



UNIVERZITET U SARAJEVU  
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA  
ODSJEK POLITOLOGIJA

IZAZOVI DEMOKRATSKE KONSTITUCIONALIZACIJE BOSNE  
I HERCEGOVINE

**-magistarski rad-**

Kandidatkinja: Salihović Salkuna

Mentor: Prof.dr. Sadiković Elmir

Broj indexa: 3/II UPD /15

Sarajevo, juni , 2021.

**IZAZOVI DEMOKRATSKE KONSTITUCIONALIZACIJE  
BOSNE I HERCEGOVINE**

**Salihić Salkuna**

**2021**



UNIVERZITET U SARAJEVU  
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA  
ODSJEK POLITOLOGIJA

IZAZOVI DEMOKRATSKE KONSTITUCIONALIZACIJE BOSNE  
I HERCEGOVINE

**-magistarski rad-**

Kandidatkinja: Salihović Salkuna

Mentor: Prof.dr. Sadiković Elmir

Broj indexa: 3/II UPD /15

Sarajevo, juni , 2021.

## **SADRŽAJ**

<b>UVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>1. TEORIJSKO-METODOLOŠKI DIO.....</b>	<b>2</b>
1.1. Problem istraživanja.....	2
1.2. Predmet istraživanja.....	2
1.3. Kategorijalno-pojmovni sistem.....	3
1.4. Ciljevi istraživanja.....	5
1.5. Sistem hipoteza.....	6
1.6. Metode i postupci istraživanja.....	6
1.7. Vremensko-temporalna dimenzija istraživanja.....	7
<b>2. TEORIJSKO POIMANJE DEMOKRATIJE.....</b>	<b>8</b>
2.1. O pojmu demokratije.....	8
2.2. Teorijsko-pravni aspect demokratije.....	10
2.3. Liberalna demokratija.....	12
2.4. Konsocijacijska demokratija.....	13
<b>3. KONSTITUCIONALIZAM BOSNE I HERCEGOVINE KROZ HISTORIJU.....</b>	<b>16</b>
3.1. Državno-pravni razvoj Bosne i Hercegovine.....	16
3.2. Bosna i Hercegovina do dejtonskog sporazuma.....	19
3.3. Ustvna konstitucija Bosne i Hercegovine u (post) Dejtonskom period.....	22
3.3.1. Teorijsko-pravno poimanje Ustava.....	22
3.3.2. (Post)Dejtonska Bosna i Hercegovina.....	26
3.4. Teritorijano-političko uređenje Bosne i Hercegovine.....	29
3.4.1. (Entitet) Federacija Bosne i Hercegovine.....	33
3.4.2. (Entitet) Republike Srpske Bosne i Hercegovine.....	37
3.4.3. Brčko Distrikt.....	39
3.4.4. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini.....	42
3.5. Elementi demokratije u (post) Dejtonskoj Bosni i Hercegovini.....	45
<b>4. INSTITUCIONALNI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE.....</b>	<b>47</b>
4.1. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.....	47

4.1.1. Nadležnosti i funkcije parlamenta.....	49
4.2. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine.....	54
4.3. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.....	58
4.4. Pravosudni sistem Bosne i Hercegovine.....	61
<b>5. DEMOKRATSKA KONSTITUCIONALIZACIJA BOSNE I HERCEGOVINE.....</b>	<b>64</b>
5.1. Ljudska prava i slobode.....	64
5.2. Zaštita individualnih građanskih, političkih prava i sloboda.....	65
5.3. Bosna i Hercegovina i proces integracija u Evropsku Uniju.....	67
5.4. Izazovi konstitucionalne demokratije u Bosni i Hercegovini.....	69
5.5. Budućnost konstitucionalne demokratije u Bosni i Hercegovini.....	70
<b>ZAKLJUČAK.....</b>	<b>72</b>
<b>LITERATURA.....</b>	<b>74</b>

## **UVOD**

Neke savremene države trpe transformaciju svog ustava. Jedan je od razloga i proces narastajućih tenzija između većinske demokratije i konstitucionalizma. Na poseban su način s ovom tenzijom suprotstavljene nove demokratije koje imaju problema, kako s pomanjkanjem demokratskog iskustva tako i s deficitom stvarnog konstitucionalizma. Danas, krajnje pojednostavljeni rečeno, ustavna demokratija predstavlja glavni tip neautokratske države. Ustav Bosne i Hercegovine, kao što je poznato, predstavlja Aneks 4 međunarodnog multilateralnog ugovora poznatog pod nazivom Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini. Budući da, je Ustav nametnut međunarodnim ugovorom, do promjene ustavnog uređenja nije došlo u skladu sa revizijskim postupkom propisanim prethodnim legalnim i legitimnim Ustavom Republike Bosne i Hercegovine, pa se može govoriti o ustavnom diskontinuitetu. Za potpunije razumijevanje aktuelnog ustavnog stanja treba uzeti u obzir i bitne karakteristike historijskog razvoja Bosne i Hercegovine. U vrijeme svoje srednjovjekovne državnosti, do 1453. godine, kao ni u sastavu Turskog carstva, Austro-Ugarske monarhije, prve i druge Jugoslavije, Bosna i Hercegovina, praktično, nikad nije gubila svoju teritorijalnu i geopolitičku cjelovitost, pa i svoj poseban državnopravni status. Cijeli taj razvoj obilježilo je nekoliko karakteristika: na njenom su se prostoru oduvijek ispovijedale različite religije, živjele različite etničke grupe i nacije, njegovale različite tradicije i, u sklopu toga, razvijala kultura tolerancije. Sva moderna društva unutar kojih brojne društvene grupe svakodnevno ističu zahtjeve za priznavanjem njihovih posebnih identiteta danas se suočavaju sa pitanjima vezanim za multikulturalizam, te ključne elemente demokratije, stavljajući poseban naglasak na elemente demokratije u (post)dejtonskoj Bosni i Hercegovini, kao i na brojne izazove sa kojima se na ovim prostorima u XXI stoljeću demokratija susreće. Demokratija u Bosni i Hercegovini determinisana je prirodnom bosanskohercegovačkog multikulturalnog društva. Dominacija kolektivnog nad individualnim u Bosni i Hercegovini uslijed djelovanja brojnih unutrašnjih i vanjskih faktora ipak je neosporna, što je stvorilo ogromne prepreke razvoju demokratije i demokratskih institucija. Favoriziranje religijskih i etno-kulturnih kolektiviteta dovelo je do eliminacije dvije važne pretpostavke demokratije: slobode i prava pojedinca i zaštita manjina. Osnova dominaciji kolektiviteta nad individuama nalazi se u završnoj odredbi preamble Ustava koja glasi:

“Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalim), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine.

## **1. TEORIJSKO-METODOLOŠKI DIO**

### **1.1. Problem istraživanja**

Problem istraživanja magistarskog rada odnosi se na činjenicu da u bosanskohercegovačkom društvu još uvijek nije pronađen najprihvatljiviji način da se pojača odgovornost predstavnika vlasti prema biračima. Bosna i Hercegovina se danas suočava sa velikim izazovima. Građani nemaju mogućnost da pod jednakim uslovima realizuju pasivno biračko pravo. Normirana ljudska prava i slobode se ne ostvaruju u praksi. Građani nemaju razvijenu političku kulturu i u svojevrsnom začaranom krugu koji je posljedica materijalne ugroženosti ne uključuju se u političke procese. Suština demokratije je da omogući građanima da sudjeluju u procesu odlučivanja. Da bi se aktivno sudjelovalo u procesu demokratskog odlučivanja neophodno je imati vlastiti stav povodom određenih pitanja. Na osnovu slobodno formiranog i izraženog stava savremene demokratije osiguravaju dosljednu i jasnú primjenu volje građana u procesima donošenja ključnih političkih odluka.

### **1.2. Predmet istraživanja**

Predmet istraživanja magistarskog rada jesu izazovi ustavne demokratije u BiH. U radu ćemo krenuti od temeljnih elemenata demokratije, a imajući u vidu činjenicu da se na državnom teritoriju Bosne i Hercegovine još uvijek čeka na efikasno i dosljedno provođenje odluka državnih organa vlasti, te da se u Bosni i Hercegovini još uvijek (ne) svjesno zanemaruju temeljni demokratski principi. BiH je zemlja u tranziciji koja se suočava sa teškim ekonomskim problemima i koja želi da učestvuje u evropskim integracijama, a u cilju ispunjavanja uvjeta za pristupanje istim neophodno je ostvarivanje osnovne ideje demokratije, a koja se ogleda u vladavini naroda. Vladavina naroda zahtjeva definisanje programa za budućnost koji, s jedne strane, zahtjeva veći stepen ostvarenja u državnim poretcima, a sa druge, traži razvoj na međunarom nivou. Kroz rad ću nastojati ukazati na to koji su problemi primjene neposredne demokratije u BiH, razvoj ustavne demokratije kroz njenо širenje na privatne ekonomske moći i njen razvoj do novih stepeni vlasti, ne državnih

već naddržavnih. Razmatrat ćemo pitanja neophodne reforme u BiH koju treba provoditi uz podršku entiteta i kantonalnih vlasti, a uvažavajući mišljenja i preporuke stranih i međunarodnih organizacija.

### **1.3. Kategorijalno-pojmovni sistem**

U pojmovnom određenju **demokratija** predstavlja onaj državni organizacijski oblik u kojemu vlada narod, odnosno većina, jer legislativni, egzekutivni, sudske i upravni organi vlasti predstavljaju samo izvršioce „narodne volje“. „Riječ je o obliku političkog režima u kojem postoji neki oblik političke jednakosti među ljudima“ (Held 1990: 18) . Osim načelom jednakosti građana, u svom savremenom obliku demokratija je determinisana i stvarnom slobodom građana da utiču na društveno-političke procese u društvu. Demokratska je, kako to navodi Guastini, ona država u kojoj norme neposredno ili putem efektivnih organa stvaraju oni isti subjekti kojima su te norme upućene. Stavljujući akcenat na formu H. Kelzen je naglašavao da demokratija nije „cilj sama po sebi, bez obzira na to kakve će se odluke donijeti u datim historijskim uslovima“ (Kelzen 2005: 7), te da sama po sebi ne garantuje bezuslovno veće individualne slobode. Nadalje, prema Kelzenu, demokratija predstavlja termin koji se najviše zloupotrebljava. On naglašava da se u ideji demokratije sjedinjuju dva najviša postulata našeg praktičnog uma. Najprije, reakcija protiv prinude koja proističe iz društvenog stanja, protest protiv tuđe volje kojoj se sopstvena mora povinovati. Analizirajući narodnu volju koja treba da bude predstavljena, Kelzen ukazuje na to da demokratska organizacija mora, u svim okolnostima, od početka da ostane ograničena na jedan dio naroda posebno jer je opštost političkih prava koja prepostavlja potpunu jednakost ljudi, nužno vezana za izvjesne granice koje se ne mogu prekoračiti i koje je postavila prirodna različitost ljudi. Sa teorijsko-pravnog aspekta jedinu pravu demokratiju predstavlja tzv. neposredna demokratija. „Riječ je o sistemu demokratije “ u kome svi građani vrše neposrednu državnu vlast” i koji se sastoji u tome da, bez biranja posebnih (predstavničkih) organa, narod vlada sam sobom. Međutim, u savremenim državama ovaj sistem nemoguće je uspostaviti pa je danas dominantna predstavnička (posredna) demokratija, sa izvjesnim elementima neposredne demokratije (ili čak i bez njih) . U posrednoj demokratiji vlada “državna organizacija, koja u sebi obuhvata, po pravilu, samo manjinu naroda” i to na način da državni organi vladaju u ime naroda, odnosno da ostvaruju volju većine“ (Lukić 1995: 322-323).

Danas, krajnje pojednostavljeni kazano, **ustavna demokratija** predstavlja glavni tip neautokratske države. Minimalna definicija ustanove demokratije sastoji se u tome da ona svojim ustavom osigurava regulirani sistem periodičnih izbora sa slobodnim izborom kandidata, mogućnost organizovanja takmičarskih političkih stranaka, biračko pravo punoljetnih, većinsko odlučivanje uz zaštitu manjinskih prava, neovisno sudstvo, ustanove garancije temeljnih građanskih prava, mogućnost promjene svakog aspekta državnog sistema dogovorenim procedurama. Mnoge savremene države trpe transformaciju svojeg ustava. Riječ je o procesu koji zapravo reflektira postojeće, pa čak i narastajuće tenzije između demokratije i ustanove države, odnosno konstitucionalizma.

**Ustav** je u „savremenom značenju najviši i temeljni zakon u državi. To je akt kojim se uspostavlja politički i pravni poredak, pa s njime moraju biti usaglašeni svi akti i postupanja javne vlasti i građana. Njegova nadzakonska pravna snaga zasniva se na posebnom postupku donošenja i mijenjanja, koji izražava suverenitet ustanovne vlasti, te se razlikuje od postupka donošenja zakona i onda kad isto tijelo donosi oba akta. On je zbog toga na prvom mjestu politički, a tek potom i pravni dokument“ (Sokol, S., Smerdel, B., 1998:32).

Ustav je dokument koji određuje principe i zakone države, kako će se neka država upravljati i odnos između države i njenih subjekata. On određuje autoritet i ograničenja državnih institucija i odnose između njih.

Ustav je temeljni zakon jedne zemlje s kojim moraju biti u skladu svi zakoni. Ustav sadrži 3 sistema:

- sistem organa vlasti koji određuje kako se vlada državom,
- drugi dio ustava se odnosi na imovinsko-pravne odnose,
- a treći dio ustava se odnosi na prava i dužnosti građana.

**Ustavna vladavina** označava oblik uređenja političke zajednice u kojoj je vlast, pa i najviša, ograničena ustanovom i pravom. Ideja ustanove vladavine odražava stari demokratski ideal po kojem se građani ne pokoravaju drugim ljudima, već zakonima: non sub homine sed sub lege.

**Konstitucionalizam** je izraz koji obuhvata skup političkih teorija kojima je zajedničko što, polazeći od načela narodnog suvereniteta, zahtijevaju da javna vlast u obnašanju svojih funkcija mora poštivati ograničenja i pravne postupke što ih uređuje ustav i zakon. Državna tijela nisu prema tom shvatanju nositelji suvereniteta, jer on pripada narodu, već samo obnašaju određene funkcije u interesu političke zajednice, na način predviđen ustanovom i zakonima, te na temelju mandata stečenog od naroda putem izbora. „Svako državno tijelo

ograničeno je u svojem djelovanju pravom: zakonodavno tijelo mora se pridržavati ustava; a izvršna i sudbena vlast ustava i zakona. Pojedinci u tim tijelima djeluju u ime države jedino i isključivo dok se kreću unutar granica svojih ustavom i zakonom utvrđenih ovlasti. Kad ih prelaze, djeluju u svoje ime, kao privatne osobe, i osobno su odgovorni za takvo djelovanje“ (Sokol, S., Smerdel, B., 1998:32).

Dok se **konstitucionalizacija** odnosi na proces kaljenja ustava, konstitucionalizam je ideologija iznad toga procesa kao i ideologija iza ustava koji su njihov rezultat. Zapravo, „konstitucionalizam omogućuje ideološki kontekst unutar kojega se pojavljuju ustavi i funkcioniše konstitucionalizacija“ (Bačić, A., 2008:141-146).

**Politički sistemi** „obuhvataju mehanizme vladavine i institucije države, te strukture i procese preko kojih oni uzajamno djeluju sa širim društвом“ (Heywood, 2002: 39).

U savremenim pravnim i političkim teorijama pod **multikulturalnim društвом** „podrazumijeva se ono društvo u kojem koegzistiraju različite etničke, religijske, kulturne grupe pri čemu se kriteriji jedne kulture ne smiju primjenjivati u vrednovanju i ocjenjivanju drugih kultura. Premda ne postoji jedinstven stav u pravnoj i političkoj teoriji o pojmovnom određenju multikulturalnog društva, ipak se za njegovo formalno određenje zahtijeva minimalan udio etničkih manjina u ukupnom stanovništvu od deset posto“ (Pužić, 2004: 63).

#### **1.4. Ciljevi istraživanja**

**Društveni cilj istraživanja** se ogleda u prikupljanju i tumačenju činjenica o izazovima ustavne demokratije u Bosni i Hercegovini. Cilj je upoznati društvo sa posljedicama koje nosi ustavna demokratija, te neadekvatan politički sistem u Bosni i Hercegovini.

Rezultati ovog rada najviše će služiti studentima društvenih nauka, ali i svima koji su zainteresovani za rad na ovu temu. Buduće generacije će se moći služiti ovim radom, uzeti ga kao primjer i koristiti se nekim idejama iz rada ili, u krajnjem slučaju, upotpuniti ga ili dati neke svoje kritike.

**Naučni cilj istraživanja** podrazumijeva analizu i tumačenje izazova demokratske konstitucionalizacije u Bosni i Hercegovini. Cilj je doći do saznanja na koje načine se primjenjuju demokratski principi u političkom sistemu Bosne i Hercegovine.

## **1.5. Sistem hipoteza**

### **Generalna hipoteza**

Na osnovu definisanog predmeta istraživanja postavljena je generalna hipoteza koja glasi:  
Demokratska konstitucionalizacija Bosne i Hercegovine prepostavlja institucionalizaciju primarnosti zaštite individualnih političkih sloboda u odnosu na kolektivna etnička prava.

### **Pomoćne hipoteze**

**H1:** Ustavna konstitucija Bosne i Hercegovine nije utemeljena na osnovnim vrijednostima liberalnih demokratija.

**H2:** Zaštita individualnih građanskih, političkih prava i sloboda je uslov integracije Bosne i Hercegovine za Evropsku Uniju.

**H3:** Bosanskohercegovačko, kao etnički heterogeno društvo zahtjeva odgovarajuće mehanizme institucionalne zaštite etničkih prava u sferi političkog.

## **1.6. Metode i postupci istraživanja**

U istraživanju će se koristiti kombinacija različitih naučnih metoda, kako bih zadovoljila osnovne metodološke zahteve - objektivnost, pouzdanost, opštost i sistematičnost. U svrhu istraživanja je korištena analiza sekundarnih izvora podataka, tj. korištena je domaća i strana literatura iz oblasti koje su relevantne za predmet istraživanja. Korišteni su i adekvatni elektronski izvori informacija, članci, case study.

U svrhu provjere postavljene hipoteze, ovaj rad će obuhvatiti više istraživačkih metoda od kojih se mogu izdvojiti :

- **Metoda sinteze** će se koristiti u teorijskom dijelu rada, prvenstveno prilikom donošenja zaključaka putem spajanja i udruživanja pojedinačnih saznanja u cjelinu.
- **Metoda indukcije** bi trebala omogućiti da se na osnovu prikupljenih podataka se donesu opći zaključci vezani za problem i predmet istraživanja s ciljem nastojanja obogaćivanja relevantne teorije i prakse u oblasti politologije.
- **Metoda dedukcije** ima za cilj da se na osnovu općih znanja donesu pojedinačni zaključci.

- *Metoda analize* bit će korištena u teorijskom dijelu rada s ciljem analiziranja i definisanja pojma demokratske konstitucionalizacije i nedostataka političkog sistema u BiH.
- *Metoda dokazivanja i opovrgavanja* će se koristiti sa ciljem dokazivanja ili opovrgavanja poznatih postavljenih hipoteza.

### **1.7. Vremensko-temporalna dimenzija istraživanja**

Namjera magisterskog rada jeste iznijeti izazove ustavne demokratije Bosne i Hercegovine, te će u skladu s tim bit utočište razmatranje period od postdejtonskog mirovnog sporazuma u BiH pa do 21. stoljeća, tj. do danas. Prostorno se istraživanje fokusira na područje Bosne i Hercegovine.

## **2. TEORIJSKO POIMANJE DEMOKRATIJE**

### **2.1. O pojmu demokratije**

Prisutnost pojma demokratije<sup>1</sup> datira još od antičke Grčke, riječ “demokratija“ izvedena je iz grčke riječi demos - narod i kratia – vladati. Stanje moderne demokratije, iako se dosta razlikuje od Grčkih ideja, ipak je bilo pod jakim uticajem grčke demokratije. Naime, samo poimanje grčke demokratije, i prije same široke upotrebe pojma demokratije, odnosilo se na izvjesne vrste jednakosti kao poželjnih karakteristika političkog sistema. “Jednako pravo svih građana da govore na skupštini na kojoj se donose odluke, i jednakost pred zakonom, počeli su da se koriste kao pretpostavke demokratije. No, u prvoj polovini „petog veka, kada je „narod“ (demos) sve više prihvatan kao jedina legitimna vlast kada je reč o vladanju, reč „demokratija“ ili vladavina naroda, takođe je, po svemu sudeći dobila pravo građanstva kao najpogodniji naziv za novi sistem“ (Dahl, 1999:70). Kao, izraz demokratija prilično je star, i prvi put se sreće u Antičkoj Grčkoj. Demokratija kao riječ danas je u svakodnevnoj upotrebni, ljudi često koriste tu riječ, za različite stvari i samo poimanje demokratije postaje zbumujuće. Mnoge zanima šta zapravo pojma demokratije podrazumijeva?, demokratija<sup>2</sup> predstavlja onaj državni organizacijski oblik u kojem vlada narod, odnosno većina, jer legislativni, egzekutivni, sudski i upravni organi vlasti predstavljaju samo izvršioce „narodne volje“.

Šta je sadržaj demokratije, i šta ona prestavlja, možemo primjetiti da je odgovor znanstvenika različit. Nadalje, H. Kelzen je naglašavao da demokratija nije „cilj sama po sebi, bez obzira na to kakve će se odluke doneti u datim istorijskim uslovima“ (Kelzen 2005:7). Prema Lajphartu, “određivanje demokratije kao ’vladavine naroda i za narod’ pokreće suštinsko pitanje: ko će vladati i o čijim interesima vlada treba da vodi računa kada ne postoji saglasnost u narodu i kada su želje naroda oprečne?”(Lajphart,2003:75). Oblik vladavine,

---

<sup>1</sup> Riječ demokracija, koja je grčkog porijekla [demokratia (demos - narod i kratein - vladati)], u XVI stoljeću je preko francuske riječi democratie dospjela u engleski jezik (democracy), i od tada ulazi u vokabulare svih svjetskih jezika postajući i predmetom brojnih teorijskih rasprava.

<sup>2</sup> Jedan od najistaknutijih modernih teoretičara Dejvid Held u svojoj knjizi Demokratija i globalni poredak – Od moderne države ka kosmopolitskoj vladavini govori o tri osnovna modela demokratije: 1. neposredna (participativna) demokratija; 2. liberalna (predstavnička) demokratija; 3. demokratija zasnovana na jednopartijskom modelu (premda postoje autori koji smatraju da ovakav model uopće ne može predstavljati varijantu demokratije) (Held 1997: 19-32).

gdje svi ljudi zajedno odlučuju o svim stvarima od javnog značaja, je oblik neposredne<sup>3</sup> demokratije „svi građani su bili jednaki, ali nisu svi bili građani“ (Orlović, 2008:53). Ali u daljim navodima Lukić „ovakav model demokratije nije moguć u državi, gde je državna organizacija za nasilje uvek odvojena od većine građana, a kad postane moguć, to će značiti nestanak države, pa i demokratije“ (Lukić 1995: 322). Dakle, u novije vrijeme u savremenim državama, sistem neposredne demokratije nemoguće je uspostaviti. Danas je dominantna posredna demokratija sa određenim elementima neposredne demokratije. Savremeno poimanje biti demokratije ne može se svesti samo na odnos vlasti i naroda u pojedinim državama, već se mora baviti i „sudbinom demokratije pred licem globalne međuzavisnosti i pred izazovom svjetske međuzavisnosti.“ I prečesto se o problemima demokratije spori i raspravlja, a da se ne poklanja pažnja među odnosima naroda i država.“ (Held,1990). Dok prema Nedimu Ademoviću „u savremeno doba ne postoji mogućnost da narod izvršava direktno vlast. Razlozi za to su veoma logični: teritorija države je dosta velika, u državama živi mnogo ljudi privredna infrastruktura je nepregledna, na snazi su stotine zbunjujućih propisa itd. zbog toga narod ne može direktno vladati.“ (Ademović, 2012:128). Poznato je da je osnovna ideja demokratije vladavina naroda koja je jako složena. Svaka vlast, podrazumijeva i onoga nad kim se vlada, odnosno kome se vlada. Dakle, demokratija predstavlja onaj državni organizacijski oblik u kojem vlada narod, odnosno većina, dok su upravni organi, legislativa, samo izvršioci volje naroda. „Riječ je o obliku političkog režima u kojem postoji neki oblik političke jednakosti među ljudima“ (Held 1990:18).

Budući da, politička jednakost, u principu integrira sa sistemom *"jedna osoba jednakojedan glas"*. Taj princip je općenito smatran kao fundamentalan za demokratiju. Ipak iako je u teoriji ovaj sistem priznat i prihvaćen, u stvarnosti situacija je drugačija, rijetko se primjenjuje jer njegova upotreba za jedne je veoma neefikasna, naprimjer tehnički i ekonomski je izvodivo da se čitava populacija jedne zemlje konsultuje (recimo referendumom) oko gradnje bazena u jednom gradu te zemlje ali su male šanse da to bude za opće dobro populacije. Isto tako ovaj sistem predstavlja opasnost za manje etničke ili nacionalne grupe.

Mišljenja o demokratiji su različita, najprepoznatiji kritičari demokratije su Platon i Aristotel, ono što su oni demokratiji zamjerili jeste „Platon je zamjerio demokratiji što je oduzela vlast umnim ljudima („ekspertima“) i predala je demagozima, a Aristotel<sup>4</sup> je kritički

<sup>3</sup> Elementi neposredne demokratije koji se, eventualno, pojavljuju u predstavničkoj demokratiji su: referendum, inicijativa građana, plebiscit i narodni veto. ( Savić 2005: 153)

<sup>4</sup> Aristotel (1970), Politika, Kultura, Beograd

primjetio da je vladavina naroda u osnovi vladavina siromašnih koji mogu podleći iskušenju i lišiti imovine bogatije od sebe“ (Jovičić, 2017:52). U demokratskom sistemu vlasti, kompletna zajednica može da iskazuje svoje stavove i odlučuje, taj oblik vlasti pripada sferi kolektivnog odlučivanja. Karakter grčkih ideja o demokratiji u velikoj mjeri ostao je nepoznat, ali zahvaljujući historičarima koji su uspjeli u velikoj mjeri otkriti dovoljno podataka pomoću kojih je moguće rekonstruisati osnovna polazišta. Polis je prva asocijacija, kao mjesto u kojem se živi, raste i sazrjeva. Bez samog učešća u polisu niko ne bi uspio da razvije i ispolji vrline i osobine, koje čovjeka zapravo razlikuju od životinje. „Da bi neki režim smatrali demokratskim, u njemu moraju biti zaštićena prava individua i manjina – drugim riječima, mora biti garantovana sloboda njegovih građana“ (Plattner, 2010: 84). U dobrom polisu koji je usmjeren ka stvaranju građana koji teže opštem dobru, građani su pravedni, i čestiti. Težnja za statusom najboljeg polisa, neophodno je da bud pored navedenog i demokratski polis. U demokratskom polisu građani trebaju da imaju svoje interese i jedino tako će težiti zajedničkom dobru. Također, demokratski polis (grad-država) ne može biti podjeljen na bogate i siromašne, zapravo da bi se težilo zajedničkom dobru, građani moraju da se razumiju.

Predstavnička vladavina, od antičke Grčke do XVII vijeka, uspostavljanje adekvatnog zakonodavnog tijela, koje bi se sastojalo od izabralih predstavnika, ostalo je izvan prakse i teorije demokratske i republikanske vlasti. U XVII vijeku autori su počeli da uviđaju da spajanje demokratske ideje vladavine naroda sa demokratskom praksom predstavlja novi oblik i dimenziju demokratije. Demokratija se pretvorila od doktrine pogodne samo za male gradove-države, u ideju i praksi podobnu za velike nacionalne države modernog doba. Za Čarlsa Tilija „režim je demokratski sve dotle dok se politički odnosi između države i njegovih građana sastoje od jasnih, ravnopravnih, sigurnih, zaštićenih i međusobno povezanih konsultacija“ (Tilly, 2007:13-14). Prema navedenom, savremene teorije demokratije većim dijelom usmjerene su prema empirijskom utvrđivanju procedura i pravila demokratije. Jer jasno je vidljivo da za Čarlsa Tilija demokratija predstavlja oblik odnosa između država i njenih građana.

## **2.2. Teorijsko-pravni aspekt demokratije**

Imajući u vidu teorijsko-pravni aspekt poimanja demokratije, o njoj možemo govoriti tek kada su ispunjeni i svi elementi demokratije. Ključni elementi savremene demokratije su: „postojanje političkog pluralizma, postojanje slobodnih sredstava informisanja, izbornost

suverenog organa vlasti, dominacija načela ustavnosti i zakonitosti u datom društveno-pravnom poretku, javnost rada svih nosilaca ključnih državnih funkcija, podjela vlasti te postojanje političke i pravne odgovornosti svih nosilaca državnih funkcija.“ (Kazazić,Omerdić,2019:314:315).

„Priroda pojedinih društva i konkretnе historijske okolnosti, koje se stalno mijenjaju, kao i drugi raznovrsni podjednako važni elementi “koji su često i suprotni jedan drugom” (Lukić 1995: 320). Kao što smo već istakli koji su to ključni elementi demokratije, potrebno je napomenuti da se očekuje da su ispunjeni neophodni uslovi za slobodno stvaranje i izražavanje volje, nositelja suvereniteta- građana. Stvaranje narodne volje uvjetovano je: pravom na zaštitu života, slobodom kretanja, slobodom izbora, pravom da ne bude lišen slobode osim pod zakonom predviđenim uslovima, slobodom misli, savjesti i vjeroispovijesti, pravom pristupa informacijama, slobodom stjecanja obrazovanja, slobodom izražavanja, slobodom govora i štampe, slobodom političkog organiziranja. (Kazazić, Omerdić,2019:315). Potrebno je kroz institucije osigurati svima jednak prave i šanse, odnosno ravnopravnost građana. Lukić naglašava da „narod kao celina treba da izražava volju u opštim, a njegovi organizovani delovi - u posebnim pitanjima. To se ostvaruje decentralizacijom, odnosno samoupravom“ (Lukić 1995: 335). Dok, načelo narodnog suvereniteta podrazumijeva da osnovu svake vlasti treba tražiti u volji naroda „i u razumu koji će kroz nju moći da dođe do izražaja“ (Muhić 1998: 68). Temeljni i često zaboravljeni uslov demokratije, kako to naglašava Nikola Visković, jeste „politička kultura ili izgrađena politička svijest građana“. Naime, „da bi građanin mogao uspješno sudjelovati u političkoj djelatnosti i utjecati na državnu vlast kao stvarni politički subjekat, a ne kao objekat nečijeg odlučivanja, on mora imati dovoljno znanja o činjenicama koje su važne (relevantne) za političko djelovanje (...)“ (Visković 1997:66). Dakle, zaključujemo da kroz razvijenu političku svijest, odnosno shvatanje društveno-političkog stanja, građanin može utjecati na državnu vlast, ukoliko ima dobra saznanja o istim.

## 2.3. Liberalna demokratija

Naime, riječ demokratija, postajala je djelom kroz historijski različito oblikovane i spoznajno potvrđivane i upotpunjavanje prakse, ocrtavajući se u političkim sistemima od antičkog polisa, preko srednjovjekovnih talijanskih gradova-republika do modernih nacija-država, ovisno od povećanja broja onih koji su činili demos i pripadajućeg načina političkog procesa donošenja odluka. Na drugoj strani “povijesnog napredovanja u svijesti o slobodi” oblikovale su se, mijenjale i razvijale prakse slobode pojedinca i uporednog ograničavanja moći vlasti, koje će tek pod kraj XIX. st. biti prepoznate i “dovedene do pojma” kao koherentan teorijski sustav pod nazivom – liberalizam<sup>5</sup>. Od polovice XIX. st. liberalizam se povezivao s demokracijom. U djelu A. de Tocquevillea i J. S. Milla liberalizmu se daje novo značenje – on ujedinjuje političku jednakost s individualnom slobodom. Jer kako smatra Sadiković „liberalizam koji se kao svjetonadzor tokom 17. i 18. stoljeća razvijao u prosvjetiteljstvu kao oslobodilački pokret građanstva bio je usmjeren protiv apsolutističke, aristokratske države i u početku nije imao pretenzije za političkom vlašću“ (Sadiković, 2019:14).

U liberalnom modelu demokratije građanin predstavlja primarnog političkog subjekta i svoja politička prava (i slobode) uživa neovisno o pripadnosti postojećim društvenim grupama. Za razliku od liberalnog, predstavnički sistem građaninu „dodjeljuje“ aktivnu ulogu u procesu odlučivanja temeljem njegove dobrovoljne ili prinudne pripadnosti postojećim društvenim grupama. Drugim riječima, građanin „stiče svoju političku ulogu pre kao član grupe nego kao građanin simpliciter“ (Čavoški, Vasić 2006: 191). Liberalizam je postao sinonim za *politički liberalizam*, koji je zagovarao ljudska prava, toleranciju, zaštitu manjina, pravnu državu i predstavničku demokratsku vlast. Prema Elvisu Fejziću „izraz vjerovanja u ograničenu vlast, a suština demokratije kao privrženost predstavničkoj narodnoj vladavini zasnovanoj na slobodnim izborima, općem pravu glasa i političkoj jednakosti.“ (Fejzić, 2016:43). Liberalnim demokratijama, u današnjem zapadnom svijetu smatraju se sve države, a u njima vlada široko rasprostranjeno mišljenje kako upravo liberalna demokracija predstavlja idealno društveno uređenje kojima sve zemlje trebaju težiti; takva shvaćanja

<sup>5</sup> Liberalizam (franc. *libéralisme*, od *libéral* < lat. *liberalis*: slobodarski), slobodarstvo, političko naučavanje i ideologija prema kojoj je sloboda pojedinca temeljno polazište i kriterij vrjednovanja svih društvenih ustanova. Detaljnije pogledati: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža. <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=35937> Pristupljeno 29.4.2020.

proširila su se i na druge dijelove svijeta. U najširoj javnosti se zato, liberalna demokracija smatra sinoninom za demokraciju. Dok sa druge strane, imamo i kritičare liberalne demokratije, jedan od njih je Carl Schmitt koji smatra da „isključivo bi narod trebao odlučivati o svojoj političkoj sudbini, a ne bi to trebali činiti njegovi liberalni predstavnici, jer nijedna druga ustavna institucija ne može biti isključivo mjerilo narodne volje, u bilo kojem obliku“ ( Schmitt, 1928:15).

Od riječi ka stvari i od stvari ka riječi, e da bi sretno spojili se u liberalno-demokratskoj paradigmi kao institucionalnoj organizaciji društva najnaprednijih nacija današnjice, ali i težnjama onih koji bi svoja društva da urede na temeljnim vrijednostima demokracije i liberalizma. Liberalna demokracija, u svojim teorijskim postulatima i krajnjim dometima prakse predstavljanja volje većine i zaštite prava pojedinca, počiva na tom i takvom građaninu, onom kojega zakon definira kao posjednika (jednakih) prava, i kao takva, po riječi i po stvari, jeste vladavina naroda kao demosa - skupa ravnopravnih građana državljanina, vlast koja, ustavom, sama određuje granice vlastite moći radi zaštite prava i sloboda pojedinca građanina. Liberalne koncepcije i vrijednosti utkane su u temelje zapadne civilizacije, pa se na njih danas pozivaju mnogi pokreti i stranke koji ih tumače u skladu sa svojim ustavnim vrijednostima. Zapadni se politički sustavi zato obično nazivaju liberalnim demokracijama.

## **2.4. Konsocijacijska demokratija**

Nakon što smo definisali pojmove demokratije, liberalne demokratije sada ćemo definisati i pojam konsocijacijske demokratije. Pojam konsocijacijske demokratije najviše se vezuje za radove Arnedu Lijpharta, sam pojam može biti shvaćen kao empirijski i normativni model demokratije.

Naime, osnove konsocijacijske demokratije čine „Četiri karakteristike obilježavaju konsocijacijsku demokratiju. Prvi i najvažniji element jeste činjenica da je na vlasti velika koalicija političkih vođa svih značajnih segmenata određenog pluralnog društva“ (Lijphart,1992:32). Budući da, u modelu konsocijacijske demokratije ključni element je velika koalicija, vode surađuju i upravljanju državom, Lijphart tvrdi da „u konsocijacijskoj demokraciji, sklonost ka suradnji vođa različitih segmenata populacije umanjuju utjecaj centrifugalne tendencija prirođenih pluralnom društvu“ (Lijphart,1992:9). Razlika

konsocijacijskog modela demokratije od klasičnog, jeste upravo u većinskim koalicijama od klasične pozicije i opozicije.

Druga, karakteristika konsocijacijske demokratije je veto koji omogućava manjinskim skupinama zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Naime, principu se „velike koalicije mora dodati pravilo veta manjine; samo ono može pružiti potpunu garanciju političke zaštite svakom segmentu“ (Lijphart, 1992:43). Veto uz Treći i Četvrti temeljni elemenat konsocijacijske demokratije, princip zastupljenosti i autonomiju segmenta predstavlja koncept zaštite od dominacije većine. Princip proporcionalnosti kao neutralno i nepristrasno mjerilo raspodjele, kao i princip autonomija segmenata koji se zasniva na tezi da manjina isključivo sama odlučuje o pitanjima koja se zapravo i tiču same nje.

Konsocijacijska demokratija kao model, omogućava saradnju vođama kolektiviteta uprkos izrazitim podjelama koje razdvajaju te kolektivitete. Dakle, Lajphart zaključuje da je modelu „konsocijacijskoj demokratiji...važnije ravnopravno i proporcionalno rješavanje problema pojedinih grupa nego ravnopravnost pojedinaca“ (Lijphart, 1992:55). Međutim, odluke se ipak donose u velikim koalicijama, problem i jest da će manjinu nadglasati većina, što je i sasvim prirodno. Poenta, konsocijacije jeste da se osigura predstavljenost svakog segmenta društva. „Konsocijacijska demokratija višestruko reducira potencije autentične demokratije: njeni su akteri partijski lideri, a ne građanstvo: politički narod građana kao subjekt demokratije je reduciran, odnosno, izvanjski transformiran u supkulture, dakle, u izvjesne zajednice, u ove ili one kolektivitete, a ni njihovi članovi, kao i javnost u cjelini, ne sudjeluju u donošenju konsocijativnih dogovora...kao imperativ-prakticiraju se u odsustvu bazičnog konsenzusa bez kojeg, inače, poliarhične demokratije i ne mogu efektivno funkcionirati kao demokratije“ (Zgodić, 2014:253,354). Naime, konsocijacijski model pokušava da postigne ravnopravnost svih segmenata društva. Poenta njegove primjene u postkonfliktnim društvima, jeste, dati mogućnost upravljanja zemljom svim kolektivitetima, putem svojih predstavnika.

Nerzuk Ćurak naglašavajući da uspostava konsocijacijske zajednice podrazumijeva bezuvjetnu toleranciju, dok on vjeruje da konsocijacijski model jest model koji može pomoći podijeljenim društvima i državama, ali samo onima koji nisu pretrpjeli radikalno nasilje, pa je moguća proizvodnja zajedničkog dobra<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> (N.Ćurak, 2006:28, Okrugli stol I).

Društva, koja su izrazito podjeljena odnosno heterogena, u kojima postoji veći broj kolektivnih identiteta, kao što je društvo u Bosni i Hercegovini, za funkcionisanje demokratije i nesmetan rad institucija u Bosni i Hercegovini potreban je konsenzus među političkim predstavnicima, radi nesmetanog političkog odlučivanja. U konkretnom slučaju ne može se reći za Bosnu i Hercegovinu da je to najbolje rješenje. Problem s kojim se susrećemo kada je u pitanju funkcioniranje konsocijacije u Bosni i Hercegovini jeste nedostatak konsenzusa među političkim liderima. Suština konsocijacijske demokratije jeste predstavljenost svih kolektiviteta u jednoj državi, te joj je to ispred predstavljana građanina kao pojedinca. To bi značilo da se predstavljaju nacionalni kolektiviteti u BiH, što nije najboje rješenje.

Prema Lijphartu, konsocijacijski model bi trebao doprinijeti stabilizaciju demokratije u jednoj složenoj i podjeljenoj državi. Konsocijacijski model demokratije se upravo iz tog razloga nameće Bosni i Hercegovini. Međutim, konsocijacijski model podrazumijeva nizak nivo participacije građanstva u politici a same političke elite u Bosni i Hercegovini ne mogu omogućiti stabilnu demokratiju, obzirom da se na vlasti održavaju upravo provočiranjem etničkih sukoba. Model konsocijacijske demokratije kritikuju i zagovarači liberalne teorije, upravo jer smatraju da je ista superiornija od konsocijacijske teorije.

### **3. KONSTITUCIONALIZAM BOSNE I HERCEGOVINE KROZ HISTORIJU**

#### **3.1. Državno-pravni razvoj Bosne i Hercegovine**

Historijski gledano, ime Bosna se prvi put spominje sredinom X stoljeća u djelu bizantijskog cara Konstantina Porfirogenita „De administrando imperio“ (O upravljanju carstvom“).

U njemu se spominje „malena zemlja Bosna“ s gradovima Desnik (kod Visokog) i Kater (Kotorac kod Sarajeva). Opisana je kao zagonetan i nepristupačan prostor. Tu počinje priča, ili dio priče koju danas znamo, o granicama zemlje Bosne. „Bosna je imala samostalnu državnu egzistenciju u srednjem vijeku i institucije vlasti koje su joj omogućile da bude sastavni dio tadašnje strukture država u Evropi.“ (Sadiković,2019:72). Razvojem bosanske države, Istorijačar Muhamed Hadžijahić je mišljenja „da je državnom razvitku Bosne predvodila politička organizacija samostalnih župa, odnosno prije tog plemena“ (Hadžijahić,2004:122). Regionalno uređenje Bosne konkretnijeg oblika javlja se poslije okupacije od strane osmanlija. Nakon okupacije, osmanlije su nedugo nakon tog počele sa razvojem novih gradskih naselja. „Česte promjene teritorijalne organizacije Bosne i Hercegovine u vremenu osmanske uprave su bile uslovljene stalnim ratovima sa susjednim državama, ali i čestim ustancima u unutrašnjosti Bosne i Hercegovine“ (Sadiković,2014:288). Provodenje reformi od strane osmanlija izazvao je brojne ustanke, jer je osmanska vlast kroz vojno- administrativne reforme, često nasilnim putem željela da stabilizuje svoju upravu na kompletном teritoriju svojeg carstva. Zatim, velike sile na Berlinskom kongresu upravu nad Bosnom i Hercegovinom povjeravaju Austro-Ugarskoj Monarhiji, koja je započela svoju vlast zaposjedanjem zemlje 1878. Zatečena u cijelosti i „zadržana osmanska teritorijalno-administrativna organizacija uprave iz osmanskog perioda a Bosna i Hercegovina je imala status posebnog područja (corpus separatum)“. (Imamović,2007:72). Što je značilo početak evropeizacije za BiH u tadašnjem vremenu. Povod za početak I Svjetskog rata bilo je ubistvo austrijskog prijestolonasljednika Franca Ferdinanda, te poraz Austro- Ugarske monarhije i njenih saveznika. Period (1918-1941) Bosna i Hercegovina se nalazi u sastavu Države Slovenaca, Hrvata i Srba. Privremeno uređenje države, uglavnom bilo je zasnovano na postojećim tradicijama. Prvi Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, donesen je 28.juna 1921.godine. gdje je uspostavljeno centralističko uređenje državne uprave. „od posebne

važnosti za Bosnu i Hercegovinu je bio član 135. Ustava („turski paragraf“), koji je osigurao očuvanje Bosne i Hercegovine u njenim historijskim granicama.“ (Sadiković,2014:292).

Prema Ustavu na području cijele države uspostavljene su četiri nivoa upravnih i samoupravnih jedinica: okruzi, oblasti, srezovi i opštine. Nakon tog, ukidanjem Vidovdanskog ustava zbog sukoba unutar Narodne skupštine Kraljevine SHS, promjenjen je i naziv zemlje u „Kraljevinu Jugoslaviju“ te je država podjeljena na devet banovina. U tadašnjem sastavu BiH je podjeljena teritorijalno na banovinu: Primorske, Zetske, Drinske i Vrbaske. Sjedišta u Bosni i Hercegovini imale su Drinska i Vrbaska banovina. Međutim, jedino se „Vrbaska banovina prostirala unutar historijskog teritorija Bosne i Hercegovine.“ (Imamović,1997:506), nadalje „banovine su imale ograničenu autonomiju jer su bile direktno podređene centralnoj vlasti.“ (Sadiković,2019:79). Međutim, unutrašnje političke nesuglasice te spoljne okolnosti u Evropi, neposredno pred II Svjetski rat, dovele su do revizije Ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931.godine. Sporazum Cvetković-Maček predstavljao je podjelu Bosne i Hercegovine teritorijalno između Srbije i Hrvatske. Te nastavak realizacije ovog projekta prekinut je usred početka II Svjetskog rata. Obnova savremene državnosti Bosne i Hercegovine „uvažen je princip njene historijske posebnosti i teritorijalno-političke cjelovitosti. Taj pristup značio je raskid sa centralističkim i hegemonističkim odnosima u zajednici jugoslavenskih naroda i postavljene su osnove demokratskog rješavanja nacionalnih pitanja. Nakon 480 godina, 25.novembra 1943.godine, u Varcar Vakufu (Mrkonjić Gradu), na Prvom zasjedanju ZAVNOBiH-a obnovljena je državnost Bosne i Hercegovine“ (Sadiković,2019:80). Te kao takva postala država ravnopravna svih građana koji u njoj žive, nakon tog će 25. novembar<sup>7</sup> biti određen i proglašen kao dan za obilježavanje obnovljene državnosti Bosne i Hercegovine. Prvi Ustav Bosna i Hercegovina donosi 31.decembra 1946.godine, te kao takva postala je „NARODNA DRŽAVA REPUBLIKANSKOG OBLIKA“.

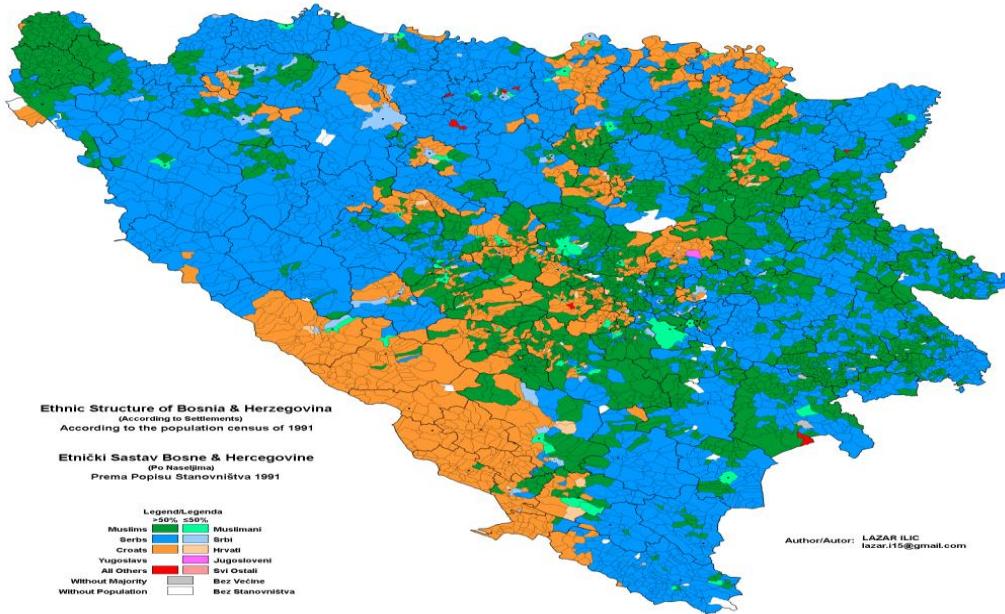
Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina (SR BiH), je bila jedna od šest republika u sastavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Postojala je od 25. novembra 1943. godine do 1. marta 1992. godine. Period (1945-1991), je za Bosnu i Hercegovinu značajan period u vidu njenog ekonomskog napretka, socijalnog i infrastrukturnog razvoja. U tom razdoblju je promijenila nekoliko naziva, najprije je u travnju

<sup>7</sup> „Tako će 25. novembar biti kasnije određen kao dan za obilježavanje obnovljene državnosti Bosne i Hercegovine i biti proglašen državnim blagdanom kao Dan državnosti Bosne i Hercegovine“(Ibrahimagić,2008:66).

1945. godine nazvana Federalna Država Bosna i Hercegovina, donošenjem prvog Ustava 1946. nazvana je Narodna Republika Bosna i Hercegovina, a u "Socijalističku Republiku" preimenovana je kad i ostale jugoslavenske republike, Ustavom iz 1963. godine. Spadala je među srednje razvijene jugoslovenske republike. Po privrednom razvoju iza nje su bile SR Crna Gora i SR Makedonija. Bila je treća po veličini, poslije SR Srbije i SR Hrvatske. Ustavu iz 1990.godine neposredno pred sticanje nezavisnosti Bosna i Hercegovina je bila uređena kao „demokratska suverena država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine, Muslimana, Srba, Hrvata i pripadnika drugih naroda i narodnosti koji u njoj žive“ (Sadiković,2019:86). Zatim, prvi višestranački izbori koji su održani 1990.godine rezultirali su apsolutnom pobjedom etničkih stranaka koje su činile : Stranka demokratske akcije, Srpska demokratska stranka te Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercgovine. Od najranijeg perioda do savremenog doba, u različitim fazama društvenog i političkog razvoja Bosne i Hercegovine, od Srednjovjekovne bosanske državnosti, preko osmanskog carstva i austrougarskog perioda (1878 – 1918), perioda između dva svjetska rata (1919 – 1940) i socijalističkog razvoja od 1945. do 1992., unutar Bosne i Hercegovine su se razvijali regionalni gradski centri i regionalne cjeline koje su bile zasnovane na prirodno-geografskim, saobraćajnim i ekonomskim kriterijima. Na osnovu tog, Bosna i Hercegovina pored kontinuiteta svojih državnih granica, u većem dijelu svoje državne historije imala je i decentraliziranu regionalnu strukturu vlasti.

### 3.2. Bosna i Hercegovina do Dejtonskog sporazuma

Popis stanovništva u Bosni i Hercegovini je izvršen u martu 1991. godine. Prema popisu stanovništva na površini od 51.197 km<sup>2</sup>, 1991. godine u Bosni i Hercegovini, živjelo je **4,377.033 stanovnika**.



Slika 1. Etnički sastav Bosne i Hercegovine (Ilić, 1991.)

Podaci iz popisa stanovništva:

- Broj stanovnika: 4,377.033
- Broj stanovnika ženskog spola: 2,193.238
- Broj stanovnika muškog spola: 2,183.795
- Broj žena u odnosu prema broju muškaraca 1004 : 1000
- Broj domaćinstava: 1,207.098
- Veličina prosječnog domaćinstva: 3,6 članova/domaćinstvu
- Gustoća naseljenosti: 85,5 stanovnika/km<sup>2</sup>
- Prosječna starost žena: 35 godina

- Prosječna starost muškaraca: 33 godine<sup>8</sup>

„Bošnjaci su živjeli na 92%, Srbi na 83% a Hrvati na 76% teritorija Bosne i Hercegovine.“ (Filipović,2000:240).

Kao Dan Nezavisnosti Bosne i Hercegovine 1. mart se obilježava još od 1992. godine. Naime, 29. februara i 1. marta 1992. godine, u Bosni i Hercegovini, održan je referendum o nezavisnosti Bosne i Hercegovine od SFRJ- Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Većina Bosanaca i Hercegovaca izjasnila se tada pozitivno o pitanju „Jeste li za suverenu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu, državu ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine-Muslimana, Srba, Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive“. Važećih listića je bilo 64,14% ili 2.067.969. Od ukupnog broja važećih listića „za“ je glasalo 99,44% ili 2.061.932.“ (Ibrahimagić : 1997:60).

Statistički podaci jasno pokazuju da su građani Bosne i Hercegovine željeli Nezavisnost BiH, mnogi bosanskohercegovački Srbi su, prema instrukcijama njihovog političkog vrha, bojkotovali referendum, misleći da će tako onemogućiti ispravnost i legalnost istog instrukcijama njihovog političkog vrha, bojkotovali referendum<sup>9</sup>, misleći da će tako onemogućiti ispravnost i legalnost istog. Zemlje članice Evropske zajednice su 6. aprila 1992. godine, a dan kasnije i Sjedinjene Američke Države priznale Bosnu i Hercegovinu kao nezavisnu i suverenu državu. Republika Bosna i Hercegovina je 22. maja 1992. godine postala članica Organizacije ujedinjenih naroda.

Nažalost, u isto vrijeme oružani sukobi u pojedinim dijelovima Bosne i Hercegovine prerasli su u pravu agresiju i ratni požar, koji je prouzrokovao ogromne ljudske žrtve i patnje, kao i materijalna razaranja. Kao takva u vremenu međunarodnog priznanja kao nezavisne i suverene države 1992. godine Bosna i Hercegovina je bila unitarno uređena država sa 109 općina i glavnim gradom Sarajevom sa statusom posebne društveno-političke zajednice.

U vremenu rata od 1992. do 1995. godine došlo je do etničkog čišćenja i prisilnog raseljavanja stanovništva na prostoru cijele Bosne i Hercegovine. Prema procjenama, od 1992. do 1995. godine iz svojih domova je protjerana skoro polovina, odnosno oko 2,2 miliona stanovnika Bosne i Hercegovine. Od tog broja oko 1,2 miliona stanovnika je izbjeglo

---

<sup>8</sup> Informacija dostupna <http://LjudskaPrava/Core.pdf> , pristupljeno: 24.04.2020.

<sup>9</sup> Informacija dostupna na <http://ba.n1info.com/Vijesti/a140333/Nezavisnost-BiH-Od-1.-marta-1992.-do-danasnih-dana.html>,pristupljeno: 24.04.2020.

u treće zemlje, dok je oko milion osoba raseljeno unutar Bosne i Hercegovine.<sup>10</sup> Međunarodna zajednica je prihvatile prisilnu etničku teritorijalizaciju stanovništva kao osnova za uspostavljanje unutrašnjeg teritorijalnog ustrojstva Bosne i Hercegovine.

Sadiković navodi „Iako je u historijskom procesu državnopravnog razvitka Bosna i Hercegovina primjenjivala različite oblike decentralizacije i teritorijalne autonomije, prijelaz sa konfesionalnog na teritorijalizirani nacionalizam u okviru svih bosanskohercegovačkih naroda, a izvršen politizacijom teritorije u ratovima tokom raspada socijalističke Jugoslavije „ključni je događaj u kolektivnom samopoimanju svih naroda i tačka pod čijim se odrazima odvijaju svi naredni događaji u Bosni i Hercegovini“ (Filandra:2012:25). Značajnu transformaciju, doživjela je sama koncepcija suvereniteta, kako prof. dr. Elmir Sadikovića objašnjava „Proces transformacije ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine je započeo 1994. godine donošenjem Washingtonskog mirovnog sporazuma, koji je, pored okončanja bošnjačko-hrvatskog sukoba, preoblikovanjem unutrašnje strukture dijela Republike Bosne i Hercegovine na načelima federalizma imao za cilj i iznalaženje cjelovitog mirovnog rješenja za Bosnu i Hercegovinu. Prema zamišljenom konceptu princip kantonizacije je trebao kasnije biti primijenjen i na prostor cijele Bosne i Hercegovine. Nasuprot tome, uspostavljanjem Federacije Bosne i Hercegovine je otvoren proces entitetske podjele Bosne i Hercegovine, što je bilo i polazište mirovnog plana Kontakt grupe iz 1994. godine. Dejtonskim mirovnim sporazumom je izvedena teritorijalna organizacija vlasti isključivo na etničkom principu, odnosno na principu etnicizacije prostora. Međuentitetska linija razgraničenja je administrativno i ekonomski podijelila historijski oblikovane prirodno-geografske i ekonomski regionalne cjeline u Bosni i Hercegovini.“ (Sadiković:2019:8).

Kroz historijski osvrt konstitucionalizacije, Bosna i Hercegovina je zemlja sa dugim društvenim i političkim historijskim iskustvom, ali za analizu ovog rada mi ćemo se bazirati na period (post) Dejtonske Bosne i Hercegovine.

---

<sup>10</sup> Informacija o stanju raseljenih osoba i povratnika u FBiH, dostupno na: <https://predstavnickidompbih.com>, pristupljeno: 24. 04. 2020.

Sadiković, Elmir (2019), Subnacionalni konstitucionalizam i demokratija, str.88-89.

### **3.3. Ustavna konstitucija Bosne i Hercegovine u (post) Dejtonskom periodu**

#### **3.3.1. Teorijsko-pravno poimanje Ustava**

Državno uredenje, je skup političkih institucija koje državni omogućavaju izvršenje njenih funkcija, te definira organizaciju i sistem vlasti u državi. Najviši pravni akt jedne države je Ustav, te osnovni pravni okvir jedne zajednice. Ustavi su danas najčešće u pisanom obliku, iako u nekim slučajevima postoje u obliku običajnog prava. Najčešće ih donose parlamenti ili za to posebno sazvane ustavotvorne skupštine (konstituante) ili ustavne konvencije, a postupak donošenja i mijenjanja je u pravilu složeniji od donošenja običnih zakona.

Pojam Konstitucionalizam „(lat,constituere: uspostaviti, ustanoviti, uređenje, sastav, struktura) se kao pojam u pravnoj i političkoj teoriji često koristi kao sinonim za ustavnost, u smislu pravno ograničene političke vlasti koja se temelji na ustavu (konstituciji) i političkom sistemu vladavine prava umjesto arbitrarnosti“ (Sadiković,2019:13).

Da bismo shvatili državnu strukturu Bosne i Hercegovine, neophodno je krenuti od samog pojma Ustava, odnosno akta na kojem je sama država i zasnovana „Etimološki, pojam „ustav“ dolazi preko francuskog jezika, a od latinske riječi constitutio, što znači, u slobodnom prevodu, „vladarska zakonska naređenja“. Tvrdi se da je ovaj izraz prvi počeo da koristi Aristotel, kako bi napravio razliku između posebnog (ustava) i običnog zakona. U svojim analizama o grčkim ustavima Aristotel je davao svoje mišljenje o „dobrom“ ili „lošem“ ustavu, te iznosio prijedloge o tome koje elemente bi dobar ustav trebalo da sadrži (monarhističke, demokratske itd.)“ (Ademović:2012:3).

Kao pojam Ustav, Elmir Sadiković objašnjava na sljedeći način „ Ustav (lat.constitutio) se kao temeljni pravni akt za uspostavljanje konstitucionalne vladavine izvorno javlja u starom Rimu razvojem učenja o prirodnom pravu koje zahtjeva ograničenje vlasti i vladavine. Rimska imperija i civilizacija je u višestoljetnoj dominaciji Evropom prolazila kroz različite oblike vladavine, od monarhije, republike sa elementima oligarhije i demokratije, do autokratskog carstva. U feudalizmu srednjovjekovne Europe ustavi kao instrumenti ograničavanja vlasti nisu imali poseban značaj. Rijetke, ali važne izuzetke u srednjovjekovnoj Evropi predstavlja Velika povela slobode ( Magna carta libertatum) iz 1215. godine, kojom je ograničena arbitarna vlast kralja i koja će kao izvornik moderne

ustavnosti u drugom historijskom procesu dovesti do nastanka prvog engleskog Parlamenta 1265.godine, a u 17.stoljeću i do konstitucionalne vladavine“ (Sadiković 2019:13).

Prethodno rečeno ukazuje na to da pravna znanost polazi od razlikovanja ustava u materijalnome i formalnome smislu. Pod ustavom u materijalnom (sadržajnom) smislu razumijeva se sustav temeljnih pravila o ustroju javnih vlasti, te statusu i pravima građana, koji ima svaka država. U Velikoj Britaniji, koja nema pisani ustav u formalnom smislu riječi, najviši pravni akti jesu zakoni koje donosi Parlament, a najznačajnija ustavna pravila sadržana su u ustavnim običajima (konvencijama). U formalnom smislu, ustav je najviši temeljni zakon države, izraz suverenosti naroda koji donošenjem ustava odlučuje o ustroju političkog života i pravnoga poretku zemlje s kojim imaju biti usklađeni svi akti i postupci javne vlasti i građana. Prema tome, Bosna i Hercegovina ima veoma složenu unutrašnju-državnu strukturu i državnu organizaciju (vlasti) što je nastalo na osnovu utjecaja velikog broja čimbenika. Prije svega radi se o raspadu pravnog, političkog, 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.

Ipak, „Bosna i Hercegovina je očuvala svoj suverenitet i teritorijalni integritet, kao i međunarodno – pravni kontinuitet“ (Trnka, 2006: 23). Analiza Ustava Bosne i Hercegovine „jasno pokazuje da bitni principi na kojima se zasniva njeno cijelokupno 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). Nadalje, 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 usporediti s kojim opisanim drugim oblikom udruživanja država“ (Sokol i Smerdel, 1998: 299). Autor Šolaja navodi državno uređenje Bosne i Hercegovine kao „unija dva entiteta – jedne republike (Republika Srpska) i jedne federacije unutrašnjih regija (kantona ili županija) – Federacija Bošnjaka i Hrvata (FBiH)“ (Šolaja, 2006: 208). Mnogi smatraju da je teško uopće govoriti kada je donesen prvi ustav, dok Ademović govori „Ipak, u savremenom smislu riječi, na prelasku između 18. i 19. vijeka, u mnogim državama Evrope i Amerike javili su se ideja i zahtjev da država ima ustav kako bi se, s jedne strane, državna vlast pravno ograničila, te kako bi se, s druge strane, jamčili osnovna prava i slobode građana“ (Ademović, 2012:3). *Ono što možemo zaključiti jeste da u različitim državama, dolazi do pojave različitih problema,*

*sukoba oko samog pitanja da li država treba da ima ustav?!* Kao primjer jedne borbe Ademović daje rezultat nastanka „1787. godine je nastao prvi zajednički ustav Sjedinjenih Američkih Država (u dalnjem tekstu: SAD). On se smatra i prvim savremenim ustavom u svijetu. Evropski pandan ovom ustavu desio se u Poljskoj i Francuskoj 1791. godine. Njemačka je dobila prvi važeći ustav 1871. godine. Najstariji ustav, koji je i danas na snazi, jeste Ustav San Marina (lat. Statuta Decreta ac Ordinamenta Illustris Reipublicae ac Perpetuae Libertatis Terrae Sancti Marini), koji je usvojen još 1600. godine, te dopunjeno i prerađen Deklaracijom o pravima čovjeka iz 1974. godine“ (Ademović,2012:4). Šta zapravo predstavlja materijalni sadržaj ustava ?, kao odgovor „materija ustava ukazuje nam šta jedna politička zajednica želi da postigne ustavom. Prije svega, društvo želi da normira vrijednosti koje konkretna politička zajednica smatra da ih je potrebno zaštiti ustavom i koje bi trebale da budu konstantne bez obzira na to što se u državi odigravaju dinamički politički procesi unutar kojih se relevantni subjekti bore za većinsko mišljenje“ (Ademović,2012:5). Dakle, možemo iz predhodno navedenih stavova zaključiti, da i Bosna i Hercegovina kao i svaka druga država ima svoj Ustav<sup>11</sup>. Kao što je poznato, Ustav BiH predstavlja Aneks 4 međunarodnog multilateralnog ugovora poznatog pod nazivom Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini. „Za potpunije razumijevanje aktuelnog ustavnog stanja treba uzeti u obzir i bitne karakteristike historijskog razvoja Bosne i Hercegovine. U vrijeme svoje srednjovjekovne državnosti, do 1453. godine, kao ni u sastavu Turskog carstva, Austro-Ugarske monarhije, prve i druge Jugoslavije, Bosna i Hercegovina, praktično, nikad nije gubila svoju teritorijalnu i geopolitičku cjelovitost, pa i svoj poseban državnopravni status. Cijeli taj razvoj obilježilo je nekoliko karakteristika: na njenom su se prostoru oduvijek ispunjavale različite religije, živjele različite etničke grupe i nacije, njegovale različite tradicije i, u sklopu toga, razvijala kultura tolerancije. Teritorijalno-politička organizacija Bosne i Hercegovine, što je od posebnog značaja, nikada se nije zasnivala na nacionalnom i vjerskom kriteriju, jer je nacionalna izmiješanost stanovništva konstantna, praktično, na cijeloj državnoj teritoriji.“(Trnka:2009). Dakle, sastavni dio višestranog međunarodnog ugovora ukazuje na

<sup>11</sup> Nakon dužeg mirovnog procesa i završne runde pregovora u američkoj vazduhoplovnoj bazi pored grada Dayton, Sporazum je parafiran 21. novembra 1995. godine. Potpisana je 14. decembra 1995. godine u Parizu i istog dana stupio na snagu. Autentični tekst Sporazuma je na engleskom jeziku. Njegova kopija je objavljena u *International Legal Materials* br. 35. iz 1996. godine. Prilikom potpisivanja, u Parizu su predstavnici ugovornih strana, Republike Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske i tadašnje Savezne Republike Jugoslavije, zaključili dodatni sporazum kojim su se obavezali da će, u saradnji sa Ministarstvom vanjskih poslova Francuske, pripremiti autentične prevode Opšteg okvirnog sporazuma i njegovih 11 aneksa na bosanski, hrvatski i srpski jezik. U skladu s tim, na nivou eksperata započete su aktivnosti ali su se, na samom početku, pojavile bitne razlike u interpretaciji. Zajednički rad nikada nije nastavljen. Ured visokog predstavnika (OHR) je 1996. godine objavio neslužbeni prevod na tri jezika koji su u službenoj upotrebi u BiH. Nažalost, pažljivijim uvidom u te tekstove mogu se zapaziti i određene razlike materijalno-pravnog značaja.

to, da je Ustav Bosne i Hercegovine međunarodno pravni akt, a ne unutrašnji akt. Poznato je da su međunarodni sporazumi potpisani pod prinudom ništavi. Prof. Obradović, u svojoj analizi pravnih karakteristika Dejtonskog sporazuma, kaže: „Međutim, međunarodna zajednica je sve to učinila očigledno u krajnjoj nuždi, a protivpravni čin počinjen u krajnjoj nuždi isključuje protivpravnost, to međunarodno pravno priznanje“ (Obradović, 1998:57). Iz Daytona i Pariza Mirovni sporazum, je sa sobom donio dualnu ustavnopravnu strukturu koja je počivala na političkom kompromisu. Sporazum je, s jedne strane, potvrdio međunarodno priznanje Republike Bosne i Hercegovine iz 1992. godine, ali je istovremeno potvrdio i takozvanu međuentitetsku liniju razgraničenja, koja je nastala nasilnim putem, kao rezultat ratnog djelovanja i etničkog čišćenja. Možemo zaključiti, da je rezultat bila teritorijalna podjela BiH prema etno-nacionalnim kriterijima na dva „entiteta“. Dosta specifičnosti ima u samoj funkciji Ustava Bosne i Hercegovine „prije svega, društvo želi da normira vrijednosti koje konkretna politička zajednica smatra da ih je potrebno zaštiti ustavom i koje bi trebale da budu konstantne bez obzira na to što se u državi odigravaju dinamički politički procesi unutar kojih se relevantni subjekti bore za većinsko mišljenje“ (Ademović, 2012:7).

Imajući u vidu da je unutrašnje teritorijalno ustrojstvo Bosne i Hercegovine, utvrđeno sporazumom o međuentiteskoj liniji razgraničenja BiH u svom sastavu ima dva entiteta te teritorij arbitraže Brčko Distrikt, možemo zaključiti da proživljava dvostruki proces tranzicije. Detaljnije analizirajući, to bi značilo da sa jedne strane od rata prema trajnom miru kao postkonfliktno društvo a sa druge strane, razvoj od umjerenog autoritarnog socijalizma ka slobodnoj demokratskoj državi i tržišnoj privredi. Gledajući na činjenice, da je ratom bila zahvaćena cjelokupna teritorija Bosne i Hercegovine, te da su bile upletene susjedne države, faktički posmatrano kompletno bosanskohercegovačko stanovništvo bilo je žrtva sukoba. Zatim, rat sam sa sobom odnio je veliki broj ljudskih života, došlo je do masovnog protjerivanja. Sama kompleksnost Općeg sporazuma za mir u BiH, kako u pogledu sadržine, tako i u odnosu na njegovu dinamičku komponentu, zahtjeva veliku odgovornost u provebi svakog od Aneksa. U naredna dva potpoglavlja uradit ćemo analizu o (post)Dejtonskoj Bosni i Hercegovini, njenom političkom sistemu te demokratskim principima.

### **3.3.2. (Post) Dejtonска Bosna i Hercegovina**

Bosna i Hercegovina, je vrlo složena, proturječna i asimetrična država, a oko njezinog državnog uređenja i karaktera cjelokupnog ustavnog uređenja postoje najrazličitija mišljenja, Sadiković smatra da prema ustavnom uređenju Bosna i Hercegovina formalno nije federalno uređena država, jer ustavom nije tako definirana. Bitna karakteristika svake federacije jeste i snažna centralna vlada. Ako uzmemo u obzir strukturne slabosti centralnih državnih institucija i način odlučivanja u državnom parlamentu (entitetsko glasanje) Bosna i Hercegovina ima i određena obilježja konfederativnog uređenja, odnosno unije dva entiteta.

Prethodno navedeno, kao i opće definiranje ustrojstva Bosne i Hercegovine njenim Ustavom, potvrđen je kontinuitet državno-pravni, sa postojećim međunarodno priznatim granicama te statusom kao članica UN-a, te unutrašnja modificirana struktura Bosne i Hercegovine. Da se radi o veoma složenom državnom uređenju navodi i to da „Ustav nigdje eksplisitno ne govori o karakteru BiH sa stanovišta oblika državnog uređenja (na više mjesta se ističe da je BiH država, zatim demokratska država, te navodi suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, međunarodni subjektivitet BiH, ..) nema sumnje da Ustav normira federalnu strukturu“ (Begić:1997:297). Procese, strukture, mehanizme vladavine, treba da obuhvati jedan politički sistem koji može kao takav da djeluje na šire društvo. „Pod političkim sistemom misli se na to da li i u kojoj mjeri narod utječe na postavljanje, rad i odgovornost nosilaca državne vlasti“ (Visković,1996: 69). U tom slučaju, Mirovnim sporazumom u sastavu države Bosne i Hercegovine su dva entiteta, gledajući na to entiteti su kreacija Ustava, zatim državne organe BiH konstituiraju građani. Autor Biličić navodi da političke sisteme možemo podijeliti na sisteme jedinstveno usredotočene moći (despotski, diktatorski ili totalitarni) i sisteme s kontroliranom i podijeljenom moći (konstitucionalni, demokratski i pluralistički) (Biličić: 2007: 83 – 84). Politički sistem dakle, predstavlja sistem koji se sastoji od institucija i interesnih grupa-moći, te odnosa između njih i političkih pravila koja upravljaju njihovim funkcijama, „Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži načelan stav ni o prihvaćanju 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, 2007b:150-151).

Kroz dalju analizu ustrojstva Bosne i Hercegovine i njenih entiteta, ustavna struktura predstavlja decentraliziranu državu. Također, sa druge strane prof.dr. Kurtćehajić „Interesantno je gledanje prof.dr.Omera Ibrahimagića koji Bosnu vidi kao prostu decentraliziranu državu. Osnovno polazište ovakvog stava nalazi se upravo u činjenici da entiteti nisu države, a federacija prestavlja, prema standardnom mišljenju, složenu državu sastavljenu od dvije ili države-članica. Kada bi ovakvo gledanje na federaciju bilo jedini kriterij, onda bi stanovište prof.dr. Omera Ibrahimagića bilo potpuno ispravno. Istina, prof.dr. Omer Ibrahimagić u prilog svojoj tezi navodi kao drugi argument da se „institucije Bosne i Hercegovine“ ne označavaju „zajedničkim“ institucijama već jenostavno „institucijama Bosne i Hercegovine“ (Kurtćehajić:2017:338).

U BiH se primjenjuje princip podjele vlasti na izvršnu, sudsку i zakonodavnu. Izvršnu vlast na državnom nivou vrši Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Vijeće ministara, zakonodavnu vlast vrši Parlamentarna<sup>12</sup> skupština Bosne i Hercegovine, sudska vlast vrši Sud Bosne i Hercegovine i Tužilaštvo 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, sudska vlast vrši Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine.

Preuzimanje oblika organizacijske vlasti, je osnovno mjerilo klasifikacije političkog sistema prema autoru Đorđeviću „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, 21 koji se često u zapadnoj političkoj i pravnoj nauci izjednačava sa 'sistemom' mješovite ili čak konfuzne vlasti“ (Đorđević, 1985: 578).

„Sistem vlasti u Bosni i Hercegovini, prema Ustavom uspostavljenim institucionalnim rješenjima, u odnosu na do sada poznate teorijske modele, ali i zabilješke sisteme vlasti, je svojevrstan ustavni eksperiment. “Ustavom Bosne i Hercegovine instaliran je tzv. mješoviti sistem vlasti s elementima predsjedničkog sistema (polu - predsjednički sistem vlasti)”

<sup>12</sup> <https://www.parlament.ba/> pristupljeno: 25.04.2020.

(Pobrić,2000:167). Općenito, 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 radi se 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 Narodne skupštine Republike Srpske neposredno biraju građani Bosne i Hercegovine. Na državnom nivou, na nivou entiteta, odnosno kantona postoji odvojena struktura državnih organa vlasti. Međutim, 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. Potencijalno, Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine bi bio organ koji bi rješavao ova pitanja. 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 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. Prema ovome je “vidljivo da se odnosi između institucija BiH i entiteta zasnivaju na principima kooperativnog federalizma” (Trnka, 2006: 271).

Naime, Ustav Bosne i Hercegovine nije usvojen od domaće političke institucije, kao što nije ni potvrđen od naroda na referendumu. Budući da, u Aneksu IV Dejtonskog mirovnog sporazuma propisane su odredbe Ustava BiH, primjetan nedostatak u materiji Ustava jeste da ne sadrži propise (norme), o teritorijalnoj organizaciji, lokalnoj samoupravi, kao i osnovama

društvenog uređenja BiH. U vezi s tim, Ustavni propis o organizaciji i funkcionisanju političkih institucija, izraz su kompromitirajućeg rješenja nacionalnih političkih elita, što zanemaruje postojanje drugih društvenih (etničkih) grupa kao i raznolikosti. Međutim, mnogi stručnjaci za Ustavno pravo, ističu da neophodna je revizija Ustava BiH. U predmetu revizije treba da bude prvenstveno usklađivanje Ustava sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, nadležnosti države, zatim funkcionisanje institucija BiH, teritorijalna organizacija. U narednom potpoglavlju bazirat ćemo se na teritorijalno-političku podjelu Bosne i Hercegovine prema Sporazumu za mir u BiH.

### **3.4. Teritorijalno-političko uređenje Bosne i Hercegovine**

Od Kutiljerovoga plana<sup>13</sup>, preko Vance-Owenovog<sup>14</sup> i Owen-Stoltenbergovog plana<sup>15</sup>, sve do Osnovnog plana Kontakt grupe<sup>16</sup>, postojali su pokušaji unutrašnje organizacije i reorganizacije Bosne i Hercegovine. „Federacija BiH je nastala Washingtonskim sporazumom iz 18. marta 1994. godine, čime je polovica zemlje dobila novu društvenopravnu organizaciju i nove pravne temelje za unutrašnje uređenje odnosa između prvobitnih konstitutivnih naroda Bošnjaka i Hrvata.“(Omerović,2009:361), potpisivanjem Deytonskog mirovnog sporazuma uspostavljeno je teritorijalno ustrojstvo Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina je država, koja se prema Općem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini sastoji od entiteta Federacije Bosne i Hercegovine (51% teritorije) i Republike Srpske (49% teritorije). Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska su entiteti koji imaju vlastite ustave, koji treba da budu u saglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Oblast Brčkog, koje je bilo predmet spora i međunarodne arbitraže, proglašeno

---

<sup>13</sup> Kutiljerov plan je predviđao ustavno preuređenje Bosne i Hercegovine sa tri konstitutivne jedinice koje bi sačinjavale Saveznu Republiku Bosnu i Hercegovinu. Plan je nazvan po Joseu Cutilieru, portugalskom diplomati koji je predvodio pregovore u ime Evropske zajednice o ustavnom preuređenju Bosne i Hercegovine, vođene u Sarajevu, Lisabonu i Briselu od 13. februara do 27. maja 1992. godine.

<sup>14</sup> Vance-Owenov plan je bio plan za završetak rata u Bosni i Hercegovini kojeg su početkom 1993. godine napravili specijalni izaslanici Cyrus Vance i lord David Owen. Plan je predviđao decentraliziranu Bosnu i Hercegovinu podijeljenu u 10 provincija koje bi bile pod kontrolom Bošnjaka, bosanskih Srba i bosanskih Hrvata. Bilo je predviđeno da oblast Sarajeva bude pod zajedničkom upravom. Međutim, lord David Owen je 18. juna saopćio da je plan zvanično mrtav.

<sup>15</sup> Owen-Stoltenbergov plan je predviđao Ustavni sporazum koji je definirao Bosnu i Hercegovinu kao Uniju tri konstitutivne Republike i tri konstitutivna naroda.

<sup>16</sup> Osnova plana Kontakt-grupe je bila 49:51 posto podjela teritorije Bosne i Hercegovine između bosanskih Srba s jedne strane, i bosanskih Bošnjaka i Hrvata, s druge strane.

<https://www.slobodnaevropa.org/a/864214.html> pristupljeno: 25.04.2020.

je distrikтом, tako да се држава Босна и Херцеговина састоји од два ентитета и Дистрикта Брčко. Анекс 4. Опćег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини чини Устав БИХ. Према Уставу Босна и Херцеговина има законодавну, судску и изврšnu власт.

- Законодавна власт

Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине установљена је Уставом БИХ. Овај највиши законодавни орган Босне и Херцеговине састоји се од два дома – Представниčког дома и Дома народа а све законодавне одлуке доносе се усвјањем у оба дома Парламентарне скупштине БИХ.

Парламентарна скупштина БИХ доноси законе, одобрава буџет и одлуčuje о изворима и износу прихода за финансирање институција Босне и Херцеговине и међunarodnih обавеза Босне и Херцеговине, потврђује именовање председавајућег и чланова Вijeća ministara, дaje сагласност за ратификацију међunarodnih уговора и одлуčuje о другим пitanjima neophodnim za провођење нjenih ovlaštenja ili dodijeljenih sporazumom entiteta.

Представниčки дом има 42 члана, од којих се две трећине непосредно бирају с територије Федерације БИХ, а једна трећина с територије Републике Српске. Квorum чини већина свих чланова изабраних у Представниčки дом. У свом раду, Представниčки дом руководи се Уставом БИХ, законима и Poslovnikom Представниčког дома.

Дом народа Парламентарне скупштине БИХ чини 15 делегата, од којих су две трећине, по пет Bošnjaka i Hrvata, делегати из Федерације Босне и Херцеговине, а једна трећина, пет Srba, делегати из Републике Српске.

- Изврšna vlast

Функцију колективног шефа државе има Предсједништво Босне и Херцеговине, које се састоји од три члана и то по једног Bošnjaka, Hrvata i Srbina. Чланови Предсједништва се бирају директним изборима и то са територије Федерације Босне и Херцеговине представници Hrvata i Bošnjaka, dok se представник Srba бира са територије Републике Српске.

Чланови Предсједништва се бирају на период од четири године. Предсједавајући Предсједништва mijenja se svakih osam mjeseci.

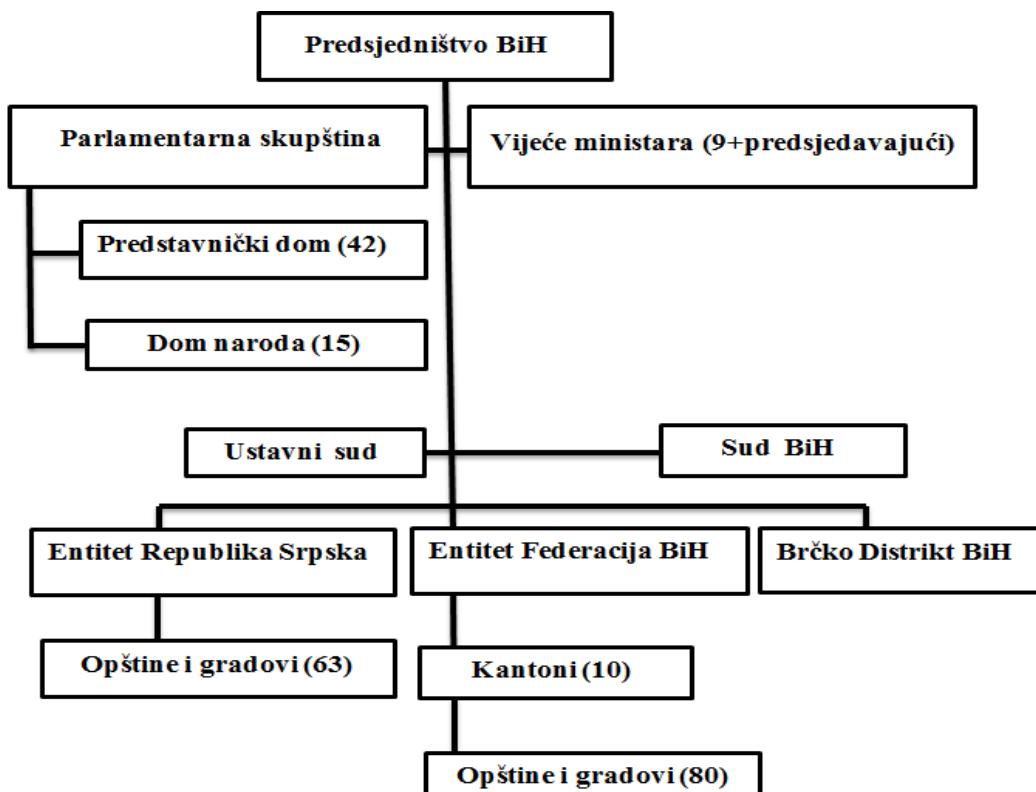
Функцију vlade vrši Vijeće ministara BiH. Vijeće ministara ima devet članova: predsjedavajući, dva zamjenika predsjedavajućeg koji su istovremeno i ministri i šest drugih

ministara. Mandat predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara je četiri godine. Svaki ministar ima zamjenika, a uvedena je i funkcija sekretara ministarstva. Raspodjela ovih funkcija se vrši prema nacionalnom kriteriju, tako da se ne bi dešavalo da sve ove funkcije pripadnu predstavnicima jednog ili samo dva naroda.

Prema Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave, BiH ima devet ministarstava i to: Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo finansija i trezora, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo pravde, Ministarstvo komunikacija i prometa, Ministarstvo sigurnosti, Ministarstvo odbrane.

Predsjedništvo BiH imenuje predsjednika Vijeća ministara, koji preuzima dužnost nakon što Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH potvrdi njegovo imenovanje. Predsjednik predlaže imena kandidata za ministre, a Predstavnički dom ih imenuje.

- Sudsku vlast čini : Ustavni sud BIH, VISOKO SUDSKO I TUŽILAČKO VIJEĆE BIH, SUD BIH, Tužilaštvo BiH , Pravobranilaštvo BiH



Slika 2. (Sadiković,2019.)

Dakle, unutar Bosne i Hercegovine nalaze se dva entiteta ( Federacija BiH i Republika Srpska) te Brčko Distrikt, po Ustavnom uređenju Bosna i Hercegovina je specifična država. U cilju poboljšanja funkcionisanja državnih institucija neophodna je fleksibilnija međuentitetska saranja unutar same države. Oba bosanskohercegovačka entiteta i Brčko Distrikt treba da ostvaruju mnogo kvalitetniju i značajniju saradnju. Već navedene jedinice unutar Bosne i Hercegovine, zajednički treba da učestvuju u povećanju efikasnosti i autoriteta državnih institucija, jer jedino sa jakim državnim institucijama i same federalne jedinice dobit će smisao funkcioniranja kao kvalitetne bosanskohercegovačke jedinice. Međutim, potrebno je i znatno bolja međukontonalna koordinacija unutar Federacije Bosne i Hercegovine, u cilju povećanja sigurnosti svih građana na cijeloj teritoriji.

### 3.4.1. (Entitet) Federacija Bosne i Hercegovine

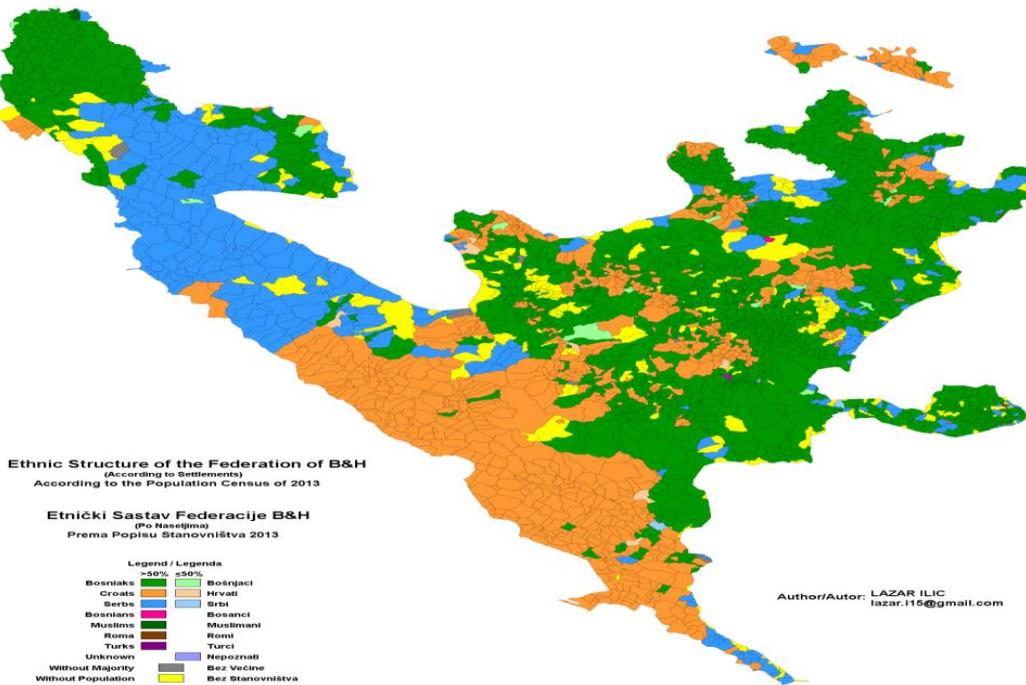
Federacija Bosne i Hercegovine, je jedan od dva entiteta unutar Bosne i Hercegovine, drugi entitet je Republika Srpska. FBiH nastala je potpisivanjem Vašingtonskog sporazuma 18.marta 1994.godine. Tim sporazumom okončan je bošnjačko-hrvatski sukob u Bosni i Hercegovini. Federacija se sastoji od deset federalnih jedinica -kantona<sup>17</sup>. Konstitutivni narodi Federacije Bosne i Hercegovine su Bošnjaci, Hrvati i Srbi a službeni jezici su bosanski, hrvatski i srpski jezik. Službena pisma su latinica i cirilica. Dejtonskim sporazumom iz 1995. godine kojim je okončan četverogodišnji rat, Federacija Bosne i Hercegovine definirana je kao jedan od dva entiteta u Bosni i Hercegovini, a zauzima 51% površine BIH . Dana 8. marta 2000. godine, Brčko Distrikt je formiran kao autonomna okrug unutar Bosne i Hercegovine, a nastao je iz dijela teritorija obiju bosanskih entiteta.<sup>18</sup> Federacija ima ukupno 79 općina i ima 3.334 naselja.

#### **ADMINISTRATIVNA PODJELA FEDERACIJE BIH PO KANTONIMA**

GRB	Br.	Kanton	Sjedište	GRB	Br.	Kanton	Sjedište
	I.	Unsko-sanski kanton	Bihać		VI.	Srednjo-bosanski kanton	Travnik
	II.	Posavski kanton	Orašje		VII.	Hercegovačko-neretvanski kanton	Mostar
	III.	Tuzlanski kanton	Tuzla		VIII.	Zapadno-hercegovački kanton	Široki Brijeg
	IV.	Zeničko-dobojski kanton	Zenica		IX.	Kanton Sarajevo	Sarajevo
	V.	Bosansko-podrinjski kanton	Goražde		X.	Kanton br. 10	Livno

<sup>17</sup> Kanton (ital.Cantone, fr.Canton) srez, okrug, oblast; u Francuskoj: jedan dio arondismana; u Švicarskoj: savezna državica ( 25 saveznih republika). (Vujaklija,1980:395).

<sup>18</sup> <http://fbihvlada.gov.ba/> (pristupljeno 29.04.2020.godine).



Slika 3. Etnička struktura stanovništva (Ilić, 2013.)

Popis stanovništva, domaćinstava i stanova je najveće statističko istraživanje koje ima za cilj prikupiti osnovne podatke o broju, teritorijalnom rasporedu i sastavu stanovništva prema njegovim demografskim, ekonomskim, obrazovnim, migracijskim i ostalim obilježjima. Također, Popisom se prikupljaju podaci o domaćinstvima i stanovima te njihovim obilježjima. Podaci koji se prikupljaju popisom stanovništva koriste se isključivo u statističke svrhe. Povjerljivost svih podataka i informacija iz ovog popisa zaštićena je prema *Zakonu o statistici Bosne i Hercegovine i Zakonu o zaštiti ličnih podataka*<sup>19</sup>. Popis stanovništva u Bosni i Hercegovini 2013. sproveden je u periodu od 1. do 15. oktobra 2013, prema stanju na dan 30. septembra 2013. Prema statističkim podacima<sup>20</sup>: Etničke grupe u Federaciji Bosne i Hercegovine u 2013:

- **Bošnjaci – 70.4 %**
- **Hrvati – 22.04 %**
- **Srbi – 2.55 %**

<sup>19</sup> "Uredbe o Popisu stanovništva u Bosni i Hercegovini 2103 godine". Arhivirano s [originala](#), 11. 1. 2014. Pristupljeno: 01.05.2020.godine.

<sup>20</sup> [Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. - Rezultati popisa](http://www.popis2013.ba) pdf www.popis2013.ba. Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine. Pristupljeno: 01.05.2020.

„Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine uspostavljena je klasična federacija koju sačinjavaju građani federacije i federalne jedinice-kantoni. Ustavom su osigurana prava i puna ravnopravnost konstitutivnih naroda Bošnjaka i Hrvata, kao i pripadnika ostalih naroda“ (Trnka,2006b:101). Primjetno je, da složena struktura vlasti u BiH, dolazi do izražaja na svim nivoima vlasti. Smatra se da je najrazvijenija struktura vlasti na entitetskom nivou, dok je na državnom i lokalnom nivou dosta slabije razvijena. Prema Kasimu Trnki koji smatra da „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). Dakle, razine vlasti u Bosni i Hercegovini su : Državni nivo, entitetski nivo (Federacija BiH I Republika Srpska), kantoni (prema gore već navedenom FBiH Satoji se od 10 federalnih jedinica-kantona), općine, Brčko predstavlja zasebnu administrativnu jedinicu-distrikt, gradovi (Sarajevo, Istočno Sarajevo, Banja Luka i Mostar).

Struktura Federalne vlasti podjeljena je na : Zakonodavnu, Izvršnu i Sudsku vlast.

- **Zakonodavna vlast federacije Bosne i Hercegovine je parlament**

Predstavnički dom- sastoji se od 140 zastupnika. Mandat u predstavničkom domu zastupnika traje četiri godine. Poslanici u Predstavničkom domu biraju se demokratskim putem na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, na teritoriji cijele Federacije. Svaki birač ima pravo glasati za bilo koju registriranu stranku.

Dom naroda- sastoji se od trideset delegata Bošnjaka i trideset delegata Hrvata kao i ostalih delegata čiji je broj u istom omjeru prema šezdeset kao što je i broj poslanika kantonalnih zakonodavnih tijela koji se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci i Hrvati u odnosu na poslanike Bošnjake i Hrvate u kantonalnim zakonodavnim tijelima. Mandat delegata također kao i u predstavničkom domu traje četiri godine ukoliko Dom ne bude raspušten u skladu sa Ustavom<sup>21</sup> FBiH.

- **Izvršna vlast Federacije Bosne i Hercegovine**

Strukturu Izvršne vlasti FBiH sačinjavaju jedan predsjednik i dva potpredsjednika. Predsjednik Federacije je šef države.

---

<sup>21</sup> <https://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=103>; pristupljeno: 01.05.2020.god.  
Ustav FBIH (IV. STRUKTURA FEDERALNE VLASTI/član 6.)

Vladu Federacije čine Premijer, koji je predsjednik Vlade, zamjenik Premijera i ministri, od kojih svaki ima zamjenika. Nijedan zamjenik, uključujući zamjenika Premijera, ne može biti iz istog konstitutivnog naroda kao njegov ministar.

- **Sudska vlast Federacije Bosne i Hercegovine**

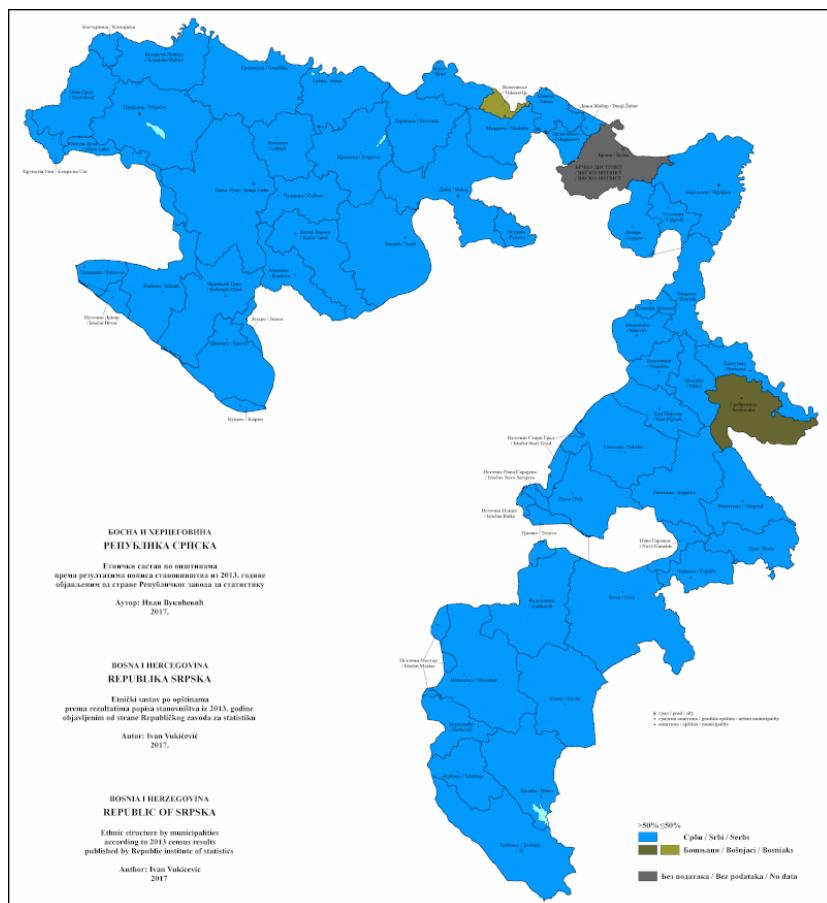
Sudsku funkciju u Federaciji vrše sudovi Federacije, a oni su :

- a) Ustavni sud
- b) Vrhovni sud
- c) Sud za ljudska prava.

Federacija Bosne i Hercegovine, kao federalna jedinica u sastavu Bosne i Hercegovine, na svom putu ka budućnosti treba nizom reformi rješiti mnogobrojne probleme koji su prisutni unutar samog entiteta. Ako posmatramo sa pravne strane, shvatićemo da zapravo međunarodno pravo traži funkcionalniju i fleksibilniju unutrašnju državnu strukturu. Dakle, Federacija Bosne i Hercegovine treba ostvarivati mnogo kvalitetniju i značajniju saradnju, prvenstveno sa entitetom Republike Srpske zatim Brčko Distrikтом. Pomenute jedinice zajedno sa FBiH, samo zajedničkom saradnjom trebaju učestvovati u povećanju efikasnosti državnih institucija. Jedino jaka država daje mogućnost svojim federalnim jedinicama puni smisao kvalitetnijeg funkcionisanja.

### 3.4.2. (Entitet) Republika Srpska Bosne i Hercegovine

Nakon potpisivanja Daytonskoga sporazuma 1995.godine, Republika Srpska je jedan od dva entiteta Bosne i Hercegovine (pored Federacije Bosne i Hercegovine) i zauzima 49 % njezinog područja.



Slika 4. Etnički sastav Republike Srpske (Vukičević, 2013.)

„Republika Srpska ima dvije razine teritorijalne organizacije vlasti: entitetski nivo i nivo jedinica lokalne samouprave (općine i gradovi)“ (Sadiković, 2019:96).

Prema članu 100. Ustava Republike Srpske, teritorijalna organizacija Republike Srpske uređuje se zakonom. Sistem lokalne samouprave uređen je Zakonom o lokalnoj samoupravi (“Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 101/04, sa kasnijim izmjenama i dopunama). Republika Srpska je teritorijalno organizovana u 63 opštine. U opštini se obavljaju poslovi od neposrednog interesa za građane i takvi poslovi predstavljaju izvorne poslove opštine. Zakon o lokalnoj samoupravi u članu 55. predviđa da se grad može uspostaviti na području koje čini

koherentnu geografsku, socijalnu, ekonomsku, historijsku i teritorijalnu cjelinu sa odgovarajućim nivoom razvoja. U Republici Srpskoj, status gradova imaju Banja Luka i

Istočno Sarajevo što je regulisano odgovarajućim zakonima. Entitet Republika Srpska ima sve državne funkcije i nadležnosti osim onih koje su Ustavom Bosne i Hercegovine izričito date njenim institucijama. Bosna i Hercegovina se zasniva na principu ravnopravnosti njenih entiteta i tri konstitutivnih naroda. Vlast u RS-u podjeljena je na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku. „Ustav Republike Srpske predviđa širok spektar ljudskih prava i sloboda (čl. 10-49. Ustava) Ljudska prava i slobode predstavljaju granicu koju državna vlast ne smije da prekorači. Demokratski karakter ustavnog uređenja cijeni se po stepenu ostvarivanja i garantovanja ljudskih prava i sloboda. Jer, iako se “demokratija ne svodi na ljudska prava, demokratije nema bez ljudskih prava” (Marković, 2002: 555). Ustavom Bosne i Hercegovine (član II tačka 1 i 2 Ustava) zagarantovano je da će Bosna i Hercegovina i oba njena entiteta osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Međutim „kako Ustav Bosne i Hercegovine još uvijek nije usaglašen sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda tako ni Ustav Republike Srpske nije mogao biti usaglašen po tom pitanju.“ (Goljanin, 2009, 393). Sve nadležnosti, prava i dužnosti moraju se izvršavati tako da ne budu u suprotnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine, a “posebno da ne narušavaju suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine” (Kuzmanović, 2002: 338).

Narodna skupština Republike Srpske vrši ustavotvornu i zakonodavnu vlast, i čine je 83 zastupnika koji se biraju na izborima svake četvrte godine. Vlada Republike Srpske vrši izvršnu vlast i sudsku osnovni, okružni i Vrhovni sud. Predsjednik Republike Srpske se bira na neposrednim izborima svake četvrte godine. Prihvaćeni sistem podjele vlasti ima elemenata parlamentarnog i predsjedničkog sistema. Ustav Republike Srpske predstavlja temelj čitavog pravnog poretku i pravni osnov i garant postojanja i funkcionisanja projektovanog ustavnog i političkog sistema. Predsjednik Republike Srpske ima mogućnost da svojim aktima mijenja teritorijalnu organizaciju Republike, ukoliko Narodna skupština ne može da se sastane, za vrijeme ratnog stanja i vanrednog stanja, dok to stanje traje. Predsjednik Vlade Republike Srpske može vršiti promjene u sastavu Vlade, na osnovu mišljenja predsjednika Republike i predsjednika Narodne skupštine, o čemu je dužan obavijestiti Skupštinu (član 94. Ustava dopunjen Amandmanom XLI).

Budući da je entitet RS, još jedna od specifičnosti same složenost državnog uređenja Bosne i Hercegovine, odnosno entiteti koji su jedinice unutrašnjeg uređenja same države, a jedina Bosna i Hercegovina ima karakter države. Republika Srpska kao jedan od dva entiteta unutar Bosne i Hercegovine, ravnopravan je entitet u kojem žive i u kojem su zastupljeni i Srbi i Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi te ostali građani. Međutim, bez obzira na ovaj princip zastupljenosti i ravnopravnosti po Ustavnom uređenju, sama primjena u praksi i učešće u vlasti se razlikuju u pojedinim strukturama vlasti. Neophodno je sprovesti potrebne reforme u cilju kvalitetnije međuentitetske saradnje, samim tim bi se poboljšala efikasnost institucija na nivou BiH, a zatim i sama država.

### **3.4.3. Brčko Distrikt**

Brčko Distrikt, odlukom Međunarodnog arbitražnog suda, uspostavljen je 8. marta 2000.godine. Aneksom 2. Dejtonskog sporazuma<sup>22</sup> Brčko Distrikt je definiran kao „jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine“<sup>23</sup>

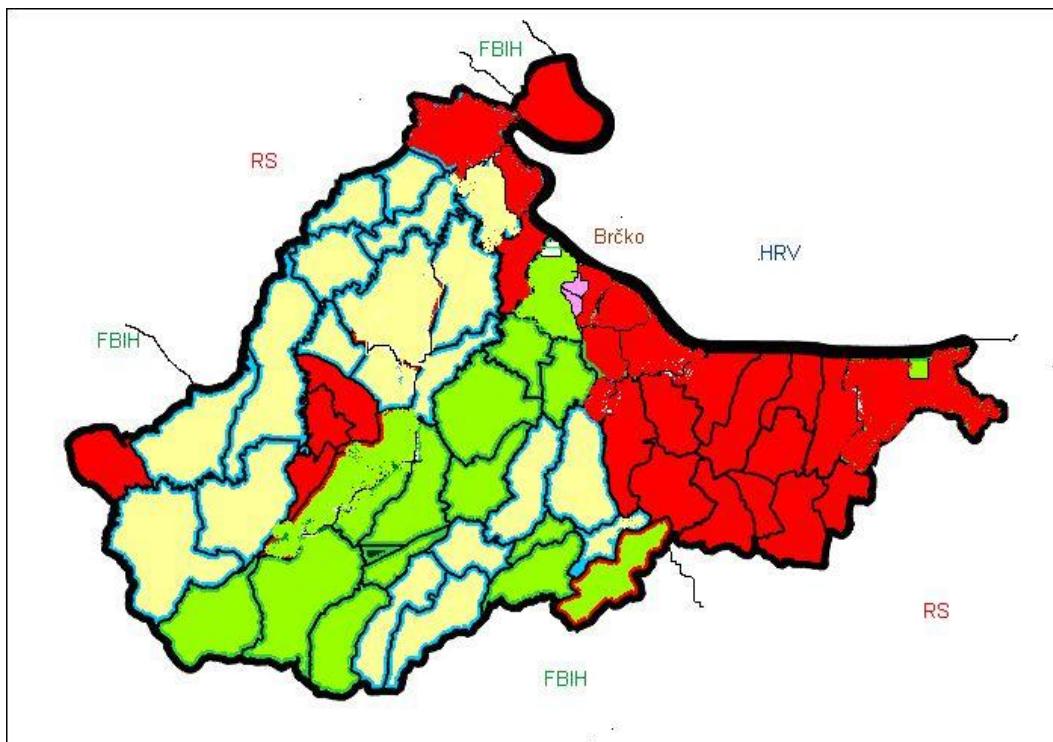
Prostire se na površini od 493 četvorna kilometra posavske doline, koja seže od rijeke Save do obronaka planine Majevice. U blizini je tromeđe država Bosne i Hercegovine, Srbije i Hrvatske. Teritorij Brčkog koji je bio pod arbitražom, nije pripao ni Federaciji BiH ni Republici Srpskoj, već je odlukom Međunarodne arbitražne komisije za Brčko stavljen krajem 2000. godine pod upravu države Bosne i Hercegovine kao zaseban distrikt. Distrikt Brčko ima svoju vlastitu multietničku vladu sa izabranom skupštinom, izvršnim odborom, sudstvom i policijskim snagama. „Kao što je i poznato u međunarodnom pravu, arbitražne odluke su konačne i obvezujuće. Isti princip je vrijedio i u slučaju arbitražnog odlučivanja o oblasti Brčkog – arbitražna odluka će biti konačna i obvezujuća, te će je strane primijeniti bez odlaganja“ (Lilić, 2009:338 ).

---

<sup>22</sup> SPORAZUM O MEĐUENTITETSKOJ LINIJI RAZGRANIČENJA I SPORNIM PITANJIMA (aneks 2)

<http://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf> pristupljeno : 02.05.2020.godine.

<sup>23</sup> Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobljenost jedinica lokalne samouprave da, u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. ( Definicija prema Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH).



Slika 5. Etnička mapa Distrikta Brčko (Nikolić, 2010.)

Distrikt Brčko<sup>24</sup> je specifična pravna forma i možda najpreciznija formulacija koja bi odredila njegov status bila bi distrikt-kondominijum. Elementi koji ukazuju na to da se radi o distriktu su neke ingerencije koje ima vlast Unije BiH, dok neke ingerencije entiteta i sam tekst arbitražne odluke i usvojenog amandmana na ustav BiH ukazuju na to da je riječ o kondominijumu, odnosno zajedničkoj teritoriji RS i FBiH (npr. teritorija RS obuhvata i Distrikt i istovremeno teritorija FBiH obuhvata Distrikt).

Kada je u pitanju odnos Ustava Bosne i Hercegovine-Statut Brčko Distrikta, već je u prvoj glavi statuta navedeno da su Ustav BiH (kao i važeći zakoni i odluke institucija BiH) direktno primjenjivi na teritoriji Brčko Distrikta. Nadalje, Članom 40. Stav 1. Statuta, koji je naslovljen sa „Ovaj statut i zakoni Distrikta moraju biti usklađeni s odlukama Arbitražnog Tribunala za spor oko međuentitetske linije razgraničenja u oblasti Brčkog i nalozima supervizora koji su doneseni u skladu sa istim, Ustavom Bosne i Hercegovine i zakonima Bosne i Hercegovine“. Ovime je naglašen princip ustavnosti i zakonitosti. U nadležnosti je sudova Brčko Distrikta da cijene da li je bilo koja odredba bilo kojeg zakona, podzakonskog akta ili pravilnika Distrikta u skladu sa Ustavom BiH. Na taj način sudovi Distrikta dobijaju

<sup>24</sup> Zvonko Miljko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2006., [ISBN 953-169-132-0](#), str. 215.

ulogu ustavnog pravosuđa, što se pak smatra „nepojmljivim i nedopustivim presedanom teorijske i praktične naravi u bilo kojoj državi u svijetu“ (Miljko, 2004: 203).

Član 19. Statuta govori o podjeli vlasti koja je uspostavljena u Brčko Distrikt. Osnovni koncept je uspostavljanje jedinstvene, unitarne, multietničke demokratske vlade koja će imati ovlasti koje su imali entiteti. Podjele vlasti i strukturu predstavljenom u Konačnoj odluci, Statutom su određene institucije vlasti:

- Zakonodavnu vlast vrši Skupština Distrikta;
- Izvršnu vlast vrši Vlada Distrikta i
- Sudsku vlast vrše sudovi Distrikta.

Skupština Brčko Distrikta je zakonodavno tijelo Distrikta. Nadležnost i sastav, te organizacija i funkcije Skupštine su regulirani Poglavljem B Statuta. Vlada Brčko Distrikta i javna uprava sačinjavaju izvršnu vlast Brčko Distrikta. Osnovne odrednice o izvršnoj vlasti su uređene Poglavljem C Statuta. Svi zvaničnici i javni zaposlenici bilo koje institucije Distrikta moraju svoje funkcije obavljati profesionalno i u interesu svih građana Distrikta. Sudsku vlast u Brčko Distriktu obavljaju sudovi Distrikta. Kako su sudovi, pravobranilaštvo i javno tužilaštvo Distrikta obrađeni u glavi V Statuta.<sup>25</sup> Ingerencije entiteta svode se na državljanstvo, koje građani distrikta biraju (ili RS ili FBiH, a pored toga imaju i državljanstvo BiH), glasanje za skupštinu (i predsednika) RS ili FBiH (na opštim izborima birači se odlučuju za tzv. opciju RS ili opciju FBiH), penzije, doprinose, određene poreze, sportska takmičenja (ne računajući premjerne lige) itd. Najveći dio ingerencija je na nivou Distrikta. Prema službenim rezultatima Agencije za statistiku BiH, a na osnovu popisa stanovništva iz 2013. godine, Brčko Distrikt BiH ima 83.516 stanovnika, od toga 41.250 su muškarci a 42.266, žene.<sup>26</sup>

Etnička stuktura stanovništva je sljedeća:

- Bošnjaci - 17.411 (42,36%)
- Srbi - 14.861 (34,58%)
- Hrvati - 8.859 (20,66%)
- Ostali - 682 (1,65%),

<sup>25</sup> <https://skupstinabd.ba/images/dokumenti/hr/statut-brcko-distrikta.pdf> (Statut grada Brčko Distrikta), pristupljeno: 02.05.2020.godine.

<sup>26</sup> <http://www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvolzdanje.pdf> pristupljeno: 02.05.2020.god.

- Ne izjašnjava se - 309 (0,63%),
- Bez odgovora - 51 (0,12%).

Ono što možemo zaključiti jeste, da je Brčko Distrikt još jedna u nizu specifičnosti državnog ustrojstva Bosne i Hercegovine, gledajući od njegovog samog nastanka pa sve do pitanja ustavnog statusa. Također, možemo vidjeti da je teritorijalno Brčko Distrik, najuređeniji ako gledamo sa strane da niti jedna nacionalna ili politička grupacija nema potpunu prevlast, te da sve vodi zajedničkoj saradnji i radu. Zasigurno da od svih specifičnosti Ustavnog uredenja Bosne i Hercegovine upravo ova vezano za Brčko Distrikt je i najspecifičnija odnosno najposebnija.

#### **3.4.4. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini**

Uspostavom prvobitnih lokalnih zajednica, usložnjavanjem okolnosti življenja, javila se i potreba za zadovoljenjem zajedničkih potreba pojedinaca, pripadnika zajednice na određenom prostoru. Primarna institucija građana, koja je demokratskog karaktera, i koristi kao servis za realizaciju potreba pripadnika određene lokalne zajednice, jeste lokalna samouprava. U tom kontekstu, Pejanović kaže: „jedna od institucija koja se u istorijskom razvitu društva uspostavila i afirmisala kao demokratska institucija građana u lokalnoj zajednici jeste lokalna samouprava. Zapravo, kada se u jednoj lokalnoj zajednici, a to znači u jednom ili više povezanih naselja, obrazuje političko-pravna i sistemska institucija, onda ta lokalna zajednica stiče status lokalne samouprave“ (Pejanović, 2013:129).

U naučnoj teoriji se vrlo često ističe nekoliko karakteristika lokalne samouprave, i to:

- ustavno i zakonsko određivanje poslova jedinica lokalne samouprave;
- slobodan izbor članova lokalnog predstavničkog tijela ili neposredno odlučivanje građana o pitanjima od lokalnog značaja;
- organizaciona i personalna samostalnost organa jedinica lokalne samouprave;
- finansijska samostalnost;
- pravna zaštita prava“ (Ademović, Marko, Marković, 2012:433) .

Ademović i ostali autori smatraju kako je „lokalna samouprava ustavna i zakonska kategorija u tom smislu što se njeno postojanje, osnovni principi i zaštita utvrđuju ustavom, a detaljnije uređuju zakonom.

Značajan doprinos razumijevanju značenja pojma lokalna samouprava daje i stav Pejanovića, koji navodi kako je „lokalna samouprava u politološkoj teoriji određena kao političko pravo građana da neposredno i putem svojih slobodno izabranih organa učestvuje u upravljanju određenim javnim poslovima u svojim lokalnim zajednicama i da je to pravo zagarantovano ustavom i zakonom zemlje“ (Pejanović, 2015:155).

Prema članu 3, par. 1 Europske povelje o lokalnoj samoupravi<sup>27</sup> „Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva“ (EU vodič za lokalne zajednice u BiH, 2011, 7).

Jedinice lokalne samouprave imaju svoj pravni subjektivitet i druga jedinstvena obilježja (svoj naziv, svoju teritoriju, stanovništvo, autonomne propise, svoje organe, sopstvenu imovinu, svoj budžet, simbole, praznike, pečat i dr.

U sastavu Bosne i Hercegovine nalaze se dva entiteta ( FBiH I RS ), te naknadno utvrđen distrikt Brčko. Teritorij Federacije BiH podijeljen je na deset federalnih jedinica, odnosno kantona. Republika Srpska je drugi entitet BiH. U RS nema federalnih jedinica (kantona) već samo entetske i općinske instance vlasti, odnosno lokalna samouprava. U Republici Srpskoj ima 63 jedinice lokalne samouprave. U Federaciji nije prihvacen model monotipske općine. Položaj i nadležnosti općina zavise od velikog broja faktora kao što su broj stanovnika, veličina teritorije, stepen razvijenosti, da li je u sastavu grada, od nacionalne strukture i brojnih drugih uslova. Granice, odnosno veličinu i broj općina utvrđuje Federacija zakonom. Pri tome se mora osigurati i konzultiranje lokalnog stanovništva (Trnka K. 2006, str. 386.). Lokalna samouprava u Federaciji BiH je organizirana i ostvaruje se u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je organi jedinica lokalne samouprave i građani, u skladu sa Ustavom, zakonima i statutom jedinice lokalne samouprave (član 3. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, “Službene novine F BiH”,

<sup>27</sup> Europska povelja o lokalnoj samoupravi je dokument usvojen od strane Kongresa Vijeća Europe, 1985. godine. Ovaj dokument stupio je na snagu 01.septembra.1988. godine. Povelja predstavlja osnovni dokument, kojim se jača položaj lokalne samouprave u državnom zakonodavstvu, kao i politička, administrativna i finansijska neovisnost lokalnih vlasti. Povelja je prvi pravni instrument kojim se kodificira princip supsidijarnosti kao definirajući princip za određivanje položaja i djelovanje lokalne samouprave. Bosna i Hercegovina je potpisnica povelje od 2002. godine. (EU vodič za lokalne zajednice u BiH, 2011, 7)

br. 51/06.). „Kompleksna, asimetrična i višestepena struktura državnog uređenja uslovila je i nefunkcionalnu strukturu lokalne samouprave. Za razumijevanje stanja lokalne samouprave u BiH potrebno je imati u vidu da je ona složena država, izrazito složene organizacione strukture u kojoj postoje dva entiteta sa visokim stepenom samostalnosti i nadležnosti u vršenju funkcija državne vlasti. Centralni organi državne vlasti BiH imaju vrlo ograničen obim funkcija i nadležnosti.“ (Miličević i dr., 1999: 38, 41). Na području Federacije BiH formirano je ukupno 80 jedinica lokalne samouprave, uključujući i Grad Sarajevo koji je jedina jedinica lokalne samouprave u Federaciji BiH koja se sastoji od više općina (Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad).

Organi jedinica lokalne samouprave u FBiH jesu općinsko/gradsko vijeće kao predstavničko tijelo i općinski načelnik u općinama ili gradonačelnik u gradu kao izvršni organ. Odnos 40 između ova dva organa prema članu 16. Zakona o principima lokalne samouprave utvrđen je kao odnos koji se zasniva na “principima međusobnog uvažavanja i saradnje”. Dakle, općinsko vijeće i općinski načelnik nisu u odnosu subordinacije, oba organa biraju se neposredno od strane svih građana, koji imaju biračko pravo, i to na mandat u trajanju od četiri godine. Nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave se provode u skladu sa zakonima, statutima te drugim općim aktima općina. Prema Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH. Nadalje, nadležnost općinskog vijeća podrazumijeva i osnivanje javnih preduzeća i ustanova na općinskom nivou, organizaciju mjesne samouprave<sup>28</sup>, te utvrđivanje naziva ulica, trgova i dijelova naselja.

Prema Ustavu entiteta Republika Srpska nadležnosti jedinica lokalne samouprave su nešto detaljnije predstavljene u odnosu na odredbe iz Federacije BiH. Međutim, Ustav entiteta RS ne tretira pitanje organizacije općina. U tom kontekstu, Dmičić navodi kako bi bilo bolje da Ustav ne utvrđuje decidno nadležnosti, jer se djelokrug jedinica lokalne samouprave konstantno mijenja. ( Dmičić, 2008:17) Organi jedinica lokalne samouprave u entitetu RS, jesu skupština grada ili općine kao predstavničko tijelo i gradonačelnik ili načelnik općine kao izvršni organ. Oba organa biraju se neposredno od strane svih građana koji imaju pravo glasa, a mandatni period traje četiri godine. Odnos između ova dva organa uređen je kao i u Federaciji BiH, na principima međusobnog uvažavanja saradnje. Karakter i podjela

<sup>28</sup> Mjesna samouprava u jedinici lokalne samouprave ostvaruje se u mjesnoj zajednici kao obaveznom obliku mjesne samouprave koju osniva vijeće, te u gradskim četvrtima i drugim oblicima mjesne samouprave u skladu sa statutom jedinice lokalne samouprave. ; Mjesna zajednica ima svojstvo pravnog lica u okviru prava i dužnosti utvrđenih statutom i odlukom o osnivanju; Građani u mjesnoj zajednici putem organa mjesne zajednice odlučuju o poslovima značajnim za život i rad na području mjesne zajednice (Član 24.-32. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH)

nadležnosti između organa jedinica lokalne samouprave u entitetu RS su, otprilike, ista kao i u FBiH.

Za razliku od organizacije jedinica lokalne samouprave u Federaciji BiH i entitetu RS, koje imaju načelnike/gradonačelnike kao izvršne organe i skupštine općine/općinska vijeća, kao predstavničke organe (dakle, nisu zakonodavni organi), Distrikt Brčko ima vladu kao izvršni organ i skupštinu kao zakonodavni organ. Vladu čini gradonačelnik, dogradonačelnik, glavni koordinator i šefovi odjeljenja. Pored navedenih specifičnosti, u odnosu na jedinice lokalne samouprave u Federaciji BiH i entitetu RS, treba navesti i to da Distrikt Brčko ima vlastitu policiju, tužilaštvo i osnovni i apelacioni sud. Bosna i Hercegovina je kao potpisnica Evropske povelje o lokalnoj samoupravi prihvatile obavezu da pitanje lokalne samouprave regulira na nivou države putem ustava ili zakona na državnom nivou. Pošto ovu obavezu država Bosna i Hercegovina još uvijek nije izvršila, onda postoje dva različita sistema lokalne samouprave, što je neodrživo stanje s gledišta kako demokratskog uređenja države Bosne i Hercegovine, tako i s gledišta pristupanja države BiH Evropskoj uniji.

### **3.5. Elementi demokratije u (post) Dejtonskoj Bosni i Hercegovini**

Sa teorijsko-pravnog aspekta jedinu pravu demokratiju predstavlja tzv. neposredna demokratija. „U savremenim pravnim i političkim teorijama pod multikulturalnim društvom podrazumijeva se ono društvo kojem koegzistiraju različite etničke, religijske, kulturne... grupe pri čemu se “kriteriji jedne kulture ne smiju primjenjivati u vrednovanju i ocjenjivanju drugih kultura”. Premda ne postoji jedinstven stav u pravnoj i političkoj teoriji o pojmovnom određenju multikulturalnog društva, ipak se za njegovo formalno određenje zahtijeva “minimalan udio etničkih manjina u ukupnom stanovništvu od deset posto” (Puzić 2004: 63). Kada govorimo o Bosni i Hercegovini i demokratiji u njoj, jasno je da je bosanskohercegovačko društvo po prirodnim odrednicama multikulturalno društvo. I na tom tragu u dijelu rada koji slijedi prezentirati ćemo temeljne karakteristike društva (post) dejtonske Bosne i Hercegovine. Specifičnosti bosanskohercegovačkog multikulturalnog<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Multikulturalizam je ishodišno pozitivna ideja, koncept ravnopravnosti te suživota različitosti. Društvene forme poput jezika, mitova, tradicija, obreda i običaja predstavljaju elemente koji su konstitutivni za kulturu. Pripadnici određene kulture osjećaju međusobnu povezanost i solidarnost koja postoji zahvaljujući istoj kulturi koju dijele. Osjećaj očuvanja kulture u smislu njenih običaja, praksi i vjerovanja je usađen u svakog njenog

društva u velikoj mjeri je određena geografskim položajem Bosna i Hercegovina, kao i teritorij Balkana na čijem dijelu se i nalazi. Na Balkanu nema “nacionalno homogene pokrajine, a kamoli nacionalno homogene države” (Malcolm 1995: 3). Na što ukazuje i sama nacionalna povijest. Stepen (ne)demokratičnosti određenog društva utvrđuje se analizom normativne i institucionalne garancije temeljnih građanskih i političkih prava i sloboda. Postoje države u kojima su građanska i politička prava i slobode garantirani najvišim pravnim aktima, a uživaju se i u praksi. S druge strane, postoje i države u kojima su najvišim pravnim aktima garantirana spomenuta prava i slobode, ali u praksi nema realizacija istih. U ovom drugom primjeru riječ je o formalnoj demokratiji. Dominacija kolektivnog nad individualnim u Bosni i Hercegovini uslijed djelovanja brojnih unutrašnjih i vanjskih faktora ipak je nesporna, što je stvorilo ogromne prepreke razvoju demokratije i demokratskih institucija. Favoriziranje religijskih i etno-kulturnih kolektiviteta dovelo je do eliminacije dvije važne pretpostavke demokratije: slobode i prava pojedinca i zaštita manjina. Osnova dominacije kolektiviteta nad individuama nalazi se u završnoj odredbi preamble Ustava koja glasi: “Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalim), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine<sup>30</sup> Pravo na individualno samoodređenje u sadržajnom smislu obuhvaća širok krug prava i obaveza temeljem kojih je pojedincu omogućeno da se, na osnovu svojih višestrukih identiteta, vezuje za postojeće društvene grupe s ciljem slobodnog stvaranja vlastite volje. Tako na primjer, primarni zadatak države je stvaranje povoljnog društveno-političkog i normativnog ambijenta u kojemu je osigurana lična i imovinska sigurnost svakog građanina. Upravo stvaranje stabilnog državno-pravnog poretka predstavlja ključnu pomoć koju država pruža (ili bi trebala pružati) svojim građanima. U tom pogledu svako normativno i institucionalno djelovanje bosanskohercegovačkih organa vlasti kojim se osigurava pravo na imovinu, pravo na obrazovanje, pravo na zaštitu zdravlja, pravo na osobnu slobodu i sigurnost, na slobodu kretanja i prebivalište, pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje i sl., predstavlja pružanje pomoći građanima u zadovoljavanju primarnih potreba/zahtjeva koje im se u eri globalizacije i procesa EU integracija svakodnevno nameću.

---

pripadnika ali tek kada se jedna kultura usporedi sa drugom može se uvidjeti neponovljivost jedne kulture i činjenica da se treba očuvati iznad svega. Unutar kulture su usaćeni svi uspjesi, u svakom smislu, koje je postigao jedan narod kroz generacije. Smatra se kako je kultura u središtu svake multikulturalističke perspektive jer ako se uzme u obzir da se sa mijenjanjem značenja pojma kultura mijenja i multikulturalistička perspektiva zaključuje se kako kultura predstavlja središnju kategoriju multikulturalizma (Mesić, 2007).

<sup>30</sup> Ustav BiH, Dejtonski mirovni sporazum, JP NIO “Službeni list BiH”, Sarajevo, 1996.

## **4. INSTITUCIONALNI SISTEM- BOSNE I HERCEGOVINE**

### **4.1. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine**

Politički pluralizam u Bosni i Hercegovini kroz historijski razvoj, započeo je za vrijeme Kraljevine Jugoslavije. Kroz različite oblike političkog organizovanja u jednopartijskom sistemu. Karakter državnog parlamentarizma u Bosni i Hercegovini ili državne zakonodavne vlasti se mora posmatrati u smislu tzv. konsocijativnog “društvenog ugovora” kojim se uspostavila aktuelna politička paradigma po potpisivanju Daytonskog mirovnog sporazuma.

U toku 1990. godine, Skupština SR BiH je izmijenila Ustav SR BiH, kojim se omogućilo uvođenje višestranačkog sistema i odredio način formiranja političkih partija za predstojeće izbore koji su zakazani za 18.11.1990. godine. Iako je zbog specifičnog multietničkog konteksta u BiH, Skupština SR BiH prвobitno zabranila udruživanje građana po osnovu vjerske i nacionalne pripadnosti,<sup>31</sup> Ustavni sud SR BiH je naknadno odobrio formiranje stranaka na etničkoj osnovi, uz obrazloženje da bi svaka zabrana takvog udruživanja građana predstavljala kršenje osnovnih ljudskih prava i sloboda. Nakon toga je donesen Zakon o izborima odbornika i poslanika u skupštine društveno političkih zajednica prema kojem su provedeni prvi višestranački izbori u novembru 1990. godine. (Arnautović, 1996: 11)

Što znači da je ovo formalno označilo početak razvoja postkomunističkog pluralizma u BiH kada dolazi do formiranja većeg broja političkih stranki. Jedan broj njih je nastao reformom ranijih političkih organizacija iz jednopartijskog sistema, Drugi blok stranaka je predstavljao političke programe koncipirane na etničkom principu koje su zagovarale interesе isključivo tri najveće etničke grupacije u BiH: SDA (Stranka Demokratske Akcije –Muslimani, kasnije, Bošnjaci), SDS (Srpska Demokratska Stranka -Srbi) i HDZ BiH (Hrvatska Demokratska Zajednica: Hrvati). (Pejanović, 2006: 49)

Također, dolazi do formiranja i drugih stranaka sa tzv. građanskim opredjeljenjem (koje zagovaraju interesе svih građana BiH bez etničke eksluzivnosti) kao sto su Stranka Jugoslovena,Demokratska stranka, Savez reformskih snaga za Bosnu i Hercegovinu (SRS za BiH), i dr. (Pejanović, 2006: 47).

---

<sup>31</sup> Zakon o udruživanju građana je usvojen 21.2.1990 (“Službeni list BiH”, br. 5/91, str. 11)

Na prvim višestranačkim izborima održani, ove tri vodeće stranke nisu mogle usaglasiti politički program niti se složiti oko vizije budućeg razvoja SR BiH, nego su vlast formirale na partnerskoj osnovi.

U skladu s Aneksom 3. Dejtonskog mirovnog sporazuma, prvi poslijeratni opći izbori u Bosni i Hercegovini održani su 13. i 14. septembra 1996. godine<sup>32</sup>. Prva tri saziva Parlamentarne skupštine su birana svake dvije godine, da bi od 2002. godine izbori za zastupnike Parlamenta bili održavani svake četiri godine. Nadalje, smatra Pejanović „Gradani su i nakon završetka rata nastavili glasati po etničkim linijama za stranke koje su predstavljale “legitimne” branitelje njihovih etničkih interesa u ratnom i poslijerantom periodu. Iz tog razloga, možemo govoriti o evoluciji “etničkog pluralizma” (Pejanović, 2006: 50) u BiH, a ne političkog pluralizma jer se stranke uglavnom konstaliraju oko etničkog i teritorijalnog, a ne ideološkog, odnosno, političkog osnova. Dakle, u bh. parlamentarnom modelu, ne dolazi do primjene univerzalnog principa kod formiranja parlamentarne većine putem koalicija vodećih političkih stranaka, koja podrazumijeva zajednički politički program u upravljanju državom. Dakle, institucionalno su se uspostavili okviri za razvoj etno-pluralizma izvana i time formalizirali uslovi za evoluciju “partnerskog odnosa” između parlamentarnih stranaka. Stoga je bilo nerealistično očekivati brzi razvoj u toku tranzicije ka jednom istinski kooperativnom fundamentu (političkom korpusu) koji bi dalje evoluirao u stabilno i inkluzivnije uređenje većeg broja različitih društvenih grupacija. Sa strukturalno-funkcionalnog aspekta, proces političkog pluralizma u BiH je još uvijek u početnoj fazi i potrebno je provesti veliki broj sistemskih reformi liberalizacije političkog režima da bi se omogućilo dostizanje jednog odgovornog društvenog poretka zasnovanog na demokratskim načelima ravnopravnosti i uključenosti najvećeg broja građana u razvoj i budućnost bh. zajednice.

Karakter državnog parlamentarizma u Bosni i Hercegovini ili državne zakonodavne vlasti se mora posmatrati u smislu tzv. konsocijativnog<sup>33</sup> “društvenog ugovora” kojim se uspostavila aktuelna politička paradigma po potpisivanju Daytonskog mirovnog sporazuma. Značajnu ulogu u radu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine imao je Ured visokog

---

<sup>32</sup> <https://www.parlament.ba/> historijat o parlamentu, pristupljeno: 05.05.2020.godine.

<sup>33</sup> Okrugli stol (I) i (II): “Konsocijacijski model uređenja države-spas ili krah BiH” (magazin BH Dani) i “Ustavnepromjene u BiH i konsocijacijski modeli” (magazin Status) – više autora

predstavnika<sup>34</sup> koji je, u skladu sa Dejtonskim mirovnim sporazumom, nametnuo dio esencijalnih državnih zakona, oko kojih parlamentarci nisu postigli saglasnost.

#### **4.1.1. Nadležnosti i funkcije parlamenta**

Endru Hejvud kao osnovne funkcije parlamenta navodi „zakonodavstvo, predstavljanje, kontrolu, političko regrutovanje i legitimitet“ (Hejvud, 2004: 587).

Dejvid Bitam (David Beetham) smatra da „postoji opšta saglasnost da makar sledeće funkcije treba da budu predviđene kao zadaci koje obavljaju svi parlamenti: donošenje zakona; odlučivanje o poreskom sistemu i javnim rashodima, uglavnom u kontekstu državnog budžeta, kontrola rada, politike i kadrova izvršne vlasti; potvrđivanje međunarodnih ugovora i praćenje njihove primene, razmatranje aktuelnih pitanja koja su od nacionalnog i međunarodnog značaja; slušanja i postupanje po predstavkama, odlučivanje o promeni ustava“ (Beetham, 2008:5).

Funkcija predstavištva ili reprezentacije proizilazi iz činjenice da građani na neposrednim izborima biraju predstavnike u parlament. Predstavničku, tj. reprezentativnu funkciju moguće je analizirati kroz njena dva aspekta. Prvi aspekt jeste, razumijevanja parlamenta kao „kongresa mišljenja“, insistira se na važnosti i uticaju javnosti na parlament, budući da javnost, tj. birači biraju predstavnike u parlamentu. Drugi aspekt predstavlja viđenje Žana Blondela, prema kojem je reprezentaciji moguće prići sa stanovišta posredništva između građana i vlade, budući da parlamentarni mehanizmi omogućavaju nešto veći stepen uticaja i monitoringa od stepena koji je dostupan biračkom tijelu.

Opšta struktura i nadležnosti državnog Parlamenta su propisani članom IV Ustava BiH. Osnovne nadležnosti Parlamentarne Skupštine BiH su određene članom IV, tačka 4. One su dale ograničenu ulogu državnom Parlamentu u smislu donošenja državnog zakonodavstva i kao da je namjera tvoraca Ustava bila da se uloga državnih institucija u što većoj mjeri

---

<sup>34</sup> OHR radi u pravcu momenta kad Bosna i Hercegovina bude u mogućnosti preuzeti potpunu odgovornost za svoje poslove. Upravni odbor Vijeća za provedbu mira, međunarodnog tijela koje usmjerava mirovni proces, zaključio je na sastanku u srpnju 2011. godine da se „nada bliskoj suradnji i koordinaciji između pojačanog prisustva EU, visokog predstavnika u BiH i drugih predstavnika međunarodne zajednice, u sukladnosti sa njihovim postojećim ulogama“.

Kako bi pružila potporu Bosni i Hercegovini, Europska unija je pojačala svoju posvećenost toj zemlji. detaljnije pogledati : <http://www.ohr.int/o-ohr-u-2/opce-informacije/>

ograniči na isključivo one funkcije koje su neophodne za minimalno održanje državnog suvereniteta. To su sljedeće ovlasti:

- Donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcije Skupštine prema Ustavu
- Odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze BiH
- Odobravanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine
- Odlučivanje o saglasnosti za ratifikaciju ugovora
- Ostala pitanja koja su potrebna da se provedu dužnosti PS BiH, ili
- koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta (Ustav BiH, član IV, tačka4.)

Kroz analizu Ustavnih nadležnosti Parlamenta BiH, Nermina Saračević smatra da „ove odredbe reflektiraju ponavljamajući princip tranzitivne legitimnosti na kojem je koncipiran Ustav i koji je rezultirao također tranzitivnim državnim institucijama čiji kontinuitet i funkcionalnost ovise o volji entetskih političkih elita. Shodno tome, postavlja se pitanje uloge državnog Parlamenta, koja ako je uporedimo sa drugim federalnim političkim sistemima, nema potrebnu legitimnost i snagu zbog odnosa *država vs. entiteti*, jer su “manje strukturne jedinice stvarni nosioci državnih nadležnosti, i one ih prenose prema svojoj slobodnoj procjeni na državu, uz mogućnost da ih mogu ponovno vratiti nazad.”(Saračević,2009:167). U ovom slučaju u Bosni i Hercegovini došlo je do ograničavanja nadležnosti sa prijenosa sa entetskog nivoa na državni, „Ustav BiH uključuje mogućnost uspostavljanja konkurentne nadležnosti države i entiteta u pitanjima koja su u nadležnosti oba nivoa vlasti kao što su ostvarivanje i zaštita ljudskih sloboda i prava”. (Trnka, 2008: 30).

Sa druge strane, u klasičnom ustavnom federalizmu je ustav taj koji dodjeljuje kompetencije, država stoga ne zavisi od dobre volje svojih manjih strukturnih jedinica. Što u biti predstavlja da se „nadležnosti države ne određuju po volji ili na osnovu dogovora manjih strukturalnih jedinica. Jer svoj legitimitet država ne crpi iz volje manjih strukturalnih jedinica, već iz samog ustava.”(Hartwig,2007:odjeljak3.3). Međutim, neophodno je ostvarivanje bolje međuentetske saradnje i prijenosa nadležnosti na državni nivo, kako bi se ojačale državne institucije Bosne i Hercegovine.

#### **U skladu s članom IV. Ustava BiH, Parlamentarna skupština nadležna je za:**

- donošenje zakona potrebnih za provođenje odluka Predsjedništva ili za provođenje njenih funkcija prema ovom ustavu;
- odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine;
- odobravanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine;
- odlučivanje o saglasnosti za ratifikaciju ugovora;
- druga pitanja potrebna za provođenje njenih funkcija, ili ona koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta.

Izvor: Parlamentarna Skupština BiH ( 2020.)

Parlamentarna Skupština BiH je dvodomno tijelo koje se sastoji iz Predstavničkog doma i Doma naroda. Poslanici Predstavničkog doma se biraju direktno, iako sa teritorije 2 entiteta, što znači da bi ovaj dom trebao predstavljati interes svih građana sa cijele teritorije Bosne i Hercegovine. Dom naroda se sastoji od 15 zastupnika koji se delegiraju iz entetskih Parlamenta (Ustav BiH, član IV, tačka 1). 1/3 delegata iz reda srpskog naroda bira Narodna Skupština RS, a 2/3 delegata (5+5) biraju bošnjački odnosno hrvatski delegati u Domu naroda Parlamenta FBiH. Za kvorum je potrebno prisustvo 9 delegata, po tri iz reda svakog konstitutivnog naroda. Dom naroda može biti raspušten od strane članova Predsjedništva BiH ili se može sam raspustiti. Smatra Saracević da „Predstavnički dom bi formalno predstavlja jedan direktni forum za zastupanje interesa građana, gdje možemo analizirati aktivnost stranaka i njihovu parlamentarnu praksu i disciplinu. Dom naroda sa druge strane, označava indirektni forum za zaštitu nacionalnih interesa (zastupnici su delegirani od strane entetskih parlamenta) i gdje je skoro nerelevantno iz kojih političkih opcija dolaze poslanici jer su njihova politička opredjeljenja pretpostavljena etničkoj lojalnosti.“(Saracević,2009:172) Zajednička radna tijela oba doma PS BiH se formiraju radi usaglašavanja oko pitanja koja su od zajedničkog interesa i značaja za rad oba doma.

Sve zakonodavne odluke koje donosi Parlamentarna skupština BiH moraju biti odobrene od strane oba doma. Sve odluke u oba doma donose se većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju. Prema Ustavu BiH predviđeno je da delegati ulože najveće napore kako bi

većina uključivala najmanje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta. Određene odluke koje mogu biti proglašene destruktivnim za pojedini narod treba potvrditi Dom naroda većinom glasova delegata svih naroda.

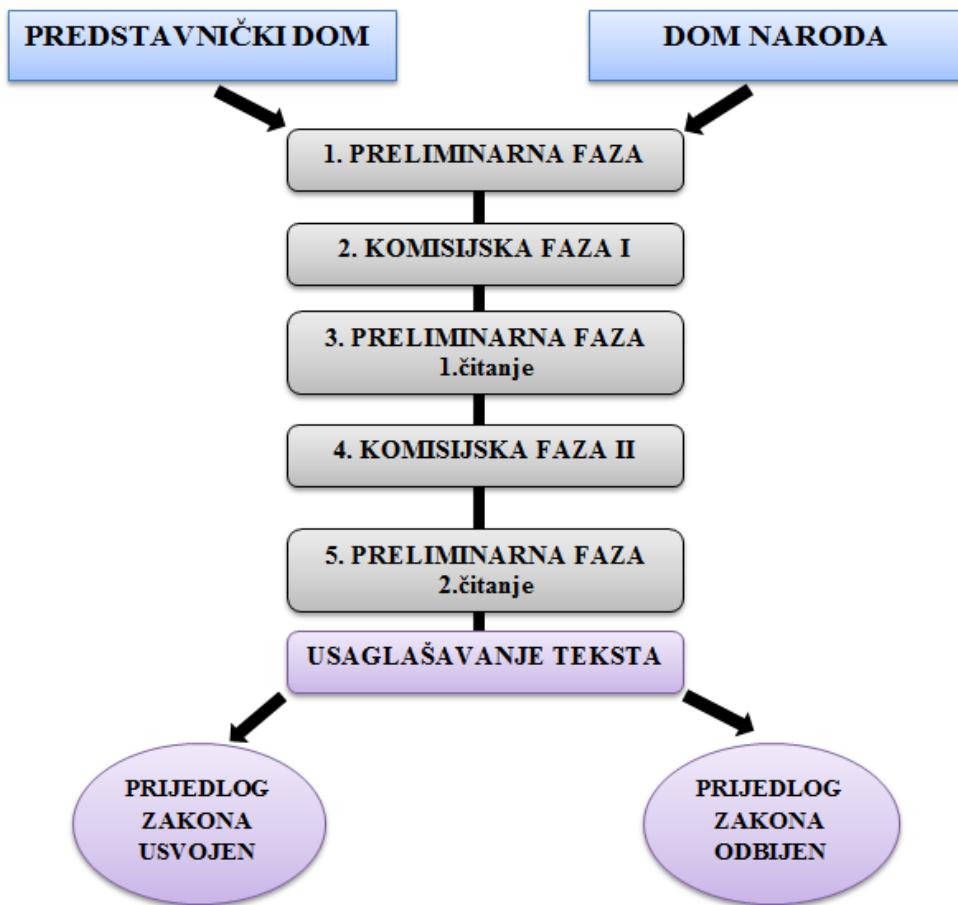
Organizacija rada Parlamenta počiva na sljedeća 2 principa:

- *Etno-teritorijalna zastupljenost* (kod glasanja, odnosno, članstva u radnim tijelima primjenjuje se princip zastupljenosti naroda prema kojem 1/3 poslanika/delegata mora biti sa teritorije Republike Srpske, odnosno iz reda srpskog reda naroda, a najviše 2/3 sa teritorije Federacije BiH odnosno, iz reda hrvatskog i bošnjačkog naroda)
- *Ravnopravnost domova* (kod predsjedavanja zajedničkim kolegijem, komisijama i sjednicama naizmjenice se smjenjuju predstavnici oba doma; također, prijedlog zakona mora proći odvojene procedure u oba doma da bi bio usvojen, osim ako nije u nadležnosti zajedničke komisije oba doma)

Zakonodavna funkcija parlamenta nesumnjivo je njegova najvažnija funkcija, jer je „legislativa, odnosno zakonodavni organ, jedina institucija u sistemu vlasti koja raspolaže snagom da stvara i kreira pravo (eng. law-making)“ (Pejić, 2006: 15). Osnovni zakonodavni postupak<sup>35</sup> u Parlamentarnoj Skupštini BiH određuje da svaki zakon mora biti usvojen u odvojenim parlamentarnim procedurama u oba Doma da bi stekao status državnog zakona.

---

<sup>35</sup> Zakonodavna procedura: Poslovnik o radu Predstavničkog doma (Odjeljak B-I) i Poslovnik o radu Doma naroda (Odjeljak B-H)



Slika 6. Prikaz osnovne zakonodavne procedure (Parlamentarna Skupština BiH)

Procedura ostvarivanja zakonodavne uloge PSBiH propisana je Poslovnikom Predstavničkog doma i Poslovnikom Doma naroda PSBiH. Bosna i Hercegovina kao Deytonski struktuirana državna politika, koja zapravo se bazira na principu etničke isključivosti, a ne ostavlja znatan prostor za demokratsku uključenost interesa većeg broja građana, koju treba zapravo da zastupaju državni parlamentarci uvažavajući i uravnoteženost entitetske sub-političke interese. Potrebne su znatno pozitivnije demokratske tranzicije i politički razvoj unutar aktuelnog uređenja, te zastupanje interesa većeg broja građana kako bi se smanjio etno-politički konflikt unutar same države.

## **4.2. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine**

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je organ izvršne vlasti Bosne i Hercegovine, koji vrši svoja prava i dužnosti kao vladine funkcije<sup>36</sup>, zbog toga se za ovu instituciju ponekad upotrebljava i termin Vlada Bosne i Hercegovine. Prema Ustavu (Član 1. Stav 2.) je definirana kao demokratska država koja funkcionira u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora. Naime, kako ističe profesor Kasim Trnka „u studiji Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, ustavna rješenja koja određuju politički sistem BiH, iako uvažavaju neke demokratske standarde (politički pluralizam, demokratski izbori, itd.), sadrže i niz specifičnih rješenja koja se ne mogu sresti u komparativnom ustavnom pravu, niti su u skladu sa međunarodnim demokratskim standardima. To je rezultat političkih kompromisa postignutih u okviru pregovora o zaključivanju Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH“ (Trnka, K. 2008:5).

Na osnovu Člana 5 Ustava BiH, Parlamentarna skupština BiH, 2003. godine usvojila je Zakon o Vijeću ministara kojim se uređuju: „prava, dužnosti i odgovornosti Vijeća ministara BiH, njegovo ustrojstvo, način rada i odlučivanja, prava i dužnosti predsjedavajućeg, zamjenika predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara, kao i odnos Vijeća ministara u vršenju funkcija prema drugim tijelima vlasti BiH“ (Zakon o Vijeću ministara, Član 1). Dakle, prema ovom Zakonu je regulisan način vršenja nadležnosti Vijeća Ministara. Pravni teoretičari i tumači Ustava, imaju svoja viđenja o tome do koje mjere Ustav zaista predviđa da Vijeće ministara obavlja ulogu vlade. Prema profesoru Simoviću Ustav BiH je „vrlo oskudan“ pri propisivanju uloge Vijeća ministara. Ovaj Ustav daje samo jednu dosta opću formulaciju, što se razlikuje od učestale ustavne prakse, kad se uglavnom navodi spisak nadležnosti organa izvršne vlasti. „Odredbe o Vijeću ministara, za koji je u tradiciji jugoslovenske ustavnosti bio često upotrebljavani službeni naziv "vlada", u Ustavu Bosne i Hercegovine svedene su samo na jedan stav (stav4.) člana 5 posvećenog Predsjedništvu“. (Simović, M. 2004:17). Nadalje, profesor Simović, kako je sadržina nekih nadležnosti formulisana na taj način da je samom analizom ustavnih odredaba nemoguće utvrditi stvarni domet i opseg izvršne funkcije u tim slučajevima. Nadalje, tvrdi dr. Suad Kurtćehajić da „ u članu 3. stav 5. Ustava Bosne i Hercegovine postoji odredba od neprocjenjivog značaja za integraciju naše države i ona predstavlja slovo, odnosno “Dejton“. Punom primjenom te

<sup>36</sup> [Zakon o vijeću ministara](#)

BiH[http://www.vijeceministara.gov.ba/pdf\\_doc/default.aspx?id=12235&langTag=bs-BA](http://www.vijeceministara.gov.ba/pdf_doc/default.aspx?id=12235&langTag=bs-BA)  
pristupljeno:05.05.2020.god.

odredbe BiH bi mogla dobiti više nadležnosti na nivou države nego što je to imala čak i Ustavom Republike BiH“ (Kurtćehajić, 2017:210). Nadležnosti Vijeća ministara BiH određene su u članu 5 Ustava, podjelom nadležnosti između države BiH i njenih entiteta. (Ustav BiH, član 5). Zbog specifičnog ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, „može se reći da se ona u pogledu oblika državnog uređenja nalazi između federacije i visoko decentralizirane unitarne države.“( Ibrahimbegović, ) Nadalje, smatra Kurtćehajić da „zbog visokog nivoa ovlaštenja entiteta, koji su u istoj ravni sa federalnim jedinicama u federalno uređenim državama. „(Kurtćehajić, 2006:110). Nadležnosti države Bosne i Hercegovine, konkretno u ovom slučaju su ograničene nadležnostima entiteta.

Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta (Član III ustava BiH)

Nadležnosti institucija BiH	Nadležnosti entiteta
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanjska, vanjskotrgovinska, carinska, te monetarna politika, finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine politika imigracije, izbjeglica i azila;</li> <li>• provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom;</li> <li>• uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava;</li> <li>• regulisanje međuentitetskog transporta;</li> <li>• kontrola vazdušnog saobraćaja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uspostavljanje posebnih paralelnih odnosa sa susjednim državama u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH;</li> <li>• pružanje pomoći vlasti BiH da ispoštuje svoje međunarodne obaveze;</li> <li>• entiteti su obavezni ispuniti sve uslove za pravnu sigurnost i zaštitu lica pod svojom jurisdikcijom uz poštovanje međunarodno priznatih ljudskih prava i sloboda;</li> <li>• entiteti mogu sklapati sporazume sa drugim državama i međunarodnim organizacijama uz saglasnost Parlamentarne skupštine BiH.</li> </ul>

Izvor: Elmir Sadiković, 2019. (Subnacionalni konstitucionalizam i demokratija)

Naime, ova podjela nadležnosti između entiteta i države, jedan je od izvora nesuglasica predstavnika konstitutivnih naroda u BiH. Profesor dr. Suad Kurtćehajić u svom tekstu: Perspektive Bosne i Hercegovine na osnovu rješenja postavljenih Dejtonskim sporazumom, ukazuje na “konstrukcione greške u rješenjima koje ometaju normalno

funkcioniranje BiH kao države. Radi se o etničkom i entitetskom kriteriju koji opredjeljuje entitetsko biranje i odlučivanje, umjesto da se akcenat stavi na građanina BiH, kao političkog subjekta, bez obzira na to kojem narodu pripada i iz kojeg entiteta dolazi.“ (Kurtćehajić, 2006:111). Dakle, jasno vidljivo je da po specifičnosti državnog<sup>37</sup> uređenja BiH, te njenog opredjeljenja za EU, potrebno sprovesti reforme, kako bi se državna struktura BiH uskladila prema standardima Evropske Unije. A cilj je da Bosna i Hercegovina, postane moderna, demokratska evropska država. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine radi i odlučuje na sjednicama, na kojima mora biti prisutno više od polovine članova VM, pri čemu je potrebno osigurati ravnopravnu zastupljenost svih konstitutivnih naroda (najmanje po dva predstavnika svih konstitutivnih naroda moraju biti prisutna na sjednici kako bi se ona mogla održati).

(Zakon o VM, članovi 16-20; Pravilnik o radu VM, članovi 18-64). Pitanje „ostalih“, ne samo kad se radi o Vijeću ministara, nego i kad je riječ o sistemu ustavnih rješenja koja se ovim pitanjem bave, često je predmet spora u javnom i političkom diskursu u Bosni i Hercegovini. Sadiković dalje tvrdi da ovaj dio Ustava BiH: „ozbiljno ugrožava princip jednakosti građana u pogledu pristupa najvažnijim državnim funkcijama. Tako funkciju člana Predsjedništva BiH, Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, te predsjedavajućeg oba doma Parlamentarne skupštine i njihovih zamjenika, mogu obavljati samo pripadnici tzv. konstitutivnih naroda, Bošnjaka, Hrvata i Srba, dok je Ustav BiH potpuno iz tih funkcija isključio Rome, Jevreje i pripadnike svih ostalih, preko dvadeset pet, naroda, koji, prema popisu stanovništva iz 1991. godine čine populaciju države BiH“. (Sadiković, 2004:2) Također, u tumačenjima drugih teoretičara, pronalazimo stav da su navedene ustavne odredbe diskriminatorne prema svima koji ne spadaju u kategoriju konstitutivnih naroda<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Ustav BiH donesen je kao sastavni dio (Aneks 4) Dejtonskog mirovnog sporazuma. Donesen je u specifičnim uvjetima (prekid rata u BiH), te je rezultat kompromisa koji su bili potrebni za uspostavu mira. Entiteti su oformljeni prema etničkom kriteriju i imaju visok stupanj autonomije u političkom sistemu BiH. Konstitutivni narodi, odnosno njihovi politički predstavnici u organima vlasti BiH, imaju različite stavove o odnosu između državnog i entitetskih nivoa vlasti. Generalni stav bošnjačkih predstavnika je da država treba imati više nadležnosti nego što ih ima sad u odnosu na entitete, zastupaju stav o potrebi jačanja države. Srpski predstavnici su protiv proširivanja nadležnosti države i slabjenja moći entiteta. Hrvatski predstavnici, generalno, smatraju da su Hrvati u BiH u nepovoljnijem položaju u odnosu na druge konstitutivne narode i povremeno pokreću debate o mogućnostima uspostave trećeg entita.

<sup>38</sup> „Ovakvo ustavno rješenje je suprotno Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda jer narušava političko pravo građana da biraju i da budu birani u organe vlasti na nivou države BiH na cijelom njenom prostoru, a ne samo u okviru entiteta. Ovo pravo proizilazi iz paragrafa 7. Dokumenta drugog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji, Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi, Kopenhagen (Copenhagen) 1990., kojim se garantira da u svakoj državi članici OSCE-a za sva mjesta u najmanje jednom domu nacionalnog zakonodavstva bude slobodno takmičenje u direktnom glasanju (7.2.); garantiraju univerzalna i jednaka glasačka prava za sve punoljetne građane (7.3.) i poštovanje prava građana da se kandidiraju za političku ili

Kad je riječ o načinima rada i odlučivanja, kako predviđa Poslovnik o radu Vijeća ministara u članovima 16-21 i 54-64, VM može donositi odluke, zaključke i rješenja; usvajati nacrte i prijedloge zakona, analize, informacije, strategijska dokumenta, programe, sporazume, protokole i druga akta. O odlukama i drugim aktima iz nadležnosti Vijeća ministara, koje prema Ustavu BiH kasnije potvrđuje Parlamentarna skupština, Vijeće ministara odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova VM. U ostalim pitanjima koja su određena Poslovnikom o radu, a najčešće se radi o propisima, imenovanjima i postavljenjima iz djelokruga VM, u pravilu se odlučuje konsenzusom. Ukoliko se konsenzus ne može postići, predsjedavajući VM poziva na razgovor članove koji su protiv, kako bi se postiglo rješenje. Ukoliko se nakon ovog u roku od 7 dana ipak ne postigne konsenzus, tada Vijeće ministara donosi odluku većinom glasova, koja ipak mora podrazumijevati po minimum dva glasa/predstavnika iz svakog konstitutivnog naroda. (Poslovnik o radu VM, Članovi 16-21). Vijeće ministara radi i odlučuje na sjednicama, pri čemu je potrebno da sjednici prisustvuje više od polovine članova Vijeća (a najmanje po dva ministra iz svakog konstitutivnog naroda) U cilju kvalitetnog i efikasnog djelovanja u okviru Vijeća djeluju stalne ili privremene urede, direkcije, službe, odbore i druga tijela (Direkcija za EU integracije, Generalno tajništvo, Ured za zakonodavstvo, Odbor za unutarnju politiku i Odbor za ekonomiju). Za svoj rad Vijeće je odgovorno Parlamentarnoj skupštini BiH.

Vijeće ministara čine devet ministara i Predsjedavajući Vijeća ministara. Predsjedavajući ima dva zamjenika koji ne mogu biti iste nacionalnosti kao Predsjedavajući. Predsjedavajućeg Vijeća ministara imenuje Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, a odobrava Zastupnički dom Parlamentarne skupštine. Predsjedavajući zatim predlaže ministre najdulje u roku od 35 dana koje također potvrđuje Zastupnički dom Parlamentarne skupštine. Vijeće ministara čine predsjedavajući i devet ministara koji se nalaze na čelu 9 ministarstava unutar Vijeća ministara. Vijeće Ministara zajedno sa Predsjedništvom Bosne i Hercegovine, su organi izvršne vlasti u BiH, date Ustavom i zakonima BiH. Priroda političkog sistema BiH, u najvećoj mjeri određuje i samo Vijeće Ministara. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine predviđen je princip ravnopravnosti konstitutivnih naroda odnosno etničkih princip u institucijama vlasti, kao način zaštite prava tih naroda. Međutim, vidljivo u praksi ovi instrumenti zaštite kolektivnih prava etničkih grupa (konstitutivnih naroda), nisu rijetko u sukobu sa pravima pojedinaca. Između ostalog, značajna je podjela nadležnosti između

---

javnu funkciju, individualno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija bez diskriminacije (7.5.).” (Ibrahimagić, 2004: 16).

centralnog nivoa vlasti (države) i entiteta. Neki autori državno uređenje Bosne i Hercegovine klasificiraju kao političk sistem između federacije i visoko decentralizirane unitarne države. Zatim, Bosni i Hercegovini je neophodno, kao državi koja teži za Evropskom Unijom pronaći način većeg stepena zaštite prava svojih građana/ki pojedinaca u institucijama BiH.

#### **4.3. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine**

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je jedna od ključnih političkih institucija, čija nadležnost, organizacija, način odlučivanja i odnos sa drugim političkim institucijama bitno određuju prirodu političkog sistema Bosne i Hercegovine. „Zato ovaj organ čine tri člana, jedan Bošnjak i jedan Hrvat, neposredno izabrani sa teritorije Federacije BiH, i jedan Srbin neposredno izabran sa teritorije Republike Srpske<sup>39</sup>“ (Trnka,2006:311).

Njegov sastav, izbor članova, način odlučivanja i nadležnosti uređeni su Ustavom BiH, Izbornim zakonom BiH i Poslovnikom Predsjedništva BiH. Član V Ustava Bosne i Hercegovine je najvećim dijelom posvećen Predsjedništvu Bosne i Hercegovine. U njemu su definisani: sastav Predsjedništva, način izbora, dužina mandata i nadležnosti. Ono što nije detaljno uređeno Ustavom, koji kao opšti i najviši pravni akt i ne može detaljno uređivati izbor i funkcionisanje političkih institucija, dovršeno je zakonima i podzakonskim aktima koji se djelimično ili isključivo odnose na Predsjedništvo. Sastav Predsjedništva Bosne i Hercegovine od tri člana (Bošnjak, Hrvat i Srbin), za pojedine autore je dokaz konfederalnog karaktera BiH, smatra Savić „ da je ovakav način izbora državnog poglavara, pogotovo s obzirom na paritet naroda, pored pariteta entiteta, karakterističan upravo za konfederalni oblik državnog uređenja. (Savić, 1999: 30). Zatim da bi se govorilo o konfederalnom karakteru jedne složene zajednice „nije dovoljno da u nekom njenom organu budu paritetno zastupljene članice te zajednice“ (Marković,2010:211). Nadalje smatra Goran Marković „Da bi zajednica imala karakter konfederacije, morala bi postojati formalno-pravna veza između izabranih članova i entiteta u kojima su birani, a nje nema, pošto članovi Predsjedništva nisu dužni da slijede politiku entiteta u kojima su birani ili da ispunjavaju naloge institucija entiteta“ (Marković,2010:213). Obzirom na to da se članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine biraju neposredno tajnim glasanjem sa teritorije Federacije (Bošnjak, Hrvat), te jedan Srbin koji se

<sup>39</sup> „Ta ustavna odredba (član V), kao što je ranije istaknuto, nije saglasna sa međunarodnom konvencijom o ljudskim pravima koje su, prema odredbi samog Ustava, sastavni dio našeg pravnog sistema, koje garantuje opšte i jenako pravo glasa“(Trnka,2006:311).

bira neposredno sa teritorije Republike Srpske (član V st. 1). Profesor Kurtćehajić tvrdi da „ i ova odredba predstavlja jednu od konstrukcionih grešaka Ustava BiH, jer su narodi u pogledu glasanja podjeljeni po entitetima tako da se Bošnjacima i Hrvatima uskraćuje pravo da kandidiraju svog člana Predsjedništva u Republici Srpskoj, a Srbima je isto pravo Uskraćeno u Federaciji Bosne i Hercegovine, time se narušavaju elementarni principi građana da pod jednakim uslovima mogu da se kandidiraju za najviše i druge pozicije u državi, što restavlja tekvinu evropske demokratije“ (Kurtćehajić,2017:352). Dakle, vidljivo je da su Ustavom data etnička rješenja, zatim poseban problem je diskriminacija pripadnika ostalih naroda, koji ne mogu biti izabrani članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Budući da se Predsjedništvo BiH kao institucija sa značajnim ovlaštenjima bira neposredno, te da Ustav BiH ne sadrži odredbe njegove političke odgovornosti, samim tim Predsjedništvo BiH ima izuzetnu snagu u ustavnom položaju. „Takvo rješenje, koje sa stanovišta demokratske teorije može biti osporavano, snagom logike slijedi iz načina njegovog izbora. Neposredno birana institucija ne može odgovarati drugoj, takođe neposredno biranoj instituciji (na primjer, zakonodavnoj), jer obje imaju jednak demokratski legitimitet.“(Marković,2010:216).

Prema navedenom, može se zaključiti da postoji samo posredna odgovornost Predsjedništva BiH prema biračima. Slobodan mandat članova Predsjedništva isključuje mogućnost njihovog opoziva. To znači da nijedna institucija niti određen broj birača ne mogu pokrenuti postupak smjene člana Predsjedništva zbog politike koju on vodi. On ostaje na funkciji do isteka mandata ili dok mu iz nekog razloga funkcija ne prestane prije isteka mandata na koji je biran (u skladu sa članom 1.10 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine i drugim zakonskim normama).

„Prema sastavu i načinu odlučivanja, Predsjedništvo, prvenstveno, izražava i osigurava interes i ravnopravnost triju konstitutivnih naroda i dvaju entiteta.“ (Trnka, 2006: 311). Prema navedenom, izabrani članovi Predsjedništva BiH predstavljaju interes konstitutivnih naroda a ne građana. U (članu V/2d) Ustava piše da član Predsjedništva koji je prilikom donošenja odluke ostao u manjini može tu odluku proglašiti štetnom po vitalni interes entiteta u kome je izabran. Zatim da svaki član Predsjedništva stiče pravo veta na odluke ove institucije. Ustav, dakle, u istom članu predviđa da će se o spornoj odluci Predsjedništva izjašnjavati Narodna skupština Republike Srpske, ako je veto uložio član Predsjedništva iz Republike Srpske, odnosno hrvatski ili bošnjački delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, ako je veto uložio hrvatski ili bošnjački član Predsjedništva. Zaključuje, Marković da se ovim „Kako ne mogu politički predstavnici samo

jednog konstitutivnog naroda reći šta je vitalni interes entiteta, jasno je da se ovom odredbom željela obezbijediti zaštita vitalnih interesa konstitutivnih naroda.“ (Marković,2010:2017).

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine (kolektivni šef države), nosilac je izvršne vlasti, u okviru institucija BiH, naime, prema Ustavnim ovlaštenjima ( član V tačka 3.) nadležan je za: vođenje spoljne politike; imenovanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercegovine, pri čemu najviše dvije trećine mogu dolaziti sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine; predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim i evropskim institucijama i organizacijama i traženje članstva u onim organizacijama i institucijama čiji Bosna i Hercegovina nije član; vođenje pregovora za zaključenje međunarodnih ugovora, otkazivanje i, uz saglasnost Parlamentarne skupštine, njihovo ratifikovanje; izvršavanje odluka Parlamentarne skupštine; predlaganje budžeta institucija Bosne i Hercegovine, uz preporuku Savjeta ministara; podnošenje izvještaja o rashodima Parlamentarnoj skupštini na njen zahtjev, a najmanje jednom godišnje; koordinacija, prema potrebi, sa međunarodnim i nevladinim organizacijama u Bosni i Hercegovini. Pored ovih nabrojanih „Ustav ostavlja mogućnost da u nadležnosti Predsjedništva budu i drugi poslovi“ (Marković,2010:221), nadalje osim toga, Kasim Trnka konstatuje da „Parlamentarna skupština može određena ovlaštenja prenijeti na Predsjedništvo BiH. I entiteti mogu pristati da Predsjedništvo preume neke funkcije i poslove iz njihove nadležnosti“ (Trnka,2006:312). Prema Goranu Mrkoviću „Spisak nadležnosti Predsjedništva ukazuje da je to institucija sa značajnom političkom moći, koja obavlja određene poslove koji tradicionalno nisu u nadležnosti šefa države“ (Marković,2010:220). Neki autori imaju suprotna mišljenja da „Nadležnosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine obuhvaćaju uobičajene ovlasti i dužnosti koje pripadaju šefu države u sustavima diobe vlasti“ (Miljko, 2006: 269). Predsjedništvo BiH je stvarni nosilac izvršne vlasti, sa znatnim uticajem na vršenje zakonodavne vlasti „U celokupnoj strukturi vlasti na nivou Bosne i Hercegovine, mada se Parlamentarna skupština, uz sva ograničenja, pojavljuje kao nosilac zakonodavne vlasti, Predsedništvo, iako po pretpostavci deo izvršne vlasti, jeste organ sa najozbiljnijom političkom moći“ (Fira, 2002: 92).

Prema već navedenom, nadležnosti Predsjedništva Bosne i Hercgovine, su značajne za instituciju šefa države u sistemu vlasti, koji nema karakteristike čistog predsjedničkog sistema. Naime, neposredan izbor članova Predsjedništva BiH predstavlja mogućnosti problema da jednog od članova Predsjedništva izaberu birači koji ne pripadaju konstitutivnom narodu. Nadalje, treba naći rješenje oko izbora članova Predsjedništva jer već postojeći način

izbora nije usklađen sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i slobodama. Šef države treba istovremeno biti predstavnik svih građana/ki i naroda. Kao moguće rješenje za taj problem, mnogi smatraju da bi upravo šef države trebao biti biran posredno, odnosno koga bi birali poslanici i delegati u oba doma Parlamentarne Skupštine Bosne i Hercegovine.

#### **4.4. Pravosudni sistem Bosne i Hercegovine**

Predstavnici naroda, budući da, im građani neposredno daju glas na izborima, uživaju najveću važnost, pa predstavljaju posebnu granu vlasti koju nazivamo zakonodavna vlast. Organi koje zakonodavna vlast bira čine izvršnu vlast, koja se koncentriра u organu koji uobičajeno nazivamo vlada ili, kako je to slučaj u Bosni i Hercegovini i nekim drugim zemljama, vijeće ministara. Zato većina demokratskih zemalja svijeta nastoji da probleme kao što su rješavanje sporova među građanima i organima vlasti, povjerava posebnoj grani vlasti koja se naziva sudska vlast, odnosno pravosuđe. Sudstvo prestavlja samostalnu cjelinu, čiji je zadatak rješavanje sporova koji nastanu u primjeni prava. „Pojam pravosuđe u užem smislu podrazumijeva samo sudove i tužilaštva“ (Hogić, 2014), dok „u najširem smislu, pravosudni sistem Bosne i Hercegovine je termin koji označava ukupnost institucija koje u najširem smislu imaju veze sa funkcijom rješavanja pravnih sporova na određenom području“ (Smailagić, Keranovic, 2009:234). Kao pojam, pravna država se može široko tumačiti i u tom smislu predstavlja pravno-filozofski pojam koji se ne može precizno definisati. Ipak, pravna država je moderna država „prema modernoj pravnoj teoriji, elementi pravne države su: „vladavina općih, racionalnih i neretroaktivnih normi, podjela vlasti sa primatom zakonodavstva i nezavisnim sudstvom, politički pluralizam, nepovredivost ljudskih prava, pretpostavka slobode na strani individue, funkcioniranje državnog sistema kroz mehanizam ustanova, odgovornost i kontrola državnog djelovanja vlasti i doziranje svakog oblika državne moći, primarno, instrumentima prava.“ (Šarčević, 1989: 444). Naime, „svaka vlast mora obnašati prema pravnim procedurama, načelima i ograničenjima i u kojoj svaki građanin u slučaju kršenja njegovih prava ima na raspolaganju pravna sredstva obrane protiv svih drugih subjekata prava bez obzira na njihov društveni položaj i moć.“ (Pravni leksikon, 2007: 1190).

„Okončanjem sukoba u Bosni i Hercegovini 1995. godine ostvaren je osnovni preduvjet izgradnje demokratskog društva i pravne države koja svojim institucijama jamči, između ostalih, pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim predmetima. Sve

postojeće institucije zajedno – ma koliko da je njihov broj danas jako veliki – ne mogu nadomjestiti ulogu pravne države u zaštiti ljudskih prava“ (Sadiković, 2003: 185). Sudski sistem u Bosni i Hercegovini organiziran je kroz složenu mrežu osnovnih (u Federaciji BiH općinskih), kantonalnih (u Republici Srpskoj okružnih), entitetskih i državnih sudova. Koji će sud suditi u određenoj pravnoj stvari (sporu) zavisi od toga da li ima pravo da u njoj postupa, odnosno da li stranke kod tog suda mogu tražiti zaštitu svojih prava. Sudovi u BiH su organizirani kroz složenu mrežu osnovnih, kantonalnih, entitetskih i državnih sudova. Članom III Ustava BiH određeno je da zakoni BiH, ustavi i zakoni entiteta moraju biti u skladu sa Ustavom BiH. Na nivou BiH postoje i Sud BiH i Ustavni sud BiH. „Ustavni sud BiH ima samostalan i nezavisan položaj. To je organ državne vlasti koji uživa visoki ugled i predstavlja najviši pravni autoritet“ (Trnka, 2006:365). U Bosni i Hercegovini postoje tri Ustavna suda, dva su entitetska i jedan je državni. Budući da Ustav BiH navodi veoma dugačku listu prava koja se jamče iz liste međunarodnih ugovora navedenih u Aneksu uz Ustav, iz toga slijedi da građani na praktično svaku odluku bilo kojeg suda u BiH mogu podnijeti apelaciju Ustavnom sudu.<sup>40</sup>

Općenito govoreći, ministarstva su „organi uprave koja obavljaju upravne i stručne poslove iz nadležnosti BiH u jednom ili više srodnih područja u kojima u cjelini, ili zakonom odnosno drugim propisom određenom obimu, neposredno obespečuju primjenu zakona i drugih propisa i odgovaraju za njihovo izvršavanje“ (*Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine*). Naime, Ministarstvo pravde na državnom nivou obavlja tzv. „pravosudnu upravu“. Smatra Pobrić da „Preduvjeti postojanja ustavnog sudstva u jednoj državi sadržani su u hijerarhijskom odnosu pravnih normi, na čijem vrhu se nalaze ustavne odredbe uokvirene u krute ustave, i političkoj proklamaciji ljudskih prava i sloboda. Kontrola ustavnosti zakona neophodna je iz razloga očuvanja prvenstva ustavotvorne vlasti u odnosu na ostale vlasti, kao i očuvanje posebnih poredaka u federalno uređenoj državi. Može se zaključiti da je značaj ustavnog sudstva u tome što mu je povjereno da štiti suštinu ustavnog poretku i ustavnog prava“ (Pobrić, 2000: 467). Ustavni sud Bosne i Hercegovine čini devet članova, od kojih četiri iz entiteta Federacije BiH izabrana od strane Parlamenta FBiH, tri člana iz entiteta Republike Srpske izabrana od strane Narodne Skupštine RS-a i tri člana koje bira predsjednik Europskog suda za ljudska prava uz konsultacije s Predsjedništvom BiH. Prema svemu „Sudije Ustavnog suda uživaju imunitet. Postoji

<sup>40</sup> Evropskom sudu za ljudska prava u Strasbourg u građani se mogu obratiti kada iscrpe sva pravna sredstva domaćeg pravosudnog sistema.

inkompatibilnost funkcije sudije sa članstvom u političkoj stranci, kao i sa obavljanjem funkcija u zakonodavnoj, izvršnoj i sudske vlasti, kao i sa svakom drugom funkcijom koja može utjecati na nepristrasnost sudije“ (Trnka,2006:366). Imajući u vidu ustavni koncept zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, te karakter i nadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nema sumnje da je on veoma značajna i specifična institucija Bosne i Hercegovine.

Nadležnosti, organizacija i struktura Suda Bosne i Hercegovine su regulisani Zakonom o Sudu Bosne i Hercegovine. Sud BiH<sup>41</sup> je redovni sud na nivou države Bosne i Hercegovine osnovan s ciljem obezbjeđenja sudske zaštite u stvarima koje, prema Ustavu BiH, spadaju u nadležnost Bosne i Hercegovine, ali sa ograničenim djelovanjem na entitetske sudove. Osnovna svrha Suda BiH jeste efikasno ostvarivanje nadležnosti BiH, poštivanje ljudskih prava<sup>42</sup> i vladavine zakona na teritoriju BiH. Tri nadležnosti Suda BiH su : krivična, upravna i apelaciona. Zakon o Visokom sudsakom i tužilačkom vijeću (VSTV) propisuje, da je VSTV nezavisan i samostalan organ, koji ima zadatak da osigura nezavisno, nepristrano i profesionalno pravosuđe. Jedan od osnovnih zadataka VSTV-a je izbor i imenovanje sudaca i tužilaca u BiH. Prevladava mišljenje, da je se VSTV u velikoj mjeri udaljilo od pravosuđa u BiH i da ne štiti društvenu ulogu pravosuđa.

---

<sup>41</sup> Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, koji je nametnut odlukom Visokog predstavnika, usvojila je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na sjednici Doma naroda, održanoj 25.06.2002. godine i sjednici Zastupničkog doma održanoj 03.07.2002. godine. To je bilo neophodno učiniti kako bi se osiguralo provođenje nadležnosti države Bosne i Hercegovine, poštivanje ljudskih prava i vladavine zakona na njenoj teritoriji. <http://www.sudbih.gov.ba/stranica/86/pregled> pristupljeno: 09.05.2020.

<sup>42</sup> Član 1 „(1) Ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine je nezavisna institucija uspostavljena u cilju promoviranja dobre uprave i vladavina prava, zaštite i sloboda fizičkih i pravnih lica, kako je garantirano posebno Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim sporazumima, koji se nalaze u dodatku tog Ustava, koja će s tim u vezi nadgledati aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine, njenih entiteta i Brčko Distrikta, u skladu sa odredbama ovog zakona. <https://www.paragraf.ba/propisi/bih/zakon-o-ombudsmenu-za-ljudska-prava-bosne-i-hercegovine.html> pristupljeno: 09.05.2020.

## **5. DEMOKRATSKA KONSTITUCIONALIZACIJA BOSNE I HERCEGOVINE**

### **5.1. Ljudska prava i slobode**

Temeljna odrednica pojma ljudskih prava jeste pojam urođenog dostojanstva svih ljudskih bića, koji je potvrđen i u Preambuli Povelje Ujedinjenih naroda iz 1945. godine gdje se kaže da su narodi koji osnivaju ovu organizaciju odlučni da „ponovo potvrde vjeru u osnovna prava čovjeka, u dostojanstvo i vrijednost čovjeka“ (preamble povelje Ujedinjenih naroda). Naime, svi smo rođeni slobodni i jednaki, ljudska prava su univerzalna, odnosno pripadaju svakom čovjeku pojedincu. „Sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima. Ona su obdarena razumom i sviješću te trebaju jedna prema drugima postupati u duhu bratstva.“ (Opća deklaracija o ljudskim pravima, čl. 1.). Smatra Kasim Trnka da se pojava i razvoj „ideje konstitucionalizma, ustava i ustavnosti u svijetu najuže su povezani sa sazrjevanjem svijesti i uspostavljanjem garancije određenog nivoa ljudskih sloboda i prava. Početna i osnovna funkcija ustava zapravo se i sastojala u garantovanju određenog kodeksa ljudskih sloboda i prava i, istovremeno, u ograničavanju javne, odnosno državne vlasti da ne zalazi u tu sferu“ (Trnka,2006:111).

Prema navedenom stvorene su temeljne pretpostavke za uspostavljanje demokratije i pravne države. Sistem i razvoj ljudskih prava je dinamički proces, razlikujemo različite kategorije ljudskih prava: kulturna, politička, građanska, ekomska i socijalna. Osobna ljudska prava: pravo na život, pravo na slobodan razvoj osobe. Politička i građanska prava: pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, pravo na slobodu informiranja, pravo na neometano sudjelovanje u političkom životu. Socijalna, ekomska i kulturna prava: pravo na obrazovanje, pravo na socijalnu sigurnost, poštenu naknadu za rad, odgovarajući standard života i zdravlje. Okvir koncepta ljudskih prava čini tzv. *Zakonik o ljudskim pravima* ("Bill on Human Rights") kojeg čine Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda iz 1948. godine, Međunarodni ugovor o građanskim i političkim pravima iz 1966. (ICCPR) i Međunarodni ugovor o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine (ICESCR). Ljudska prava i slobode<sup>43</sup> su najznačajniji elementi pravne države koja preferira

---

<sup>43</sup> Neki od najznačajnijih dokumenata o ljudskim pravima (kolektivna prava) -pravo na ravnopravnost naroda, -pravo na razvoj, -pravo na mir, -pravo na zdravu okolinu Opća deklaracija o ljudskim pravima Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

vladavinu prava, kojim se oblikuje demokratski poredak. Smatra Turkušić da „demokratski karakter ustavnog uređenja cijeni se po stepenu ostvarivanja i garancijama ljudskih prava i osnovnih sloboda“ (Turkušić,2009:87).

Prema tome, ljudska prava i slobode su vrijednosno jezgro svakog demokratskog ustava. Kada govorimo o Bosni i Hercegovini, Ustavom Bosne i Hercegovine na specifičan način se garantuje zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda. U preambuli Ustava utvrđeno je da njeni konstitutivni narodi, zajedno sa Ostalima, i građani Bosne i Hercegovine, utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine „inspirisani Univerzalnom Deklaracijom o ljudskim pravima, Međunarodnim paktovima o građanskim i političkim pravima, odnosno, o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i Deklaracijom o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, kao i drugim instrumentima za ljudska prava“ (Ustav Bosne i Hercegovine, preambula, paragraf 7). U članu II. Ustava Bosne i Hercegovine, koji nosi naziv Ljudska prava ii osnovne slobode, utvrđena je obaveza Bosne i Hercegovine i oba entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, da osiguraju najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda (član II/1.).

## **5.2. Zaštita individualnih građanskih, političkih prava i sloboda**

„Izraz „građanska“ prava i slobode obuhvata dio ljudskih prava i sloboda koji su uslovjeni građanskim statusom određene osobe naspram države“ (Ademović,2012:214). Drugim riječima, građanska prava i slobode pripadaju samo državljanima (građanima) jedne države, a ne svima osobama. U domenu ustavnog prava „ljudskim i građanskim pravima utvrđuje se pravni položaj pojedinca (čovjeka) prema državnoj vlasti“ (Pobrić,2000:376). Građanska prava su zakonski regulirana prava, koja jedna država ustupa svojim građanima. Prema sferi zaštite, ljudska prava i slobode mogu se podijeliti na : slobodarska prava, politička, socijalna prava, ekonomski i kulturna, dok prema nosiocu (subjektu) zaštite, pripadaju ljudska prava i građanska, ili individualna (pojedinačna) ili kolektivna (grupna) prava. U pravnoj teoriji različite su klasifikacije, smatra Pobrić da „iako je osnovni pravac razmišljanja o ljudskim pravima takav da podrazumijeva da su ta prava prvenstveno prava pojedinaca, međutim, politička i društvena zbilja pokazali su da čovjek ne može da realizira

---

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena Konvencija o pravima djeteta

svoja individualna prava, a da pri tome pripada nekoj obespravljenoj društvenoj grupi“ (Pobrić,2000:386). Građanska prava, u demokratskim državama uključuje na primjer pravo pojedinca na aktivno i pasivno biračko pravo, pravo izlaska na referendum. Budući da, individualna prava pripadaju pojedincima bez obzira na to da li pripadaju određenoj skupini ili zajednici. Ustavi garantuju prava i slobode čovjeku i građaninu zato „Ustav BiH prvenstveno obavezuje institucije BiH i oba entiteta da osiguraju najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda“ (član II tačka 1.). To znači da su državni organi najodgovorniji za poštivanje i zaštitu ljudskih prava, odnosno „svi državni organi, zakonodavni, izvršni i sudski, od opštine preko kantona i entiteta do institucija BiH, dužni da u cijelosti osiguraju one slobode i prava koji su izričito navedni u Ustavu kao i one sadržane u međunarodnim dokumentima navedenim u Aneksu 1. na Ustav BiH“ (Trnka,2006:164). U Aneksu 6. Mirovnog sporazuma za BiH, govori se o institucijama za zaštitu ljudskih prava koje su uspostavljene ovim sporazumom, „Ustav BiH se poziva na ovaj aneks i time njegove odredbe dobivaju značaj i snagu ustavnih odredaba“ (Trnka,2006:164). To su: Ombudsmen<sup>44</sup> i Dom za ljudska prava, s tim u vezi, Dom za ljudska prava<sup>45</sup> projektovan je kao privremena institucija čiji je bio zadatak da sanira najgrublje povrede ljudskih prava u postkonfliktnom periodu, prestala je sa radom 2002.godine. Komisiju za ljudska prava čine ove dvije predhodno navedene institucije.

U (Preamble Ustava Bosne i Hercegovine) je navedeno „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici sa ostalima) i građani Bosne i Hercegovine [...]. Prema navedenom se kolektivna prava stavljuju na prvo mjesto, odnosno, daje im se primat u odnosu na individualna prava u sistemu ljudskih prava u Bosni i Hercegovini.

Naime, Pitanje razlike između konstitutivnih naroda i „ostalih“ dolazi do izražaja u domenu političkih prava i sloboda. Dakle, politička prava i slobode pripadaju, kako je naprijed navedeno, građaninu, državljanu Bosne i Hercegovine, bez obzira u kojem njenom entitetu živi pod jednakim uvjetima i bez diskriminacije po bilo kojem osnovu. Država i oba njena entiteta imaju obavezu da omoguće uživanje i zaštitu prava. Drugim riječima, pripadnici

<sup>44</sup> „Ombudsmen“ kao riječ na švedskom jeziku znači zastupnik, predstavnik ili povjerenik. Institucija ombudsmana, kakva je poznata u demokratskim sistemima, kod nas je prvi put Ustavom Federacije BiH, odnosno Vašingtonskim sporazumom iz 1994.godine. Aneksom 6. Mirovnog sporazuma za BiH iz 1995.godine ova institucija je uvedena na nivou BiH. Tako, danas ova institucija postoji u okviru institucija BiH, kao institucija Federacije BiH i na nivou Republike Srpske s tom razlikom što u ovome entitetu ona ne predstavlja kategoriju, nego je mnogo kasnije, pod pritiskom međunarodne zajednice, uspostavljena zakonom. (Trnka,2006:165).

<sup>45</sup> Ova institucija je imala kompetencije suda koji se isključivo bavio zaštitom ljudskih prava na području cijele BiH. Isto:167.

ostalih etničkih skupina nemaju šansu da budu izabrani kao delegati u Dom naroda, dakle, nemaju šansu da budu politički predstavljeni, te su na taj način diskriminisani po osnovu etničke pripadnosti, iako po Ustavu BiH (Član II/ 4.) govori o nediskriminaciji „Uživanje prava i sloboda, predviđenih ovim članom ili međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu i ovog Ustava, obezbeđeno je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što su pol, rasa, boja, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno i socijalno porijeklo ili povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status“ Budući da, na ovaj način u Ustavu Bosne i Hercegovine potvrđeno je načelo o međusobnoj uvjetovanosti demokratije i ljudskih prava „odnos u kojem se demokracija pojavljuje kao jedno od ljudskih prava, a istovremeno samo demokratska država može osigurati poštovanje ljudskih prava“ (Bakšić-Muftić, 2002: 321). Politička prava omogućuju građanima da učestvuje u političkom, javnom životu, posredno ili neposredno preko izabralih predstavnika. Pod klasična politička prava spadaju: aktivno i pasivno biračko pravo, preko kojih građani/ke ostavaju svoju političku volju (ostvaruje se u parlamentima), na demokratskim, povremenim, općim, jednakim i tajnim izborima. Nadalje, opisujući proceduru rada oba doma Parlamenta, Predstavničkog doma i Doma naroda, Ustav Bosne i Hercegovine priznaje jedino bošnjačke, hrvatske i srpske (vitalne) etničke interese kao legitimne političke interese, dok su svi ostali isključeni. Što potvrđuje, ustavnom odredbom iz (člana IV stav 1.) Ustava Bosne i Hercegovine (izbor poslanika u Dom naroda) određeno je „Dom naroda se sastoji od 15 delegata od kojih su dvije trećine iz Federacije Bosne i Hercegovine (uključujući 5 Hrvata i 5 Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba)“. Pored toga, prisutna je i diskriminacija unutar članova iste etničke grupe, na osnovu teritorijalne pripadnosti.

### **5.3. Bosna i Hercegovina i proces integracija u Evropsku Uniju**

Strateški prioritet Bosne i Hercegovine je članstvo u Evropskoj uniji. Osnovni pravci i aktivnosti vanjske politike Bosne i Hercegovine podrazumijevaju dalje približavanje i institucionalizaciju odnosa sa Evropskom unijom u skladu sa Procesom stabilizacije i pridruživanja. Izgradnja i jačanje institucija vlasti i civilnog društva (modernog društva) od velikog su značaja za procese u BiH. Evropska Unija (European Union-EU) „je regionalna organizacija evropskih država, tvorevina sui generis, izrasla iz Evropske zajednice na

osnovama Ugovora o Evropskoj uniji iz Maastrichta 7. februara 1992.godine, koji je stupio na snagu 1.novembra 1993.godine. Evropska unija predstavlja nadnacionalnu zajednicu evropskih država, nastala kao rezultat procesa saradnje i integracije koji je počeo pedesetih godina 20. vijeka, s ciljem zajedničkog promicanja mira i prosperiteta, te ekonomске, političke, kulturne i ukupne društvene saradnje“ (Halilović,2013:17). Evropska Unija, kao nezavisnu i suverenu državu Bosnu i Hercegovinu, priznala je 1992.godine. Bilo koja evropska država može podnijeti zahtjev za prijem u članstvo EU ako poštuje principe slobode, demokratije, ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i vladavinu zakona. Pridruživanje, naime, može uslijediti jedino ako država koja je podnijela zahtjev ispuni sve kriterije pridruživanja, poznate kao Kriteriji iz Kopenhagena. Ti kriteriji, koje je utvrdilo Evropsko vijeće u Kopenhagenu 1993. a dopunilo Evropsko vijeće u Madridu 1995. godine su sljedeći:

- politički stabilne institucije koje garantiraju demokratiju, vladavinu zakona, poštivanje ljudskih prava, te prava i zaštitu manjina;
- ekonomski funkcionalna tržišna ekonomija i kapaciteti koji su sposobni da se izbore s konkurencijom i uslovima koji vladaju na tržištu EU;
- sposobnost da se preuzmu obaveze koje proizilaze iz članstva, uključujući posvećenost političkim, ekonomskim i monetarnim ciljevima EU;
- usvajanje evropske pravne tečevine (acquis communautaire) i njeno efikasno provođenje kroz odgovarajuće administrativne i pravosudne strukture.<sup>46</sup>

Uostalom, „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja novu generaciju ugovorenih odnosa između Evropske unije i zemalja jugoistočne Europe i pravni je osnov cijelog Procesa stabilizacije i pridruživanja“ (Halilović,2013:168).

Bosna i Hercegovina ima zadatak da pripremi plan provođenja SSP-a, koji će zajedno sa prioritetima iz Evropskog partnerstva u okviru Strategije integriranja BiH u EU činiti program integriranja BiH u EU. Presudno je učešće Parlamentarne skupštine BiH u nadgledanju procesa ispunjenja obaveza BiH koje proizlaze iz SSP-a, a zatim i usklađivanje zakonodavstva. Proces evropskih integracija zahtjeva sveobuhvatno prilagođavanje politika, institucionalnog okvira i pravnog sistema s ciljem dostizanja evropskih standarda u svim oblastima. Nadalje, proces pravne harmonizacije i prihvatanja evropskih standarda

---

<sup>46</sup> <https://www.parlament.ba/Content/Read/125?title=Put-do-%C4%8Dlanstva-u-Evropskoj-uniji,pristupljeno:> 11.05.2020.godine.

podrazumijeva opsežne unutrašnje reforme, opću konsolidaciju sistema, snažniji privredni razvoj i intenzivnije vanjsko-političko djelovanje u oblastima koje utiču na dinamiku odnosa Bosne i Hercegovine i Evropske unije.

#### **5.4. Izazovi konstitucionalne demokratije u Bosni i Hercegovini**

Imajući u vidu kopenhagenske i madridski kriterij, neophodna je kraća analiza problema kroz prizmu prioritetnih reformi čija je realizacija do sada u BiH izostala. Budući da, Bosna i Hercegovina je potpisnica brojnih međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima, te je dužna provoditi aktivnosti na ispunjavanj obaveza koje iz njih proizilaze. Antidiskriminacijska klauzula je sastavni dio svih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, zatim nekoliko međunarodnih ugovora o ljudskim pravima direktno je ugrađeno u pravni sistem BiH putem Aneks VI (koji se odnosi na ljudska prava u BiH). Ozbiljna namjera, Bosne i Hercegovine je da postane članica EU, ali važno je napomenuti da je to članstvo uslovljeno usvajanjem zakonodavstva o zaštiti od diskriminacije i njegovim potpunim uskladištanjem s *acquisom*<sup>47</sup>. Naime, u jedinstvenom i složenom sistemu, Bosna i Hercegovina je postala prva država za koju je Evropski sud za ljudska prava utvrdio da krši Protokol<sup>48</sup>, i to u predmetu Sejdić i Finci BiH<sup>49</sup>. Čuveni slučaj Sejdić – Finci<sup>50</sup>, već godinama ključno neriješeno političko pitanje u Bosni i Hercegovini, postalo je simbol romske političke pozicije, bolje reći ugroženosti u zemlji. Uprkos odluci Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, kojom je Bosna i Hercegovina dužna da ukine diskriminirajuće odredbe Ustava, jedan od dvojice apelanata pred sudom u Strazburu, Dervo Sejdić, svjestan je da će proći još čitav niz godina, ako uopšte nekad dođe do toga, da neko iz njegovog naroda bude u poziciji da se kandiduje za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Međutim, i nakon odluke Evropskog suda za ljudska prava, bosanskohercegovački političari nisu ukinuli status građana drugog reda za Jevreje i Rome. Prema statističkim podacima procjenjuje se da 400,000<sup>51</sup> građana BiH, što je

<sup>47</sup> Direktive Vijeća Evrope koje govore o punom poštivanju načela nediskriminacije su: Direktiva o rasnoj jednakosti (2000/43/EZ), Direktiva o rođnoj ravnopravnosti na tržištu rada (2006/54/EZ) i Direktiva o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (2000/78/EZ).

<sup>48</sup> BiH je ratificirala Protokol br.12 uz Evropsku konvenciju, proširivši time obavezu države da, i putem domaćeg zakonodavstva, zabrani diskriminaciju u uživanju bilo kojeg prava. (procjena rada institucija BiH u borbi protiv diskriminacije) preuzeto 14.05.2020.godine

<sup>49</sup> Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (GC), br.27996/06 i 34836/06, 22decembar 2009.godine.

<sup>50</sup> <http://ba.n1info.com/Vijesti/a285834/Slucaj-Sejdic-Finci.html> pristupljeno: 16.05.2020.godine.

<sup>51</sup> Izvještaj Vijeća nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine o položaju nacionalnih manjina 2010.-2015.

procentualno oko 12% stanovništva, se ne može kandidirati za funkciju predsjednika ili člana parlamenta zbog svoje vjere, etničke pripadnosti ili mesta prebivališta.

Ustav Bosne i Hercegovine, kojeg su napisali evropski i američki eksperti kao dio Dejtonskog mirovnog sporazuma kojim je 1995. godine zaustavljen rat u BiH, privilegira tri glavne etničke grupe (Bošnjake, Srbe i Hrvate), i naziva ih „konstitutivnim“ narodima. Nadalje, kada je riječ o nacionalnim manjinama u Bosni i Hercegovini kojih je sedamnaest (17.), među kojima su Romi i Jevreji, prema Ustavu BiH koji ih naziva „Ostalim“, te im uskraćuje pravo da se kandidiraju za već navedene funkcije. Prema mišljenju struke, Međunarodna zajednica uključujući Sjedinjene Države, Ujedinjeno Kraljevstvo, Njemačku i Francusku, koja je sudjelovala u kreiranju Dejtonskog mirovnog sporazuma i diskriminatorskog ustava, ima odgovornost da nastavi tražiti rješenja i treba izvršiti pritisak na bosanskohercegovačke političare, kako bi prekinuli diskriminaciju (navodi se iz Human Rights Watch-a).

## **5.5. Budućnost konstitucionalne demokratije u Bosni i Hercegovini**

Budući da, Bosna i Hercegovina bez demokratizacije i modernizacije ustavnog uređenja ne može računati na dugoročniju stabilizaciju niti na brži materijalni i društveni razvoj. Ljudsko društvo kroz historiju suočavalo se sa mnogim problemima „sva ljudska društva kao heterogene cjeline politički organizirane u države se u svom historijskom razvoju kontinuirano suočavaju sa problemima političke organizacije vlasti“ (Sadiković, 2019:103). U konkretnom slučaju BiH, vodeće političke snage su podijeljene kada je u pitanju ne samo potreba ustavnih reformi, nego i njihov domet. Međutim, Etnička teritorijalizacija i ustavni mehanizmi blokade parlamentarnog odlučivanja, stvaraju dodatni problem bosanskohercegovačkom društvu, koje teži za političkom voljom za rješavanje spornih problema, kako bi se razvila demokratska ustavnost. Naime, na svim poslijeratnim izborima najveći broj glasova birači daju vodećim nacionalnim političkim strankama. Legitimitet javne vlasti u Bosni i Hercegovini, trebao bi da proizilazi iz : efikasnog ostvarivanja i zaštite standarda ljudskih prava. Princip ostvarivanja narodnih suvereniteta i kao mesta ishodišta i opravdanja javne vlasti u BiH, organizacija državne vlasti na svim nivoima čija bi pozicija bila usklađivanje sa Evropskom praksom, dok bi legalitet vlasti u BiH trebao bi da proizilazi iz ustavnosti i zakonitosti, zatim, parlamentarne kontrole izvršne vlasti itd., Smatra profesor

Elmir Sadiković da „situiranjem konstitucionalnih elemenata fundamentalnih vrijednosti liberalne demokratije na kojima je utemeljena Evropska unija i njene države članice, nasuprot konceptima masovne antiliberalne kolektivne mobilizacije, etno-nacionalnog ekskluzivizma koji isčekuje građansko iz sfere političkog ili neolioberalnog iz nacionalizma koji negira etnički kao važan identitet moguće je postupno redefinirati zajednički poitički identitet za sve građane i narode Bosne i Hercegovine“ (Sadiković, 2019:103).

Uspostavljanje ustavnog uređenja u skladu sa najvišim demokratskim standardima u najboljem je interesu svih građana Bosne i Hercegovine. Međutim, demokratski procesi u svakom društvu podrazumijevaju sposobnost strpljivog građenja kompromisa između nosilaca različitih interesa. U Bosni i Hercegovini, s obzirom na dominaciju nacionalnih interesa tri konstitutivna naroda u ustavnom sistemu, ključni kompromisi se moraju postizati između vodećih nacionalnih političkih elita. Ključne promjene koje bi značile za Ustavnost BiH, jeste prvenstveno usaglašavanje Ustava BiH sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, jer u ustavnom rješenju BiH očigledna je diskriminacija građana koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici tri konstitutivna naroda, kao i drugih rješenja koja dovode u pitanje izborni legitimitet pojedinih nosilaca javne vlasti. Nadalje, Neophodnu konstitucionalizaciju već postignutih reformi u oblasti sistema odbrane, pravosudnog sistema, sistema oporezivanja, obavještajno-sigurnosnih službi i drugih važnijih pitanja koja su, umjesto ustavom, uređena zakonima. Kreatori mirovnog sporazuma moraju naći načina da pomognu u ispravljanju nedostataka ustavnog uređenja BiH koje su kreirali.

## ZAKLJUČAK

Kroz analizu rada, studija je potvrdila generalnu hipotezu a to da demokratska konstitucionalizacija Bosne i Hercegovine prepostavlja institucionalizaciju primarnosti zaštite individualnih političkih sloboda u odnosu na kolektivna etnička prava.

Kroz rad smo analizirali prirodu političkog sistema Bosne i Hercegovine, ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, te koji su to nedostaci legislative. Detaljnom analizom rada uvidjeli smo da se od unutrašnje transformacije koju je pretrpjela Bosna i Hercegovina od samog potpisivanja Deytonskog mirovnog sporazuma, te sve do danas postoje različita shvaćanja unutrašnjeg/državnog uređenja i političkog sistema. Dakle, Bosna i Hercegovina nije klasična federacija, jer entiteti nemaju status države. Deytonskim mirovnim sporazumom formirana je demokratska složena i decentralizirana država BiH, gdje je odlučujući faktor bio nacionalni interes. U vezi s tim, analizom ustavnih odredaba dolazimo do zaključka da se radi o jednoj posebnoj vrsti modela podjele vlasti, u osnovi je prihvaćena podjela vlasti na sudsku, zakonodavnu i izvršnu. Ustavne reforme u BiH su opisivane tako da postoji potreba cjelovite ustavne refome, koja bi otklonila protivrječnosti između pojedinih ustavnih normi, uskladila ustavna rješenja i učinila ih preciznim. Također, struka smatra da je neophodna dosljednija primjena Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, sa primjerom za način u izboru članova Doma naroda, Parlamentarne skupštine i Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Građanska prava su zakonski regulisana prava, koja jedna država ustupa svojim građanima.

Liberalna teorija društvene pravde, počiva na principu jednakosti pojedinca, demokratija u XXI stoljeću, kao teorijski fenomen ne bi smjela da se poima parcijalno niti sprovodi u društvenoj praksi djelimično. U Bosni i Hercegovini, državni organi vlasti trebaju poduzeti sve neophodne mjere kojima će se svim građanima omogućiti da slobodno stvaraju vlastitu volju, odnosno, da se građani gledaju kao individue te kao takve da ostvaruju svoja prava. Postizanje slobodno izražene volje nemoguće je ukoliko se ne izmjene odredbe koje se odnose na ostvarivanje pasivnog biračkog prava. Tako da, potvrđujemo pomoćnu hipotezu da ustavna konstitucija Bosne i Hercegovine nije utemeljena na osnovnim vrijednostima liberalnih demokratija. Zaista u BiH je potrebno jačanje liberalnog pristupa zasnovanog na pojedincu, jer realizacija pasivnog biračkog prava ne može ovisiti o pripadnosti određenoj etničkoj grupi.

Nadalje, analizom rada uvidjeli smo da postoje različite klasifikacije u pravnoj teoriji građanskih prava. Samim tim da građansko pravo u demokratskim državama uključuje na primjer pravo pojedinaca na aktivno i pasivno biračko pravo, pravo izlaska na referendum i sl. Budući da, individualna prava pripadaju pojedincu bez obzira da li pojedinac pripada određenoj skupini ili zajednici. Zatim vidljiva je razlika između konstitutivnih naroda i ostalih, dolazi do izražaja u domenu političkih prava i sloboda. U preambuli Ustava Bosne i Hercegovine kolektivna prava stavlja se na prvo mjesto te samim tim daje im se primat u odnosu na individualna prava u sistemlju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. Međutim, Evropska Unija temelji se na vrijednostima poštivanja dostojanstva, sloboda, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava uključujući prava manjina, kako je navedeno u Članu 2. Ugovora o Evropskoj Uniji. Na taj način smo potvrdili pomoćnu hipotezu da zaštita individualnih građanskih političkih prava i sloboda je uslov za integraciju BiH u EU. Poznato je da bilo koja evropska država može podnijeti zahtjev za prijem u članstvo u EU ako poštuje principe slobode, demokratije ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao vladavine zakona.

Također kroz rad potvrđujemo i treću pomoćnu hipotezu da bosanskohercegovačko, kao etnički heterogeno društvo zahtjeva odgovarajuće mehanizme institucionalne zaštite etničkih prava u sferi političkog.

U radu smo analizirali model konsocijacijske demokratije, koji se nudi kao moguće rješenje za Bosnu i Hercegovinu. Riječ je o modelu uređenja koji se predlaže kod etnički heterogenim, postkonfliktnim podjeljenim društvima. Naime, ona se pokazuje kao najprikladnije rješenje za očuvanje i opstojnost države u duboko segmentiranim društvima. Loš institucionalni dizajn u Bosni i Hercegovini ne uzima na isti način konstitutivne narode. Konsocijacijska demokratija u BiH postoji u većoj mjeri iako za našu državu i nije najbolji mogući izbor. Razlog tome jeste, jer upravo ona osigurava predstavljenost svih kolektiviteta i segmenata u jednoj državi (teoretski), dok bi se u BiH sve svodilo na etnonacionalne kolektivitete. Samim tim, ohrabruje se i etničko glasanje, pa dolazimo do zaključka koja je svrha modela koji služi kao pomoć duboko podjeljenom društvu ?!.

Smatram da bismo trebali biti spremni da budemo precizniji u pogledu reformi koje su neophodne za napredak državi Bosni i Hercegovini.

## LITERATURA

### Knjige:

1. Ademović Nedim, Marko Joseph, Marković Goran, (2012), Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Fondacija Konrad Adenauer e. v. Predstavništvo u BiH, Sarajevo
2. Aristotel (1970), Politika, Kultura, Beograd
3. Arden Lajphart (2003), Modeli Demokratije, Beograd- Podgorica
4. Arnautović, Suad (1996). Izbori u Bosni i Hercegovini '90: Analiza izbornog procesa, Sarajevo: PROMOCULT.
5. Bakšić - Muftić, Jasna (2002). Sistem ljudskih prava. Sarajevo: Fond otvoreno društvo BiH – Pravni centar FOD BiH „Magistrat“, Sarajevo.
6. Biličić, Mijo (2007). Model političkog sustava, Informatologia, 40/2, Rijeka
7. Carl Schmitt, Verfassungslehre, Verlag von Duncker und Humblot, Munchen und Leipzig, 1928.
8. Čavoški, Kosta, Radmila Vasić (2006), Uvod u pravo, Službeni glasnik, Beograd
9. Dahl, Robert 1999, Demokratija i njeni kritičari, prevod - izdavač CID, Podgorica
10. Dmičić, Mile (2007), Federalni elementi ustavnopravnog uređenja Bosne i Hercegovine kaosložene države, Godišnjak Pravnog fakulteta u Banja Luci, br. XXVII – XXVIII, Banja Luka.
11. Đorđević, Jovan (1985), Politički sistem - prilog nauci o čoveku i samoupravljanju, Beograd
12. Fejzić, Elvis (2016). Transformacija upravljanja državom. Srajevo: Fakultet političkih nauka
13. Filandra, Šaćir (2012). Bošnjaci nakon socijalizma. Sarajevo, BZK Preporod
14. Fira, Aleksandar (2002). Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja. Tom 4, Ustavno pravo Bosne i Hercegovine. Novi Sad: SANU – Agencija „Mir“.
15. Filipović, Muhamed (2000), Bio sam Alijin diplomata, Bihać: Delta
16. Halilović, Safet (2013). Evropske Integracije i Bosna i Hercegovina. Sarajevo: Fakultet Političkih nauka
17. Hartwig, Matthias (2007). Mišljenje o nacrtu izmjena Ustava BiH. Heidelberg: Institut za strano javno pravo i međunarodno pravo Max - Planck.
18. Hadžijahić, Muhamed, (2004), Povijest Bosne u IX i X stoljeću, Sarajevo
19. Held, David (1990), Modeli demokratije, školska knjiga, Zagreb

20. Held, David (1997), Demokratija i globalni poredak – Od moderne države ka kosmopolitskoj vladavini, Filip Višnjić, Beograd
21. Heywood, Andrew (2002). Politics, New York: Palgrave.
22. Ibrahimagić, Omer (2001), Dejton - Bosna u Evropi, Pravna suština Dejtona, „Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca“, Sarajevo
23. Imamović, Mustafa (2007), Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak Bosne i Hercegovine od 1878. do 1914., Sarajevo: „Magistrat“ i Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
24. Imamović, Mustafa (1997). Historija Bošnjaka. Sarajevo: Bošnjačka zajednica kulture: „Preporod“.
25. Kapidžić, D., (2019), Multietnička demokracija, Univerzitet u Sarajevu, Fakultet Političkih nauka
26. Kasim I. Begić, Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma, 1997, Sarajevo
27. Kurtćehajić, Suad (2006). Perspektive Bosne i Hercegovine na osnovu rješenja postavljenih
28. Kurtćehajić, Suad, 2017, Pravno - Političko promišljanje o Bosni
29. Kurtćehajić, Suad, 2017., Prilozi za politički sistem Bosne i Hercegovine, Sarajevo
30. Kuzmanović, Rajko (2002). Ustavno pravo. Banja Luka: Pravni fakultet.
31. Kelzen, Hans (2005), O suštini i vrednosti demokratije, Službeni glasnik, Beograd
32. Lijphart, Arend (1992), Demokratija u pluralnim društvima, Zagreb: Globus; školska knjiga
33. Lukić, Radomir D. (1995), Teorija države i prava, Tom 2. Teorija države, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva: BIGZ, Beograd
34. Malcolm, Noel (1995). Povijest Bosne: kratki pregled, Sarajevo-Zagreb: Novi Liber – Dani.
35. Marković, Ratko (2001). Ustavno pravo i političke institucije. Beograd: Službeni glasnik.
36. Mesić, Milan (2006), Multikulturalizam: društveni i teorijski izazovi, Školska knjiga, Zagreb
37. Muhić, Fuad (1998), Teorija države i prava, Magistrat, Sarajevo
38. Pejanović Mirko, Sadiković Elmir (2010), Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini, TKD Šahimpašić, Sarajevo

39. Pejanović Mirko, (2005), Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu, TKD Šahimpašić, Sarajevo
40. Pobrić, Nurko, (2000), Ustavno pravo, Mostar.
41. Sadiković, Elmir, (2019). Subnacionalni konstitucionalizam i demokratija, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevo, Sarajevo
42. Sadiković, Elmir, (2014), Evropa regija - kohezijska politika Evropske Unije i Zapadnog Balkana, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo
43. Savić, Snežana (2005), Osnove prava, Komesgrafika, Banja Luka
44. Savić, Snežana (1999). Republika Srpska poslije Dejtona. Banja Luka: Pravni fakultet.
45. Sokol. S, Smerdel. B, (1998), Ustavno pravo, Zagreb
46. Simović, Miodrag/Dmičić, Mile (2005). Zbirka odluka Ustavnog suda Republike Srpske 1994-2004. Banja Luka: Ustavni sud Republike Srpske.
47. Šolaja, M. (2006), Balkan u transatlanskoj pukotini, Banja Luka: Centar za međunarodne odnose.
48. Tilly, C. (2007). Democracy, New York: Cambridge University Press.
49. Trnka, Kasim et.al. (2008). Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Stanje - komparativna rješenja - prijedlozi. Fondacija Konrad Adenauer, Predstavništvo u Bosni i Hercegovini. Sarajevo.
50. Trnka, Kasim et.al. (2008). Istraživačka studija: Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Radna verzija studije po nalogu Fondacije Konrad Adenauer.
51. Trnka, Kasim, (2006), Ustavno pravo, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo
52. Trnka, Kasim/Miličević, Neđo/Simović, Miodrag/Dmičić, Mile (2004). Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Ustav Republike Srpske, Evropska povelja o lokalnoj samoupavi, komentar. Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva.
53. Vujaklija, Milan (1980). Leksikon stranih reči i izraza, Beograd: Prosveta.
54. Visković, Nikola (1997), Država i pravo – drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Birotehnika, Zagreb
55. Zgodić, Esad (2014), o državama: kritički pojmovnik statologije. Sarajevo: Fakultet političkih nauka.

## Časopisi i zbornici:

1. Gavrić, Saša; Banović,Damir; dr Christina, Krause (ed.), (2009), Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine- izabrani aspekti, Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo
2. Hogić, Nedim (2014), Pravosudni sistem u Bosni i Hercegovini, Fondacija za razvoj medija i civilnog društva „Mediacentar“, str. 5-20.
3. Kurtčehajić, Suad (2006). Perspektive Bosne i Hercegovine na osnovu rješenja postavljenih Dejtonskim sporazumom, u Godišnjak Fakulteta političkih nauka, Sarajevo, 111- 115.
4. Kazazić, Vesna; Omerdić, Dženeta (2019), Elementi demokratije u (post)dejtonskoj Bosni i Hercegovini DHS 2 (8), 311-328.
5. Miljko, Zvonko. (2004). Ustavni poredak i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, Zbornik radova XVII Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, 199 – 207
6. Miljko, Zvonko, Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2006., ISBN 953-169-132-0, str. 215.
7. Ćurak, N. (2006), Okrugli stol I, str.28.
8. Orlović, S. (2008). Klasična i savremena shvatanja demokratije, Fakultet političkih nauka, Godišnjak, str 47-71.
9. Pejanović, Mirko (2006). Struktura i karakteristike razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini 1989-2003. Zbornik: Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini. Sarajevo/Ljubljana: Promocult.
10. Pejanović, Mirko, (2013), Društveno - istorijski razvoj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću - <https://www.ifimes.org/ba/9044>
11. Pužić, Saša (2004), "Multikulturalizam i izazovi posttradicionalne pluralizma - cije", Politička misao, Vol XLI, br. 4, str. 59-71.
12. Plattner, M. F. (2010). Populisam, Pluralism and Liberal Democracy, Journal of Democracy, January, Volume 21, Number 1, str. 81-92.
13. Prof.dr.Konstantin Obradović: Prema Dejtonskom ustavu se treba odnositi pozitivno, u Zborniku: Građani i narod, Sarajevo, 1998. god., str. 57.
14. Prof. dr. sc. Arsen Bačić: Transnational constitutionalism - international and european perspectives Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008., str. 661.- 665.

**Normativno pravni akti:**

1. Amandmani CVI-CXIII na Ustav Republike Srpske, preuzeto 15.05.2020. godine sa [www.narodnaskupstinars.net](http://www.narodnaskupstinars.net)
2. Poslovnik Ustavnog suda Bosne Hercegovine (Službeni glasnik BiH, 2/97, 16/99 i 20/99)
3. Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (Internet prezentacija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, preuzeto: 14.05.2020.godine sa <http://www.parlament.ba/>.)
4. Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH, preuzeto 05.05.2020. godine. sa [http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanski/poslovnik\\_o\\_radu\\_vm\\_b.pdf](http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanski/poslovnik_o_radu_vm_b.pdf),
5. Ustav Republike Srpske, preuzeto 14.05.2020. godine sa [www.narodnaskupstinars](http://www.narodnaskupstinars)
6. Ustav Bosne i Hercegovine, preuzeto 05.05.2020. godine sa [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf)
7. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 49/06.
8. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske, Službeni glasnik RS, broj: 69/09.
9. Zakon o lokalnoj samoupravi (“Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 101/04, sa kasnijim izmjenama i dopunama).
10. Zakon o lokalnoj samoupravi (“Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 101/04, sa kasnijim izmjenama i dopunama).
11. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06.
12. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br. 69/09.
13. Zakon o vijeću ministara BiH, preuzeto 5.05.2020. godine sa [www.vijeceministara.gov.ba/bosanski/zakon\\_o\\_vm\\_b.pdf](http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanski/zakon_o_vm_b.pdf).

**Internet izvor:**

1. Nezavisnost-BiH-Od-1.-marta-1992.-do-danasnih-dana, preuzeto 24.04.2020. godine sa <http://ba.n1info.com>
2. Informacija o stanju raseljenih osoba i povratnika u FBiH, preuzeto 25.04.2020. godine sa <https://predstavnickidompfbih>

3. Slućaj Sejdić - Finci, preuzeto 15.05.2020. godine sa  
<http://ba.n1info.com/Vijesti/a285834/Slucaj-Sejdic-Finci.html>
4. Put do članstva u Evropskoj Uniji, preuzeto 11.05.2020. godine sa  
<https://www.parlament.ba/Content/Read/125?title=Put-do-%C4%8>,
5. Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini - Rezultati popisa, 2013., preuzeto 15.05.2020. godine sa  
<https://www.popis.gov.ba/popis2013/knjige.php?id=0>
6. Ljudska prava, preuzeto 24.04.2020. godine sa  
[https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_5.4.1.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_5.4.1.pdf)



FAKULTET  
POLITIČKIH  
NAUKA

Obrazac AR

UNIVERZITET U SARAJEVU – FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

IZJAVA o autentičnosti radova

Naziv odsjeka i/ili katedre:

Politologija – Upravljanje državom

Predmet:

Evropski regionalizam

### IZJAVA O AUTENTIČNOSTI RADOVA

Ime i prezime:

Salkuna Salihović

Naslov rada:

IZAZOVI DEMOKRATSKE KONSTITUCIONALIZACIJE BOSNE I  
HERCEGOVINE

Vrsta rada:

Završni magistarski rad

Broj stranica:

79

Potvrđujem:

- da sam pročitao/la dokumente koji se odnose na plagijarizam, kako je to definirano Statutom Univerziteta u Sarajevu, Etičkim kodeksom Univerziteta u Sarajevu i pravilima studiranja koja se odnose na I i II ciklus studija, integrirani studijski program I i II ciklusa i III ciklus studija na Univerzitetu u Sarajevu, kao i uputama o plagijarizmu navedenim na web stranici Univerziteta u Sarajevu;
- da sam svjestan/na univerzitetskih disciplinskih pravila koja se tiču plagijarizma;
- da je rad koji predajem potpuno moj, samostalni rad, osim u dijelovima gdje je to naznačeno;
- da rad nije predat, u cjelini ili djelimično, za stjecanje zvanja na Univerzitetu u Sarajevu ili nekoj drugoj visokoškolskoj ustanovi;
- da sam jasno naznačio/la prisustvo citiranog ili parafraziranog materijala i da sam se referirao/la na sve izvore;
- da sam dosljedno naveo/la korištene i citirane izvore ili bibliografiju po nekom od preporučenih stilova citiranja, sa navođenjem potpune reference koja obuhvata potpuni bibliografski opis korištenog i citiranog izvora;
- da sam odgovarajuće naznačio/la svaku pomoć koju sam dobio/la pored pomoći mentora/ice i akademskih tutora/ica.

Mjesto, datum

Potpis

