

СТУДЕНТСКИ РАДОВИ

УДК/UDC 316.334.3(497.6)
321(497.6)

DOI: 10.7251/GPFIS1301240M

СТРУЧНИ РАД / *EXPERT PAPER*

Примљен: децембар 2011.

Received: December 2011.

Велимир Митровић
Ивана Вукичевић

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

ОСОБЕНОСТИ ПОЛИТИЧКИХ ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Принцип конститутивности народа и федерални облик државног уређења стварају јединствен политички систем Босне и Херцеговине. Аутори су у раду покушали да укажу на најважније особености политичких институција Босне и Херцеговине које је тај систем изњедрио, да их образложе те предоче њихове последице које су се јавиле како у теорији, тако и у пракси. Жаришта у којима су се испољиле те специфичности су изборни систем, састав институција и начин одлучивања у њима, као и њихове надлежности. Избор и састав политичких институција Босне и Херцеговине почива на принципу једнакости конститутивних народа, при чему су занемарена људска права и слободе „Осталих“.

Кључне ријечи: Предсједништво; Парламентарна скупштина; Савјет Министара; Босна и Херцеговина; Конститутивност народа.

1. УВОД

Системска рјешења на основу којих функционишу институције Босне и Херцеговине условљена су многим факторима, али су најважнији облик политичког режима и облик државног уређења. Консоцијативна демократија као политички режим Босне и Херцеговине

има свој основ у принципу конститутивности народа. С друге стране, уз мања или већа одступања од опште теорије федерализма, Босна и Херцеговина је несумњиво федерално уређена држава. Принцип конститутивности народа и федерални облик државног уређења, не само да међусобно не противрјече него се и прожимају, стварајући јединствен политички систем Босне и Херцеговине. У својој јединствености он је изњедрио велики број добрих и функционалних, али и лоших и непрехватљивих рјешења.

2. КАРАКТЕРИСТИКЕ НАЧИНА ИЗБОРА

Уставом Босне и Херцеговине покушали су се задовољити и заштитити интереси двије одвојене категорије – конститутивних народа и ентитета. Наравно, проблем је у томе што у два ентитета живе три конститутивна народа, али и што се мора водити рачуна о интересу „Осталих”. Зато је уставотворац првенствено утврдио сувереност Бошњака, Срба, Хрвата, и грађана Босне и Херцеговине, и гаранције њиховог учешћа у органима државне власти.¹ С друге стране, ентитетима је гарантовано већ раније утврђено право на процентуално учешће у органима државне власти,² тзв. *формулом 2 : 1*.³ Тако је настао систем према коме се двије трећине чланова Дома народа и Предсједништва Босне и Херцеговине бирају са територије Федерације БиХ, равноправно из припадника хрватског и бошњачког народа, док се једна трећина бира са територије Републике Српске из реда српског народа. Изузетак је Представнички дом у који се бирају сви грађани, независно од националне припадности.

2.1. Једнакост бирачког права

Чланови Представничког дома Парламентарне скупштине, као и чланови Предсједништва, бирају се у ентитетима као саставним ди-

¹ „Бошњаци, Хрвати и Срби, као конститутивни народи (заједно са осталима) и грађани Босне и Херцеговине овим одлучују да Устав Босне и Херцеговине гласи...” – Преамбула Устава Босне и Херцеговине.

² „Позивајући се на Основне принципе договорене 8. септембра 1995. године у Женеви и 26. септембра 1995. године у Њујорку...” – *Ibid*.

³ Формула 2 : 1 подразумијева да ће двије трећине посланика и делегата Парламентарне скупштине бити бирано на територији Федерације БиХ, а једна трећина са територије Републике Српске. Исти принцип предвиђен је и за избор чланова Предсједништва. Ова формула утврђена је Њујоршким споразумом од 26. септембра 1995. године.

јеловима Босне и Херцеговине,⁴ што није изузетак од праксе упоредног федерализма. Ентитети, према томе, представљају својеврсне примарне изборне јединице. Међутим, број представника који се бира на територији сваког ентитета није одређен према броју бирача који гласају, него је чист производ политичког компромиса. Овакво рјешење нарушава једну од општеприхваћених тековина демократских политичких режима – једнакост бирачког права.⁵ На примјер, за опште изборе 2006. године у Федерацији Босне и Херцеговине било је регистровано 1.697.556, а у Републици Српској 1.036.731 бирача. У Босни и Херцеговини укупно је регистровано 2.734.287 бирача (у овај број укључује се и 54.420 бирача регистрованих у Брчко Дистрикту).⁶ Како видимо, бирачи из Федерације Босне и Херцеговине бирају једног члана Представничког дома на 60.627 бирача (1697556/28), док бирачи у Републици Српској бирају једног члана на 74.054 бирача (1036731/14).⁷ Представнички дом (доњи дом), по својој природи одраз је јединства државе, јер он представља грађане са цијеле територије федерације. Примјеном формуле 2 : 1 при избору посланика у Представнички дом, овај принцип је спроведен само формално и нема реалног покрића.⁸

⁴ „Дом народа састоји се од 15 делегата, од којих су двије трећине из Федерације (пет Хрвата и пет Бошњака) и једна трећина из Републике Српске (пет Срба).“ – Устав Босне и Херцеговине, чл. IV 1.

У чл. IV 2, Устава Босне и Херцеговине, каже се: „Представнички дом има четрдесет два члана, од којих се двије трећине бирају са територије Федерације, а једна трећина са територије Републике Српске.“

„Предсједништво Босне и Херцеговине састојаће се од три члана: једног Бошњака, једног Хрвата, од којих ће обојица бити директно изабрани са територије Федерације, и једног Србина који ће бити директно изабран са територије Републике Српске.“ – Устав Босне и Херцеговине, чл. V.

⁵ „Услов да бирачко право буде демократски одређено није само да оно буде опште него и да буде једнако, тј. да се оно ужива и врши према начелу 'један човек, један глас'. Једнако бирачко право значи да сваки бирач има само један глас на једним изборима, као и да глас сваког бирача има једнаку вредност.“ – Р. Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, 223.

⁶ Вид. сајт Централне изборне комисије Босне и Херцеговине, <http://izbori.ba/documents/2006/sume.pdf>, 23. децембар 2011.

⁷ Г. Марковић, *Федерализам у уставном систему Босне и Херцеговине*, докторска дисертација, одбрањена на Правном факултету Универзитета у Београду 2009, 157.

⁸ „Политичке странке су у Представничком дому заступљене по ентитетском принципу, јер ни једна од њих обично нема ниједног посланика са територије ентитета у коме није њено сједиште. Тиме је затвореност и међусобна супротстављеност националних политичких елита доведена до краја.“ – *Ibid.*, 157.

2.2. Општост бирачког права

Сви проблеми које смо до сада уочили су фактичке природе, тј. нуспојаве постојећих рјешења. Већи недостатак свакако су проблеми правне природе, који произлазе из самог слова Устава, а које је уставотворац свјесно прихватио као позитивна рјешења. Један од најважнијих и најнеприхватљивијих је ограничење бирачког права читавим категоријама становништва. Грађани Босне и Херцеговине који нису Срби, Хрвати или Бошњаци не могу се кандидовати за Дом народа и Предсједништво, чиме је читава категорија „Осталих“ лишена пасивног бирачког права. Штавише, и Србима, Хрватима и Бошњацима који живе у „погрешном“ ентитету ускраћено је право да се кандидују.⁹ Ову одребу као дискриминишућу оцијенио је и Европски суд за људска права, у предмету *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*.¹⁰

Поред тога, српски делегати у Дому народа ФБиХ не учествују у избору српских делегата у Дом народа БиХ, па се поставља питање зашто Срби у Републици Српској имају ексклузивно право да штите интересе српског народа у Босни и Херцеговини. Идентична је ситуација и са Хрватима и Бошњацима у Републици Српској.¹¹ Након што је Уставни суд донио одлуку о конститутивности народа на цијелој територији Босне и Херцеговине, ова уставна одредба постала је неодржива.¹² Измјенама ентитетских устава у том погледу, створене

⁹ „Овом начину избора приговара се онемогућавање да своје представнике у институције колективног шефа државе Босне и Херцеговине могу бирати Срби са територија Босне и Херцеговине, као и Хрвати и Бошњаци са територија Републике Српске, чиме се нарушава опће и једнако право гласа које познају међународне конвенције о људским правима.“ – Z. Miljko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb 2006, 267.

„Иако уставна одредба јамчи равноправност три народа у њиховом учешћу у вршењу надлежности шефа државе, она не јамчи свим појединцима једнако бирачко право у избору чланова Предсједништва.“ – G. Marković, „Predsjedništvo“, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti* (pr. S. Gavrić, D. Banović, C. Kause), Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo 2009, 58.

¹⁰ Случај *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, представка бр. 27996/06 и 34836/06.

¹¹ „Именоване хрватске и бошњачке делегате из Федерације бирају хрватски, односно бошњачки делегати у Дому народа Федерације. Делегате из Републике Српске бира Народна скупштина Републике Српске.“ – Устав Босне и Херцеговине, чл. IV I.ц.

¹² „*In conclusio*, уставни принцип колективне једнакости конститутивних народа, који произлази из означавања Бошњака, Хрвата и Срба као конститутивних народа, забрањује било какве посебне привилегије за један или два од тих народа, сваку доминацију у структурама власти и сваку етничку хомогенизацију путем сегрегације засноване на територијалном раздвајању.“ – *Трећа дјелимична одлука Уставног суда*

су све потребне претпоставке за укључивање српског народа из Федерације БиХ, и бошњачког и хрватског народа са територије Републике Српске, у избор њихових делегата у Дом народа Босне и Херцеговине. Наиме, у Републици Српској је основано Вијеће народа, док је у Дом народа Федерације БиХ уведен клуб делегата српског народа. Стога, не видимо разлог из којег ове институције, као инструменти остваривања конститутивности у ентитетима, не би учествовале у избору делегата Дома народа Босне и Херцеговине.

При избору чланова Предсједништва јавља се проблем друкчије природе. Након општих избора 2006. године за Предсједништво Босне и Херцеговине, покренуто је и питање легитимитета хрватског члана које је увијек постојало као теоријска могућност. Овакав начин избора чланова Предсједништва омогућује да припадници многобројнијег народа утичу на избор члана Предсједништва из реда малобројнијег народа у Федерацији БиХ. Иако се у десет послеријатних година, због снажне националне поларизације бирачког тијела то није догодило, општи избори 2006. и 2010. године показали су да је то могуће у пракси, јер је члан Предсједништва из реда хрватског народа изабран највише захваљујући чињеници да га је кандидовала политичка странка која формално важи за вишенационалну, а чије је бирачко тијело доминантно бошњачко.¹³

Можемо са сигурношћу констатовати да повезаност територијалне и етничке заступљености покреће озбиљна питања у погледу људских права. Вијеће Европе указало је на то да су ове дискриминишуће одредбе супротне Европској конвенцији о људским правима и Међународном споразуму о грађанским и политичким правима.¹⁴ Према томе, ограничења бирачког права наметнута чланом IV и V Устава БиХ директно су противрјечна гаранцијама људских права које су предвиђене у члану II и Анексу I уз Устав БиХ. Овакав став потврђен је и у пресуди Европског суда за људска права у предмету *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*.

3. ПАРИТЕТАН САСТАВ

У босанскохерцеговачком друштву постоји „мозаик испреплетаности“ етничких група и управо та друштвена диверзификација

Босне и Херцеговине у предмету 5/98, 30. јун – 1. јул 2000. године, Интернет презентације Уставног суда Босне и Херцеговине, <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2>, 23. децембар 2011.

¹³ Г. Марковић, (2009а), 174.

¹⁴ *Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима Високог представника*, од 11. марта 2005. године, European Commission of Democracy Through Law, [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.asp), 23. децембар 2011.

један је од одлучујућих чинилаца државног уређења. Тако подијелено друштво, у којем постоје три нације са опречним мишљењима и супротним интересима који су поспијешени немилим догађајима минулог стољећа, представљало је основу приликом установљења власти. Сва рјешења водила су ка умањењу сукоба, тако да све политичке институције у својој структури носе одлучујући печат вишенационалности. То се првенствено уочава на примјеру Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и Предсједништва Босне и Херцеговине који су састављени од једнаког броја српских, хрватских и бошњачких представника.

Иако паритетан састав владе у консоцијативним демократијама није правило,¹⁵ у случају Савјета министара Босне и Херцеговине то је било политички корисно и нужно рјешење. Свако ограничавање мандатара „да свој 'тим' саставља не по квалитетима људи и њиховој стручности“ је нерационално, али „захтјеви рационалности морају да устукну пред захтјевима у федерацијама са вишенационалним саставом”, гдје „припадници појединих нација изражавање свог идентитета виде и у обезбијеђеном представништву у савезној влади“.¹⁶ Законом о Савјету министара из 2003. године предвиђена је једнака заступљеност конститутивних народа.¹⁷ Поред тога, сваки министар има и једног замјеника министра, који у односу на њега морају бити из реда другог конститутивног народа.¹⁸ Најмање једно мјесто или функција генералног секретара у саставу Савјета министара припада „Осталима“,¹⁹ што се сматра демократски коректним рјешењем. Слично, али мање демократско рјешење, садржи и белгијски устав по коме се влада мора састојати од подједнаког броја министара француског и холандског матерњег језика, тј. Валонаца и Фламанаца. Кажемо, мање демократско рјешење, јер као што видимо грађани који не припадају некој од ове двије заједнице немају право да учествују у образовању белгијске владе.²⁰

Да се на сва друштва не може примијенити идентичан модел политичких институција видимо и на примјеру Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, који као горњи дом није пред-

¹⁵ То можемо видјети на примјеру Швајцарске, гдје се као кључ за избор министара узима језик којим они говоре, те су и заступљени сразмјерно са бројном снагом припадника три језика. Вид. М. Јовичић, *Савремени федерализам*, Службени гласник, Београд 2006, 144.

¹⁶ *Ibid.*, 146–147.

¹⁷ Закон о Савјету министара БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 30/03, чл. 6, ст. 1.

¹⁸ Закон о Савјету министара БиХ, чл. 7, ст. 1, 2.

¹⁹ Закон о Савјету министара БиХ, чл. 6, ст. 3.

²⁰ М. Јовичић, 145.

ставништво федералних јединица, као што је пракса у упоредном праву,²¹ него конститутивних народа, што је још један доказ сегментности друштва.²² Он броји 15 делегата, по пет из реда српског, хрватског и бошњачког народа, а настао је као израз посебне потребе за институционалном заштитом националних интереса. У случају Предсједништва, важност паритетног састава је утолико већа, с обзиром на то да има изразито широка овлашћења. Чланом V Устава предвиђено је да се „Предсједништво Босне и Херцеговине (се) састоји од три члана: једног Бошњака и једног Хрвата, а сваки од њих се непосредно бира са територије Федерације, и једног Србина, који се непосредно бира са територије Републике Српске“. На први поглед испоштован је општеприхваћени федерални принцип, по којем његови чланови заступају ентитете у којима су бирали. Међутим, они су *de facto* представници конститутивних народа.²³ Прво, трочлано Предсједништво, као колегијални шеф државе, управо је посљедица постојања три конститутивна народа, а не чињеница да је држава састављена од двије федералне јединице. Исто тако, пасивно бирачко право ограничено националном припадношћу говори о итенцији уставотворца да чланови Предсједништва буду представници својих народа. Даље, правни прописи којима је регулисан поступак заштите

²¹ „Опште правило је да су федералне јединице једнако заступљене у горњем дому федералног праламента. Оно се понекад сматра суштинским обиљежјем федерализма, које представља средство одбране мањих федералних јединица и усклађивање њихових разлика и сукоба. То рјешење предвиђају уставни САД (чл. I, одсјек 3 Устава), Мексика (чл. 56, ст. 1 Устава), Аргентине (чл. 54 Устава), Бразила (чл. 46, ст. 1 Устава), Швајцарске (Кантони бирају по два, а поликантони по једног представника), Аустралије (чл. 7, ст. 3 Устава предвиђа избор по шест сенатора из сваке државе) и Руске Федерације.“ – Г. Марковић, (2009a), 79–80.

²² Ово потврђује мишљење Венецијанске комисије у тачки 35 о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини: „Дом народа, стога, није одраз федералног карактера државе већ додатни механизам уведен у корист интереса конститутивних народа. По Уставу, главна функција Дома народа је коришћење вета за заштиту националних интереса.“ – *Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима Високог представника*, од 11. марта 2005. године, European Commission of Democracy Through Law, [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.asp), 23. децембар 2011.

²³ Опречан став заузео је Уставни суд: „При томе се не смије заборавити да српског члана Предсједништва, на примјер, нису изабрали само бирачи српске националности, већ сви грађани Републике Српске, са или без посебне етничке припадности. Према томе, он не представља нити Републику Српску као ентитет, нити искључиво српски народ, већ све грађане изборне јединице Републике Српске. Исто вриједи и за бошњачког и хрватског члана који се бирају са територије Федерације.“ – *Трећа дјелимична одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету 5/98, 30. јун – 1. јул 2000. године*, Интернет презентације Уставног суда Босне и Херцеговине, <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2>, 23. децембар 2011.

виталних интереса ентитета, говоре у прилог овој тврдњи, о чему ће касније бити више ријечи.²⁴

Наведена постојећа рјешења, као спецификум правног поретка Босне и Херцеговине, одраз су постојања плуралног друштва и као таква су нужна за његов опстанак. Прави проблем представља како у институционалном смислу остварити интересе грађана који не припадају водећим етничким скупинама.

Своја права „Остали“²⁵ формално црпе из самог Устава Босне и Херцеговине, који их у својој преамбули, заједно са конститутивним народима, одређује као носиоце суверене власти. Оно што је пропуштено да се уради у даљој разради ове одредбе, тј. да се оде корак даље, јесте заштита права грађана који се не декларишу као припадници конститутивних народа већ као „Остали“, с обзиром на то да је њихова позиција сведена на гаранцију учешћа у власти без стварних и дјелотворних механизма заштите њихових колективних права.²⁶ Да би дискриминација била стварно отклоњена, мора бити гарантовано учешће њихових представника у Дому народа и институцији шефа државе. Међутим, само питање како обезбиједити учешће „Осталих“ у Дому народа је далеко сложеније, с обзиром на то да се ради о једној хетерогеној друштвеној групи чији припадници не морају имати идентичне виталне националне интересе, а чија је заштита основна функција ове институције.

Summa summarum, треба се сложити са мишљењем да је „дискриминација 'Осталих' (и не само њих) у природи институционалног система Босне и Херцеговине и може бити отклоњена само ако се реформише и тај систем, за шта је тешко постићи сагласност националних политичких елита“.²⁷ Међутим, „људе никада не треба по-

²⁴ Г. Марковић, (2009а), 173–174.

²⁵ „У том смислу, категорију „Осталих“ чине двије компоненте: националне мањине у Босни и Херцеговини и национално неопредијељени грађани. Другу компоненту чине грађани који, с обзиром на своје поријекло, објективно не могу или субјективно не желе да се сврставају у једну од босанскохерцеговачких нација, али и грађани који не желе да се изјасне као припадници једне нације иако би то, с обзиром на своје поријекло, могли. Категорија 'Осталих' је, дакле, шира од категорије националних мањина.“ – Г. Марковић, „Учеšће 'Ostalih' u политичким институцијама Босне и Херцеговине“, *Мјесто и улога „Ostalih“ u Уставу Босне и Херцеговине и будућим уставним рјешенијима за Босну и Херцеговину* (ur. D. Abazović et al.), Факултет политичких наука Универзитета у Сарајеву, Сарајево 2010, 115.

²⁶ F. Vehabović, „Однос конститутивних народа, осталих и мањина, односно питање заштите колективних права“, *Мјесто и улога „Ostalih“ u Уставу Босне и Херцеговине и будућим уставним рјешенијима за Босну и Херцеговину* (ur. D. Abazović et al.), Факултет политичких наука Универзитета у Сарајеву, Сарајево 2010, 10 и 13.

²⁷ Г. Марковић, „Уставноправни положај 'Осталих' у Босни и Херцеговини“, *Годишњак Правног факултета у Источном Сарајеву* 1/2011, 43.

сматрати независно од институција система, јер људи остварују свој људски идентитет и људску реалност, пре свега, кроз функционисање одређених институција. (...) То не значи да институције система не треба повремено реорганизовати. Напротив, као и свака организација, тако су и институције система подложне одговарајућим промјенама, али те промјене не треба да буду ни тако честе, ни тако једностране, ни тако брзе, ни тако импровизаторске, као што је то био чест случај, посебно у земљама бивших социјалистичких демократија.²⁸

4. РАЗНОВРСНОСТ НАЧИНА ОДЛУЧИВАЊА

Начин одлучивања у Парламентарној скупштини БиХ убраја се у ред најкомпликованијих парламентарних поступака. То се донекле може оправдати интенцијом уставотворца да осигура заступљеност интереса грађана, затим, равноправност ентитета и равноправност и заштиту националних интереса конститутивних народа, и тиме спријечи могућа незадовољства. Међутим, споредни ефекат таквих рјешења су непожељне блокаде у раду институција.

4.1. Ентитетско гласање

Посебно је спорна примјена ентитетског гласања, односно, његова примјена у Представничком дому, као представништву грађана независно од њихове етничке или ентитетске припадности.²⁹ Тиме је извршено одступање од уобичајених рјешења о већинском начину одлучивања федералног законодавног тијела. Са теоретске тачке гледишта, с обзиром на различиту природу и сврху Дома народа и Представничког дома, није оправдана истоврсност начина одлучивања.³⁰ Иако се аргумент у корист ентитетског гласања тражио у спречавању могућег прегласавања од стране посланика који долазе из једног ентитета, сматрамо да та могућност не представља проблем. Наиме,

²⁸ Б. Марковић, „Организација као облик људског битисања и као извор људске среће, патње и опстанка”, *Правна ријеч* 2008, 120.

²⁹ „Примјену ентитетског гласања предвиђа уставна норма по којој се одлуке у Парламентарној скупштини доносе већином гласова оних који су присутни и гласају, а та већина укључује најмање једну трећину чланова бираних са територије сваког ентитета. Ако та већина не може бити обезбијеђена, Предсједавајући заједно са зајменицима ће покушати у року од три дана да постигне сагласност. У случају да ова настојања не успију, одлука се усваја под условом да против ње не гласају двије трећине или више чланова бираних на територији сваког ентитета.“ – Устав Босне и Херцеговине, чл. IV Зд.

³⁰ „Најједноставније речено, у федерацијама је неопходна сагласност воља две већине: већине грађана и већине федералних јединица; ниједна сама за себе не може да буде одлучујућа. Одлуке нема ако таква сагласност не буде постигнута.“ – М. Јовичић, 265.

иако би дошло до прегласавања у овом дому увијек постоји могућност заштите ентитетских и националних интереса у Дому народа, који је равноправан у процесу одлучивања.

Поред ових одступања од теоријских начела, ентитетско гласање са собом носи много важнији проблем фактичке природе. Ентитетско гласање се, када су у питању српски посланици из Републике Српске и бошњачки посланици из Федерације Босне и Херцеговине, може преобразити у етничко гласање. Наиме, иако Устав не каже ништа о националној припадности посланика који, гласајући против неке одлуке, користе овај институт, очигледно је да га, када су у питању посланици из Републике Српске, могу, али не морају, користити само посланици српске националности, јер их има довољно. Уколико би то био случај, ентитетски вето би се претворио у етнички. Наравно, ово важи и у случају да овај институт користе само бошњачки посланици бирани у Федерацији Босне и Херцеговине. Из овога закључујемо да се хрватски посланици налазе у најнеповољнијем положају, с обзиром на то да нису у могућности да самостално користе ентитетско гласање због малобројности.³¹

Иако се ентитетско гласање примјењује у оба дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, потребе за заштитом виталних националних интереса учиниле су да овај институт буде мање важан фактор у Дому народа.

4.2. Витални национални интерес

Особеност Дома народа Парламентарне скупштине огледа се управо у институту виталног националног интереса. У супротном, он би само представљао реплику Представничког дома, јер не би имао оправдану функцију у законодавном процесу, односно, само би потврђивао или ускраћивао подршку одлукама о којима се изјаснио доњи дом. Наиме, основна функција горњег дома федералног парламента је да се у њему оствари заштита одређених социјалних или политичко-правних колективитета. У случају Босне и Херцеговине то су конститутивни народи, а инструмент њихове заштите је витални национални интерес.³²

Одлучивање о питањима од виталног националног интереса је поступак који се примјењује када већина бошњачких, хрватских или

³¹ Г. Марковић, „Обиљежја консociјативне демократије у БиХ“, *Правни живот* 12/2010, 1012.

³² „Логично је да је уставотворац желио увести посебан начин одлучивања у Дому народа, јер тиме штити интересе конститутивних народа, јача њихову уставну позицију и обезбјеђује политичку стабилност друштва.“ – Г. Марковић, (2009а), 168.

српских делегата сматра да предложено рјешење угрожава равноправност конститутивних народа.³³ Оно што представља посебан проблем јесте то што било која одлука скупштине може бити проглашена штетном по витални национални интерес, с обзиром на то да Устав није дефинисао овај уставноправни појам.³⁴ Овако широко постављена уставна формулација спречава могућа прегласавања и обезбјеђује адекватну заштиту националних интереса, али ипак ствара повољно тле за различите злоупотребе од стране политичких елита, па би се у том контексту њихови политички циљеви лако могли подвести под овај појам.

Позивање на деструктивност неке одлуке по витални национални интерес још увијек није сметња за усвајање те одлуке, пошто према члану IV 3ф), већина делегата из реда једног народа може ставити примједбу на позивање на тачку е) истог члана. У том случају, одлука ће бити достављена Уставном суду Босне и Херцеговине, који треба да преиспита процедуралну исправност случаја. Међутим, у пракси долази до широког тумачења ове норме, те Уставни суд поред процедуралне исправности анализира и меритум предмета, одлучујући о томе које је питање од виталног националног интереса, а које не. С једне стране, ово овлашћење не произлази из самог слова Устава, јер није јасно како би се могло подвести под појам „процедуралне исправности“. Такође, са логичко-функционалне тачке гледишта, ово право би требало да припада искључиво представницима конститутивних народа. Ипак, поставља се питање која би била улога Уставног суда, с обзиром на то да је сам поступак улагања вета од стране једног народа једноставан и о њему води рачуна предсједавајући Дома народа, који не може допустити да тај поступак уопште почне уколико нису поштоване процедуралне претпоставке.³⁵

³³ Чл. IV 3е) предвиђа да се одлука може прогласити деструктивном по витални национални интерес бошњачког, хрватског или српског народа већином гласова из редова бошњачких, хрватских или српских делегата који су присутни и гласају.

³⁴ За разлику од Устава Босне и Херцеговине, ентитетски уставни на идентичан начин дефинишу питања од виталног националног интереса, члановима 70 (Устав Републике Српске) и 17а. (Устав Федерације Босне и Херцеговине): Остваривење права конститутивних народа да буду адекватно заступљени у законодавним, извршним и правосудним органима власти; идентитет једног конститутивног народа; уставни амандмани; организација органа јавне власти; једнака права конститутивних народа у процесу доношења одлука; образовање, вјероисповијест, језик, његовање културе, традиције и културно наслеђе; територијална организација; систем јавног информисања; и друга питања која би се третирали као питања од виталног националног интереса уколико тако сматра двије трећине једног од клубова делегата конститутивних народа у Вијећу народа РС, односно, у Дому народа ФБиХ.

³⁵ Г. Марковић, (2009а), 165.

4.3. Консензус

Широка примјена принципа консензуса у одлучивању представља још једну специфичност уставног система Босне и Херцеговине. Овај принцип је најизраженији у раду Предсједништва, чији чланови о најважнијим питањима из своје надлежности одлучују једногласно. Тек уколико није могуће остварити консензус, прибјегава се већинском начину одлучивања.³⁶ Али и тада члан Предсједништва који није гласао за одлуку има право да уложи вето уколико сматра да је одлука супротна интересу ентитета у којем је биран. Даље се о тој одлуци изјашњавају само бошњачки или само хрватски делегати у Дому народа федералног парламента, а не ентитетски парламент у цјелини, док се у Републици Српској о њој изјашњава Народна скупштина. Из наведеног, можемо закључити да је *de facto* овај ентитетски вето у ствари национални, јер штити интересе конститутивних народа, а не ентитета. С обзиром на то да Предсједништво представља јаког шефа државе који располаже јаком политичком моћи, оваква рјешења су оправдана.

Изгледа необично, али и Савјет министара доноси неке одлуке консензусом.³⁷ Савјет министара одлучује двојако. Принцип већинског одлучивања примјењује се у случају када не одлучује коначно,³⁸ док се консензус настоји постићи о одлукама о којима коначно одлучује.³⁹ Уколико није могуће постићи консензус, одлука се може

³⁶ „Предсједништво ће настојати да консензусом усвоји све одлуке Предсједништва (тј. оне које произлазе из члана V/3, тачка а–е). Такве одлуке могу, што произлази из тачке д. овог става, ипак да усвоје два члана ако сви напори за постизање консензуса претрпе неуспјех.“ – Устав Босне и Херцеговине, чл. V 2ц.

Питања из надлежности Предсједништва о којима оно настоји донијети одлуку консензусом су: вођење спољне политике; именовање амбасадора и других међународних представника БиХ; представљање БиХ у међународним и европским организацијама и институцијама и тражење чланства у оним организацијама и институцијама чији БиХ није члан; Вођење преговора за закључивање међународних уговора, отказивање и, уз сагласност Парламентарне скупштине, ратификовање таквих уговора; извршавање одлука Парламентарне скупштине. Случајеви када се за одлуке Предсједништва не тражи консензус су углавном мање значајна питања из његове надлежности: предлагање годишњег буџета Парламентарној скупштини, уз препоруку Савјета министара; подношење извјештаја о расходима Предсједништва Парламентарној скупштини, на њен захтјев, а најмање једном годишње; координација, према потреби са међународним и невладиним организацијама; обављање и других послова потребних за извршење задатака које Предсједништву пренесе Парламентана скупштина, или на које се сагласе ентитети.

³⁷ Ово рјешење је слично белгијском, будући да и у овој земљи Савјет министара доноси одлуке консензусом.

³⁸ Закон о Савјету министара БиХ, чл. 18, ст. 1.

³⁹ Закон о Савјету министара БиХ, чл. 18, ст. 2.

донијети већином гласова оних који су присутни и који су гласали, укључујући једног представника сваког конститутивног народа.⁴⁰ Оваква рјешења омогућују ефикаснији начин доношења одлука, али истовремено су створене претпоставке за могуће прегласавање које би могло довести до политичке нестабилности.

Принцип консензуса, с једне стране, онемогућује прегласавање у одлучивању, али истовремено нужна је последица консоцијативне демократије у Босни и Херцеговини и извире из цјелокупног духа Дејтонског мировног споразума.

5. *SUI GENERIS* НАДЛЕЖНОСТИ

У свакој сложеној држави, па и у Босни и Херцеговини, нај-осјетљивије питање је подјела надлежности између цјелине и њених дијелова. У контексту компаративне федералне уставности, оно што издваја Босну и Херцеговину јесу малобројне надлежности државних институција.⁴¹ Рестриктиван приступ уставотворца не би био толико необичан да није изостављена одбрана као искључива надлежност федералне државе. Поред овог темељног пропуста овдје се може додати како недостају још неке од уобичајених надлежности савезне државе, као што су јединство економског система, контрола државне границе и сл. Овај недостатак покушао се отклонити институтом додатних надлежности којим је омогућено проширење овлашћења институција Босне и Херцеговине по неком од основа: уколико се ентитети сагласе да се одрекну одређених надлежности; затим, преносе се надлежности о питањима која су регулисана анексима V, VI, VII и VIII Општег оквирног споразума; коначно, преносе се и оне надлежности које су неопходне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине.⁴² Према томе, за проширење надлежности, са-

⁴⁰ Ова већина при одлучивању примјењује се од 2007. године, након што је високи представник својом одлуком измијенио Закон о Савјету министара БиХ. Дотад су овакве одлуке доношене већином од укупног броја чланова Савјета министара која укључује гласове најмање два члана из реда сваког конститутивног народа.

⁴¹ Устав је предвидио свега десет надлежности (чл. III, ст. 3) док „федерални уставни предвиђају да се у надлежности федерације налази сљедећи број области друштвеног живота или питања: Аргентина – 32, Аустралија – 39, Аустрија – 29, Бразил – 45 (искључива и конкурентна надлежност), Руска Федерација – 33 (искључива и заједничка надлежност), Немачка – 40 (искључива, мјешовита надлежност и оквирно савезно законодавство), Индија (97 – Савезна листа и 47 – Заједничка листа), САД – 17, Швајцарска – преко 50 (од којих нека с обзиром на специфичност швајцарског уставног система, не спадају у питања која се уобичајено регулишу уставом).” – Г. Марковић, (2009а), 195.

⁴² Устав Босне и Херцеговине, чл. III, тач. 5, ст. 1.

гласност ентитета представља само једну могућност, док у друга два поменута случаја она не мора бити постигнута. Овако формулисана уставна одредба представља основ за широко тумачење и примјену у пракси. Откако је Устав Босне и Херцеговине ступио на снагу, многе проведене реформе засноване су на овом члану, као што су формирање Високог судског и тужилачког савјета, Управе за индиректно опорезивање, провођење реформе на пољу одбране, као и формирање Државне граничне службе.⁴³ Ибрахимагић правилно констатује да су додатне надлежности „'златни рудник' функција и надлежности институција Босне и Херцеговине, који још није откривен (...)”⁴⁴

Поред подјеле надлежности између државе и ентитета, друго важно питање које се намеће јесте питање односа надлежности самих институција на државној инстанци. Овлашћења Парламентарне скупштине, Предсједништва и Савјета министара битно одређују природу политичког система Босне и Херцеговине.

Потенцијално најмоћнија политичка институција је Предсједништво, јер оно располаже значајним овлашћењима, и представља јаког шефа државе у мјешовитом систему власти.⁴⁵ И, заиста, уставотворац је управо у надлежностима шефа државе и његовом односу са другим институцијама чинио највише иступања од уобичајених рјешења. Већ самим увидом у Устав⁴⁶ може се закључити да обавља одређене послове који традиционално нису у надлежности шефа државе. Неуобичајено је да Предсједништво води спољну политику државе, мада је нормално да има одређене надлежности у тој области. Повјеравање скоро цјелокупне области међународних односа у надлежност Предсједништва одступа од познатих уставних рјешења.⁴⁷

Овлашћење Предсједништва да Парламентарној скупштини предлаже буџет институција Босне и Херцеговине још је једна специфич-

⁴³ С. Steiner, N. Ademović, *Komentar Ustava Bosne i Hercegovine* (ur. С. Steiner, N. Ademović), Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo 2010, 543.

⁴⁴ О. Ibrahimagić, *Supremacija Bosne i Hercegovine nad entitetima*, VKBI – Kult B, Sarajevo 1999, 27.

⁴⁵ Г. Марковић, (2009b), 210.

⁴⁶ Устав Босне и Херцеговине, чл. V.

⁴⁷ „Неке од тих надлежности (у области међународних односа – прим. аутора) су традиционалне компетенције шефа државе – именовање представника Босне и Херцеговине у међународним односима, представљање Босне и Херцеговине, па и учешће у ратификацији међународних уговора. Али, врло је ретко у надлежности шефа државе вођење спољне политике у целини.“ – А. Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, Том 4, Уставно право Босне и Херцеговине*, САНУ – Агенција „Мир“, Нови Сад 2002, 92.

ност, нарочито зато што оно није чисто формално.⁴⁸ Иако Савјет министара Босне и Херцеговине израђује нацрт буџета и препоручује га Предсједништву, оно ипак не игра улогу трансмисије или „поштар“ у односу између Парламентарне скупштине и Савјета министара. Прије него што Предсједништво предложи буџет Парламентарној скупштини, оно може започети консултације са премијерима ентитета и њиховим ресорним министрима, те са предједавајућим Савјета министара и министром за трезор институција Босне и Херцеговине. Одлука о приједлогу буџета доноси се након тих консултација на ванредној сједници Предсједништва. Читав поступак указује на обавезу Савјета министара да води рачуна о ставу који би Предсједништво могло заузети у погледу његове препоруке.

Члан IV а) Устава садржи необичну одредбу по којој Парламентарна скупштина доноси законе „који су потребни за спровођење одлука Предсједништва“, што значи да приликом вршења законодавне функције, осим закона које доноси у оквиру обављања својих функција по Уставу, Скупштина мора водити рачуна о политици и одлукама Предсједништва, па је практично приморана да доноси законе с циљем спровођења његових одлука.⁴⁹ Ова уставна одредба, која је ту наизглед несмотреношћу уставотворца, заправо је системско рјешење предвиђено да би се отклониле блокаде приликом преноса надлежности са ентитетског на државни ниво. Потврда оваквом ставу је

⁴⁸ Илустрације ради, погледајмо како су ове надлежности Владе утврђене у сусједним државама:

Чл. 113 Устава Републике Хрватске каже: „Влада Републике Хрватске: (...) предлаже државни прорачун и завршни рачун.“ – Вид. сајт Хрватског сабора, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1842>, 23. децембар 2011.

„Влада предлаже Народној скупштини буџет и друге опште и појединачне акте.“ – Чл. 3 Закона о Влади Републике Србије, Интернет презентација Народне скупштине Републике Србије, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupština.115.html?SearchText=zakon+o+vladi>, 23. децембар 2011.

Члан 100 Устава Републике Црне Горе каже: „Влада: (...) предлаже буџет и завршни рачун буџета.“ – Вид. сајт Скупштине Црне Горе, http://www.skupština.me/cms-site_data/ustav/Ustav%20Crne%20Gore.pdf, 23. децембар 2011.

Као што видимо, осим ситних термилошких разлика, идентично је регулисање овог питања. Дакле, нема посредника између Владе и народног представништва.

⁴⁹ „Занимљива је да тачка а) подразумева доношење закона 'који су потребни за провођење одлука Предсједништва', што имплицира улогу државног Парламента као сервиса Предсједништва, које не креира политику *per se*, него служи технички да легализује политичке одлуке и мјере од једног дијела државне егзекутиве.“ – N. Saračević, „Parlamentarna skupština“, *Uvod i politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, Fondacija Konard Adenauer, Sarajevo 2009, 58.

и одлука Уставног суда у случају „Државна гранична служба“.⁵⁰ Наиме, након што Парламентарна скупштина није усвојила Нацрт закона који је предложило Предсједништво, Високи представник међународне заједнице у Босни и Херцеговини наметнуо је Закон о државној граничној служби.⁵¹ Једанаест чланова Представничког дома Парламентарне скупштине поднијело је Уставном суду захтјев за оцјену уставности овог закона, тврдећи да његово доношење није у искључивој надлежности Предсједништва. Истини за вољу, нигдје Устав изричито није ставио у надлежност ове институције доношење оваквих одлука, али је Уставни суд, системским тумачењем чланова III/1, III/5 и IV/4 а), дошао до закључка да је Закон у складу са Уставом, те је тиме негирана воља Парламентарне скупштине да одбије доношење овог закона.

Покушаћемо да парафразирајући одређене дијелове одлуке Уставног суда и поменуте чланове Устава, утврдимо надлежност Предсједништва по којој је донесен овај закон, а која није као таква изричито наведена у Уставу. *Предсједништво доноси одлуке неопходне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности, међународног субјективитета*⁵² *и спољних активности Босне и Херцеговине*,⁵³ *чије провођење у форми закона обезбјеђује Парламентарна скупштина*.⁵⁴ Оваква надлежност, иако није изричито предвиђена у Уставу, поред тога што даје широка овлашћења Предсједништву, даје му и могућности да утиче на вољу Парламентарне скупштине, што је свакако јединствено рјешење у упоредном праву.

⁵⁰ *Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету 9/00, 3. новембар 2000. године*, Интернет презентација Уставног суда Босне и Херцеговине, <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2>, 23. децембар 2011.

⁵¹ Закон о државној граничној служби, *Службени гласник БиХ*, бр. 2/00.

⁵² Устав Босне и Херцеговине, чл. III, тач. 5.

⁵³ „Устав Босне и Херцеговине набраја, између осталих у члану III/1, искључиве надлежности институција Босне и Херцеговине. Овај члан ставља у њихову надлежност све спољне активности Босне и Херцеговине, као што су спољна политика, спољнотрговинска политика, царинска политика, монетарна политика, успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникационих средстава и контрола ваздушног саобраћаја. Сем тога, сходно члану III/1.(ф) и (г), у надлежност институција Босне и Херцеговине спадају и политика и регулисање питања имиграције, избјеглица и азила, као и провођење међународних и међуентитетских кривичноправних прописа, укључујући и односе са Интерполом.“ – *Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету 9/00, 3. новембар 2000. године*, Интернет презентације Уставног суда Босне и Херцеговине, <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2>, 23. децембар 2011.

⁵⁴ Устав Босне и Херцеговине, чл. IV, тач. 4а.

Из свега наведеног, можемо установити да се све надлежности институција Босне и Херцеговине могу подијелити на очите и прикривене,⁵⁵ што је уједно и њихова најважнија особеност. Очите би биле оне које су јасно и недвосмислено набројане у Уставу, док прикривене можемо да уочимо само тумачењем једне или више уставних норми. Прве су малобројне и релативно неважне, док су друге потенцијално јако важне али је њихов број немогуће утврдити. Прве воде потврди начела уставности и законитости, док друге воде могућим арбитрерностима и злоупотребама од стране оних који тумаче устав и самим тим утврђују ове надлежности. Образложења судских пресуда Уставног суда, као што је она у случају „Државна гранична служба”, потврђују колико важне прикривене надлежности институција Босне и Херцеговине могу бити, али и воде њиховом даљњем успостављању.

6. ЗАКЉУЧАК

Подијељено друштво као што је босанскохерцеговачко, у којем постоје три конститутивна народа са опречним мишљењима и супротним интересима који су поспијешени немилим догађајима минулог стољећа, представљало је основу институционалног система. У његове темеље било је неопходно уградити механизме којима би се штитили интереси супротстављених страна. Међутим, таквим настојањима вршена су честа одступања од уобичајених рјешења, која доводе у питање федерално уређење Босне и Херцеговине, па и њену државност уопште.

Истина, изборни систем Босне и Херцеговине морао је обезбидити равноправност конститутивних народа, али да ли је при томе занемаривање основних тековина демократије, као што је општост и једнакост бирачког права, цијена коју једно друштво треба да плати? Да ли је у двадесет првом вијеку апсурдно занемаривати постојање читаве категорије становништва, а истовремено гарантовати највиши стандард људских права и слобода?

Постављањем широких могућности за блокаде државних институција, зарад заштите националних интереса, отворен је пут да управо

⁵⁵ „Када Босна и Херцеговина усвоји, на примјер, легислативу на основу своје одговорности да чува властити суверенитет, територијални интегритет, она црпи своју властиту надлежност из члана III/5.а) Устава БиХ. Не може се тврдити да су такве надлежности резултат њиховог 'преноса' са ентитетâ. Наиме, јасно је да се оне налазе у оквиру искључиве надлежности Босне и Херцеговине.“ – С. Steiner, N. Ademović, 544.

те блокаде, као предмет злоупотребе, неоправдано постану „национални интереси“.

Међутим, треба да имамо у виду и то да је Анекс IV велико компромисно политичко и правно дјело. То је највише што је у том моменту политика могла дати, а право регулисати. Успостављање равнотеже између политичке, ентитетске и националне супротности и различитости, али и остварења и унапређења мира, слободе и општег благостања у федералним јединицама као базним државним колективима и Босни и Херцеговини као заједничкој држави, најважнији су циљеви особених уставних рјешења.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Vehabović, Faris, „Odnos konstitutivnih naroda, ostalih i manjina, odnosno pitanje zaštite kolektivnih prava”, *Mjesto i uloga „Ostalih“ u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu* (ur. D. Abazović et al.), Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2010;
2. Ibrahimagić, Omer, *Supremacija Bosne i Hercegovine nad entitetima*, VKBI – Kult B, Sarajevo 1999;
3. Јовичић, Миодраг, *Савремени федерализам*, Службени гласник, Београд 2006;
4. Марковић, Бранислав, „Организација као облик људског битисања и као извор људске среће, патње и опстанка”, *Правна ријеч* 2008;
5. Марковић, Горан, *Федерализам у уставном систему Босне и Херцеговине*, докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Београду 2009;
6. Marković, Goran, „Predsjedništvo”, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti* (pr. S. Gavrić, D. Banović, C. Kause), Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo 2009;
7. Marković, Goran, „Učešće „Ostalih“ u političkim institucijama Bosne i Hercegovine”, *Mjesto i uloga „Ostalih“ u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu* (ur. D. Abazović et al.), Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2010;
8. Марковић, Горан, „Обилежја консоцијативне демократије у БиХ“, *Правни живот* 12/2010;
9. Марковић, Горан, „Уставноправни положај „Осталих“ у Босни и Херцеговини“, *Годишњак Правног факултета у Источном Сарајеву* 1/2011;
10. Марковић, Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011;

11. Miljko, Zvonko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb 2006;
12. Saračević, Nermina, „Parlamentarna skupština”, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti* (pr. S. Gavrić, D. Banović, C. Kause), Fondacija Konard Adenauer, Sarajevo 2009
13. Steiner, Christian, Ademović, Nedim, *Komentar Ustava Bosne i Hercegovine* (ur. C. Steiner, N. Ademović), Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo 2010;
14. Фира, Александар, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, Том 4, Уставно право Босне и Херцеговине*, САНУ – Агенција „Мир“, Нови Сад 2002.

Правни прописи и судска пракса

1. Закон о Влади Републике Србије, Интернет презентација Народне скупштине Републике Србије, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina.115.html?SearchText=zakon+o+vladi>;
2. Закон о Државној граничној служби, *Службени гласник БиХ*, бр. 2/00;
3. Закон о Савјету министара БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 30/03;
4. *Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету 9/00, 3. новембар 2000. године*, Интернет презентације Уставног суда Босне и Херцеговине, <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2>;
5. *Трећа дјелимична одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету 5/98, 30. јун – 1. јул 2000. године*, Интернет презентације Уставног суда Босне и Херцеговине, <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2>;
6. Устав Босне и Херцеговине;
7. Устав Републике Српске;
8. Устав Републике Хрватске, сајт Хрватског сабора, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1842>;
9. Устав Републике Црне Горе, сајт Скупштине Црне Горе, http://www.skupstina.me/cms/site_data/ustav/Ustav%20Crne%20Gore.pdf;
10. Устав Федерације Босне и Херцеговине.

Интернет извори

1. European Commission of Democracy Through Law, *Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима Високог представника*, [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.asp);
2. Сајт Централне изборне комисије Босне и Херцеговине, <http://izbori.ba/documents/2006/sume.pdf>.

Velimir Mitrović
Ivana Vukičević

Faculty of Law,
University of East Sarajevo

THE SPECIFICITY OF THE POLITICAL INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

The principle of constitutionality of the nations and the federal form of government create a unique political system of Bosnia and Herzegovina. The authors tried to point out the most important features of the political institutions of Bosnia and Herzegovina, generated by such a system, explain them and present their consequences which have occurred both in theory and in practice. Focal point where these features are most prominent are the elective system, the composition of the institutions and decision-making, as well as their responsibilities.

The selection and composition of the political institutions of Bosnia and Herzegovina are based on the principle of equality of constituent nation, while the human rights and freedoms of the "Others" are neglected. In decision-making, there appears to be a problem of different nature. Wide possibilities for the blockade of state institutions for the purposes of protecting national interests have been set up which opened the way to abuse. Finally, in the context of comparative federal constitutionality, what distinguishes Bosnia and Herzegovina is a handful of responsibilities of state institutions, but the Constitution also provided mechanisms for their expansion.

Key words: *Presidency; Parliamentary Assembly; Council of Ministers; Bosnia and Herzegovina; Constitutionality of the nations.*