

# Politički sistem Bosne i Hercegovine

Doc.dr. Damir Banović

# Politički sistem BiH

- “Politički sistemi obuhvaćaju mehanizme vladavine i institucije države, te strukture i procese preko kojih oni uzajamno djeluju sa širim društvom” (Heywood, 2002: 39), odnosno “pod političkim sistemom podrazumijevamo ukupnost odnosa političke vlasti i različitih struktura moći” (Hattich, 1980: 79).
- “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).
- 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).

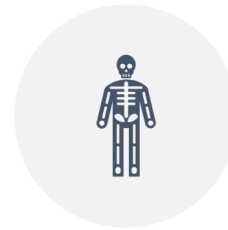
# Politički sistem BiH



1. OBLIK VLADAVINE



2. POLITIČKI SISTEM



3. DRŽAVNO UREĐENJE



4. STEPEN  
CENTRALIZACIJE/DECENTRALI  
ZACIJE

# Politički sistem BiH

- Prema članu I tačka 2. Ustava Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina je **demokratska država** koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.
- Konstitutivni akt Bosne i Hercegovine je Ustav Bosne i Hercegovine.
- Jedino je država Bosna i Hercegovina **subjekt međunarodnog prava**.
- Pritom, kada se radi o međunarodnim odnosima entiteti mogu da zaključuju međunarodne sporazume (ali samo uz suglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine)

# Politički sistem BiH

- Opšteprihvaćena definicija demokratije značila bi vladavinu većine koja podrazumijeva da većina treba da vlada, a manjina da oponira. Takvi oblici vladavine mogli bi se shvatiti nedemokratskim iz jedno stavnog razloga – *jer su isključujući*.
- Isključivanje manjine iz procesa donošenja odluka samo iz razloga što je manjina, predstavlja suprotnost suštini pojma demokratije.
- Ovaj problem isključenosti se lako može riješiti ukoliko je otvorena mogućnost ulaska u vlast manjine kroz izborni sistem, odnosno, ako nekadašnja manjina postane većina kroz proces izbora

# Politički sistem BiH

- U pluralističkim društvima – društvima koja su duboko podijeljena duž religijskih, ideoloških, lingvističkih, kulturnih, etničkih ili rasnih linija, formiranjem odvojenih subdruštava sa svojim političkim partijama, interesnim grupama, medijima, fleksibilnost potrebna za većinski koncept demokratije ne postoji
- Dobri primjeri primijenjene konsenzualne demokratije su **Švicarska, Belgija i Evropska unija** (kao *sui generis* entitet)

# Politički sistem BiH

- Na osnovu primjera primijenjenih modela može se izvesti 10 elemenata konsensualnog demokratskog modela (Lajphart, 1999) i to:
- (1) široka koalicija u izvršnoj vlasti;
- (2) izvršno-zakonodavno balansiranje podjele moći;
- (3) višepartijski sistem;
- (4) proporcionalna predstavljenost;
- (5) korporativnost interesnih grupa;
- (6) federalna i decentralizovana vlast;
- (7) jak bikameralizam;
- (8) ustavna rigidnost/čvrsti ustav;
- (9) ustavnosudska kontrola na saveznom nivou i
- (10) nezavisna centralna banka.

# Politički sistem BiH

- Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži izričitu odredbu o izvoru i nosiocu suverene vlasti.
- Međutim, iz završne odredbe preambule i iz cjelokupne strukture Ustava, može se sasvim pouzdano zaključivati o tome. Ta odredba preambule glasi: Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalim, i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine. Prema svemu ovome, državna vlast izvorno proizlazi iz:
  - **1. suverenosti građana;**
  - **2. konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba;**
  - **3. položaja pripadnika ostalih naroda kao i onih koji se ne žele nacionalno izjašnjavati**



# Politički sistem BiH

- U BiH se primjenjuje princip podjele vlasti na izvršnu, sudsku i zakonodavnu.
- Izvršnu vlast na državnom nivou vrši Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Vijeće ministara, zakonodavnu vlast vrši Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, sudsku vlast vrši 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, sudsku vlast vrši Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine.

# Politički sistem BiH

- Izvršnu vlast na nivou kantona vrši premijer kantona i vlada kantona, zakonodavnu vlast skupština kantona, sudsku vlast vrše kantonalni i općinski sudovi.
- Izvršnu vlast na nivou Republike Srpske vrši predsjednik i dva potpredsjednika Republike Srpske i Vlada Republike Srpske, zakonodavnu vlast vrši Narodna skupština Republike Srpske i Vijeće Naroda Republike Srpske, sudsku vlast vrši Vrhovni sud Republike Srpske, okružni sudovi i osnovni sudovi.

# Politički sistem BiH

- **Podjela nadležnosti**
- U pogledu raspodjele nadležnosti, primjenjuje se pretpostavka nadležnosti u korist entiteta.
- U članu III tačka 1. Ustava Bosne i Hercegovine nabrojane su nadležnosti koje pripadaju institucijama Bosne i Hercegovine, dok se članom III tačka 3.a. istog određuje da sve nadležnosti koje po Ustavu Bosne i Hercegovine nisu izričito dodijeljene institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.
- Osim ovog, institucije Bosne i Hercegovine preuzimaju i dodatne nadležnosti po sili Ustava Bosne i Hercegovine a to su one koje su propisane članom III tačka 5. Ustava Bosne i Hercegovine, a koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine i one za koje entiteti sporazumno prenesu na institucije Bosne i Hercegovine

# Politički sistem BiH

- 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, i ekonomskog sistema bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, a zatim i o otpočinjanju rata na području iste.
- Ustavom Bosne i Hercegovine nije formalno utvrđen oblik vladavine.
- Iako je u Bosni i Hercegovini kolektivni šef države, može se zaključiti da Bosna i Hercegovina ipak ima **republikanski oblik vladavine**

# Politički sistem BiH

- 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”
- S druge strane, s obzirom na sastav Bosne i Hercegovine od dva entiteta “Bosna i Hercegovina može biti federacija, konfederacija, konfederalno-federalni savez, asimetrična federacija – konfederacija ili unija. Sve zavisi od raspodjele nadležnosti Bosne i Hercegovine i entiteta”

# Politički sistem BiH

- Neki autori nazivaju Bosnu i Hercegovinu asimetričnom federacijom, unijom ili čak federacijom *sui generis*. Autor Miloš Šolaja (2006) navodi da je državno uređenje Bosne i Hercegovine: “unija dva entiteta – jedne republike (Republika Srpska) i jedne federacije unutrašnjih regija (kantona ili županija) – Federacija Bošnjaka i Hrvata (FBiH)”
- “Ustavom Bosne i Hercegovine instaliran je tzv. mješoviti sistem vlasti s elementima predsjedničkog sistema (polu - predsjednički sistem vlasti)” (Pobrić, 2000: 167).

# Politički sistem BiH

- “Bosna i Hercegovina složena država koja u svom sastavu ima dva entiteta: Federaciju BiH i Republiku Srpsku. U njoj se osigurava ravnopravnost tri konstitutivna naroda: Bošnjaka, Hrvata i Srba, kao i pripadnika drugih naroda i svih građana koji žive u BiH”
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine u članu I tačka 2. navodi da se Federacija Bosne i Hercegovine sastoji od federalnih jedinica (kantona) dok se iz Ustava Republike Srpske jasno vidi da je Republika Srpska ustrojena po unitarnom principu.
- Bosna i Hercegovina je složena država koju čine dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska. Polazna pretpostavka je da je Bosna i Hercegovina složena država sui generis tj. da ne ispunjava ni sve federalne ni konfederalne standarde, što najbolje potvrđuje ustavni položaj njenih entiteta

# Politički sistem BiH

- Općenito gledajući, možemo zaključiti da je Ustavom Bosne i Hercegovine uspostavljena složena državna struktura, što se može objasniti na način da su i entiteti odnosno kantoni i građani Bosne i Hercegovine predstavljeni u zakonodavnim organima vlasti.
- Činjenica je da su u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine predstavljeni konstitutivni narodi, ali radi se o delegatima koje delegiraju entiteti, odnosno kada se radi o Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, delegiraju kantoni.



# Politički sistem BiH

- 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.

# Politički sistem BiH

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

# Politički sistem BiH

- 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.

# Politički sistem BiH

- 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.

# Politički sistem BiH

- 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.

# Politički sistem BiH

- Tako je “vidljivo da se odnosi između institucija BiH i entiteta zasnivaju na principima kooperativnog federalizma” (Trnka, 2006: 271).
- To znači da su Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, ustavi kantona i Ustav Republike Srpske podređeni Ustavu Bosne i Hercegovine te drugim propisima na navedenim nivoima vlasti.
- S druge strane, entiteti igraju veoma bitnu ulogu u formiranju ali i funkcioniranju institucija na državnom nivou upravo stoga što se izbor organa vlasti vrši na osnovu nacionalne i entitetske pripadnosti.

# Politički sistem BiH

- Složenost i višestепенost parlamentarnog sistema Bosne i Hercegovine ogleda se u sljedećem:
- U Bosni i Hercegovini, kao složenoj državi, nadležnosti su podijeljene između državnog, entitetskog i kantonalnog nivoa, odnosno nivoa Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, što za posljedicu ima i podjelu u zakonodavnoj nadležnosti između različitih nivoa vlasti;
- Jedan od elemenata konsocijacijske demokratije je i formiranje zakonodavne vlasti uslovljeno sistemom kvota na višim nivoima te proporcionalnim sistemom na nižim nivoima zakonodavne vlasti;
- Formiranje zakonodavne vlasti na višim nivoima uslovljeno je indirektnim izborom u domove naroda/vijeće naroda na entitetskom odnosno državnom nivou, što čitav parlamentarni sistem Bosne i Hercegovine čini međusobno uslovljenim u pravcu niži zakonodavni organi – viši zakonodavni organi.

# Politički sistem BiH

- Kompleksnosti ustavnog i političkog sistema Bosne i Hercegovine ogleda se i u tome što su se na različitim nivoima zakonodavne i izvršne vlasti (vertikalna podjela vlasti), odnosno različitim nivoima državne, entitetske, kantonalne i lokalne vlasti (horizontalna podjela vlasti) institucionalizirali *veto mehanizmi*:
  1. tzv. *entitetsko glasanje* u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH (čl. IV/3.d) Ustava BiH);
  2. procedure za zaštitu tzv. *vitalnog interesa entiteta* u Predsjedništvu BiH (čl. V/2.d) Ustava BiH);
  3. *procedure za zaštitu vitalnih interesa konstitutivnih naroda* u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH (čl. IV/3.e)-f) Ustava BiH), tzv. *vitalnog nacionalnog interesa* u Domu naroda Parlamenta FBiH (čl. IV.A.6. Ustava FBiH), odnosno Vijeću naroda RS (čl. 70. Ustava RS), te u skupštinama kantona (čl. V.2.7a-7b Ustava FBiH) Gradskom vijeću Grada Mostara (IV.C. Ustava FBiH)
  4. *procedure za sprečavanje preglasavanja* u Skupštini Brčko distrikta BiH (čl. 33.a Statuta BDBiH)
  5. *zaštita vitalnog nacionalnog interesa* u Gradskom vijeću Grada Sarajeva (čl. 36. Statuta Grada Sarajeva).



# Parlamentarni sistem BiH

- Postojanje veto mehanizama na raznim nivoima treba tumačiti u kontekstu uvedenih elemenata konsocijacijske demokratije u Bosni i Hercegovini. Ovi mehanizmi su poznati i u drugim složenim državama i služe sprečavanju dominacije jedne etničke, jezičke ili religijske skupine nad drugom

# Politički sistem BiH

- Da bi se osigurala stabilnost i konsolidacija demokratskog političkog sistema, potrebno je imati demokratsku/participativnu političku kulturu u tom društvenom kontekstu, odnosno svijest o nacionalnom identitetu, razvijeno društveno i političko povjerenje u druge građane, spremnost na proširivanje političke kooperacije, dublju efektivnu, a ne samo instrumentalnu povezanost s datim političkim sistemom.
- U analizi slučaja konsenzualnih elemenata i pretpostavki za razvoj demokratske političke kulture, vidljiva je diskrepancija između formalnog okvira koji je uveden Ustavom iz 1995. godine, te kasnije razvijan pod utjecajem prakse Ustavnog suda Bosne i Hercegovine te društvenog konteksta koji se može okarakterisati kao postkonfliktni, postsocijalistički i tranzicioni, te podijeljen po etničkim linijama

# Politički sistem BiH

- Ono što je specifično za bh. politički sistem i što otežava proces demokratske konsolidacije jeste sljedeće:
- (1) postkonfliktni, postsocijalistički i tranzicioni društveni kontekst;
- (2) podijeljenost društva po etničkim linijama;
- (3) naslijeđe nedemokratske političke kulture;
- (4) aplikacija multikulturalnog koncepta predominacije kolektiva, odnosno, elemenata konsenzualne demokratije bez rješavanja pitanja javnopravne pozicije individue;
- (5) nepostojanje minimuma zajedničkog identiteta i konsenzusa o prirodi političkog sistema.

# Politički sistem BiH

- kontekstualizacija materijalne osnove za konsenzualni koncept demokratije treba da uključuje između ostalog:
- (1) minimalan identitetski sadržaj koji nadilazi identitet društvenih segmenata;
- (2) saradnju i razvoj povjerenja među subdruštvenim entitetima kako na kolektivnom, tako na individualnom nivou u pitanjima od zajedničkog interesa;
- (3) konsenzus i legitimnost političkog predstavljanja društvenih subsegmenata kao vrijednosti u odnosu političkih elita;
- (4) aktivaciju i saradnju civilnog društva unutar i između subdruštvenih entiteta;
- (5) demokratsko obrazovanje koje njeguje vrijednosti unutar društvenih subsegmenata, tako i vrijednosti međusegmentima i
- (6) minimalni konsenzus o prirodi političkog sistema.