daytonskog mirovnog sporazuma je Aneks 4 u kojem je sadržan Ustav Bosne i Hercegovine. „On predstavlja izraz kompromisa između faktičkog stanja ratom podijeljene Bosne i Hercegovine i volje nacionalnih lidera s polovine protekle decenije“ (Đukanović, 2004: 14). Upravo je u ovom aneksu sadržana bit političkih reformi Daytonskog mirovnog sporazuma. U skladu sa novim ustavom Republika Bosna i Hercegovina nastavila je svoje pravno postojanje pod imenom Bosna i Hercegovina.

Član I tačka 3. temeljno i korjenito je primijenio političko uređenje zemlje koja se sada sastoji od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Ovakva teritorijalna (re) organizacija države na Bošnjačko – Hrvatsku Federaciju i Srpsku Republiku de facto predstavlja radikalno odstupanje od određenog dijela suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine. De iure, održavanjem ovakvog oblika države, Daytonski mirovni sporazum čini entitete odgovornim za vršenje većine političke moći u državi. Gore navedeni član ograničava ovlaštenja institucija Bosne i Hercegovine na vanjsku politiku, vanjsku trgovinu, carine, monetarnu politiku, kontrolu zračnog prometa. Paragrafi 2, 3 i 5 istog člana garantiraju obimna politička ovlaštenja entitetima koji su odgovorni za primjenu zakona i obrambene poslove (Rašidagić, 2002: 151).

Dakle, postavlja se logično i postavlja pitanje kako odrediti ko je nosilac suverenosti u Bosni i Hercegovini? Mišljenja su različita, ili djelomice slična. Općenito, zaključuje se da postoji „utemeljenost države isključivo na principu suvereniteta konstitutivnih naroda, koji su nezaobilazan faktor u donošenju svih odluka“ (Proces ustavnih promjena u BiH, 2006: 58). Treba napomenuti da su rijetki ustavi u kojima su sadržane odredbe o tome da je država čiju unutrašnju organizaciju uređuje taj ustav zapravo suverena država jer se svojstvo suvereniteta podrazumijeva samim tim što država donosi ustav, odnosno provodi ustavotvornu vlast. Ipak, odredbe o suverenitetu sadržane su u Ustavu Bosne i Hercegovine gdje u preambuli izričito stoji da su upravo na osnovu gore spomenutih Ženevskih principa Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi (u zajednici sa ostalima), i građani Bosne i Hercegovine „opredijeljeni za suverenitet,

teritorijalni integritet i političku nezavisnost Bosne i Hercegovine u skladu sa međunarodnim pravom“.

S druge strane, veoma su rijetki ustavi koji ne naglašavaju nosioca suvereniteta u državi. Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži izričitu odredbu o izvoru i nosiocu suverene vlasti, međutim, iz završne odredbe preambule i iz cjelokupne strukture Ustava, može se sasvim pouzdano zaključivati o tome. Ta odredba preambule glasi: Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalim, i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine. Prema svemu ovome, državna vlast izvorno proizlazi iz:

- Suverenosti građana;
- Konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba;
- Položaja pripadnika ostalih naroda kao i onih koji se ne žele nacionalno izjašnjavati (Trnka, 2006: 177).

Vidimo da je definicija nosioca suverenosti „modificirana u Ustavu BiH iz 1995. godine, prvenstveno time što je na prvom mjestu istaknut nacionalni, a tek zatim građanski princip“ (Trnka, 2006: 175). „Ustavom Bosne i Hercegovine pojam apstraktnog građanina sveden je na beznačajnu mjeru i skoro je u potpunosti zamijenjen etnikumom, odnosno etnički određenim čovjekom kao osnovom legitimacije državne vlasti. Ustav Bosne i Hercegovine uopće ne konstituira bosansko – hercegovačku političku zajednicu“ (Pobrić, 2000: 63).

Naime, u postojećem Ustavu bosansko – hercegovačko društvo, kao pretpostavljeni nosilac suvereniteta, nije koncipirano kao cjelina nego kao mehanički zbir tri konstitutivna naroda koji su, opet, na neki način projektirani kao nosioci suvereniteta. Dakle, konstitutivni narodni su koncipirani kao tri zasebne etnonacionalne cjeline koje, po logici ugrađenoj u Ustavu, u perspektivi funkcioniraju kao odvojeno društvo sa vlastitim suverenitetom (Primjer BiH održivi koncepti ili stranputice međunarodne zajednice?, 2006: 26 i 51).

U Bosni i Hercegovini dominantan je ustavni princip koji se jasno iskazuje u preambuli Ustava Bosne i Hercegovine – “Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi (zajedno sa drugima) i građani Bosne i Hercegovine ovdje određuju da je Ustav Bosne i Hercegovine kako slijedi”, ali i u njegovom normativnom dijelu kojim se regulira organizacija državne vlasti, jer je princip uspostave te organizacije, u osnovi etnički. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, nosioci suvereniteta su konstitutivni narodi, kao etničke zajednice (Pobrić, 2000: 111) Treba napomenuti

i to da u „pojednim višenacionalnim državama pri određivanju nosioca suvereniteta kombinira se princip suverenosti građana sa principom ravnopravnosti i posebnih kolektivnih prava“ (Trnka, 2006: 174).

Neki autori smatraju da u Bosni i Hercegovini „narodu, kojeg čine svi državljani bez obzira na navedene razlike, kao nosiocu suvereniteta pripada pravo na političko samoopredjeljenje, na slobodni izraz političke volje.“ (Bakšić – Muftić, 2003: 26).

U ovom kontekstu, veoma je interesantan Ustav Bosne i Hercegovine koji je uveo kategoriju konstitutivnih naroda. Vidimo da raspadom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije nacionalni interes nije izgubio na važnosti u Bosni i Hercegovini. U ostalim državama, poput Slovenije, Hrvatske, Srbije, Makedonije, suverenitet je ustavom svake navedene države određen tako da dominira interes državotvorne nacije ali i demokratski fundamenti države. U Bosni i Hercegovini situacija je drugačija „obzirom da nijedna nacija ne čini natpolovičnu većinu u strukturi stanovništva i na njen tradicionalni višenacionalni sastav, u određivanju titulara suvereniteta kombiniran je građanski i nacionalni princip“ (Trnka, 2006: 175).

Stanovništvo Bosne i Hercegovine nije ni na koji način bilo uključeno u donošenje Ustava, čak ni na posredan način, zbog čega mu je i Ustav iz Daytonu kao „oktroiran“ duboko stran i takav mora biti. Stoga građani u Bosni i Hercegovini moraju zaista prvo stvoriti elementarne preduvjete za uvelike prizivani ownership, dakle stjecanje suvereniteta u i nad svojom državom: preuzeti ustavotvornu vlast, svoj *pouvoir constituant*, postati je svjestan, moraju sami useliti ustavni prostor svoje države (Ustavna rasprava, pregled dosadašnjih ustavnih rasprava i izazovi za Bosnu i Hercegovinu, 2006: 12 – 13).

#### *4.3. Princip narodne suverenosti i princip konstitutivnosti iz Aneksa 4 Daytonskog mirovnog sporazuma*

Činjenica je da je Bosna i Hercegovina tokom svoje historijske geneze predstavljala sjecište različitih kultura, tradicija, religija, ali je isto tako vidljivo da se unutrašnja struktura Bosne i Hercegovine, prvenstveno politička organizacija vlasti i teritorijalna podjela nikada nisu zasnivale na nacionalnom, religijskom, etničkom kriteriju. Ipak je još za vrijeme I zasjedanja ZAVNOBiH – a naglašena nacionalna ravnopravnost i istaknuta vrijednost iste. Još su vijećnici

ZAVNOBiH – a znali da Bosna i Hercegovina može postojati samo ukoliko u okviru njenih granica postoji nacionalna ravnopravnost koja podrazumijeva toleranciju i uvažavanje, a što je ujedno i osnova za stabilnost postojanja i opstanka Bosne i Hercegovine. Upravo nam tačka 5. Rezolucije ZAVNOBiH – a govori da narodi Bosne i Hercegovine kroz svoje jedino političko predstavništvo, ZAVNOBiH, želi da njihova zemlja, koja nije ni srpska, ni hrvatska, ni muslimanska, nego i srpska, i muslimanska, i hrvatska bude slobodna i zbratimljena BiH, u kojoj će biti osigurana puna ravnopravnost i jednakost svih njenih naroda odnosno ravnopravnost Srba, Muslimana i Hrvata Bosne i Hercegovine koja je njihova zajednička i nedjeljiva domovina.

Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine počiva na narodnoj suverenosti odnosno suverenosti građana, konstitutivnosti tri naroda i ravnopravnosti ostalih, što je uostalom i vidljivo iz prethodno navedene preambule Ustava Bosne i Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine osim toga, u svom aneksu sadrži i petnaest međunarodnih dokumenata koji garantiraju svim građanima Bosne i Hercegovine ostvarivanje prava u pogledu vršenja državne vlasti što je osnova za osiguravanje građanske suverenosti. S druge strane, princip konstitutivnosti iz Aneksa 4 Daytonskog mirovnog sporazuma počiva na potrebi da se uspostavi nacionalna ravnopravnost te stoga Ustav Bosne i Hercegovine propisuje da konstitutivni narodi suverenost ostvaruju zajedno sa građanima i pripadnicima ostalih naroda. Tako se narodna suverenost u Bosni i Hercegovini ostvaruje primjera radi, na način da građani Bosne i Hercegovine neposredno biraju poslanike u Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, kantonalne skupštine i općinska vijeća u Federaciji Bosne i Hercegovine, Narodnu skupštinu Republike Srpske, skupštine općina u Republici Srpskoj.

Sa druge strane, princip konstitutivnosti u Bosni i Hercegovini ostvaruju se na osnovu:

- *paritetnog predstavljanja* u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Domu naroda Federacije Bosne i Hercegovine, Vijeću naroda Republike Srpske;
- *zaštiti vitalnog nacionalnog interesa* u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, kantonalnim skupštinama, Narodnoj skupštini Republike Srpske, te kada se radi o Predsjedniku i potpredsjednicima Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske;

- *proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda* u institucijama javne vlasti prema popisu stanovništva iz 1991. godine a sve dok se u potpunosti ne provede Aneks 7 Daytonskog mirovnog sporazuma (povratak izbjeglih i raseljenih osoba).

Kada se govori o pripadnicima ostalih naroda, odnosno onima koji se nisu nacionalno izjašnjavali (neopredijeljeni) potrebno je vratiti se opet na preambulu Ustava Bosne i Hercegovine gdje je kategorija ostalih navedena u smislu da su ravnopravni konstitutivnim narodima, iako u ostvarivanju principa konstitutivnosti u Bosni i Hercegovini nisu predstavljeni jer ne mogu biti birani za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Predsjednika i potpredsjednike Federacije Bosne i Hercegovine, delegate Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske, članove Vijeća naroda Republike Srpske itd. Iako je Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini intervenirao u pogledu ovog pitanja te je nakon toga osigurano učešće ostalih u vijećima naroda u oba entiteta, ustavnim sudovima entiteta i sl. ipak su ostali u neravnopravnom položaju koji im je kao ravnopravnima zagaraniran u Ustavu Bosne i Hercegovine.

#### *4.4. Ostvarivanje principa narodnog suvereniteta i konstitutivnosti naroda*

Ostvarivanje principa narodnog suvereniteta i konstitutivnosti naroda vrši se ili putem *neposredne demokracije* (neposrednim vršenjem državne vlasti i neposrednim odlučivanjem) ili putem *predstavničke demokracije* (izborom predstavnika koji će ostvarivati državnu vlast). Uglavnom se vrši kombiniranje ova dva oblika ostvarivanja narodnog suvereniteta.

Neposredna demokracija „znači da je cijeli narod sam neposredno državni organ i da sam donosi odluke, odnosno vrši državnu vlast“ (Lukić, 1975: 147). Ona se provodi putem referenduma, narodne inicijative, peticije i dr.

Predstavnička (posredna) demokracija „sastoji se u tome što se službena lica koja čine državne organe shvaćaju kao predstavnici naroda, te prema tome dolaze na vlast prema izrazu narodne volje, putem izbora od strane naroda, tako da je izabrano ono lice koje je dobilo većinu glasova na izborima“ (Lukić, 1975: 149). Ona se provodi putem predstavničkih mandata,

imperativnih mandata, političkih stranaka. Sa stanovišta političkog sistema, nalazimo se u nešto lakšoj i jednostavnijoj situaciji, jer su tu ustavne odredbe i potpunije i izričite.

I nekoliko relevantnih stavova u preambuli Ustava Bosne i Hercegovine ukazuje na odlučujuće, izrazito opredjeljivanje za demokratske institucije vlasti i pluralističko društvo. To se potvrđuje i stavom 2. člana I. Ustava Bosne i Hercegovine koji glasi: „Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniра na principu vladavine prava i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora“. Ova ustavna odredba pokazuje da se radi o posrednoj i predstavničkoj demokratiji klasičnog tipa (Dmičić, 2003: 3).

## **5. Važnost određivanja prirode političkog sistema u Bosni i Hercegovini**

Historijska geneza srednjeg nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini pokazuje da kroz čitavu historiju u Bosni i Hercegovini nije postojala struktura vlasti koja se konstituirala na nacionalnom ili etničkom principu te povezana sa nacionalnim teritorijima. Međutim, tokom rata, kroz mirovni proces nastao je kompromis između relevantnih subjekata ovog perioda (Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i SR Jugoslavija), a uz to je i američka administracija igrala odlučujuću ulogu za vrijeme Daytonskih mirovnih pregovora. Nastao je novi model državnog uređenja kojim je uspostavljena današnja Bosna i Hercegovina, ali je taj novonastali pravni i politički sistem rezultat neprincipijelnih kompromisa u kojem su odlučujući bili nacionalni interesi. Formirana je *demokratska, složena i decentralizirana* država Bosna i Hercegovina, sastavljena od dva entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske) i tri konstitutivna naroda.

Republika Bosna i Hercegovina je nastavila svoj „kontinuitet pod imenom Bosna i Hercegovina. Time je Bosna i Hercegovina nastavila svoj život kao cjelovita, suverena i nezavisna država, sa očuvanim međunarodnopravnim subjektivitetom u odnosima sa drugim državama i članstvom u međunarodnim organizacijama.“ (Ibrahimagić, 1998: 53). „Naziv “Republika” u prijašnjem imenu označava oblik vladavine. Taj oblik nije se promijenio, i dalje je ostao republikanski.“ (Trnka, 2006: 248).

Očigledno je da je Bosna i Hercegovina od unitarne države postala država sa *složenim državnim uređenjem*, sa nekim *federalnim ali i konfederalnim obilježjima*. Također stoji i tvrdnja da je Ustav Federacije zapravo doprinio tome da „je u potpunosti napušten princip građanskog i

utvrđen princip etničkog uređenja Bosne i Hercegovine.“ (Pobrić, 2000: 60). Bosna i Hercegovina nije mogla da izbjegne opću tendenciju jačanja savezne države nauštrb nadležnosti država članica, u slučaju Bosne i Hercegovine u odnosu na entitete. Ovo posebno zbog činjenice da liberalna država insistira na kretanju roba, kapitala te da jedinstven ekonomski sistem ne trpi partikularizam. Od unutrašnje transformacije Bosne i Hercegovine putem Daytonskog mirovnog sporazuma do danas postoje različita shvaćanja njenog državnog uređenja i političkog sistema, koja se kreću od onih prema kojima je Bosna i Hercegovina jednostavna/unitarna decentralizirana država do onih prema kojima je riječ o nekoj vrsti realne unije sa vrlo izraženim konfederalnim elementima itd.

Bosna i Hercegovina nije niti klasična federacija jer entiteti nemaju status države, a sam pojam granice vezuje se za pojam države dok se za entitete vezuje međuentitetska linija razgraničenja. Ustav Bosne i Hercegovine načelno ne izražava stav o prihvaćanju principa podjele ili principa jedinstva vlasti. Analizom ustavnih odredaba dolazimo do zaključka da se radi o jednoj posebnoj vrsti modela podjele vlasti koja nije poznata u komparativnoj ustavnosti. U osnovi je prihvaćena podjela vlasti na izvršnu, sudsku i zakonodavnu, iako je teško zaključiti o kojem se modelu organizacije vlasti radi u Bosni i Hercegovini.

Većina kritika Daytonskog mirovnog sporazuma odnosi se na destruktivne posljedice insistiranja na etničkim kvalifikacijama pripadnosti ključnim institucijama i etniciziranom procesu donošenja odluka u istim (Burg i Shoup, 1999: 371). Jer, prvo, ustav treba da bude pravedna procedura koja zadovoljava zahtjeve jednake slobode i drugo, on treba da bude oblikovan tako da će od svih izvedivih pravednih uređenja, on vjerojatnije od bilo kog drugog imati za rezultat pravedan i djelotvoran sistem zakonodavstva (Rols, 1998: 209). Može se reći „da se stepen razvoja i vrijednosti principa ustavnosti mjeri upravo po stupnju priznavanja, garantiranja, i oživotvoravanja osnovnih demokratskih prava i sloboda čovjeka i građanina.“ (Mijanović, 2000: 2 – 3).

Tako bi legitimitet javne vlasti u Bosni i Hercegovini trebao da proizlazi iz: efikasnog sistema ostvarivanja i zaštite standarda ljudskih prava, principa ostvarivanja narodnog suvereniteta kao mjesta ishodišta i opravdanja javne vlasti u Bosni i Hercegovini, vertikalne strukture državne vlasti sa državnim nivoom koji bi imao uobičajeni kapacitet za demokratske zemlje, organizacije državne vlasti na svim nivoima (zakonodavna, izvršna i sudska vlast sa Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine čija bi pozicija bila usklađena sa evropskom praksom) dok

bi legalitet javne vlasti u Bosni i Hercegovini trebao bi da proizlazi iz: ustavnosti i zakonitosti, parlamentarne kontrole izvršne vlasti, sudske kontrole javne uprave itd., uloge civilnog društva u kontroli javne vlasti i ostvarivanju i zaštiti ljudskih sloboda i prava. Konstitutivnost podrazumijeva uzajamno pravo sva tri naroda da određuju ustavno uređenje (zajedno sa građanima i ostalim) i da koriste sve mehanizme za ostvarivanje i zaštitu nacionalne ravnopravnosti.“ (Trnka, 2006b: 178).

„Prema Daytonskom sporazumu sva tri naroda u BiH su konstitutivna. Pritom, u isto vrijeme niti jedan narod nije konstitutivan, odnosno državotvoran na cijeloj teritoriji BiH (kao što je to bio slučaj sa ranijim ustavima). Narodi su konstitutivni na polovini zemlje, a na drugoj su polovini građani drugog reda, čak mnogo ispod statusa nacionalnih manjina“ (Duvnjak, 2004: 7). Međutim, ukupna politička struktura u Bosni i Hercegovini zasnovana je na dijametralno suprotnom principu – principu ekskluzivnog etničkog predstavljanja samo tri konstitutivna naroda na štetu prava pojedinca.“ (Seizović, 2008a: 11). Tako „trenutna ustavna struktura predstavlja poseban pravni okvir za diskriminaciju: sistem vlasti u državi konstruiran je tako da osigura političku participaciju konstitutivnih naroda, marginalizirajući ostale građane BiH (one nekonstitutivne).“ (Seizović, 2008a: 7).

U tom smislu konstitutivni narodi su zaštićeni na osnovu njihove pripadnosti, dok kada se radi o onima koji ne pripadaju niti Bošnjacima, niti Srbima, niti Hrvatima (kao konstitutivnima) ili čak onima koji ne koriste pravo da se poistovjete sa jednim od konstitutivnih naroda, vidimo da nemaju nikakvu ustavnu zaštitu. Pritom, konstitutivnost u Bosni i Hercegovini izravno predstavlja diskriminaciju ostalih i građana u odnosu na konstitutivne. Etnički kriterij onemogućava diobu političke, socijalne i ekonomske moći pod jednakim uslovima unutar građanskog (civilnog) društva, favorizirajući u političkoj participaciji domenu zaštite ljudskih prava etničke grupe na štetu građana kao pojedinca. Ovaj koncept omogućava da konstitutivni narodi među sobom raspoređuju i dijele gotovo svu vlast i moć u državi, sprečavajući primjenu jednakog tretmana za sve građane (Seizović, 2008: 7).

„Istina je da se u Ustavu BiH, koji je najkraći ustav na svijetu, konstitutivnost naroda propisuje kao princip i norma samo u preambuli, ali je istina i to da su konzekvence ovog principa razvijene i u drugim ustavnim odredbama Ustava.“ (Trnka, 2000a: 45). Te ustavne odredbe su sljedeće:

- Član I tačka 2. (odnosi se na obavezu primjene demokratskih principa u izgradnji i funkcioniranju svih organa u zemlji);
- Član I tačka 4. (odnosi se na ustavne garancije individualnih sloboda i prava, uključujući i ona koja proizlaze iz nacionalne i vjerske pripadnosti kao što su sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti, sloboda izražavanja, pravo na imovinu, pravo na slobodu kretanja i prebivališta);
- Član II tačka 4. (odnosi se na zabranu diskriminacije po osnovu nacionalne, vjerske i druge pripadnosti ili ličnog svojstva);
- Član II tačka 5. (odnosi se na prava izbjeglica i raseljenih lica na povratak i imovinu);
- Član II tačka 6. (odnosi se na obavezu svih organa i institucija u Bosni i Hercegovini, uključujući i entitete, da provode zagarantirana ljudska prava);
- Član III tačka 2.c. (odnosi se na to da su entiteti dužni da osiguraju pravnu sigurnost i punu zaštitu lica na svojoj teritoriji) i
- Član III tačka 3.b. (odnosi se na nadređenost Ustava Bosne i Hercegovine ustavima entiteta i svim drugim propisima u zemlji).

Naravno da se radi samo o glavnoj sadržini navedenih odredbi, ali čak i ovako primjetno je da postoji manjkavost njihove primjene. I na kraju, treba imati na umu da je pitanje konstitutivnosti naroda neodvojivo od pitanja nacionalnog interesa u Bosni i Hercegovini iako se često i vrlo pogrešno shvaća kako je smisao postojanja konstitutivnosti zapravo u cilju zaštite nacionalnog interesa konstitutivnih naroda ili čak zaštite nacionalnih interesa jednog konstitutivnog naroda naspram drugih.

## **DRUGI DIO- Izborni sistem Bosne i Hercegovine**

### **6. Izborni sistem i izborni postupak**

U savremenoj političkoj nauci postoji nekoliko stotina definicija izbornog sistema, ali on u svojoj osnovi predstavlja “institucionalni modus unutar kojeg birači izražavaju svoje političke preferencije u obliku glasova i unutar kojeg se glasovi birača pretvaraju u mandate.” (Kasapović, 2003:160) Osnovna uloga izbornog sistema u svakoj demokratski uređenoj državi jeste kreiranje institucionalnog okvira unutar kojeg će se osnažiti demokratski poredak, i osigurati održavanje fer, slobodnih i poštenih izbora u državi.

Izborni sistem je prema tome, dio šireg izbornog prava, koji u sebi uključuje izborni obrazac (većinski ili proporcionalni), izborne jedinice, izbornu takmičenje, glasanje, metode pretvaranja glasova u mandate i izborni census.

Najvažnije faze izbornog postupka su vođenje biračkog spiska, formiranje izbornih jedinica, kandidiranje, glasanje, te utvrđivanje rezultata izbora i raspodjela mandata.

*Birački spisak* predstavlja evidenciju svih građana/birača koji imaju biračko pravo, a ujedno služi i kao dokaz biračkog prava.

*Izborne jedinice* su mjesta na kojima birači ostvaruju svoje biračko pravo na osnovu mjesta prebivališta, odnosno boravišta. Izborne jedinice se dijele na male (one u kojima se bira samo jedan predstavnik) i velike (one u kojima se bira više predstavnika).

*Kandidiranje na izborima* predstavlja isticanje kandidata na kandidatske liste. Ono se može vršiti na nekoliko načina: putem stranačkog rukovodstva, od strane članova ili formiranjem pretkandidatskih lista s kandidatima koje odredi rukovodstvo stranke, a koje će za konačnu kandidatsku listu odabrati birači. Kandidatske liste mogu biti zatvorene (kada birač ima

mogućnost da se opredijeli za jednu od više lista koje su ponudile političke stranke), poluotvorene (kada birači prilikom glasanja mogu da mijenjaju redoslijed kandidata u okviru jedne liste jedne političke stranke) i otvorene (kada birači prilikom izbora upisuju imena kandidata za koje glasaju).

*Glasanje* predstavlja ostvarivanje aktivnog biračkog prava građanina/birača i pristupa mu se lično, prema unaprijed utvrđenom datumu. Na kraju se pristupa utvrđivanju rezultata i raspodjeli mandata.

*Sistem većine* se primjenjuje u smislu relativne većine (kada je izabran onaj kandidat koji je dobio najveći broj glasova) ili apsolutne većine (oštriji sistem – kada je izabran onaj kandidat koji je dobio polovicu plus jedan glasova svih birača ili blaži sistem – kada je izabran onaj kandidat koji je dobio polovicu plus jedan glasova birača koji su glasali). Kako se rijetko događa da jedan kandidat u prvom krugu osvoji natpolovičnu većinu glasova, primjenjuje se i balotaža, odnosno vrši se glasanje u drugom krugu za dva kandidata koji su osvojili najveći broj glasova. (Kuzmanović, 2002: 216)

*Proporcionalni sistem* se primjenjuje ukoliko svaka politička stranka ili koalicija dobiva onoliko predstavničkih mjesta proporcionalno dobivenim glasovima.

*Mješoviti sistem* se primjenjuje ukoliko se određeni postotak predstavnika bira prema sistemu većine, a ostatak prema proporcionalnom sistemu. Tehnike raspodjele mandata su različite, a mogu se primijeniti: izborni količnik (kada se ukupan broj glasova u jednoj izbornoj jedinici dijeli s brojem predstavnika koji se biraju u istoj dobije se izborni količnik kojim se dijeli broj glasova za svaku listu); D' Hontov sistem (kada se ukupan broj glasova koje je osvojila jedna lista dijeli brojevima 1, 2, 3, 4, 5 i dalje dok se ne dođe do broja predstavnika koji se biraju u izbornoj jedinici, a zatim se dobiveni rezultati poredaju prema veličini od najvećeg prema najmanjem za onoliko zastupnika koliko se bira u izbornoj jedinici, čime se dobiva zajednički djelitelj kojim onda treba podijeliti ukupan broj danih glasova sa svake liste, na osnovu čega se utvrđuje koliko je mandata dobila svaka lista); Badenski sistem (kada postoje dva nivoa izbornih jedinica i to one primarne i više ili viša koja obuhvaća cijelu državu i gdje političke stranke mogu isticati dvije liste i to onu u primarnim izbornim jedinicama i onu u teritorijalno višim ili višoj izbornoj jedinici, pri čemu se neiskorišteni glasovi u primarnim izbornim jedinicama koriste tako da se saberu s glasovima u teritorijalno višim ili višoj da bi se iskoristili dani glasovi) ili *Hareov sistem* (kada birači s kandidatske liste biraju onoliko kandidata koliko se bira predstavnika u izbornoj

jedinici i sami određuju redoslijed istih i to ne samo između onih koji su na listi, nego i između onih koji nisu, odnosno onih koje birači sami stavljaju na listu, a onda se nakon glasanja utvrđuje izborni količnik, te se bilježe oni kandidati koji se nalaze na prvom mjestu glasačkog listića, pa se tako izabranim kandidatom smatra onaj koji je dobio broj glasova koji odgovara izbornom količniku, a zatim se isto čini za kandidate na drugom mjestu, pa na trećem, odnosno sve dok se ne izabere onoliko predstavnika koliko se bira u izornoj jedinici). (Trnka, 2006: 343)

U zemljama nekadašnjeg Istočnog bloka u periodu od 1989. do 1992. godine uslijedila su početna definisanja pojedinih segmenata izbornih sistema, a nakon nekoliko izbornih ciklusa započela je i njihova postepena rekonceptualizacija kroz usvajanje nove ili modifikovanje postojeće zakonske regulative. “Nakon prvobitne dominacije većinskog izbornog sistema u gotovo svim državama Centralne i Istočne Evrope početkom protekle decenije, uslijedio je i postepen prelazak na proporcionalni izborni sistem”. (Jovanović, 1992:30) Ovo potvrđuje i tok reformi izbornih sistema i u većini zemalja nastalih na tlu nekadašnje Jugoslavije.

U samom početku uvođenja partijskog pluralizma u većini zemalja nastalih na tlu nekadašnje Jugoslavije, a prije svega u Srbiji, Hrvatskoj i Sloveniji, dominirao je većinski izborni sistem. To je u trenutku započinjanja višepartizma odgovaralo vodećim političkim partijama, koje su svoju tadašnju natpolovičnu većinu u biračkom tijelu dodatno osnažile uvođenjem većinskog izbornog sistema povećavajući pritom i broj osvojenih mandata.<sup>4</sup> Ali, kako se postepeno odvijao proces demokratizacije društva i erozije uticaja vladajućih političkih sistema uslijedilo je preispitivanje postojećeg modela izbornog sistema i postepen prelazak na proporcionalni izborni sistem. Danas je u svim južnoslovenskim zemljama ustanovljen proporcionalni izborni sistem, s tim što se unutar njih razlikuju modeli preraspodele mandata, broj izbornih jedinica, visina cenzusa, i sl. Za ovu skupinu izbornih sistema se još uvijek, međutim, ne može reći da su stabilni i čvrsto struktuirani, jer su primjenjeni u okviru malog broja izbornih ciklusa (do pet).

“Tako je tokom protekle decenije u Hrvatskoj došlo do evolucije iz dominantno većinskog u umjereno većinski, a potom i proporcionalni izborni sistem.” (Jovanović, 2006:401) Njegovo konstituisanje bilo je u potpunosti kreirano od strane tadašnjih političkih elita i nedvosmisleno je uticao na partijski sistem u kome je dominirala jedna politička partija – Hrvatska demokratska zajednica.

---

<sup>4</sup> Izuzetak su Bosna i Hercegovina i Crna Gora.

Danas se zastupnici u Hrvatskom saboru biraju u skladu sa proporcionalnim izbornim sistemom, sa velikim brojem izbornih jedinica, dok se mandati raspoređuju u skladu sa D'Ontovom metodom. Hrvatski sabor se od 1990. do 1997. godine se sastojao od Zastupničkog i Županijskog doma. Danas je, međutim, hrvatski parlament jednodoman. Jedini predstavnički dom – Hrvatski sabor, prema Ustavu Republike Hrvatske, ima neuobičajen broj zastupnika – Ustavom republike Hrvatske ustanovljeno je da ima “najmanje 100 a najviše 160 zastupnika”. (Ustav Republike Hrvatske, “Narodne novine br.56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14)

Ovakvo ustavno rješenje broja zastupnika nerijetko je korišteno tokom protekle decenije u cilju očuvanja vlasti Hrvatske demokratske zajednice na vlasti, a zahvaljujući pažljivom odabiru izbornog sistema i (pre) oblikovanju izbornih jedinica. U skladu sa Zakonom o izboru zastupnika u Hrvatski sabor (2003), predviđeno je da svi građani, na osnovu opšteg biračkog prava, biraju zastupnike u okviru 12 izbornih jedinica. U okviru 10 izbornih jedinica se, prema navedenom zakonu, bira 140 zastupnika, odnosno po 14 zastupnika u svakoj od njih. Izborne jedinice su obrazovane tako da se u većoj mjeri podudaraju sa postojećom administrativnom podjelom Republike Hrvatskoj na opštine, gradove i županije.

Hrvatski izborni sistem je veoma sličan izbornim modelima većine postkomunističkih zemljama, uključujući i zemlje nastale na tlu nekadašnje Jugoslavije. No, izrazito visok cenzus od 5% ostavlja na političkoj margini brojne političke partije i kandidate, ali ujedno utiče i na jačanje dve vodeće političke partije – Hrvatske demokratske zajednice i Socijaldemokratske partije Hrvatske.

## **7. Pravni okvir o izborima i izbornom sistemuu Bosni i Hercegovini**

Osnove za izbore i izborni sistem u Bosni i Hercegovini uređene su Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini i Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine.

### *7.1. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini o izborima i izbornom sistemu<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> o ustavnopravnim osnovima koji se odnose na izbore u Bosni i Hercegovini vidjeti: dmičić, Mile. (2003). Ustavnopravni osnov funkcionisanja Bosne i Hercegovine na osnovu slobodnih i demokratskih izbora. Preuzeto 30. februara 2010. godine sa [http://www.soros.org.ba/docs\\_pravo/ustav\\_txt/dr\\_mile\\_dmicic.doc](http://www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/dr_mile_dmicic.doc). također pogledati: sahadžić, Maja. (2009). electoral system of Bosnia & Herzegovina: short review of Political Matter and/or technical Perplexion, Contemporary issues, vol. 2, no. 1, 61–78.

U okviru Dejtonskog mirovnog sporazuma dosta pažnje je posvećeno reguliranju izbornog sistema u Bosni i Hercegovini koji se temelji na kombiniranju *načela konstitutivnosti naroda* i *načela narodnog suvereniteta*, te *međunarodnim demokratskim standardima* koji se odnose na izborni sistem (opće pravo glasa, jednako pravo glasa, tajnost glasanja itd.).

U Dejtonskom mirovnom sporazumu se na nekoliko mjesta upućuje na reguliranje izbora i izbornog sistema u Bosni i Hercegovini. Aneks III Dejtonskog mirovnog sporazuma izravno upućuje na izbore i izborni sistem u Bosni i Hercegovini. Pritom je utvrđeno da su Republika Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska suglasne da se izbori ustanove u skladu s odnosnim dokumentima *Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi* (Organization for Security and Cooperation in Europe– OSCE). Ovim aneksom se izričito upućuje i na potrebu podržavanja slobodnih, fer i demokratskih izbora, te stvaranja osnova za omogućavanje postupnog postizanja demokratskih ciljeva u Bosni i Hercegovini. Ovo su ujedno i pretpostavke za uspostavljanje djelotvornog izbornog sistema.

Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma (Ustav Bosne i Hercegovine) također sadrži odredbe o izborima i izbornom sistemu u Bosni i Hercegovini. U članu I tačka 2. navodi se da je Bosna i Hercegovina demokratska država koja funkcioniра na osnovu vladavine prava i slobodnih i demokratskih izbora. U članu II tačka 1. Ustava Bosne i Hercegovine koji se odnosi na ljudska prava i slobode se navodi da će Bosna i Hercegovina i oba entiteta osigurati najviši nivo primjene međunarodno priznatih ljudskih prava i sloboda. Dalje se u članu II tačka 2. navodi da će se prava i slobode predviđeni *Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine s pratećim protokolima* (1950 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols) izravno primjenjivati u Bosni i Hercegovini, te će imati prednost u odnosu na sve ostale zakone. Posebno se izdvajaju prava koja se izravno ili neizravno odnose na izbore i to u članu II tačka 3.<sup>6</sup>

Također u članu II tačka 7. Ustava Bosne i Hercegovine koji se odnosina međunarodne dokumente navodi se da će Bosna i Hercegovina ostati ili postati strankom međunarodnih dokumenata pobrojanih u Aneksu I na Ustav Bosne i Hercegovine.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Misli se na pravo na slobodu i sigurnost osobe, slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, slobodu izražavanja, slobodu mirnog okupljanja, slobodu udruživanja itd

<sup>7</sup> aneks i Ustava Bosne i Hercegovine odnosi se na 15 dodatnih sporazuma o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini, a među kojima su neki koji su izravno ili neizravno povezani sa izborima i izbornim sistemom u Bosni i Hercegovini: Konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine,

Uključivanjem većeg broja međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima i slobodama u Ustav Bosne i Hercegovine, može se zaključiti da je Bosna i Hercegovina, između ostalog, prihvatila i međunarodne standarde koji se odnose na izbore i izborni sistem. U Aneksu VI Dejtonskog mirovnog sporazuma (Sporazum o ljudskim pravima) posvećuje se značajna pažnja izborima i izbornom sistemu Bosne i Hercegovine. Uz ljudska prava i slobode koja se garantiraju Aneksom I na Ustav Bosne i Hercegovine (odnosno Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma) i Aneks VI se odnosi na zaštitu ljudskih prava i sloboda u kojima su obuhvaćeni i izbori i izborni sistem.

### *7.2. Izborni zakon Bosne i Hercegovine o izborima i izbornom sistemu*

Izborni zakon Bosne i Hercegovine usvojen je u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine 2001. godine. Njegovim usvajanjem ispunjeni su svi potrebni uvjeti za provođenje izbora u skladu s domaćim i međunarodnim pravilima i propisima. Međutim, usvajanje ovog zakona praćeno je uvjerenjem da je on preduvjet za prijem u *Vijeće Evrope* (Council of Europe—CoE), a pritom nije ponudio velike izmjene u odnosu na odredbe o privremenom izbornom sistemu sadržane u gore spomenutim odredbama Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ipak, da bi se uvidjele sličnosti i razlike neophodno je napraviti pregled privremenog, ali i stalnog izbornog sistema u Bosni i Hercegovini.

## **8. Privremeni izborni sistem Bosne i Hercegovine**

Privremeni izborni sistem Bosne i Hercegovine bio je zasnovan na Aneksu III Dejtonskog mirovnog sporazuma (Izbori u Bosni i Hercegovini), te je u skladu s ovim aneksom definirana uloga OSCE-a u provedbi izbora, a koja se posebno odnosi na pomoć strankama sporazuma prilikom usvajanja izbornih načela, te nadgledanje pripreme i provođenja izbora za zakonodavnu i izvršnu vlast u Bosni i Hercegovini na državnom, entitetskom, kantonalnom i općinskom nivou.

OSCE je također uspostavio i Privremenu izbornu komisiju Bosne i Hercegovine koja je imala široka ovlaštenja.<sup>8</sup> Privremena izborna komisija se sastojala od šefa misije OSCE-a (koji je

---

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine sa opcionim protokolima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine, okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina iz 1994. godine itd.

<sup>8</sup> Ova ovlaštenja su se odnosila na nadgledanje izbornog postupka da bi se osiguralo provođenje slobodnih i fer izbora, utvrđivanje pravila za registraciju birača itd.

bio predsjednik Privremene izborne komisije Bosne i Hercegovine), Visokog predstavnika ili njegovog zamjenika i predstavnika stranaka, te drugih osoba koje bi šef misije OSCE-a u dogovoru sa strankama postavio za člana/ove Privremene izborne komisije Bosne i Hercegovine. U slučaju nesuglasica u okviru Komisije, odluka predsjednika bila je konačna. Privremena izborna komisija Bosne i Hercegovine je u skladu s članom III tačka 1. Aneksa III usvojila veliki broj pravila i propisa koje su se odnosile na registraciju političkih stranaka i neovisnih kandidata, pravo kandidata da budu birani i pravo glasača da biraju, ulogu domaćih i međunarodnih promatrača na izborima, osiguravanje javne i fer izborne kampanje, uspostavljanje, objavljivanje i potvrđivanje konačnih izbornih rezultata, pri čemu su ova pravila i procedure imale prednost u odnosu na domaća pravila i propise.

Tako je sukladno Aneksu III Dejtonskog mirovnog sporazuma Privremena izborna komisija usvojila *Izborna pravila i propise za izbore na lokalnom i višem nivou u Bosni i Hercegovini 1996. godine* (1996 Electoral Rules and Regulations for the Election on Local and Higher Level in Bosnia & Herzegovina) i *Izborna pravila i propise za općinske izbore u Bosni i Hercegovini 1997. godine* (1997 Electoral Rules and Regulations for Municipal Elections in Bosnia & Herzegovina). Ovim je pravilima definiran postupak registriranja i glasovanja raseljenih osoba i izbjeglica.

Privremena izborna komisija je također usvojila i *Izborna pravila i propise 2000. godine* (2000 Electoral Rules and Regulations) koji su ostali na snazi do usvajanja Izbornog zakona Bosne i Hercegovine 2001. godine. Osim toga, opća izborna načela bila su sadržana u dodatku Aneksa III u smislu paragrafa 7. Dokumenta drugog sastanka konferencije o ljudskoj dimenziji konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi iz Kopenhagena 1990. godine<sup>9</sup> (1990 Document of the Second Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Conference on Security and Cooperation in Europe). Aneks III Dejtonskog mirovnog sporazuma i Pravila i propisi Privremene izborne komisije primjenjivana su prilikom izbora Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Narodne skupštine Republike Srpske, predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske, kantonalnih skupština i općinskih vijeća. (Pobrić, 2000: 201)

---

<sup>9</sup> U skladu s kopenhagenskim propisima izbori su održavaju u razumnim intervalima i u skladu sa zakonskim odredbama, sva mjesta u barem jednom domu državne zakonodavne vlasti moraju se moći osporavati od strane naroda, garantira se opće i jednako pravo glasa punoljetnim građanima, tajnost glasovanja, pošteno prebrojavanje glasova sa javnim rezultatima itd

Nadgledanje izbornog postupka odvijalo se putem podnošenja žalbe Izornoj žalbenoj potkomisiji koja je uspostavljena 1996. godine od strane Privremene izborne komisije, a čiji je zadatak bio tumačenje, ojačavanje i poboljšavanje gore spomenutih pravila i propisa. Tako su prvi poslijeratni predsjednički i parlamentarni izbori održani 1996. godine, dok su lokalni odgođeni za godinu dana. Iako su se izbori pod pokroviteljstvom međunarodne zajednice trebali održati još samo 1998. godine, sa ovakvom praksom se nastavilo sve do 2002. godine, odnosno usvajanja Izbornog zakona Bosne i Hercegovine 2001. godine obzirom na to da je međunarodna zajednica smatrala da još uvijek ne postoje uvjeti za samostalno provođenje izbora. Prvi poslijeratni izbori (od 1996. do 1998. godine) pomogli su da se učvrsti etnički ekskluzivizam s malo utjecaja na izgradnju mira i demokratizaciju. Kao što su lokalni izbori 1996. godine pokazali, u uvjetima grupne nesigurnosti i međusobnog nepovjerenja, bez podsticaja političara da djeluju izvan vlastitih etničkih biračkih tijela, izbori su se predvidljivo pretvorili u etnički census. (Belloni, 2004: 337).

Konačno, 2002. godine Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine samostalno je organizirala i provela opće izbore, a 2004. godine općinske izbore kada su se prvi put izravno birali načelnici općina i gradonačelnici, te članovi općinskih vijeća.

## **9. Stalni izborni sistem Bosne i Hercegovine<sup>10</sup>**

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je Izborni zakon Bosne i Hercegovine 2001. godine u kojem nisu predviđene značajnije promjene u odnosu na privremeni izborni sistem Bosne i Hercegovine, te je isti ostao u okvirima Ustava Bosne i Hercegovine. Određeni autori navode “osnovne karakteristike stalnog izbornog sistema“ (Trnka: 2006:201-203) Bosne i Hercegovine:

- a) Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine u cijelosti je uređen izbor Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine;
- b) U skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, dvije trećine poslanika u Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz reda bošnjačkog i hrvatskog naroda biraju se na teritoriji Federacije Bosne

---

<sup>10</sup> Način izbora pojedinih zakonodavnih i izvršnih tijela naveden je prema Ustavu Bosne i Hercegovine i izbornom zakonu Bosne i Hercegovine.

- i Hercegovine. Jedna trećina poslanika ovog doma i član Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz reda srpskog naroda biraju se s teritorije Republike Srpske;
- c) Uslovi za stjecanje biračkog prava su državljanstvo Bosne i Hercegovine i navršениh 18 godina života;
  - d) Birači imaju pravo da glasaju lično ili u odsutnosti u općini u kojoj su imali prebivalište za vrijeme popisa stanovništva 1991. godine;
  - e) Državljanin Bosne i Hercegovine koji ima dvojno državljanstvo ima pravo glasa samo ako u Bosni i Hercegovini ima prebivalište;
  - f) Lice koje je, zbog ozbiljnih kršenja međunarodnog humanitarnog prava, optužio ili osudio Međunarodni tribunal za bivšu Jugoslaviju nema pasivno biračko pravo i ne može biti kandidat na izborima, niti može biti imenovano na bilo koju funkciju na teritoriji Bosne i Hercegovine. Dosta široko je primijenjen princip inkompatibilnosti;
  - g) Onemogućena je kumulacija funkcija;
  - h) Mandat pripada izabranom kandidatu, a ne stranci ili koaliciji na čijoj je listi bio kandidiran;
  - i) Izborni zakon je utvrdio i stalni termin održavanja izbora.

Ukoliko poblizе pogledamo ovu listu osnovnih karakteristika, možemo napraviti kratku analizu stalnog izbornog sistema Bosne i Hercegovine:

- Tačka a) odnosi se na član 1.1 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine kojim se defnira da će taj zakon urediti izbor članova i delegata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, te utvrditi principe koji važe za izbore na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.
- Tačka b) se odnosi na član IV tačka 2. i član V tačka 1. Ustava Bosne i Hercegovine koji reguliraju izbore poslanika u Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Prilikom izbora za navedene organe vlasti građani Bosne i Hercegovine ne mogu birati poslanike i članove Predsjedništva sa cijele teritorije nego samo iz onog entiteta gdje imaju prebivalište, pa je tako zbog nesrazmjernog broja glasača jednako pravo glasa nesigurno. U isto vrijeme nije niti u skladu sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine i pratećim protokolima koja se izravno primjenjuje u Bosni i Hercegovini u skladu s članom II tačka 2. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1.3. Izbornog zakona Bosne i

Hercegovine koji definiše da se izbor svih organa vlasti vrši na osnovu slobodnih izbora, općeg i jednakog biračkog prava direktno od birača tajnim glasanjem.

- Tačka c) se odnosi na član 1.4. i 1.5. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Tako svaki državljanin Bosne i Hercegovine s navršenih 18 godina života ima pravo da bira i da bude biran, a da bi ostvario to pravo mora biti upisan u Centralni birački spisak, čime su Izbornim zakonom utvrđeni uvjeti za stjecanje biračkog prava. Napominjemo da je 2006. godine usvojen je model pasivne registracije koji podrazumijeva da državna tijela vode Centralni birački spisak ex officio korištenjem službene evidencije o prebivalištu građana Bosne i Hercegovine. Svaki građanin koji je do 17. aprila/travnja 2006. godine podnio zahtjev za izdavanje lične karte/osobne iskaznice registriran je u Centralnom biračkom spisku. Ipak, ovo se nije odnosilo na pojedine kategorije birača poput izbjeglica i birača koji su privremeno prebivali izvan granica Bosne i Hercegovine, a koji su da bi glasali morali da podnesu zahtjev Centralnoj izbornoj komisiji prije 18. jula/srpnja 2006. godine.
- Tačka d) odnosi se na član 1.5 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine kojim se definiše da svi državljani Bosne i Hercegovine koji imaju biračko pravo, imaju pravo da glasaju osobno u općini u kojoj imaju prebivalište. Državljanin koji privremeno živi u inozemstvu i ima pravo da glasa, ima pravo da glasa osobno (dolaskom na odgovarajuće biračko mjesto u Bosni i Hercegovini ili u diplomatsko-konzularnom predstavništvu Bosne i Hercegovine u inozemstvu) ili poštom (slanjem glasačkog listića poštom) za općinu u kojoj je imao prebivalište prije odlaska u inozemstvo, ako u toj općini ima prijavljeno prebivalište u trenutku podnošenja prijave za glasanje van zemlje. U skladu s članom III Dejtonskog mirovnog sporazuma raseljene osobe mogu glasati u općini u kojoj se trenutno nalaze pod uvjetom da tu imaju prebivalište najmanje šest mjeseci.
- Tačka e) također se odnosi na član 1.5 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, te član I tačka 7.d. Ustava Bosne i Hercegovine kojima je regulirano da osobe s dvojnim državljanstvom nemaju aktivno niti pasivno biračko pravo ukoliko im je prebivalište u drugoj državi.
- Tačka f) se odnosi na članove 1.6 i 1.7 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. U skladu sa ovim članom, ni jedno lice koje je na izdržavanju kazne izrečene od strane Međunarodnog suda za ratne zločine na području bivše Jugoslavije, i ni jedno lice pod optužnicom Suda, a koje se nije povinovalo naredbi da se pojavi pred Sudom, ne može biti upisano u Centralni birački spisak, niti može biti kandidat, niti imati bilo koju imenovanu, izbornu

ni drugu javnu funkciju na teritoriji Bosne i Hercegovine. Ni jedno lice koje je na izdržavanju kazne koju je izrekao sud Bosne i Hercegovine, sud Republike Srpske ili sud Federacije Bosne i Hercegovine i sud BrčkoDistrikta Bosne i Hercegovine ili koje se nije povinovalo naredbi da se pojavi pred Sudom Bosne i Hercegovine, sudom Republike Srpske ili sudom Federacije Bosne i Hercegovine i sudom Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine zbog ozbiljnih povreda humanitarnog prava, a Međunarodni sud za ratne zločine za bivšu Jugoslaviju razmatrao je njegov dosije prije hapšenja utvrdio da zadovoljava međunarodne pravne standarde, ne može biti upisano u Centralni birački spisak, niti može biti kandidat, niti imati bilo koju imenovanu, izbornu ni drugu javnu funkciju na teritoriji Bosne i Hercegovine.

- Tačka g) odnosi se na član 1.8 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine kojim se definira *princip inkompatibilnosti*. Tako predstavnici zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, pripadnici policije, vojnih snaga i diplomatski i konzularni predstavnici ne mogu imati dvije javne funkcije.
- Tačka h) se odnosi na član 1.8. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koji se odnosi na nemogućnost kumuliranja funkcija. Tako jedna osoba ne može imati više od jedne izabrane funkcije.
- Tačka i) odnosi se na član 1.9 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Mandat pripada izabranom nosiocu mandata, a ne političkoj stranci, koaliciji ili listi nezavisnih kandidata koja ga je predložila na kandidatsku listu. Mandat ne može prestati osim u zakonom predviđenim slučajevima. Ukoliko izabrani nosilac mandata, u toku trajanja mandata, istupi iz političke stranke, koalicije ili liste nezavisnih kandidata koja je učestvovala na izborima ina čijoj je kandidatskoj listi bio izabrani nosilac mandata, postaje samostalni vijećnik/odbornik, odnosno poslanik/zastupnik.
- Tačka j) odnosi se na član 1.14 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine kojim se definira da se izbori na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini održavaju prve nedjelje u oktobru, osim ako se ovaj datum ne podudara s obilježavanjem vjerskog praznika jednog od konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine. Izbore koje nije moguće održati prve nedjelje u oktobru, zbog podudaranja s vjerskim praznikom, Centralna izborna komisija BiH zakazuje za nedjelju nakon prve nedjelje u oktobru koja se ne podudara s vjerskim praznikom.

## **10. Organi za sprovođenje izbora u stalnom izbornom sistemu Bosne i Hercegovine**

U skladu s Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine, organi nadležni za sprovođenje izbora su Centralna izborna komisija, općinska izborna komisija i birački odbori. Sastav ovih organa mora odražavati konstitutivnost naroda i ostalih u skladu sa zadnjim popisom stanovništva.

1. Centralna izborna komisija sastoji se od sedam članova: dva Hrvata, dva Bošnjaka, dva Srbina i jednog iz reda Ostalih koji se imenuju na period od sedam godina. Predsjednik se bira između izabranih članova, a po jedan član svakog naroda i Ostalih obavlja funkciju predsjednika po principu rotacije i to jedanput u pet godina u trajanju od 15 mjeseci. Centralna izborna komisija je nezavisan organ koji podnosi izvještaj izravno Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, odakle crpi svoje ovlasti;<sup>11</sup>
2. Općinska izborna komisija sastoji se od tri, pet ili sedam članova koji mogu biti predsjednik ili sudija redovnog suda, sekretar općinskog vijeća, odnosno skupštine općine i gradskog vijeća, lica profesionalno zaposlena u općinskim organima uprave koja se imenuju na period od sedam godina;<sup>12</sup>
3. Birački odbori se sastoje od tri ili pet članova od kojih se jedan postavlja za predsjednika te imaju svoje zamjenike. Njih imenuje općinska izborna komisija najkasnije u roku od 30 dana od dana održavanja izbora;<sup>13</sup>
4. U Distriktu Brčko postoji Izborna komisija Distrikta i birački odbori koji se uspostavljaju po uzoru na komisije i odbore utvrđene Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine.

## **13. Izbori za predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine**

### *13.1. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine*

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je kolektivni šef države koji se sastoji od tri člana iz reda svakog konstitutivnog naroda, odnosno jednog Hrvata, jednog Bošnjaka i jednog Srbina koji se izravno biraju s teritorije Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Tako

---

<sup>11</sup> Detaljno propisano u članovima 2.4, 2.5 i 2.6 izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

<sup>12</sup> Detaljno propisano u članovima 2.4 i 2.12 izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

<sup>13</sup> Detaljno propisano članom 2.19 izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

bošnjačkog i hrvatskog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine biraju birači koji su upisani u Centralni birački spisak iz Federacije Bosne i Hercegovine, ali tako da mogu glasati ili za bošnjačkog ili hrvatskog člana, ali ne za oba, a izabrana su ona dva kandidata koja dobiju najveći broj glasova među kandidatima iz istog konstitutivnog naroda. Srpskog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine biraju birači koji su upisani u Centralni birački spisak iz Republike Srpske, a izabran je onaj koji dobije najveći broj glasova. Mandat članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine traje četiri godine, a Predsjedavajući se mijenja svakih osam mjeseci prema principu rotiranja.

### *13.2. Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine*

#### *13.2.1. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sastoji se od 42 poslanika koji se biraju izravno od strane građana s teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Republike Srpske. Tako 28 poslanika izravno biraju birači koji su upisani u Centralni birački spisak za glasanje na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, a 14 poslanika izravno biraju birači upisani u Centralni birački spisak za glasanje za teritoriju Republike Srpske. Mandat članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine traje četiri godine. Kod raspodjele mandata primjenjuje se formula proporcionalne zastupljenosti na *Saint Lague* način, a kao korekcija se primjenjuje sistem kompenzacijskih mandata.

#### *13.2.2. Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*

Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sastoji je od 15 delegata od kojih su pet Hrvata, pet Bošnjaka i pet Srba koji se biraju neizravno iz Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Republike Srpske. Delegate iz reda hrvatskog i bošnjačkog naroda bira bošnjački, odnosno hrvatski klub delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine iz reda svog konstitutivnog naroda, prilikom čega predstavnici srpskog naroda ne učestvuju u odlučivanju. Delegate iz reda srpskog naroda biraju poslanici iz Narodne skupštine Republike Srpske i srpskog i hrvatskog i bošnjačkog naroda. Delegati se biraju odmah po sazivu

Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Narodne skupštine Republike Srpske, najkasnije u roku od 30 dana od dana ovjere izbora.

## **14. Izbori za predsjednika i potpredsjednike Federacije Bosne i Hercegovine i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine**

### *14.1. Predsjednik i potpredsjednici Federacije Bosne i Hercegovine*

Predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine je šef izvršne vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, te ima dva potpredsjednika od kojih je svaki iz reda različitih konstitutivnih naroda i biraju se neizravno od strane Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Prilikom izbora predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, najmanje jedna trećina delegata klubova zastupnika konstitutivnih naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine predlaže kandidate za mjesta predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine. Zatim se iz reda kandidata formiraju zajedničke liste kandidata za mjesta predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine.

Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine glasa o jednoj ili više zajedničkih lista koju sačinjavaju tri kandidata, uključujući po jednog kandidata iz svakog konstitutivnog naroda. Lista koja dobije većinu glasova u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine bit će izabrana ukoliko dobije većinu glasova u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, uključujući i većinu glasova klubova poslanika svakog konstitutivnog naroda. To znači da se mora postići nacionalni konsenzus. Mandat im traje četiri godine.

### *14.2. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine*

#### *14.2.1. Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*

Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine sastoji se od 98 poslanika koji se biraju izravno na izborima od strane birača koji su upisani u Centralni birački spisak za teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine. Pritom, najmanje četiri člana iz reda svakog konstitutivnog naroda moraju biti zastupljeni u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Mandat im je četiri godine. Raspodjela mandata vrši se u skladu formulom proporcionalne zastupljenosti i korekcijom u smislu kompenzacijskih mandata.

#### *14.2.2. Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*

Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine sastoji se od 58 delegata od kojih su 17 iz reda hrvatskog, 17 iz reda bošnjačkog i 17 iz reda srpskog naroda te sedam iz reda ostalih a koji se biraju neizravnim putem iz kantonalnih skupština. Biraju se tako da predstavnici iz reda hrvatskog, bošnjačkog, srpskog i iz reda Ostalih naroda u svakoj kantonalnoj skupštini biraju delegate iz svog konstitutivnog naroda. Pritom, broj delegate iz reda svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine mora odražavati nacionalni sastav stanovništva prema zadnjem popisu stanovništva u Bosni i Hercegovini, što u konačnici utvrđuje Centralna izborna komisija nakon svakog popisa.

### **15. Izbor predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske, Narodne skupštine Republike Srpske i Vijeća naroda Republike Srpske**

#### *15.1. Predsjednik i potpredsjednici Republike Srpske*

Predsjednik i potpredsjednici Republike Srpske biraju se izravno od strane birača koji su upisani u Centralni birački spisak za Republiku Srpsku, ali tako da jedan birač može glasovati za samo jednog kandidata s obzirom na to da su sva tri iz reda različitih konstitutivnih naroda. Onaj koji dobije najveći broj glasova postaje Predsjednik Republike Srpske, a preostala dvojica s drugog i trećeg mjesta postaju potpredsjednici. Mandat im je četiri godine.

#### *15.2. Narodna skupština Republike Srpske*

Narodna skupština Republike Srpske sastoji se od 83 poslanika koji se biraju izravno od strane birača koji su upisani u Centralni birački spisak za Republiku Srpsku. Biraju se po formuli proporcionalne zastupljenosti, a kao korekcija se primjenjuju kompenzacijski mandati. Mandat im traje četiri godine.

#### *15.3. Vijeće naroda Republike Srpske*

Vijeće naroda Republike Srpske sastoji se od 28 delegata i to 8 iz reda hrvatskog, 8 iz reda bošnjačkog, osam iz reda srpskog i četiri iz reda ostalih naroda koji se biraju neizravnim putem od strane Narodne skupštine Republike Srpske. Predlažu ih klubovi poslanika iz reda

odgovarajućih konstitutivnih naroda iz Narodne skupštine Republike Srpske. Mandat im je četiri godine.

## **16. Izbori za Kantonalne skupštine, Općinskog načelnika, Gradonačelnika, Općinska vijeća, Skupštine općina, Gradska vijeća i Skupštine grada**

### *16.1. Kantonalna skupština*

Poslanici kantonalne skupštine biraju se izravnim putem od strane birača koji su upisani u Centralni birački spisak za svaki pojedini kanton. Broj članova kantonalne skupštine zavisi od broja upisanih birača u Centralni birački spisak za svaki pojedini kanton, a kreće se između 20 i 35 članova. Mandat im je četiri godine.

### *16.2. Općinski načelnik i gradonačelnik*

Općinski načelnik, odnosno gradonačelnik bira se na neposrednim izborima od strane birača koji su upisani u Centralni birački spisak za svaku pojedinu općinu, odnosno grad. Općinskim načelnikom, odnosno gradonačelnikom postaje onaj kandidat koji je ostvario najveći broj glasova. Mandat im je četiri godine.

### *16.3. Općinsko vijeće i skupština općine*

Članovi općinskog vijeća, odnosno skupštine općine biraju se na neposrednim izborima od strane birača koji su upisani u Centralni birački spisak za pojedinu općinu. Broj članova općinskog vijeća, odnosno skupštine općine zavisi od broja upisanih birača u Centralni birački spisak za pojedinu općinu, a kreće se između 11 i 31 člana. Mandat im je četiri godine.

### *16.4. Gradsko vijeće i skupština grada*

Članove gradskog vijeća, odnosno skupštine grada biraju neizravnim putem općinska vijeća, odnosno skupštine općina koje sačinjavaju taj grad. Mandat im je četiri godine. Prilikom imenovanja službenika koji rukovode organima uprave u općinskim, kantonalnim i gradskim izvršnim organima od općinskog načelnika ili predsjednika vlade kantona, odnosno prilikom izbora općinskog ili izvršnog organa skupštine grada od skupštine općine ili skupštine grada, vodi se računa o sastavu stanovništva općine, kantona, odnosno grada. Mandati za kantonalne

skupštine, općinska vijeća odnosno, skupštine općina i gradska vijeća, odnosno skupštine grada dodjeljuju se prema sistemu proporcionalne zastupljenosti.

### **17. Izbori za Skupštinu Distrikta i Vladu Brčko Distrikta**

Skupština Distrikta sastoji se od 31 poslanika od kojih dva predstavljaju nacionalne manjine u Distriktu. Mandat im je četiri godine. Raspodjela mandata vrši se u skladu s formulom proporcionalne zastupljenosti i korekcijom u smislu kompenzacijskih mandata. Vladu Brčko distrikta čine gradonačelnik kojeg bira Skupština Distrikta, te zamjenik gradonačelnika, glavni koordinator Vlade i šefovi odjeljenja koje bira gradonačelnik.

## **TREĆI DIO- Proturiječnosti izbornog sistema Bosne i Hercegovine**

### **18. Značaj izbornog sistema**

Polazeći od činjenice da je izborni sistem jedan od vrlo važnih segmenata političkog života savremenog društva, a koji kako smo već definisali ranije, predstavlja skup načela, propisa

i pravila na osnovu kojih se utvrđuje i ostvaruje participacija građana u izboru predstavničkih tijela vlasti, a izbori su sredstvo na osnovu kojih građani izražavaju svoje opredjeljenje za političku stranku i/ili kandidata, dok su izborna pravila način na koji se formiraju organi vlasti.<sup>14</sup>

Kako smo prethodno rekli, opredjeljenje za određeni model izbornog sistema spada među najvažnije odluke svake zemlje, jer utiče na politički život, imajući u vidu da jednom uspostavljeni traju prilično dugo.<sup>15</sup> Izbori su osnovni način neposrednog učešća građana u oblikovanju i ostvarivanju političke vlasti prema ličnoj volji, te time predstavljaju najvažnije političko dešavanje u funkcionisanju predstavničke demokratije. Njihova osnovna funkcije “nije da demokratiju učini više demokratskijom već da je učini mogućom”.<sup>16</sup>

U cjelokupnom izbornom procesu, karakter izbornog sistema ima veoma važan značaj, jer način utvrđivanja izbornih rezultata i podjele mandata u velikoj mjeri utiču na raspored i odnose političkih snaga u zemlji. Prema G. Sartoriju (1986: 35) izborni sistemi „nisu samo najmanipulativniji politički instrument; oni oblikuju i stranački sistem i utiču na spektar predstavništva. Izborni sistemi su posebno prikladni instrumenti političkog inženjeringa, koji polučuje značajne političke učinke“. Izborni sistem utiče na politički život neke zemlje posredstvom političkih stranaka, odnosno da izborni sistem odlučno oblikuje stranački sistem, a on politički sistem. U tom tročlanom nizu (izborni sistem - stranački sistem – politički sistem) središnji se član pojavljuje kao posljedica prvog i uzrok posljednjeg člana. Riječ je o svojevrsnom klauzalnom determinizmu.

Legitimnost izbornog sistema i izbora zasniva se na decidnom pravnom regulisanju i garanciji nepristrasnosti izbornih institucija i pravila. „Ukoliko nisu zajamčeni pošteni izbori i ako se mogu krivotvoriti izborni rezultati, onda je uloga izbornog sistema beznačajna, njegova je važnost mala pogotovo onda kada moćne društvene skupine određuju ko dobija izbore, kada političko ponašanje narodnih zastupnika određuje kapital i mito.“ (Nohlen, 1996: 9)

Kako bi izborni sistem, a time i proces provođenja izbora imao atribut demokratskog, neophodno je da biračko pravo bude zasnovano na međunarodnim demokratskim načelima – načelo općeg

---

<sup>14</sup> Izborna pravila su ključna u određivanju izbornog pobjednika i gubitnika, jer s istim brojem glasova politička stranka može pobijediti na temelju jednog tipa izbornog sistema, a izgubiti na temelju drugog, što ukazuje da izborni rezultat ne zavisi samo o glasovima birača nego i o izbornim pravilima“ Š. Deren Antoljak, „Izbori i izborni sustavi“, Društvena istraživanja, Vol.1.No 2. (2) novembar, 1992, 221.

<sup>15</sup> Izborni sistemi u praksi rijeđe nastaju pod uticajem historijskih, kulturoloških i drugih činilaca, dok su češći slučajevi odabira izbornih sistema preuzimanjem već postojećih.

<sup>16</sup> Navedeno prema: S. Arnautović, Izbori u BiH 90', Sarajevo 1996, 15

biračkog prava, jednakosti, neposrednosti i tajnosti. Ova načela danas imaju ustavni karakter u svim savremenim demokratskim državama, i njihova praktična primjena je uvjet za ostvarivanje osnovnih političkih sloboda i prava građana.<sup>17</sup>

## 19. Nelogičnosti izbornog sistema Bosne i Hercegovine

Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine detaljno je propisan izborni proces za sve nivoe vlasti, organi za provođenje izbora, birački spisak, biračko pravo, registracija birača, ovjera političkih stranaka i nezavisnih kandidata, kandidovanje za izbore, provođenje izbora, zaštita izbornog prava, pravila ponašanja u izbornoj kampanji, izbor organa vlasti, provođenje izbora, finansiranje kampanje, mediji u izbornoj kampanji, izborni posmatrači.

Pored toga što je Izborni zakon BiH regulisao većinu pitanja izbora, i entiteti također imaju svoje izborne propise, što je ne samo ustavna obaveza nego i potreba kako bi se istima detaljnije regulisalo pitanje izbornog postupka, pravno uredila specifična pitanja kao i precizirala pitanja koja su u Izbornom zakonu BiH<sup>18</sup> regulisana okvirno ili je ostavljena mogućnost njihove razrade entitetskim zakonima. S tim u vezi, u Federaciji BiH donesen je Zakon o osnivanju organa za provođenje izbora u Federaciji BiH i Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji BiH<sup>19</sup>, u Republici Srpskoj je donesen Izborni zakon Republike Srpske<sup>20</sup>, a u Brčko Distriktu Izborni zakon Brčko Distrikta BiH.<sup>21</sup>

Kao i u većini savremenih demokratija, i u BiH je prisutan mješoviti izborni sistem kao kombinacija poznatih rješenja: većinski sistem i uninominalne (jednočlane) izborne jedinice za Predsjedništvo, proporcionalni sistem i plurinominalne (višečlane) izborne jedinice za parlamente (Saint- Lagueova metoda), izborni prag od 3%, preferencijalno glasanje, kompenzacioni mandati, te je s toga izuzetno složen što ne znači da je sistem dobar.

---

<sup>17</sup> Demokratska načela izbornog prava izgrađivana su duži vremenski period tokom borbe za ostvarenje i proširenje biračkog prava, a posebno su u primjeni od proklamiranja načela narodne suverenosti i jednakosti građana. Sva ona sadržana su u deklaracijama, konvencijama i paktovima, i danas predstavljaju standard za definisanje demokratskog sistema.

<sup>18</sup> Zakon o osnivanju organa za provođenje izbora u FBiH, Službene novine Federacije BiH broj: 26/02.

<sup>19</sup> Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u FBiH, Službene novine Federacije BiH, broj: 19/08

<sup>20</sup> Izborni zakon Republike Srpske, Službeni glasnik RS, broj: 34/02, 35/03, 24/04, 19/05, 24/12 i 109/12

<sup>21</sup> Izborni zakon Brčko Distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj: 17/08 i 43/08

Prema Izbornom zakonu BiH, izbor članova svih organa vlasti vrši se na osnovu općeg i jednakog biračkog prava neposrednim i tajnim glasanjem, osim ako tim zakonom nije drugačije određeno. Biračko pravo ima svaki državljanin BiH sa navršenih osamnaest (18) godina života. Sa druge strane odredbama Izbornog zakona BiH, jednako kao i odredbama Ustava BiH, propisano je da se Predsjedništvo BiH sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, svaki izabran direktno sa teritorija Federacije BiH, i jednog Srbina direktno izabranog sa teritorija Republike Srpske. Shodno tome, Izbornim zakonom BiH je propisano da se za izbor članova Predsjedništva BiH primjenjuje većinski sistem utvrđivanja važećih glasova, odnosno izabran je onaj kandidat koji je dobio najveći broj glasova, na način da birač upisan u Centralni birački spisak da glasa u Federaciji BiH može glasati za Bošnjaka ili Hrvata, a birač registrovan da glasa u Republici Srpskoj može glasati za Srbina. U tom smislu Bošnjaci i Hrvati sa teritorije Republike Srpske lišeni su prava da biraju predstavnike naroda kome pripadaju u pomenute institucije kao i prava da budu birani u iste, kao što su i Srbi sa teritorije Federacije BiH lišeni prava da biraju predstavnike naroda kome pripadaju u pomenute institucije, kao i da budu birani u iste.

Takođe je odredbama Izbornog zakona kao i Ustava BiH, propisano je da će se Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH sastojati od 15 delegata, odnosno dvije trećine iz Federacije BiH (pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba), iz čega jasno proizilazi nemogućnost da Bošnjak ili Hrvat iz Republike Srpske ili Srbin iz Federacije BiH budu član Doma. Kada je u pitanju način odabira delegata u Dom naroda, u Ustavu BiH takođe postoje diskriminirajuće odredbe, jer je propisano da će hrvatske i bošnjačke delagete iz Federacije BiH izabrati hrvatski odnosno bošnjački delegati iz Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, čime je jasno da takvu nadležnost nemaju delegati iz reda srpskog naroda niti ostali delegati, dok će delegate iz Republike Srpske izabrati Narodna skupština Republike Srpske, što znači da delegati iz reda bošnjačkog i hrvatskog naroda ali i iz reda ostalih u Narodnoj skupštini Republike Srpske učestvuju u postupku izbora delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH iz Republike Srpske, a što je jasno i precizno utvrđeno i Izbornim zakonom BiH. Dakle, jasno je da su Ustavom BiH kada je u pitanju izbor hrvatskih i bošnjačkih delegata iz Federacije BiH za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, Srbi iz Federacije BiH i ostali građani lišeni mogućnosti da biraju i budu birani, dok Bošnjaci, Hrvati i ostali narodi iz Republike Srpske mogu da biraju, ali samo delegate iz reda srpskog naroda, dok su lišeni mogućnosti da budu birani.

Imajući u vidu i Odluku Ustavnog suda BiH<sup>22</sup> kojom je proglašena konstitutivnost naroda na svakom dijelu teritorije BiH, odnosno da su Bošnjaci, Srbi i Hrvati konstitutivni i u Republici Srpskoj i u Federaciji BiH, čime pravno ni jedan od tih naroda nisu u manjini u entitetima, postavlja se pitanje da li su takvim ustavnim rješenjem narodi stvarno prestali u „suprotnim“ entitetima biti manjine? “Sve do implementacije odluke Ustavnog suda BiH, to jest sve dok ideja o ravnopravnosti u pravom smislu ne zaživi, Srbi u Federaciji BiH, i Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj, biće građani drugog reda.” (Miličević, 2000: 14)

Takođe je i građanima BiH koji se ne izjašnjavaju kao Srbi, Hrvati i Bošnjaci (u Ustavu BiH podvedeni pod „ostali“) onemogućeno uživanje pasivnog biračkog prava na cijeloj teritoriji BiH, jer prema Ustavu BiH za mjesto u Predsjedništvu, kao i u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, ne postoji pozicija za te građane. Navedeno predstavlja diskriminaciju prisutnu na svim poslijeratnim izborima prethodnih godina, o čemu govori i presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić i Finci protiv BiH“.<sup>23</sup> Sud je u navedenoj presudi aplikacije apelanata koji su se žalili da im je onemogućeno da se kandiduju na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo BiH zbog njihove pripadnosti manjinama (romsko i jevrejsko porijeklo), proglasio dopuštenim u pogledu njihove nemogućnosti da se kandiduju na izborima za Predsjedništvo BiH, te je istaknuto da je neizjašnjavanje aplikanata o svojoj pripadnosti jednom od konstitutivnih naroda onemogućilo istim da se kandiduju za Predsjedništvo BiH, čime se ustavne odredbe smatraju diskriminirajućim i predstavljaju povredu člana 1. Protokola br. 12 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Odredbama člana IV.1. i člana V. Ustava BiH u potpunosti se zanemaruje pojedinac – građanin BiH, kršeći pritom odredbe Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja garantuje aktivno i pasivno biračko pravo građanima jedne države na cijelom njenom prostoru.

Glavnu prepreku za funkcionisanje države u skladu sa demokratskim principima i standardima u oblasti ljudskih prava predstavlja činjenica da Ustav BiH favorizuje predstavljanje i zaštitu kolektivnih interesa na uštrb građanskog predstavljanja, dok Evropska konvencija o ljudskim pravima, kao sastavni dio pravnog sistema naše zemlje, insistira na jednakosti građana i zabrani svih oblika diskriminacije. Stoga se Ustav BiH i zbog prirode svog nastanka ali i rješenja u njemu, pokazao kao neodgovarajuće ustavno rješenje u osiguranju kontinuiteta i potrebnog nivoa

---

<sup>22</sup> Odluka Ustavnog suda BiH broj: U 5/95-III, Službeni glasnik BiH, broj: 23/00.

<sup>23</sup> Službeni glasnik BiH broj:17/10

konzistentnosti u procesu izgradnje funkcionalne, demokratske i pravne države.<sup>24</sup> Zbog brojnih nedostataka ovog Ustava koji je u mnogo čemu nedorečen i limitirajući, početkom 2000-ih godina počela se javljati potreba za izmjenom i dopunom pojedinih njegovih dijelova. Prvi ozbiljan pokušaj reforme Ustava BiH počeo je 2006. godine, da bi se prijedlozi o ustavnoj reformi nastavili i intenzivirali proteklih godina, posebno sa presudom Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura, u slučaju „Sejdić i Finci protiv BiH“, kojom je potvrđena sistemska ustavna diskriminacija svih osoba koje se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda i kojom je BiH obavezana da u Ustav unese odredbe koje bi omogućile političku participaciju predstavnika nekonstitutivnih naroda, odnosno „ostalih“ i omogućiti im da se kandiduju za Predsjedništvo BiH i zastupnike u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH. Ovako uređenim načinom izbora u ustavnom i izbornom sistemu prekršen je međunarodni standard uživanja općeg i jednakog biračkog prava i onemogućena politička participacija u vlasti za sve građane BiH.

Nepostojanje jednakog uživanja ljudskih prava priznatih međunarodnim dokumentima koji su sastavni dio pravnog sistema naše zemlje, za sve njezine građane na cijeloj teritoriji, predstavlja očitu diskriminaciju, a što je u direktnoj suprotnosti sa odredbama članom II.4. Ustava BiH, kojim je propisano da će se “uživanje prava i sloboda predviđenih ovim članom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava osigurati za sve osobe u BiH, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi...”.

Očito je da je i Izborni zakon BiH, shodno odredbama Ustava BiH, zadržao nejednako biračko pravo budući da se etničko predstavljanje veže za entitesku pripadnost, jer su odredbama Ustava BiH zadržani entiteti kao izborne jedinice za izbor članova Predsjedništva BiH i članova Parlamentarne skupštine BiH. „Podjelom BiH na dvije izborne jedinice građani BiH se lišavaju one uloge koju danas ima građanin u bilo kojoj demokratskoj državi svijeta tj. da je on jednako građanin na cijeloj teritoriji svoje države. Entiteti i posebne izborne jedinice tako služe samo kao maska, simulacija za osnovni cilj koji se želi postići tj. da država gubi politički oslonac u državljaninu kao građaninu na cijeloj teritoriji“. (Festić, 2004: 83-84)

Kako bi pravo izbora za institucije BiH imali svi građani, a ne samo stanovnici entiteta idealno rješenje bi bilo da BiH predstavlja jednu izbornu jedinicu, u smislu da svi građani BiH mogu

---

<sup>24</sup> O karakteru Ustava BiH dovoljno govore činjenice da je Ustav BiH izrađen i usvojen bez redovnih procedura koje bi mu dale demokratski legitimitet, kao i da sam tekst Ustava nikada nije zvanično objavljen na jezicima naše zemlje

birati i biti birani na cijeloj teritoriji BiH. Shodno odredbama Izbornog zakona BiH, entiteti kao izborne jedinice dalje se dijele na višečlane izborne jedinice prema veličini teritorija, broju stanovnika, broju poslanika koji se bira u toj izbornoj jedinici i sl.

Zakonodavni organi na nivou BiH i entiteta bi shodno odredbama Izbornog zakona BiH trebali svake 4 godine da preispituju izborne jedinice i broj mandata dodjeljenih u istima, kako bi se osiguralo da su utvrđene, uzimajući u obzir geografska ograničenja, u skladu sa demokratskim principima, a posebno sa proporcionalnom zastupljenošću između broja mandata i broja upisanih u Centralni birački spisak. Situacija sa Gradom Mostarom je ozbiljno upozorenje za preispitivanje vrijednosti glasa i broja mandata po izbornim jedinicama. Tako je Ustavni sud BiH, rješavajući po zahtjevu kluba poslanika Hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH za ocjenu ustavnosti odredbi člana 19.4. Izbornog zakona BiH koje se odnose na Grad Mostar, zaključio je da odredba člana 19.4. stav 2. Izbornog zakona BiH, zbog koje različit broj birača u izbornim jedinicama koji se zasniva na bivšim gradskim područjima u Gradu Mostaru, nije u skladu sa članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji je sastavni dio Ustava BiH, kao i da odredbe člana 19.2. stav 1. i 3. te člana 19.4. stav 2. do 8. Izbornog zakona BiH, koje onemogućavaju biračima iz centralne zone Grada Mostara da biraju vijećnike koji bi ih zastupali uz vijećnike koji zastupaju gradsko izorno područje za cijeli Grad Mostar, nisu u skladu sa članom II.4. Ustava BiH u vezi sa članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Istom je Odlukom<sup>25</sup> naloženo Parlamentarnoj skupštini BiH, da izmjeni i dopuni neustavne odredbe Izbornog zakona BiH u skladu sa donesenom odlukom, u za to predviđenim rokovima. Navedene Odluka nije ispoštovana u propisanom roku, zbog čega je Ustavni sud donio Rješenje<sup>26</sup> o neizvršavanju Odluke Ustavnog suda u ostavljenom roku od strane Parlamentarne skupštine BiH, i kojom je utvrđeno da član 19.2. st. 1. i 3, te člana 19.4. stav 2. do 8. Izbornog zakona prestaju da važe, te isto dostavio Tužilaštvu BiH na dalje postupanje.

Također je Ustavni sud BiH, rješavajući po zahtjevu zastupnika Narodne skupštine Republike Srpske za ocjenu ustavnosti člana 9.3. i 20.13.(3) Izbornog zakona BiH, zaključio je da navedene odredbe Izbornog zakona BiH nisu u skladu sa članom I/2. Ustava BiH zbog toga što sadrže nazive općina u Republici Srpskoj koji nisu u skladu sa njihovim nazivima utvrđenim entiteskim

---

<sup>25</sup> Ustavni sud BiH, Odluka broj: U 9/09, Službeni glasnik BiH broj. 48/11

<sup>26</sup> Ustavni sud BiH, Rješenje broj: U-9/09-RNI, Službeni glasnik BiH broj: 15/12

Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske<sup>27</sup>, koji je donesen u okviru ustavne nadležnosti entiteta. Istom je Odlukom<sup>28</sup> naloženo Parlamentarnoj skupštini BiH da, u roku od šest mjeseci, uskladi sporne odredbe Izbornog zakona BiH sa Ustavom BiH. U ostavljenom roku navedena Odluka Ustavnog suda BiH nije ispoštovana, zbog čega je Ustavni sud BiH donio Rješenje<sup>29</sup> o neizvršavanju Odluke Ustavnog suda BiH u ostavljenom roku od strane Parlamentarne skupštine BiH, i kojom je utvrđeno da član 9.3. i 20.13 (3) Izbornog zakona BiH prestaju da važe, te isto dostavio Tužilaštvu BiH na dalje postupanje.

Prema članu VI.4. Ustava BiH odluke Ustavnog suda BiH su konačne i obavezujuće. No međutim, nepoštivanje navedenih odluka Ustavnog suda BiH od strane zastupnika Parlamentarne skupštine BiH, samo su jedan od primjera kojima se ukazuje na pasivnost, neozbiljnost i neodgovornost političkih subjekata u provođenju istih. Nepoštivanje ne samo presuda i odluka Ustavnog suda BiH, nego i krajnje ozbiljno urušavanje zakonskih propisa postaje svakodnevnicom, a da pri tome još niko nije odgovarao. Navedeno jasno ukazuje da je u BiH stvorena pravna nesigurnost građana, odnosno da je u BiH na djelu klasična pravna anarhija koja vlada u najvećem zakonodavnom tijelu BiH koje bi trebalo da štiti Ustav, zakone i pravne propise. Umjesto toga Parlament BiH je pokretač njihovog sve učestalijeg kršenja.

Eliminaciona klauzula (izborni prag) smatra se najdjelotvornijim sredstvom za sprečavanje visoke fragmentacije vlasti, što ujedno predstavlja i njenu nestabilnost. Mnoštvo političkih stranaka ne znači pluralizam ideja i bogatstvo političke scene. Svrha utvrđivanja izbornog praga je smanjenje broja stranaka i na taj način brže konstituisanje vlasti i povećanje stabilnosti parlamenta. Time je činjenica da povećanje izbornog praga vodi ka redukciji političkih stranaka, odnosno onih koje biračko tijelo nije prepoznalo kao stranke kojima bi ukazale povjerenje.. Međutim, imajući u vidu da BiH ima karakterističnu ustavnu strukturu, odnosno da je podjeljena na dva entiteta, dvije izborne jedinice, činjenica je da bi povećanje izbornog praga u nekim djelovima BiH proizvelo loše posljedice po multietničku strukturu Parlamenta. Stoga pitanje izbornog praga trenutno ne bi trebalo mijenjati, barem ne dok postoji ustavna struktura kakvu ima BiH. Ujedno je opravdano mišljenje prof. Ibrahimagića da bi povećanje izbornog praga “u konačnici imalo stvaranje koalicija multietničkog karaktera, jer bi takve koalicije izlazile na izbore sa multietničkim listama. Ako bi jedna od tih koalicija dobila izbore, imali bismo onda na

---

<sup>27</sup> Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske, Službeni glasnik RS broj: 69/09.

<sup>28</sup> Ustavni sud BiH, Odluka broj: U-4/11, Službeni glasnik BiH broj: 63/11.

<sup>29</sup> Ustavni sud BiH, Rješenje broj:U-4/11-RNI, Službeni glasnik BiH broj: 11/13.

listama predstavnike svih naroda i nacionalnih manjina. Time bismo se vratili na ono što BiH zapravo jeste i samo u tom slučaju Bošnjak ne bi isključivo glasao za Bošnjaka, Srbin za Srbina i Hrvat za Hrvata, nego će glasati za multietničku listu koja mora osigurati politički program”.<sup>30</sup>

Kako smatra prof. Ibrahimagić, prednosti su višestruke kao što je brzo formiranje vlasti, multietničkim koalicijama bi se preslikalo multietničko društvo koje ima BiH i sl, s tim da bi se za realizaciju navedenog, u Izborni zakon BiH ugradila odredba kojom bi bila propisana obaveza političkih subjekata da na izbore izlaze sa multietničkom listom proporcionalno sastavu stanovništva. Ovakvu ideju prof. Ibrahimagić naglašava sa aspekta “Bosanskog modela” demokratije, kao građanske i konsocijativne demokratije koja se, između ostalog, ogleda u zamjeni dosadašnjih partnerskih udruživanja političkih subjekata nakon izbora, sa koalicionim oblikom subjekata prije izbora utvrđivanjem zajedničkog političkog programa.<sup>31</sup>

Izbornim zakonom BiH utvrđen je i sistem otvorenih listi kojim se omogućava biračima da glasaju za pojedine kandidate na listi političke stranke, koalicije ili liste nezavisnih kandidata, a ne samo za političku stranku, koaliciju ili listu nezavisnih kandidata, što biračima daje veću moć odlučivanja, ali i povećava odgovornost izabranih predstavnika. Sistem otvorenih listi ima prednost, jer biraču daju mogućnost da u okviru jedne kandidatske liste političke stranke, koalicije ili liste nezavisnih kandidata može glasati za jednog ili više kandidata na toj listi, te na taj način uticati na redoslijed kandidata na listi, koji će biti izabrani zavisno od broja glasova koje dobiju kandidati i broja mandata koje dobija ta lista. Time je omogućena pojačana otvorenost i transparentnost izbora. Ono što je zabrinjavajuće je podrška većine vladajuće strukture vlasti za uvođenje zatvorenih listi, čime bi se izmjenila praksa uspostavljenih neposrednih izbora i narušila prava građana na slobodan izbor pri glasanju, što je protivno demokratskim standardima.<sup>32</sup> Takav negativan zaokret u procesu demokratizacije značio bi jačanje već prisutne moći stranačkih lidera, koji bi imali punu slobodu da odlučuju kome će pripasti osvojeni mandati na izborima.

---

<sup>30</sup> O.Ibrahimagić, Povećanjem izbornog cenzusa do multietničke Bosne i Hercegovine, <http://haler.blogger.ba/arhiva/2013/08/11/3574298>.

<sup>31</sup> „Koalicije bi bile multietničkog sastava, građanske provenijencije, uz istovremeno garancije paritetne zastupljenosti sva tri konstitutivna naroda u vlasti na srednjem i državnom nivou, kao i nacionalne manjine, neovisno koja bi koalicija pobijedila u tom slučaju, izborna bitka među koalicijama bila bi politička, a ne međunacionalna, jer bi birači glasali za koalicione liste na kojima bi paritetno bila predstavljena sva tri naroda“. O.Ibrahimagić, „Pledoaje za ustavne promjene u Bosni i Hercegovini“ (Uvodno izlaganje na raspravi o ustavnim promjenama u BiH, održanoj u Vijeću kongresa bošnjačkih intelektualaca, 08.01.2008. godine u Sarajevu) , [www.graçaničkiglasnik.ba](http://www.graçaničkiglasnik.ba), 20.05.2020. godine.

<sup>32</sup> Preuzeto sa: <https://6yka.com/novosti/profesor-ismar-voic-o-matematici-u-politici-izbori-dodjela-mjesta-i-ostali-matematicki-neuspjesi-u-demokratiji?fbclid=IwAR2dDypVjYQ4TR6m0uZQ247v6FnqZVfaTQh9yPpgIuK-BvnpnDYdxEh4iis>. Pristupljeno dana 16.08.2020. godine.

Poseban problem u političkoj praksi BiH predstavlja moguća zloupotreba ili trgovina mandatom. Izbornim zakonom BiH propisano je, da dobiveni mandat pripada izabranom nosiocu mandata a ne političkoj stranci, koaliciji ili listi nezavisnih kandidata koja ga je predložila, što je potpuno ispravno i demokratsko rješenje kojim se daje potpuna sloboda djelovanja zastupnicima i onemogućavanje strankama da vrše kontrolu nad radom zastupnika koji su na njihovim listama i izabrani u parlament. “Prestanak mandata u jednoj demokratskoj uređenoj državi ne može biti stvar partijske samovolje, jer je poslanički mandat pre svega stvar onih koji su dali mandate, a to su sami građani, i onih koji su taj mandat prihvatili, a to su poslanici, bez obzira što u tom odnosu posreduje politička stranka”. (Tomić, 2006: 41) Međutim, ovakva odredba, pored svoje pozitivne strane, ima i negativnu, jer je stvorena mogućnost zloupotrebe mandata među izabranim poslanicima, zbog čega je poslanički mandate postao “predmet koji se može legalno unovčiti, i kapital koji se može časno oploditi”. (Tomić, 2006: 41)

Stoga bi u rješavanju ovog istaknutog problema trebalo pronaći adekvatan način kojim izabrani nosioc mandata ne bi mogao zloupotrebjavati isti, istovremeno vodeći računa o zaštiti slobode izabranog nosioca da raspolaže svojim mandatom. Čini se da bi upravo povećanje izbornog praga, na način kako to ističe prof. Ibrahimagić, moglo dovesti do smanjenja političke trgovine mandatima u obliku koji sada imamo.

Oblast finansiranja političkih stranaka pokazala se u praksi kao jedan od većih problema u političkom životu u BiH, a posebno pitanje finansiranja političkih stranaka za vrijeme izborne kampanje. Novac je neophodan uslov za rad političkih stranaka, ali ukoliko izmakne društvenoj kontroli, i moguća opasnost za stanje demokratskih odnosa i ostvarivanjem ljudskih prava i sloboda. Iz objavljenih revizijskih izvještaja<sup>33</sup> o pregledu finansijskih izvještaja političkih stranaka, evidentno je konstantno kršenje odredaba Zakona o finansiranju političkih partija i Izbornog zakona BiH, što je moguća posljedica kako neadekvatnih zakonskih rješenja, tako i relativno blago izrečenih sankcija. Ukoliko prekršaji i budu sankcionisani, to se dešava kada primljena sredstva već posluže namjeni, čime sankcije postaju zanemarljive u poređenju sa iznosima prikupljenim kroz kršenje odredaba koje regulišu političko finansiranje. Kako bi se spriječio i eliminisao svaki oblik korupcije, potrebno je uvesti strožija pravila finansiranja političkih stranaka kao i strožije sankcije za nepoštivanje istih, na svim nivoima vlasti.

---

<sup>33</sup> Dostupno na stranici: [www.izbori.ba](http://www.izbori.ba), pristupljeno 20.05.2020 godine.

Važeći Zakon o finansiranju političkih stranaka<sup>34</sup> ocijenjen je kao onaj koji će povećati stepen korupcije, i kao takav je usvojen uprkos upozorenjima Venecijanske komisije, misije OSCE-a te Skupine država za borbu protiv korupcije (GRECO) Vijeća Evrope. Jedna od glavnih izmjena u Zakona o finansiranju političkih stranaka, u odnosu na ranije propise iz ove oblasti, jeste povećanje limita na godišnjem nivou za donacije pravnih osoba sa 15 prosječnih plaća (cca 12.000,00 KM) na 50.000,00 KM, a fizičkih sa osam prosječnih plaća (cca 6.500,00 KM) na 10.000,00 KM Uvedena je i nova kategorija, donacija članova, kojim je dozvoljeno da svojim strankama na godišnjem nivou daju priloge u iznosu do 15.000,00 KM, a da za to stranke ne snose sankcije. Izmjene Zakona oštro su kritikovane i od strane nevladinih organizacija u BiH koje su izrazile bojazan da će cjelokupna rješenja novog Zakona biti u funkciji povećanja stepena korupcije u političkim strankama.

Logičan i jedino ispravan zaključak koji se sam nameće donošenjem navedenog Zakona je povećanje stepena korupcije i izigravanje svrhe finansiranja političkih stranaka i njegove transparentnosti.

Izbornim zakonom BiH uloga medija u izornoj kampanji je dosta kvalitetno regulisana, na način da se insistira na nepristrasnosti i ravnopravnosti u predstavljanju političkih subjekata i definišu principi medijskog predstavljanja izborne kampanje. Izborni zakon BiH, međutim, ne tretira pitanje printanih medija tokom izborne kampanje, zbog čega je primjetno da isti redovno krše izborna pravila, pa i na dan izborne šutnje, jer ne podliježu izričitim zakonskim sankcijama, što predstavlja moguću prepreku za napredak vođenja izborne kampanje u skladu sa najvišim demokratskim standardima. Članom 16.17. Izbornog zakona BiH, propisano je da politički subjekti svoje primjedbe na sadržaj u štampanim medijima u vezi sa praćenjem izborne kampanje upućuju Vijeću za štampu, kao nezavisnoj organizaciji koja djeluje na teritoriji cijele BiH i omogućava građanima da ulažu prigovore na neprofesionalno pisanje štampe. “Za razliku od Regulatorne agencije za komunikaciju koja redovno i često vrlo oštro kažnjava ispade televizijskih i radio stanica, jedino sredstvo na koje se Vijeće za štampu može osloniti je objavljivanje periodičnih izvještaja, u kojima se navode evidentirana kršenja novinarskog kodeksa, ali izvještaji ne utječu na smanjenje govora mržnje i ostalih prijestupa u koje se upuštaju printani mediji, odnosno njihovi kreatori” (Kebo, 2005:211).

---

<sup>34</sup> Zakon o finansiranju političkih stranaka, Službeni glasnik BiH br.95/12

Bosanskohercegovački medijski prostor karakteriše veoma snažna manipulacija medijima od strane političkih stranaka, jer su najuticajnije političke stranke našle prostor da prenošenjem sukoba na političkoj sceni ovladaju i medijskim prostorom, koji je kao i društvo u BiH, podijeljeno. Ozbiljan nedostatak Izbornog zakona BiH su odredbe koje bi regulisale rokove za formiranje vlasti nakon održanih izbora i konačnih rezultata, ali i odgovarajuće sankcije za subjekte koje takve rokove ne poštuju. Iskustva iz prethodnih godina govore o tome koliko su politički subjekti potrošili vremena za implementaciju rezultata na izborima, odnosno za formiranje vlasti, a da za takvo ponašanje nisu predviđene sankcije i rokovi, zbog čega pasivno ponašanje političkih subjekata naprosto postaje praksa u ovoj državi.

## **Zaključak**

Razvoj izbornog sistema u Bosni i Hercegovini, od poslijeratnih godina do danas bio je izuzetno kompliciran. Pored složenog državnopravnog uređenja, postoji i izborni sistem koji kombinuje različite izborne formule u zavisnosti od nivoa vlasti koja se bira, te u konačnici Ustava BiH koji diskriminira i isključuje pojedine grupe po pitanju učešća u izborima. To se odnosi prvenstveno na pripadnike ostalih, a nekoliko tužbi predato je zbog toga Međunarodnom sudu za ljudska prava. Pritom su odredbe Ustava Bosne i Hercegovine o izborima i izbornom sistemu sažete i kratke, pa stoga prava dejstva o izborima i izbornom sistemu pronalazimo tek u izbornom zakonu Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina prešla je put iz jednostranačja, preko post-konfliktnog i „kontrolisanog“ političko-društvenog sistema, do demokracije. Međutim, demokratsko funkcioniranje institucija bio je nametnut proces. Tako je i izborni sistem bio „uvezen“ od strane međunarodne zajednice, a građani „gurnuti“ u demokratske procese, pa tako i u proces izbora svojih političkih predstavnika i predstavnica. Rigidni politički sistem koji promovise podjeljenost po nacionalnom principu ogledava se i u procesu izbora, a nedostatak političke kulture, zainteresiranosti običnih građana i građanki, obesmislio je djelimično izbore kao nužan preduvjet funkcionalne demokracije.

Sa druge strane, u Bosni i Hercegovini još uvijek ne postoji tijelo, osim Centralne izborne komisije, koje bi stalno nadgledalo provođenje izbora, kao što je to u Srbiji CeSid, a u Hrvatskoj GONG. Takvo tijelo neophodno je uspostaviti kako bi se građani i građanke potakli na izlazak na izbore, ali i educirali za značaj njihovog glasa. Većina predizbornih poruka političara i političarki, što se vidjelo u istraživanju ACIPS-a, nije bila relevantna za stvarne uvjete života ljudi u BiH u lokalnim zajednicama.

Sumiranjem rezultata istraživanja državnog, političkog i u konačnici izbornog sistema Bosne i Hercegovine (kao tri nedjeljive cjeline), došli smo do nekoliko bitnih zaključaka o nelogičnostima izbornog sistema BiH, a koji direktno utiču na dostignuti nivo demokratičnosti u Bosni i Hercegovini, čime smo potvrdili glavnu i pomoćne hipoteze.

Mišljenja smo da, kada su u pitanju poštivanje ljudskih prava i sloboda koja se vezuju za izbore i izborni sistem, nema dosljednosti u primjeni onih međunarodnih dokumenata iz aneksa i Ustava Bosne i Hercegovine koji se odnose na izbore i izborni sistem, s obzirom na to da postoji mnoštvo u tekstu opisanih diskriminirajućih elemenata. Također, u sadašnjem izbornom sistemu Bosne i Hercegovine koriste se različiti načini raspodjele mandata gdje postoje elementi i neposrednih i posrednih izbora, većinskog i proporcionalnog sistema itd. Isto tako, izborni sistem Bosne i Hercegovine neadekvatno i oskudno odražava političku, nacionalnu, etničku strukturu Bosne i Hercegovine, a cilj bi trebao da bude čvrsta i potpuna jednakost građana, oslobođena diskriminacije u okvirima izbora i izbornog sistema Bosne i Hercegovine uz poštivanje različitosti.

Posebno naglašavamo problematičnost korištenja relativne većine u BiH- u kojem kandidat sa najviše glasova pobjeđuje. Naime, kada god se koristi relativna većina po kojoj se glasa za jednog kandidata i osoba sa najvećim brojem pobjeđuje, postoji opasnost da je izabran kandidat koji ne predstavlja istinsku preference glasača. Relativna većina je sa matematičkog stanovišta jedan od najgorih izbornih metoda zato što ne uzima prave preference u obzir. Ovaj metod samo zna ko je prvi izbor glasača, ali ne zna šta glasač misli o ostalim kandidatima. Iz tog razloga smatramo da postoje bolje, takozvane preferencijalne metode, po kojima glasači rangiraju sve kandidate. U jednoj od najpopularnijih takvih metoda, Hareovoj metodi, pobjednik se odlučuje tako što se, na osnovu rangiranja, sukcesivno eliminišu kandidati sa najmanje prvih glasova, a nakon svakog kruga eliminacije se glasovi retabuliraju. Pobjednik po ovom sistemu nije uvijek kandidat koji je inicijalno dobio najviše prvih mjesta, nego onaj ko je najoptimalniji za najveći broj glasova, znači kandidat koji najbolje predstavlja konsenzus. Stoga smatramo da je ovah metod mnogo pravičniji, eliminiše mogućnost disperzije glasova i drugih negativnih efekata relativne većine, i na mnogo bolji način predstavlja pravi izbor glasača.

Razlozi zbog čega se relativna većina uopšte koristi nemaju veze za kvalitetom takve vrste glasanja, nego sa inertnosti i manjkom edukacije – to je najjednostavniji metod, dugo već postoji, glasači ne znaju da postoje bolji sistemi pa se ne bune, a i favorizuje velike stranke, tako da njima ne ide u prilog da ga mijenjaju. Sa druge strane, Hareova metoda se koristi svuda po svijetu, a sve je popularnija i u Americi.

Još jedna od nelogičnosti izbornog sistema BiH jeste da se za dodjelu mjesta u parlamentima u BiH koristi takozvani Sainte-Laguë metod. Naše susjedne zemlje koriste D'Hondt metod, koji je generalno zastupljeniji u svijetu. Metodi su slični, ali oba daju prednost velikim strankama. Naprimjer, u prošlim izborima je SDA dobila 25.25% glasova, a ima 27.55% mjesta u parlamentu Federacije BiH. U skupštini RS, SNSD je osvojila 31.87% glasova, a ima 33.73% mjesta. Ali glavni problem čak nije ni sam metod, nego činjenica da je u Bosni i Hercegovini te njenim važećim zakonima, vrlo teško doći do informacija o ovoj materiji. Zapravo, nigdje se eksplicitno ne spominje Sainte-Laguë metod kod dodjele mjesta u parlamentima. Ono što očigledno nedostaje je transparentnost i edukacija o elementarnim demokratskim procesima, kao što su glasanje i dodjela mjesta. U politički kvantitativno pismenom društvu bi građanstvo znalo da postavi pitanje ko je i kada odlučio da se koriste određene metode i ko najviše profitira kada se baš one koriste. Ljudi bi znali da postoje bolje, reprezentativnije metode, i bilo bi im omogućeno da zahtijevaju da se postojeći procesi promijene u one za koje matematika kaže da predstavljaju pravednije praktikovanje demokratije.

Stoga valja zaključiti sa sljedećim: “Utvrdjivanje izbora u skladu s obećanjima o pristupanju Evropskoj uniji bit će izazov dokazanom utjecaju etničkog straha i krajnjoj etničkoj polarizaciji u Bosni i Hercegovini. Država će se i dalje suočavati sa značajnim promjenama, ali će sljedećih 10 godina po svemu vjerovatno biti naprednije i dinamičnije zbog procesa pristupanja Evropskoj uniji.” (Tuathail, o’Loughlin & Djipa, 2006: 61-75).

## **Bibliografija**

1. Arapović, Adis. 2012. „Izborni sistem Bosne i Hercegovine: kritička analiza i kompilacija izbornog zakonodavstva“, Dobra knjiga, Sarajevo
2. Arnautović Suad, „Međunarodni standardi o ljudskim pravima i izbori“, Ljudska prava-časopis za sve pravno-političke probleme, 3-4, godina 6, Sarajevo, 2005.
3. Arnautović, Suad 1996, “Izbori u BiH 90”, Sarajevo.
4. Arnautović, Suad. 2009. Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću. Sarajevo: Promocult

5. Bakšić-Muftić, Jasna (2003). Politička prava i Daytonski ustav u BiH/izborni sistem, Osam godina daytonske BiH: nove vizije za Bosnu i Hercegovinu, Zbornik radova i zaključci s alternativne konferencije, Sarajevo.
6. Bartolini, Stefano & Mair, Peter. 1990. Identity, Competition and electoral availability: the stabilisation of european electorates 1885–1985. Cambridge: Cambridge university Press
7. Bašić, Nedžad (2004). Pravni i politički sistem Evropske unije, Bihać.
8. Biličić, Mijo (2007). Model političkog sustava, Informatologia, 40/2, Rijeka.
9. Burg, Steven/ Shoup, Paul (1999). The War in Bosnia & Herzegovina, New York: Armonk. Constitution of Bosnia & Herzegovina, Anex 4, Framework Peace Agreement for Bosnia & Herzegovina, December 14th 1995, Dayton/Paris, preuzeto 22. maja 2020. godine sa <http://www.oscebih.org/overview/gfap/bos/default.asp>.
10. Ćurak, Nerzuk. 2011. Bosna i Hercegovina nakon izbora- kako od provizorija napraviti državu, Heinrich Boll Stiftung, BiH.
11. Dautbašić, Ismet (1997). Pitanje protektorata u Bosni i Hercegovini, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo.
12. Deren Antoljak Štefica, “Izbori i izborni sustavi”, Društvena istraživanja, Vol.1.No 2. (2) novembar, 1992.
13. Dmičić, Mile (2003). Ustavnopravni osnov funkcionisanja Bosne i Hercegovine na osnovu slobodnih i demokratskih izbora, preuzeto 24. maja 2020. godine sa [http://www.soros.org.ba/docs\\_pravo/ustav\\_txt/dr\\_mile\\_dmicic.doc](http://www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/dr_mile_dmicic.doc).
14. Dmičić, Mile (2007). Federalni elementi ustavnopravnog uređenja Bosne i Hercegovine kao složene države, Godišnjak Pravnog fakulteta u Banja Luci, br. XXVII – XXVIII, Banja Luka.
15. Đorđević, Jovan (1985). Politički sistem, prilog nauci o čoveku i samoupravljanju, Beograd: Savremena administracija.
16. Đukanović, Dragan (2004). Izmjene ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine – inicijative i mogućnosti, Međunarodni problemi, vol. LVI br. 2 – 3, Beograd. English – Croatian or Serbian Dictionary. (1986). Zagreb: Školska knjiga. Francusko – hrvatski, hrvatsko – francuski rječnik. (2004). Zagreb: Mozaik knjiga.
17. Duraković Nijaz, “Uporedni politički sistemi”, Sarajevo, 2007.
18. Duraković, Nijaz. 2000. Uporedni politički sistemi, Fakultet političkih nauka, Sarajevo.

19. Duraković, Nijaz. 2006. Izborni sistemi u zemljama nastalim na području nekadašnje Jugoslavije.
20. Duvnjak, Nedžad (2004). Ogleđi o dejtonskoj Bosni, Sarajevo.
21. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda;
22. Festić Ibrahim,“ Rat, mir i pravo u BiH“, Sarajevo, 2004.
23. Goati, Vladimir. 2007. Političke partije i partijski sistemi. Podgorica: CeMI
24. Grupa autora (2006). Analiza izvještavanja u štampanim medijima, komparativna analiza teksta Ustava i prijedloga izmjena teksta, analiza međunarodnih standarda, analiza stavova pravnih profesionalaca u obih: Proces ustavnih promjena u BiH, Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu.
25. Grupa autora (2006). Ustavna rasprava, Pregled dosadašnjih ustavnih rasprava i izazovi za Bosnu i Hercegovinu. Sarajevo: Friedrich Ebert Stiftung, Konrad Adenauer Stiftung, Friedrich Naumann Stiftung, Heinrich Boell Stiftung. Grupa autora (2007). Primjer BiH održivi koncept ili stranputice međunarodne zajednice? Sarajevo: Fondacija Heinrich Boell.
26. Hattich, Manfred (1980). Grundbegriffe der Politikwissenschaft, Darmstadt. Heywood, Andrew (2002). Politics, New York: Palgrave.
27. Haughton, Tim & Deegan-Krause, Kevin. 2015. “Hurricane Season: Systems of Instability in Central and east european Party Politics.” East European Politics and Societies and Cultures 29(1): 61–80.
28. Hulseley, John. 2015. “Electoral accountability in Bosnia and Herzegovina under the dayton Framework agreement”. International Peacekeeping 22(5): 511–525.
29. Ibrahimagić Omer, „Pledoaje za ustavne promjene u Bosni i Hercegovini“ (Uvodno izlaganje na raspravi o ustavnim promjenama u BiH, održanoj u Vijeću kongresa bošnjačkih intelektualaca, 08.01.2008. godine u Sarajevu)
30. Ibrahimagić, Omer (1998). Državno – pravni razvitak Bosne i Hercegovine, Sarajevo: Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca.
31. Imamović, Mustafa (2006). Osnove upravno – političkog razvitka i državno – pravnog položaja Bosne i Hercegovine, Sarajevo. Kuzmanović, Rajko (2002). Ustavno pravo, Banja Luka.
32. Imamović, Mustafa. 1997. Pravni položaj i unutrašnje-politički razvitak BiH od 1878–1914. Sarajevo: BKC.

33. Izborni zakon Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH”, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16)
34. Izborni zakon Bosne i Hercegovine;
35. Izborni zakon Brčko Distrikta BiH;
36. Izborni zakon Republike Srpske;
37. Kapidžić, Damir. 2015. “Democratic transition and electoral design in Plural Societies: the Case of Bosnia and Herzegovina’s 1990 elections”. *Ethnopolitics* 14(3): 311–327.
38. Kasapović, Mirjana. 1997. “1996 Parliamentary elections in Bosnia and Herzegovina”. *Electoral Studies* 16(1): 117–121.
39. Kebo Ozren, “Govor mržnje u medijima – političko-žurnalistički kič”, Zbornik “Medijska spoticanja u vremenu tranzicije”, Media plan institut, Sarajevo, 2005.
40. Kuzmanović, Rajko (2004). *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*, Banja Luka.
41. Kuzmanović, Rajko. (2005). *Ustavnopravni položaj Republike Srpske u okviru Bosne i Hercegovine*, Banja Luka: ANURS.
42. Lukić, Radomir/Košutić, Branko (1975). *Uvod u pravo*, Beograd.
43. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima; Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije;
44. Mijanović, Gašo (2000). *Kontrola ustavnosti zakona*, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Srpskom Sarajevu.
45. Miličević Neđo, „Raskorak između pravnog i stvarnog“ *Servis za kulturu manjinskih prava i međuetničku toleranciju*, broj 1, Sarajevo/Split, 2000.
46. Morgentan, Hans (1946 – 1971). *Suverenost (hrestomatija političkih znanosti)*, Zagreb.
47. Nešković, Radomir (2006). *Konstitutivnosti kao realni izraz suverenosti naroda*, Srpska pravna misao, no. 1 – 4, Banja Luka.
48. Nohlen Dieter, “Izborni sustavi u Istočnoj Evropi”, *Zaklada Friedrich Ebert*, ured u Zagrebu, studeni, 1996.
49. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina;
50. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini- Dejtonski mirovni sporazum.
51. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini;

52. Pejanović, Mirko. 2006. „Geneza razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini”. u Lutovac, Zoran (ur.). Političke stranke i birači u državama bivše jugoslavije. Beograd: Friedrich ebert Stiftung i Institut društvenih nauka
53. Pobrić, Nurko (2000). Ustavno pravo, Mostar.
54. Rašidagić, Ešref – Kenan (2002). Conflict Resolution Theories in Practice: Cases of Bosnia and Lebanon Examined, Sarajevo: Rabic.
55. Rodin, Davor (1990). Suverenitet parlamentarne demokratske republike, Zagreb. Rols, Džon (1998). Teorija pravde, Podgorica: CID.
56. Sadiković, Ćazim (2003). Za državu novog stoljeća, preuzeto 03. maja 2020. godine sa [http://www.soros.org.ba/docs\\_pravo/ustav\\_txt/prof\\_dr\\_cazim\\_sadikovic.doc](http://www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/prof_dr_cazim_sadikovic.doc).
57. Sadiković, Ćazim. 2000. Politički sistem, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet u Sarajevu.
58. Šarčević, Edin (1995). Suverenitet – pojam i modeli, Pravna misao, no. 7 – 12.
59. Seizović, Zarije (2008). „Konstitutivni narodi“ i ustavne promjene/“Constituent Peoples and Constitutional Changes, Sarajevo.
60. Seizović, Zarije (2008). Međunarodno javno pravo – zbirka eseja, Zenica.
61. Simović, Miodrag (2003). Ustavnopravni osnov vladavine prava u Bosni i Hercegovini kroz funkcionisanje ustavnih institucija, preuzeto 24. maja 2020. godine sa [http://www.soros.org.ba/docs\\_pravo/ustav\\_txt/prof\\_dr\\_miodrag\\_simovic.doc](http://www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/prof_dr_miodrag_simovic.doc).
62. Sokol, Smiljko/Smerdel, Branko (1998). Ustavno pravo, Zagreb: Informator.
63. Šolaja, Miloš (2006). Balkan u transatlantskoj pukotini, Banja Luka: CIR.
64. Tomić Zoran, „Ustavno i srodno“, Beograd, 2006.
65. Trnka Kasim, „Ustavno pravo“, Univerzitetska knjiga, Sarajevo, 2000.
66. Trnka, Kasim (2000). Konstitutivnost naroda, Sarajevo: Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca.
67. Trnka, Kasim (2006). Ustavno pravo, Sarajevo.
68. Trnka, Kasim. 2009. Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, Revus, Sarajevo
69. Ustav Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 25/09.
70. Ustav Bosne i Hercegovine;
71. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/94, 20/04, 33/04, 72/05, 71/05.

72. Ustav Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske br. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 150/02, 22/05.
73. Visković, Nikola (1996). Država i pravo, Sarajevo.
74. Vujaklija, Milan (1980). Leksikon stranih reči i izraza, Beograd: Prosveta.
75. Zakon o finansiranju političkih stranaka Bosne i Hercegovine;
76. Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u FBiH;
77. Zakon o osnivanju organa za provođenje izbora u FBiH;
78. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske;