

**Pregledni naučni rad**

UDK:35.071.3:342.2:342.55(494-43)(497.6)

**Dženan Alić, MA.iur.<sup>1\*</sup>**  
**Naida Korajlić, MA.iur.<sup>2\*</sup>**

**KOMPARACIJA USTAVNOG SISTEMA  
BOSNE I HERCEGOVINE I ŠVICARSKE**

**Sažetak**

*Švicarska je savezna (federacija) koju čini 26 kantona koji su međusobno ravnopravni iako su razlike među njima velike i višestruke. Švicarski kantoni, kao i oni u Federaciji BiH imaju relativno visok stepen autonomije. Historijski gledajući, švicarski kantoni su postojali prije švicarske Konfederacije, dok su oni u Bosni i Hercegovini nastali 1995. godine. Slično Bosni i Hercegovini, Švicarska je podijeljena na tri političke razine: federalnu, kantonalnu i općinsku, pri čemu federalna Vlada regulira vanjskopolitička pitanja, upravlja vojskom i na njoj su pitanja državljanstva i carine, dok su u nadležnosti kantona policija, zdravstvo, srednje i visoko obrazovanje, a predškolsko i osnovno obrazovanje te lokalna infrastruktura i komunalni poslovi su pod ingerencijom općina. Za razliku od kantona u Federaciji BiH, švicarski kantoni se nisu kreirali isključivo na temelju etničkih razlika. Ipak, među švicarskim kantonima postojale su razlike među onim koji su bili katolički i protestanski, iako se oni nisu formirali na temelju tih razlika. Svaki švicarski kanton kao i oni u Federaciji BiH, ima svoju vladu, parlament, sudstvo i policiju, a svaki od njih uživa jednake nadležnosti i autonomiju u internim poslovima, bez obzira na veličinu ili broj stanovnika.*

**Ključne riječi:** *Bosna i Hercegovina, Švicarska, kantoni, ustavni sistem.*

---

<sup>1</sup> \*Fakultet za upravu pridružena članica Univerzitet u Sarajevu

<sup>2</sup> \*Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine

## COMPARATION CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AND SWIZERLAND

### *Summary*

*Federation Switzerland is consisting of 26 cantons that are mutually equitable, although the differences between them are large and multiple. The Swiss cantons, as well as those in the Federation of BiH, have a relatively high degree of autonomy. Historically, the Swiss cantons existed before the Swiss Confederation, while they were established in BiH in 1995. Similarly to Bosnia and Herzegovina, Switzerland is divided into three political levels: federal, cantonal and municipal, with the federal government regulating foreign policy issues, administering the army and citizenship and customs issues, with the police, health, education, and preschool and primary education, as well as local infrastructure and utilities are under the jurisdiction of municipalities. Unlike the cantons in the Federation of BiH, the Swiss cantons were not made exclusively on the basis of ethnic differences. Nevertheless, among the Swiss cantons there were differences between those who were Catholic and Protestant, although they were not formed on the basis of these differences. Each Swiss canton, as well as those in the Federation of BiH, has its own government, parliament, judiciary and police, each enjoying equal competence and autonomy in internal affairs, regardless of size or population.*

**Key words:** *Bosnia and Herzegovina, Switzerland, cantons, constitutional system.*

### UVOD

Aneks broj 4. uz Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini predstavlja Ustav Bosne i Hercegovine. Strukturalno gledajući, Ustav BiH je sastavljen od četiri dijela: (a) Preambula; (b) osnovni tekst – ustavna povelja; (c) Aneks I na Ustav BiH i (d) Aneks II na Ustav BiH. Ustavni sistem Bosne i Hercegovine mnogo je sličan onom u Švicarskoj. Kantoni u Švicarskoj kao i oni u Federaciji BiH, posjeduju vladu, parlament, sudstvo kao i policiju. Svaki od kantona u Švicarskoj kao i u Bosni i Hercegovini imaju jednake nadležnosti i autonomiju u internim poslovima, bez obzira na veličinu ili broj stanovnika.

Kroz istraživački rad „Komparacija ustavnog sistema Bosne i Hercegovine i Švicarske“ predstavljeno je njihovo državno uređenje i politički sistem, državno-pravni temelji te ustavni sistemi.

U radu je pokazano kako Švicarska posjeduje jedan od najčvršći federalnih sistema u Evropi, sa federativnim parlamentarnom, višepartijskom demokratijom i prvim ustavom usvojenim 1848. godine, te drugim krajem 1999. godine. Ukazano je kako se švicarski ustavi temelje na poštivanju ljudskih i političkih prava pojedinaca i učešća građana u javnim poslovima, te podjeli ovlaštenja između konfederacije i kantona i definiranju federalnih nadležnosti. Navedeno je kako Bosna i Hercegovina ima veoma glomaznu državnu administraciju.

U Ustavu Bosne i Hercegovine naveden je kompleksan ustavnopravni sistem koji inkorporira mnoge suprotnosti. U Ustavu se nalaze i pojedine diskriminirajuće odredbe te mnoštvo praznina i antinomije koje otežavaju funkcioniranje države. Za razliku od švicarskog, ustavnopravni sistem Bosne i Hercegovine doživio je mnoštvo izmjena koje nije pratilo normiranje u obliku odgovarajućih izmjena Ustava.

Za promjenu Ustava u Švicarskoj potrebna je saglasnost parlamenata federalnih jedinica ili birača kroz ustavni referendum. S druge strane, izmjena Ustava Bosne i Hercegovine iziskuje detaljniju analizu pravnih, političkih i ekonomskih aspekata.

### ***Državno uređenje i politički sistem Švicarske***

Po Ustavu od 29.5.1874.godine s kasnijim izmjenama i dopunama (među kojima je posljednja bila 1999.godine), Švicarska je konfederativna (zapravo federativna) demokratska republika koja se sastoji od 23 kantona pri čemu se 3 kantona dijele u dva polukantona (stoga ima ukupno 26 kantona i polukantona - u nastavku: kantoni). Na čelu republike nalazi se kolegijalno rukovodstvo, Federalno vijeće. Ustavu od 1. januara 2000 (novelirani Ustav iz 1874. godine), Švicarska je konfederalna država, republika s parlamentarnim sustavom vlasti. Poglavar države predsjednik je konfederacije, kojega između članova vlade imenuje parlament na razdoblje od godinu dana, pri čemu se tokom obnašanja dužnosti nalazi i na čelu izvršne vlasti. Najvišu izvršnu vlast ima Savezno vijeće (njem. Bundesrat, franc. Conseil fédéral,

tal. Consiglio federale) sa sedam članova, koji uz predstavljanje političkih preferencija birača moraju što je moguće vjernije oslikavati i regionalnu te jezičnu raznolikost države. Članove Saveznoga vijeća imenuje parlament. Izborno je pravo opće i jednako, a imaju ga svi građani s navršениh 18 godina života. U manjem je broju kantona glasovanje obvezno. Najvišu sudbenu vlast u državi ima Savezni vrhovni sud, suce kojega imenuje Savezna skupština na mandat od šest godina. Administrativno Švicarska se dijeli na 20 kantona i 6 polukantona (koji su nastali podjelom triju kantona). Po direktorskom sistemu vlade, izgrađenom na bazi jedinstva vlasti, sva centralna vlast sjedinjena je u saveznom parlamentu, koji ima zakonodavnu vlast neposredno, a izvršnu vlast posredno preko Federalnog vijeća. Zajedničkim državnim poslovima upravljaju savezni parlament, Federalno vijeće i njegov predsjednik. U savezne kompetencije spadaju narodna odbrana, vanjski poslovi, međunarodni ugovori, emisije novčanica, carina, pošta, željeznice, međunarodne komunikacije i dr. Ustavi i zakonodavstvo kantona odnosno polukantona ne smiju biti u suprotnosti sa saveznim ustavom. Za promjene saveznog ustava, ako ih izglasa parlament, obavezan je referendum pri čemu ih mora odobriti većina birača i većina kantona. Birači imaju pravo zatražiti narodnom inicijativom promjene u ustavu, ako se za taj način odluči 50.000 potpisnika-birača. Za promjene u saveznih zakona referendum je fakultativan, a može ga zatražiti 30.000 birača ili osam kantona. Funkcija savezne vlade, a istodobno i kolegijalnog rukovodstva države, obavlja Federalno vijeće (*Bundesrat, Conseil federal, Consiglio federale*, sastavljeno je od sedam članova, od kojih svaki rukovodi jednim departmanom (ministarstvom), a bira ih za mandatno razdoblje od četiri godine dvodomni savezni parlament, na zajedničkoj sjednici obadva doma. Iako ne postoji institucija predsjednika republike, sukladno direktorskom sistemu vlade predsjednik Federalnog vijeća nosi tu titulu (*Bundespräsident, President de la Confédération, Il presidente della Confederazione*). On zastupa državu prema inostranstvu. Dvodomni parlament (*Bundesversammlung, L'Assemblée federale, Assemblea federale*) sastoji se od Nacionalnog vijeća sa 200 zastupnika i Vijeća država (kantona) od 44 zastupnika. Nacionalno vijeće (*Nationalrat, Conseil national, Consiglio nazionale*) biraju na općim, neposrednim i tajnim izborima, za razdoblje od četiri godine, muški birači Švicarske s navršениh 20 godina, tako da na jednog zastupnika otpada 24.000 stanovnika, pri čemu svaki kanton odnosno polukanton mora u

ovom domu biti predstavljen barem s jednim zastupnikom. U Vijeću država (*Standerat, Conseil des Etats, Consiglio degli Stati*) svaki kanton šalje po dva zastupnika, a polukantoni po jednoga. Trajanje zastupničkog mandata u Vijeću država traje 1-4 godine, saglasno izbornim propisima svakog pojedinog kantona. Zastupnici mogu biti izabrani na općim izborima u kantonu, ili delegirani od lokalnih parlamenata, ili – u manjim kantonima (*Appenzell, Glarus, Unterwalden*) – izabrani na narodnim skupštinama (*Landesgemeinde*) punoljetnih muškaraca. Kantoni i polukantoni imaju svoje ustave, zakonodavstvo, parlamente i upravu. U većim kantonima postoje distrikti i općine, a u manjima samo općine. U gradskim i seoskim općinama postoji najšira samouprava. Sudsku vlast imaju savezni i kantonalni sudovi. U manjim kantonima postoje apelacioni i niži sudovi, a u većim, osim spomenutih, još i vrhovni sudovi kantona (kasacioni sudovi). Vrhovni je sud Švicarske Federalni sud u Lausannei.<sup>3</sup>

Federalni vrhovni sud je u pravilu sud krajnje instance, te osigurava uniformnost primjene federalnog prava i ima ulogu apelacionog suda na odluke kantonalnih sudova u oblasti javnog, krivičnog, građanskog socijalnog prava, kao i na sve odluke Federalnog krivičnog suda i dio odluka Federalnog ustavnog suda. Pored navedenog, ima ulogu zaštitnika ustavom zagwarantovanih prava građana u slučaju njihovog kršenja, ali u skladu sa načelom supsidijariteta. Federalni vrhovni sud se sastoji od sedam odjela (četiri odjela sa šest sudija, tri odjela sa pet sudija), sa predsjednicima odjela suda.<sup>4</sup>

Kantoni raspolažu sopstvenim ustavom, zakonodavstvom i organima. Oni su po saveznom Ustavu suvereni ukoliko ta suverenost nije ograničena tim Ustavom. Savez daje potvrdu na kantonalne Ustave koji moraju da obezbijede predstavnički, demokratski i republikanski karakter kantonalnog uređenja i ne smiju da sadrže ništa što se protivi odredbama Saveznog Ustava. Raspodjela nadležnosti između saveza i kantona izvršena je shodno pretpostavci nadležnosti u korist kantona. Međutim, te nadležnosti su samo sekundarnog značaja i to vremenom postaju sve više. Kantonalni parlamenti

<sup>3</sup> Opća enciklopedija, Jugoslavenski leksikografski zavod, 8 Š-Žva, Zagreb, 1982., str. 82.

<sup>4</sup> Tanović, M. (2016). Organizacija državne vlasti u federacijama sa osvrtom na ustavnosudsku zaštitu federalizma, Fakultet za upravu-pridružena članica Univerziteta u Sarajevu (izd.), Sarajevo, str. 114.

su svuda jednodomi. Broj njihovih članova je vrlo različit kao i period na koji su izabrani. Svaki kanton ima svoju vladu izabranu neposredno od strane birača. Kantonalne vlade su izvršni organi kantonalnog parlamenta. I u kantonima su u znatnoj mjeri primijenjeni referendum i narodna inicijativa, kako u ustavnoj tako i u zakonskoj materiji.

Nastanak posebno složenog i unikatno funkcionalnog etničkog federalizma na poprilično malom teritoriju, rezultat su evolucije potrebe i želje švicarskih kantona i građana za jakim i stabilnim državnim uređenjem koje osigurava ekonomski prosperitet. Stabilnost ove države potvrđuje i nedostatak radikalnih promjena u dugim historijskim fazama razvoja, što govori da je politika odlučivanja u ovoj zemlji politika konsenzusa i umjerenosti.<sup>5</sup>

### ***Državnopravni temelji Švicarske***

Kao država Švicarska je priznata tek nakon Napoleonovih ratova, na Bečkom kongresu 1815. godine. Temelji moderne države, parlamentarne savezne republike službenoga naziva Confederatio Helvetica, postavljeni su u okviru Ustava iz 1848. godine. Po tom Ustavu, Švicarska je zvanično konfederacija, a u stvari federacija 23 kantona, od kojih se tri dijele na po dva polu-kantona. Polu-kantoni uživaju u svemu status kantona, s tom jedinom razlikom što u Vijeće ne šalju po dva predstavnika kao kantoni nego samo jednog. Savezno vijeće Švicarske je kolektivno predsjedničko tijelo Švicarske. Vijeće ima sedam članova (ministara) na čelu pojedinih resora. Članove Saveznog vijeća bira Savezna skupština Švicarske u mandat u trajanju četiri godine. Predsjednik i potpredsjednik Saveznog vijeća biraju se među članovima Saveznog vijeća, mandat im traje najviše godinu dana, poslije čega potpredsjednik preuzima predsjedničku funkciju, i bira se novi potpredsjednik. Najvišu zakonodavnu vlast (koja je ujedno i najviša vlast u konfederaciji) ima dvodomna Savezna skupština (njem. *Bundesversammlung*, franc. *Assemblée fédérale*, tal. *Assemblea federale*), koja se sastoji od Nacionalnoga vijeća (njem. *Nationalrat*, franc. *Conseil national*, tal. *Consiglio nazionale*) i Državnoga vijeća (njem. *Ständerat*, franc. *Conseil des États*, tal. *Consiglio degli Stati*). Nacionalno vijeće ima 200 zastupnika biranih na općim i tajnim izborima u kojima kantoni čine izborne jedinice gdje se zastupnici biraju proporcionalno veličini pojedinoga kantona.

---

<sup>5</sup> Ibid., str. 105.

Državno vijeće ima 46 članova biranih na izravnim izborima prema pravilima koja donose pojedini kantoni. Po dva člana Državnoga vijeća biraju birači 20 kantona, a po jednoga birači šest polukantona. Političko uređenje Švicarske bazira na jakom konfederalizmu. Svaki kanton ima svoj ustav i sve kompetencije koje nisu dodjeljene federalnoj vladi pripadaju kantonima (policija, porez, itd.).

Najviši organ vlasti Konfederacije je Savezna skupština koja ima dva doma: Nacionalno vijeće i Vijeće država. Nacionalno vijeće predstavlja cijeli narod i izabrano je na četiri godine. Dužina mandata članova Vijeća država se razlikuje i kreće se od jedne do četiri godine. Vijeće ima 46 članova. Vijeća su potpuno ravnopravna. Savezno vijeće vrši funkcije Vlade i šefa države. Svaki kanton ima svoj sistem lokalne samouprave, regulisan njegovim ustavom i zakonodavstvom. Građanski zakonik donijet je 1907. godine (stupio je na snagu 1912. godine). Zakonik je pisan jednostavnim jezikom. Zakonik obuhvata uvodne odredbe i četiri dijela: pravo lica, porodično pravo, nasljedno pravo i stvarno pravo. Obligaciono pravo predstavlja peti dio Građanskog zakonika, ali je sadržano u posebnom zakoniku i sa posebnom numeracijom članova. Građanski zakonik upućuje na načelo savjesnosti i poštenja prilikom vršenja prava i zabranjuje zloupotrebu prava. Odredbe Građanskog zakonika revidirane su u nekoliko navrata: 1939. godine odredbe o jemstvu, 1949. godine odredbe o zajednici povjerilaca imalaca obaveznica javnih zajmova, 1951. godine odredbe o održanju seoske zemljišne svojine, 1956. godine odredbe o posebnim ugovorima o radu itd. Godine 1943. donijet je Zakon o nelojalnoj konkurenciji, kojim su stavljene van snage odredbe čl. 48. Zakonika, dok je 1949. godine izvršena revizija odredaba o agenturi, a 1963. i 1965. godine revizija odredaba o susvojini, etažnoj svojini i prijenosu svojine. Švicarsko uređenje karakteriše velika primjena oblika neposredne demokratije, na prvom mjestu referendum i narodne inicijative. Referendum se primjenjuje kako u odnosu na Ustav tako i u odnosu na zakone, a narodna inicijativa samo u odnosu na Ustav. Svaka izmjena saveznog ustava podliježe referendumu, i za njeno usvajanje traži se saglasnost većine birača i većine kantona. Pravo narodne inicijative za izmjenu ustava ima 100.000 birača. Slučajevi primjene referenduma i narodne inicijative su česti.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1985. str. 1669

***Državno uređenje Bosne i Hercegovine***

Iako Ustav BiH podjelu vlasti ne spominje eksplicitno, USBiH i KLJP pri USBiH su više puta isticali da je podjela vlasti inherentan element principa pravne države.<sup>7</sup> Princip podjele vlasti stipuliše da je „državna vlast podijeljena u funkcionalne oblasti, koje se, u pravnom smislu, pripisuju posebnim, međusobno podijeljenim vrstama državnih organa”.<sup>8</sup> U tom smislu, USBiH razlikuje četiri vrste vlasti: „zakonodavnu, izvršnu, upravnu i sudsku vlast”<sup>9</sup>

S druge strane, mnogi građani ne žele, a većina građana i ne razumije mnoge oblasti javne vlasti, zbog čega se ne bi mogli donijeti kvalitetni zakoni. Prema tome, funkcionalnost i racionalnost su osnovni razlozi za uvođenje reprezentativne demokratije. Potpuna neposredna demokratija u današnje vrijeme je neizvodiva.<sup>10</sup>

Prema članu I/3. Ustava BiH, Bosna i Hercegovina je sastavljena od dva entiteta. Dodatno, na teritoriji dva entiteta je formirana posebna jedinica lokalne samouprave – Distrikt Brčko. Distrikt je kondominij entiteta, što znači da je teritorija zajedničko vlasništvo entiteta. Međutim, Brčko Distrikt se nalazi pod suverenitetom centralne vlasti i pod upravom institucija centralne vlasti (član VI/4. Ustava BiH). Prema članu I/3. Ustava BiH, sastavni dijelovi države BiH zovu se entiteti. Član VI/4. Ustava BiH daje pravo da centralna državna vlast stavi pod svoj suverenitet i državne institucije Brčko Distrikt kao posebnu jedinicu lokalne samouprave, u skladu sa Ustavom BiH. Alineja 6. Preambule Ustava BiH, koja ima normativno djelovanje (znači da je pravno obavezujuća),<sup>11</sup> priznaje suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost BiH. Također, član I/1. Ustava BiH priznaje kontinuitet međunarodnopravnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine. Dejtonski mirovni sporazum je parafiran u američkoj vojnoj bazi u gradu Dejtonu, država Ohajo, u SAD, 21. novembra 1995. godine, a

---

<sup>7</sup> Vidi, naprimjer, Odluku USBiH broj AP 3208/06 od 17. marta 2009. godine, tačka 10; Odluku KLJP pri USBiH broj CH/02/9138 et al. od 9. novembra 2005. godine, stav 106.

<sup>8</sup> Maunz, T.; Zippelius, R. (1994). *Deutsches Staatsrecht*, C.H. Beck (izd.), Minhen, str. 89.

<sup>9</sup> Vidi Odluku USBiH broj AP 863/04 od 13. septembra 2005. godine, tačka 11.

<sup>10</sup> Kuzmanović, R. (1999). *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci (izd.), Banja Luka, str. 263. i dalje

<sup>11</sup> Odluka USBiH broj U 5/98-II od 18. februara 2000. godine, tačka 13.



potpisan u Parizu 14. decembra 1995. godine. Zato se ovaj sporazum često naziva Dejtonski ili Pariški sporazum. Ustav BiH je dio tog sporazuma, tj. njegov Aneks 4. Tekst Ustava BiH nije zvanično preveden sa engleskog jezika na službene jezike Bosne i Hercegovine, niti je objavljen u „Službenom glasniku BiH”. Državne institucije primjenjuju različite neslužbene verzije teksta Ustava. Tako, USBiH u radu koristi neslužbeni prevod koji je dostavio Ured Visokog predstavnika u BiH (u daljnjem tekstu: OHR), 1997. godine.<sup>12</sup>

U okvir Ustava ulazi i tekst Amandmana I na Ustav Bosne i Hercegovine, koji je ustavnopravno regulisao položaj Brčko Distrikta.<sup>13</sup>

Ovaj amandman objavljen je na službenim jezicima Bosne i Hercegovine u „Službenom glasniku BiH”, a ne na engleskom jeziku. Tako je zvanični tekst Ustava BiH napisan dijelom na engleskom, dijelom na domaćim jezicima. Tekst Ustava BiH uključuje, također, dva aneksa na Ustav BiH: Aneks I, koji uključuje dodatne međunarodnopravne sporazume za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te Aneks II, koji uključuje prelazne i završne odredbe.

U članu II/2. Ustava BiH regulisano je da će se Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP; Konvencija) i njeni protokoli<sup>14</sup> „direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini” i da će imati „prioritet nad svim ostalim zakonima”.

U znatnoj mjeri entiteti učestvuju u kreiranju vlasti na centralnom nivou, naprimjer u institucijama i organima BiH (izbor delegata u Dom naroda PSBiH (član IV/1. Ustava BiH)), ili izboru sudija USBiH (član VI/1. Ustava BiH), ili u smislu da predstavljaju izborne jedinice za državne institucije i organe (Predsjedništvo BiH (član V, prva rečenica, Ustava BiH)). Dalje, entiteti imaju pravo da blokiraju donošenje određenih državnih odluka, kao što je to slučaj sa Predsjedništvom BiH, u skladu sa članom V/2.d) Ustava BiH.

---

<sup>12</sup> USBiH objavio je ovaj tekst u integralnoj formi kako na svojoj službenoj Internet stranici (<www.ustavnisud.ba>), tako i u publikaciji USBiH „Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine” (Sarajevo, 2005).

<sup>13</sup> „Službeni glasnik BiH” broj 25/09.

<sup>14</sup> „Službeni glasnik BiH” broj 6/99.

**Državnopravni temelji BiH**

Da li Ustav BiH, u smislu svoje strukture, nomenklature, normativnosti i materijalne gradacije, odgovara (tradicijskim) standardima ustavnog prava u BiH i Evropi? Ovakvo pitanje nije sasvim korektno, jer u Evropi zaista ne postoji jedinstvena standardizacija ustava.<sup>15</sup>

USBiH je zaključio da se opšti principi međunarodnog prava mogu smatrati dijelom formalnog ustavnog prava. Mnogi autori se slažu da je teško odrediti šta su to „opšti principi”.<sup>16</sup>

Ustav Bosne i Hercegovine nudi kompleksan ustavnopravni sistem koji inkorporira mnoge suprotnosti, elemente koji nisu najpovoljnija rješenja, ali i određene diskriminirajuće odredbe koje ne bi smjele da budu dio savremenog demokratskog sistema. Ustav Bosne i Hercegovine stupio je na snagu 14. decembra 1995. godine kao dio međunarodnog sporazuma, tj. kao Aneks 4. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. S obzirom na mjesto parafiranja, ovaj međunarodni sporazum poznatiji je kao Dejtonski mirovni sporazum. Iako je, prema novom Ustavu, Republika Bosna i Hercegovina „nastavila svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država” (član I/1. Ustava Bosne i Hercegovine), taj ustav donio je potpuno novo uređenje, novi ustavnopravni poredak, zbog čega se, zaista, može reći da je pravni novum u svakom smislu riječi. Novoustrojena država dobila je novi složeni administrativno-teritorijalni raspored, nove ustavne organe, novu vertikalnu i horizontalnu podjelu nadležnosti, međunarodnu upravu *sui generis*, specijalni paket ustavnih individualnih i kolektivnih ljudskih prava i sloboda i još mnogo toga novog. Ustavnopravni sistem koji je uspostavljen. Uprkos činjenici da je Ustav mijenjan formalno samo jednom, i to u vidu ustavnopravnog regulisanja položaja i statusa Distrikta Brčko (Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine), ustavnopravni sistem Bosne i Hercegovine doživio je znatne izmjene, i to najviše na polju podjele nadležnosti i državne

---

<sup>15</sup> Mayer, C. Franz, (2003). Verfassungsstruktur und Verfassungskohärenz – Merkmale europäischen Verfassungsrechts, Walter Hallstein – Institut für Europäisches Verfassungsrecht Paper, 17/03, str. 405

<sup>16</sup> Pobrić, N., (2000). Ustavno pravo, Štamparsko-izdavačko I grgovačko preduzeće na veliko i malo (izd.), Mostar, str. 19. i dalje; Trnka, K. (2000). Ustavno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću et al. (izd.), Bihać, str. 23 i dalje.

institucionalne infrastrukture, što je urađeno na osnovu člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Naime, određeni aneksi, kao što su Aneks 3 (o izborima), Aneks 6 (o ljudskim pravima), Aneks 7 (o povratku izbjeglica i raseljenih lica), imaju interpretativnu snagu zbog čega su veoma bitni elementi bosanskohercegovačkog ustavnopravnog sistema. U pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, s tačke gledišta normativne hijerarhije, formalno ustavno pravo ima najviši položaj u pravnom sistemu. Prema tome, Ustav BiH je najviši pravni akt na ljestvici normativne hijerarhije. Na osnovu formalnog ustavnog prava donose se okvirni zakoni i zakoni. Samim tim, zakoni moraju biti u skladu sa formalnim ustavnim pravom kako u procesnom smislu (ko ih smije donijeti i na osnovu koje procedure), tako i u materijalnom smislu (koju materiju regulišu). U protivnom zakon je protivustavan, mada takav zakon ostaje na snazi do njegovog formalnog stavljanja van snage (član VI/3.a) Ustava BiH u vezi sa članom 63. Pravila USBiH<sup>17</sup>).

Na osnovu zakona donose se niži pravni akti opšte pravne prirode, kao što poslovnici (naprimjer, Poslovnik o radu Ustavnog suda Republike Srpske je donesen na osnovu Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske<sup>18</sup>), ili pravilnici (naprimjer, Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine). Na osnovu Ustava, zakona i nižih pravnih akata donose se individualni i konkretni pravni akti, kao što su presude, odluke, rješenja, naredbe i sl. Iz ovoga vidimo da viši hijerarhijskonormativni sloj predstavlja izvor na osnovu kojeg se može proizvesti niži pravni akt. Podjelu vlasti Ustav BiH ne spominje eksplicitno, već je tumači kao sastavni dio principa pravne države. Princip podjele vlasti propisuje da je „državna regulacijska vlast podijeljena u funkcionalne oblasti, koje se, u pravnom smislu, pripisuju posebnim, međusobno podijeljenim vrstama državnih organa”.

U tom smislu, USBiH razlikuje četiri vrste vlasti: „zakonodavnu, izvršnu, upravnu i sudsku vlast”<sup>19</sup> pri čemu organizaciono izvršnu vlast predstavljaju Predsjedništvo i Vijeće ministara – prema članu V Ustava BiH. U formalnom smislu, Ustav BiH predviđa horizontalnu podjelu vlasti između PSBiH,

<sup>17</sup> „Službeni glasnik BiH” br. 60/05, 64/08 i 51/09.

<sup>18</sup> „Službeni glasnik RS” br. 29/94, 23/98 i 97/04.

<sup>19</sup> Odluka USBiH broj AP 863/04 od 13. septembra 2005. godine, tačka 11.

Predsjedništva BiH, Vijeća ministara BiH, uprave i sudstva. PSBiH donosi zakone i druge pravne norme. Parlamentarna skupština BiH je osnovni demokratski organ države i osnovno narodno predstavništvo. Te njene odlike ogledaju se, prije svega, u činjenici da PSBiH ima najveći narodni legitimitet zato što narod bira direktno svoje predstavnike u PSBiH.<sup>20</sup>

PSBiH je osnovni zakonodavni organ u državi i, ujedno, jedan od 14 parlamenata u BiH (pored 2 parlamenta entiteta, 10 kantonalnih skupština i Skupštine DB).

Dom naroda PSBiH se sastoji od 15 delegata od kojih su dvije trećine iz FBiH (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz RS (pet Srba). Prema tome, svih pet izabраниh delegata iz RS moraju biti Srbi, a 10 izabраниh delegata iz FBiH je sastavljeno od pet Bošnjaka i pet Hrvata. Nominovane hrvatske, odnosno bošnjačke delegate iz FBiH biraju hrvatski, odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Parlamenta FBiH. Delegate iz RS bira Narodna skupština RS.

Delegati se biraju na period od četiri godine, koji teče od dana objavljivanja rezultata izbora u „Službenom glasniku BiH” (član 1.3. Izbornog zakona BiH).<sup>21</sup>

Predstavnički dom PSBiH ima 42 člana koji se direktno biraju. Od tog broja 28 mora biti izabrano sa teritorije FBiH, a 14 sa teritorije RS (član IV/2. Ustava BiH). U BiH ne postoji inokosni, već kolektivni šef države. To je izuzetak kada su u pitanju države koje imaju (polu)predsjednički sistem vlasti. Predsjedništvo BiH predstavlja i simbolizuje suverenitet BiH, a njegova uloga je da „koordiniše i usklađuje rad institucija BiH, štiti interese entiteta, što podrazumijeva konstitutivne narode i sve građane”<sup>22</sup>

Vijeće ministara, kao kolektivni organ, pojedini ministri i Predsjedništvo BiH čine vrhovnu egzekutivnu vlast. U principu, predsjedavajući Vijeća ministara (VM) ima najveću ulogu pri njegovom sastavljanju.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Ademović, N.; Marko, J.; Marković, G. (2012). *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, str. 174

<sup>21</sup> „Službeni glasnik BiH” br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10.

<sup>22</sup> Član 1. stav 2. Poslovnika o radu Predsjedništva BiH („Sl. gl. BiH” br. 25/01 i 35/02).

<sup>23</sup> Ademović, N.; Marko, J.; Marković, G. (2012). *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, str. 192

BiH ima ustavno sudstvo od 1963. godine. Međutim, kao i za cijeli Ustav BiH, tako i za USBiH važi premisa da je, osim kontinuiteta ustavnopravnog subjektiviteta BiH, ostalo malo sličnosti sa prijašnjim republičkim ustavnim sudom.<sup>24</sup> Novi ustav donio je faktički i novi ustavni sud.<sup>25</sup> Osnovni pravni okvir za USBiH je član VI Ustava BiH. Ostala pitanja su regulisana Pravilima USBiH.<sup>26</sup>

Sudsku vlast obavljaju posebni organi koji se zovu sudovi. Osnovna karakteristika sudova su njihova nezavisnost i nepristrasnost. Ustav BiH predviđa da postoji jedina (ustavno) sudska instanca na državnom nivou, a to je USBiH (član VI Ustava BiH). U skladu sa članom VI/2. Ustava BiH, USBiH je usvojio posebna Pravila USBiH kojim je regulisao organizaciju, postupak i druga značajna pitanja za rad USBiH. Izborni sistem BiH se zasniva na Aneksu III (Sporazum o izborima) i Aneksu IV (Ustav Bosne i Hercegovine) Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, te Izbornom zakonu BiH. Opšti izbori su razdvojeni od lokalnih.

## Zaključak

Švicarska ima najčvršći federalni sistem u Evropi, sa federativnim parlamentarnom višepartijskom demokratijom i prvim ustavom usvojenim 1848.godine, i drugim krajem 1999. godine koji (oba) počivaju na poštivanju ljudskih i političkih prava pojedinaca i učešća građana u javnim poslovima, podjeli ovlaštenja između konfederacije i kantona i definiranju federalnih nadležnosti. Podjela vlasti na federalnoj razini je sljedeća: dvodomni parlament je nosilac zakonodavne vlasti, Savezni savjet je nosilac izvršne vlasti i Savezni sud je nosilac sudske vlasti. Švicarski parlament čine dva doma: Vijeće kantona koje predstavlja kantone i Nacionalno vijeće koje predstavlja građane. U slučaju da oba doma zasjedaju zajedno čine Saveznu skupštinu koja kao najviši zakonodavni organ donosi zakone, godišnji budžet, odluke o ratu i miru, potvrđuje međunarodne ugovore, daje amnestiju i pomilovanje. Putem referendum građani mogu da ospore svaki zakon izglasan u parlamentu i putem građanske inicijative mogu da podnesu amandmane

<sup>24</sup> Steiner/Ademović, 2010, str. 623.

<sup>25</sup> Generalno o ustavnom sudstvu, ustavnosti i zakonitosti vidi i: Marković, R. (2009). Ustavno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu et al. (izd.), Beograd, str. 528. i dalje

<sup>26</sup> „Službeni glasnik BiH” broj 60/05, 64/08 i 51/09.

na savezni Ustav. Za razliku od Švicarske, BiH ima skoro deset puta brojniju državnu administraciju. Izbor poslanika u švicarski federalni dom je najčešće posredan, jer oni reprezentuju federalnu jedinicu, dok poslanici doma građana reprezentuju građane i zbog toga ih građani neposredno biraju. Status poslanika kao reprezenta građana i člana parlamenta kao zakonodavnog tijela počiva na slobodnom mandate. Slobodan mandate garantuje kako bosanskohercegovački tako i švicarski Ustav.

*“Članovi Savezne skupštine glasaju bez instrukcija. Oni otvoreno izlažu svoje interese”. (Član 161 stav 1 i 2 Ustava Švicarske).*

U dvodomnom parlamentu (kakav je slučaj u BiH i Švicarskoj) svaki do domova bira predsjednika i potpredsjednika. Pri određivanju broja kao i pri izboru potpredsjednika vodi se računa da svaka parlamentarna grupa bude predstavljena.

*“Svako vijeće bira iz svoje sredine na period od godine dana jednog predsjednika kao i prvog i drugog zamjenika predsjednika. Ponovo biranje za sljedeću godinu je isključeno.” (Član 152 Ustava Švajcarske).*

Ipak, za razliku od Švicarske, u BiH pojedine poslaničke grupe skoro da nemaju pravo da podnesu prijedlog zakona.

*“Svaki član vijeća, svaka frakcija, svaka parlamentarna komisija i svaki kanton imaju pravo da podnesu inicijativu Saveznoj skupštini” (Član 160 stav 1 Ustava Švicarske).*

Deficit u ostvarenom učinku Parlamentarne skupštine BiH, paradigma je nedemokratske i nefunkcionalnosti cjelokupnog ustavnog sistema. To potkrepljuju egzaktni rezultati istraživanja pod nazivom “Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini – stanje – komparativna rješenja – prijedlozi” u kome je analizirano funkcionisanje ove institucije od njenog osnivanja 1996. godine.”

Ustav u Švicarskoj je obavezan. Saglasnost na promjenu ustava daju parlamenti federalnih jedinica ili birači (ustavni referendum).

*“Potpuno ili djelimično revidiran Savezni ustav stupa na snagu kada ga private narod i kantoni.” (Član 195 Ustava Švicarske).*

Bosna i Hercegovina nije uspostavljena udruživanjem entiteta, nego su Ustavom BiH konstituisani entiteti kao dijelovi jedinstvene države. Suprematijom Ustava BiH zagantovano je jedinstvo pravnog sistema zemlje. S druge strane, Švicarska je nastala ujedinjenjem pojedinih kantona u jednu konfederaciju.

### **Bibliografija:**

1. Ademović, N.; Marko, J.; Marković, G. (2012). Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo
2. Kuzmanović, R. (1999). Ustavno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci (izd.), Banja Luka
3. Marković, R. (2009). Ustavno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu et al. (izd.), Beograd, str. 528. i dalje
4. Maunz, T.; Zippelius, R. (1994). Deutsches Staatsrecht, C.H. Beck (izd.), Minhen
5. Mayer, C. Franz, (2003). Verfassungsstruktur und Verfassungskohärenz – Merkmale europäischen Verfassungsrechts, Walter Hallstein – Institut für Europäisches Verfassungsrecht Paper, 17/03
6. Opća enciklopedija, Jugoslavenski leksikografski zavod, 1979., Zagreb
7. Odluka USBiH broj AP 3208/06 od 17. marta 2009. godine, tačka 10; Odluku KLJP pri USBiH broj CH/02/9138 et al. od 9. novembra 2005. godine, stav 106.
8. Odluka USBiH broj AP 863/04 od 13. septembra 2005. godine, tačka 11.
9. Pabrić, N., (2000). Ustavno pravo, Štamparsko-izdavačko Irgovačko preduzeće na veliko i malo (izd.), Mostar
10. Pravna enciklopedija, Savremena administracija, 1985., Beograd
11. „Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine”, Ustavni sud BiH, 2005. , Sarajevo
12. „Službeni glasnik BiH” br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 , 32/10. 25/09, 6/99, 60/05, 64/08 i 51/09

13. "Službeni glasnik RS" br. 29/94, 23/98 i 97/04
14. Tanović, M. (2016). Organizacija državne vlasti u federacijama sa osvrtom na ustavnosudsku zaštitu federalizma, Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu (izd.), Sarajevo
15. The World Book Encyclopedia, World Book International, 1994., London
16. Trnka, K. (2000). Ustavno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću et al. (izd.), Bihać
17. Ustav Švicarske
18. Ustav Bosne i Hercegovine

***Službeni glasnici i odluke:***

1. „Službeni glasnik BiH“ broj 60/05, 64/08, 51/09, 25/09, 6/99, 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10.
2. „Službeni glasnik RS“ broj 29/94, 23/98 i 97/04.
3. Odluka USBiH broj AP 863/04 od 13. septembra 2005. godine, tačka 11.
4. Odluka USBiH broj U 5/98-II od 18. februara 2000. godine, tačka 13.
5. Član 1. stav 2. Poslovnika o radu Predsjedništva BiH („Službeni glasnikBiH” broj 25/01 i 35/02).