



# PARLAMENTARIZAM U BOSNI I HERCEGOVINI

**priredili**  
Saša Gavrić  
Damir Banović



# PARLAMENTARIZAM U BOSNI I HERCEGOVINI

Sarajevo, 2012.

Edicija *BH politika* Sarajevskog otvorenog centra  
ediciju uređuje Saša Gavrić

<i>naslov</i>	PARLAMENTARIZAM U BOSNI I HERCEGOVINI
<i>priredivači</i>	Saša Gavrić, Damir Banović
<i>lektura_korektura/ indeks_pojmova</i>	Ivana Teronić, Mirela Rožajac-Zulčić
<i>prelom_naslovnica</i>	Feda Bobić
<i>tehnička priprema</i>	Dalila Mirović
<i>izdavači</i>	Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Friedrich Ebert
<i>za izdavače</i>	Saša Gavrić, Judith Illerhues



© Sarajevski otvoreni centar/Fondacija Friedrich Ebert/autori\_

*Nekomercijalno umnožavanje, fotokopiranje ili bilo koji drugi oblik reprodukcije cijele publikacije ili njezinih dijelova je poželjno, uz prethodno pismeno informisanje izdavača na mail: [office@soc.ba](mailto:office@soc.ba)*

Autori/ce tekstova su se koristili/e različitim jezičkim normama koje se upotrebljavaju u Bosni i Hercegovini. Zbog poštivanja autorske nezavisnosti, jezičke razlike su zadržane u finalnim verzijama tekstova.

Tekstovi su pokrili period istraživanja do jula 2012. Politička dešavanja nakon jula 2012., nažalost, nisu uključena u same tekstove. Projekat je organiziran uz podršku Fondacije Friedrich Ebert u BiH. Stavovi i mišljenja izneseni u ovom zborniku su autorski i ne predstavljaju izričite stavove i mišljenja izdavača ili donatora. Autori/ce odgovaraju za svoje tekstove.

ISBN

# PARLAMENTARIZAM U BOSNI I HERCEGOVINI

---

 SARAJEVSKI  
OTVORENI  
CENTAR

FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG



# SADRŽAJ

<b>Predgovor</b> Judith Illerhues	7
<b>Predgovor</b> Izmir Hadživdić	9
<b>Uvod</b> Saša Gavrić, Damir Banović	11
<b>Uloga parlamenata u modernim demokracijama</b> Nermina Saračević	15
<b>Parlamentarna skupština BiH</b> Nermina Saračević	43
<b>Parlamenti entiteta u BiH</b> Enis Omerović	89
<b>Skupštine kantona u Federaciji BiH</b> Maja Sahadžić	137
<b>Skupština Brčko Distrikta</b> Nedim Kulenović	163
<b>Općinska predstavnička tijela u BiH</b> Mirna Jusić	217
<b>Parlamentarne političke stranke u BiH</b> Zlatiborka Popov-Momčinović	251

<b>“Veto mehanizmi” u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u BiH</b>	
Maja Sahadžić	293
<b>Kriza parlamentarizma u BiH</b>	
Goran Marković	323
<b>Uloga i transformacija Parlamentarne skupštine BiH u procesu evropskih integracija</b>	
Aida Kreho	
341	
<b>Biografije</b>	379
<b>Indeks pojmova</b>	384

## PREDGOVOR

Parlament je jezgro reprezentativne demokratije. U optimalnom slučaju on zastupa volju naroda. Uloga stranaka je da povezuju individualne interese birača i zastupaju ih u interesu zajedničkog dobra. Međutim, ne samo u Bosni i Hercegovini, diljem svijeta gubi se povjerenje u demokratiju. Kod mnogih građana javlja se utisak da parlament donosi odluke, usvaja zakone i potiče trendove koji ne odgovaraju zajedničkom dobru.

Kada zastupnici ne postupaju u skladu s voljom građana, kredibilitet politike pada, izlaznost birača se smanjuje, a legitimnost parlamenta postaje upitna. Usljed krize reprezentativne demokratije, u brojnim zemljama – pa tako naprimjer i u Njemačkoj – sve su glasniji pozivi za neposrednim demokratskim procesima. Populistički zahtijevajući da se moć da u ruke građana, kroz plebiscite, odluke naroda i referendum, očekuje se da se odluke donose što je moguće dalje od parlamenta.

S aspekta Fondacije Friedrich-Ebert parlament ostaje centralni element današnje demokratije. Treba se čvrsto držati ideje da se zajedničko dobro predstavlja putem kvalificiranih predstavnika. Iako se stalno iznova pojavljuju negativne tendencije, iako političke predstavnice i predstavnici nisu imuni na manipulaciju, korupciju i zloupotrebu, reprezentativna demokratija se ne može održati bez jakog i funkcionalnog parlamenta. On je kao jedini akter u političkom sistemu po definiciji u stanju donositi obavezujuće odluke u ime naroda – uzimajući u obzir individualne i grupne interese usmjerene prema zajedničkom dobru.

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) se, shodno tome, kao politička fondacija, širom svijeta zauzima za jačanje i funkcionalnost demokratskih institucija. U saradnji s parlamentima i u dijalogu sa zastupnicima nastojimo unaprijediti



efikasnost i transparentnost političkih institucija. Ideja vodilja u našem radu uvijek su jačanje demokratije, pluralizam i socijalna pravda.

Ova knjiga posvećena je izazovima političkog sistema u Bosni i Hercegovini. Ona propituje ulogu izvršne i zakonodavne vlasti, raspodjelu nadležnosti na određenim političkim razinama i interakciju između parlamenata i drugih nosilaca odlučivanja.

Ovom knjigom želimo potaknuti diskusiju o ulozi i važnosti parlamentarizma u političkom sistemu Bosne i Hercegovine. Zalažemo se za diferencirano promatranje funkcionalnosti i mogućnosti parlamentarizma.

Judith Illerhues  
*Direktorica*  
*Fondacije Friedrich Ebert BiH*

## PREDGOVOR

Predstavljanje zbornika radova „Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini“ prihvatio sam s velikim zadovoljstvom uvjeren da, zbog dugogodišnjeg iskustva u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti postdejtonske Bosne i Hercegovine, mogu kompetentno prosuđivati o ovoj važnoj temi koju je grupa mladih bosanskohercegovačkih stručnjaka odlučila obraditi, siguran sam, na korist cijele naše stručne i općenito društvene javnosti kojoj je zbornik i namijenjen.

Kao i u svim savremenim demokratskim državama, tako i u izgradnji bosanskohercegovačkog društva i države, uloga parlamenata, na različitim nivoima vlasti, bit će nezamjenjiva i, usudujem se reći, najznačajnija poluga.

Stoga ovaj zbornik predstavlja vrijedan pokušaj da se kritički prikaže sadašnje stanje parlamentarizma u Bosni i Hercegovini s njegovim nedostacima i manama nastalim i kao posljedica raspada bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, čija je Bosna i Hercegovina bila jedna od šest federalnih jedinica, te njene odluke da svoje pravno postojanje nastavi kao samostalna, suverena, nezavisna, demokratska država.

Kao što je poznato, odluka o osamostaljenju bila je povod za rat na našu zemlju koji je trajao četiri godine (1992–1995), a koji je okončan Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini postignutim u Daytonu 21. novembra 1995, a potpisanim u Parizu 14. decembra 1995. godine. Prethodno je zaključen Vašingtonski mirovni sporazum između zaraćenih Hrvata iz Bosne i Hercegovine i formalnih predstavnika Republike Bosne i Hercegovine, a potpisan u Washingtonu i Beču u martu 1994. godine.

Autori zbornika kao mladi ljudi jedva da se sjećaju ovih vremena

teških po njihovu domovinu i rekao bih da je to njihova prednost. To je i vidljivo iz načina na koji su obradili zadane teme, seriozno i temeljito, analizirajući i predstavljajući ulogu parlamenata u modernim društvima, a zatim njihovu sadašnju ulogu i značaj u našoj državi, čime je pravnicima i društvenim radnicima pružena široka mogućnost da bliže upoznaju ustanove bosanskohercegovačkog parlamentarizma.

Davanje kritičke ocjene o nekim ustavnim rješenjima i s tim u vezi političkim stremljenjima bilo je neophodno, imajući u vidu uvjete društvenog života, kao i posljedice koje takva rješenja i stremljenja proizvode u našem društvu.

I pored naučnog, objektivnog i sistematičnog pristupa svakog autora prema obrađenoj temi, teško se oteti utisku kako je svaki od njih, kritikujući postojeće stanje u parlamentarnom, a s tim u vezi i političkom životu Bosne i Hercegovine, izrazio i svoju ličnu frustraciju i neslaganje s postojećim stanjem.

To je potpuno razumljivo, ako se ima u vidu da oni poznaju savremene demokratske sisteme, te im niko ne može i ne smije oduzeti pravo da u svojoj domovini žele najbolja ustavna rješenja. Uvjeren sam da će sa svojim znanjem uskoro i učestvovati u kreiranju takvih rješenja.

Pozivanje u zborniku na poneki, po mome mišljenju, subjektivan stav drugih autora i publicista, koji su proteklih godina promišljali stanje u političkom životu savremene Bosne i Hercegovine, ni u čemu ne umanjuje vrijednost njihovog pothvata.

Kao cjelovit kritički prikaz parlamentarizma u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini zbornik će poslužiti svima koji direktno ili indirektno učestvuju u parlamentarnom životu.

Budući da su autori detektirali ključne probleme u funkcioniranju predstavničkih tijela na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, smatram da zbornik može biti važno pomagalo i kod predstojećih ustavnih reformi čiji je cilj, između ostalog, demokratskiji i efikasniji rad predstavničkih tijela u Bosni i Hercegovini na njenom putu u euroatlanske integracije.

Izmir Hadžavić  
*Sekretar Doma naroda  
Parlamenta Federacije BiH*

## UVOD

Istraživajući i pisajući o političkom sistemu Bosne i Hercegovine brzo smo se suočili sa pitanjem: kako je moguće da u državi koja ima jednu od najšarenijih parlamentarnih struktura u Evropi ne postoji jedna, opšteuvodna knjiga o parlamentarizmu Bosne i Hercegovine? Vodeći se iskustvom rada na istraživačko-publikacijskim projektima, kao što su *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine. Izabrani aspekti* (2009.) i *Država, politika i društvo u BiH – analiza postdejtonskog političkog sistema* (2011.), koji su imali cilj da prikažu opštu sliku postdejtonskog političkog sistema, analiza o parlamentarizmu ima za cilj da uđe u dublju problematiku funkcionisanja parlamentarnog sistema u Bosni i Hercegovini: od državnog, preko entitetskog do kantonalnog i opštinskog sa svim problemima i specifičnostima.

Zbornik radova *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovina* je rezultat jednogodišnjeg rada grupe mladih bosanskohercegovačkih naučnika i naučnika te nastavak rada Sarajevskog otvorenog centra na interdisciplinarnim naučnim projektima koji imaju za cilj pružanje podrške mladim naučnicima i naučnicima u Bosni i Hercegovini i promociju kvalitetnog i objektivnog naučno-istraživačkog rada u polju društvenih nauka koji nedostaje u našoj zemlji. Naša politološka istraživanja imaju takođe za cilj što šire informisanje i educiranje o samim institucijama i procesima politike u Bosni i Hercegovini.

Saradnici i saradnice na ovom djelu rade na različitim fakultetima (Univerzitet u Sarajevu, Internacionalni univerzitet u Sarajevu i Univerzitet u Istočnom Sarajevu), državnim naučnim institucijama (Institut za istraživanje

zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava), državnim ustanovama (Direkcija za evropske integracije, Parlamentarna skupština BiH), samostalnim naučnim ustanovama (Analitika i Centar za javno pravo) i za organizacije civilnog društva (Sarajevski otvoreni centar), što ukazuje na intersektoralnost ovog projekta.

Knjiga se sastoji od deset autorskih radova koji zajedno s formalnog i sadržajnog karaktera predstavljaju jednu cijelinu. Rad na početku studije bavi se *teoretskim pretpostavkama potrebe i načinom organizovanja predstavničkih tijela* s fokusom na način njihovog organizovanja u multikulturalnim društvima, te oblicima predstavljanja u bikameralnim sistemima i načinima odlučivanja koji se primjenjuju u parlamentima pluralnih država.

Posebnu cjelinu čine članci o *pojedinih parlamentarnim strukturama u BiH*. U ovom zborniku se tako ne bavimo samo Parlamentarnom skupštinom Bosne i Hercegovini, nego imajući na umu složenu državnu strukturu i veliki položaj federalnih jedinica, ovdje predstavljamo i radove o entitetskim parlamentima: Narodnoj skupštini Republike Srpske, Vijeću naroda Republike Srpske, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine. Nadalje, jedno poglavlje je posvećeno radu kantonalnih skupština. Imajući na umu jake nadležnosti Brčko Distrikta u ovom zborniku nismo izostavili ni Skupštinu ove posebne jedinice našeg političkog sistema. Iako ne ulaze u klasični pojam parlamentarizma, odlučili smo posebno poglavlje posvetiti i radu općinskim vijećima, odnosno skupštinama opština koji vrše funkciju političkog predstavljanja na lokalnom nivou.

Treći dio studije analizira određena *strukturalna i procesna pitanja specifičnim za složen bosanskohercegovački parlamentarni sistem* i činjenicu da je bh.društvo tranziciono. U tom smislu, obrađeni su posebni mehanizmi odlučivanja koji imaju za cilj zaštitu posebnih kolektivnih identiteta konstitutivnih naroda – mahanizam vitalnog nacionalnog interesa. Također, jedan dio studije posvećen je analizi krize parlamentarizma u Bosni i Hercegovini zbog pomjeranja centra moći i odlučivanja s parlamenata na političke stranke, odnosno njihove lidere. Zakonodavna tijela se u tom smislu javljaju kao izvršioци dogovora predstavnika političkih elita što degradira njegovu ustavnu i političku ulogu u društvu. Studija se završava analizom utjecaja i odnosa međunarodnih faktora na rad parlamenata, odnosno utjecaja evropskih integracija na poziciju, ulogu i unutrašnju strukturu državnog parlamenta. Komparativna iskustva pokazuju da je ovaj proces utjecao na promjenu strukture parlamenata; promjenu internih akata parlamenata kojima se ubrzavala i/ili skraćivala procedura donošenja prava EU; potrebu promjene ustava kojima su se određene nadležnosti prenosile na EU institucije, te u konačnici jačanja opšte pozicije parlamenta u sistemu vlasti. Posljednja analiza daje sliku mjesta državnog parlamenta u ovom procesu s jasnim preporukama o potrebnim promjenama koje trebaju biti izvršene.

Ovaj zbornik izlazi u ediciji *BH. politika* Sarajevskog otvorenog centra i predstavlja njen treći naslov. U okviru ove edicije trenutno radimo i na slijedećim naslovima: *Politička participacija u Bosni i Hercegovini*, *Introduction to the political system of Bosnia and Herzegovina* i *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*. Edicija *BH. politika* predstavlja namjeru naše organizacije da se kroz različite publikacije informiše stručna ali i šira javnost o bosanskohercegovačkom političkom sistemu, njegovim strukturama, institucijama i akterima.

Za vrijeme izrade ovog zbornika pokazalo se da je polje parlamentarizma u Bosni i Hercegovini skoro pa ne istraženo. Iako je objavljen veliki broj radova koji tematizuju pitanje diskriminacije pri formiranju Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH i sprovedbe odluke Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, kao i veliki broj tekstova koji obrađuju pitanje specifičnog bosanskohercegovačkog bikamerilizma, došli smo do zaključka da su potrebna dodatna dubinska istraživanja. Interesantno je da skoro da ne postoje radovi koji idu dalje od deskriptivnog opisa. Zbog toga, buduća istraživanja bi mogla tematizovati slijedeća pitanja:

- transparentnost rada svih parlamenata u BiH,
- pitanje ovisnosti parlamenta u odnosu na izvršnu vlast, ali i na političke stranke,
- aktivno uključivanje organizacija civilnog društvo u pripremu različitih javnih politika,
- rad kantonalnih struktura, pojedinačno ali i uporedno,
- pitanje stručne osposobljenosti Parlamentarne skupštine i njezinih struktura za aktivno vođenje procesa evroatlantskih integracija.

Istraživanja Sarajevskog otvorenog centra imat će fokus upravo u komparativnim, specifičnim i dubinskim analizama pojedinih aspekata parlamentarnog, ustavnopravnog, ali i političkog sistema uopšte.

Ovaj projekt ne bi bio moguć bez *podrške i strateške odluke Fondacije Friedrich Ebert*, koja ima veliki interes za jačanja znanja o parlamentarizmu o Bosni i Hercegovini. Zahvaljujemo se finansijskoj ali i sadržajnoj podršci svim kolegama i koleginicama u Fondaciji!

Svi vaši komentari i sugestije su dobrodošle.

Saša Gavrić i Damir Banović  
priređivači



Nermina Saračević

## ULOGA PARLAMENTA U MODERNIM DEMOKRACIJAMA

*Legitimitet političkog predstavljanja i predstavničke demokracije se sublimira kroz koncept „društvenog ugovora“, što podrazumijeva delegiranje suverenog prava građana na upravljanje u zajednici, te se kroz društveni ugovor prenosi na izabrane predstavnike vlasti koji zauzvrat trebaju da zastupaju opšte interese građana i štite njihova lična prava i slobode. Autorica u članku preispituje ulogu parlamenta kao centralne političke institucije u razvoju modernih demokratskih društava, s posebnim osvrtom na švicarski model direktne demokracije. Iako u većini političkih sistema sve više slabi uloga parlamenta kao primarnog inicijatora zakona, njegova kontrolna uloga u odnosu na izvršnu i sudsku vlast sve više jača, čime se osigurava adekvatna protuteža vlasti i postiže stabilnost političkog sistema.*

*Ključne riječi: društveni ugovor, predstavničko tijelo, opšti interes, predstavnička demokracija, multikulturalne državne zajednice*





## 1. UVOD

Većina modernih demokratskih sistema podrazumijeva postojanje nekog oblika predstavničkog tijela – parlamenta, kao središnje političke institucije koja predstavlja volju naroda, brani opšte interese i prava građana i služi kao forum za usaglašavanje i raspravu javnih politika. Naziv „parlament“ potiče od latinske riječi „parlare“ što znači govoriti, a parlament je izraz za narodno predstavništvo, mjesto gdje se razgovara, debatira. Ideja političkog predstavljanja, odnosno zastupanja interesa pojedinaca ili grupa se razvila u srednjem vijeku sa uspostavom ranih evropskih feudalnih država. Tadašnji feudalni vladari su u izvršenju svojih prerogativa ovisili o podršci plemstva i sveštenstva, te se tako formiraju staleške skupštine i savjeti gdje je vladar morao konsultovati staleže oko svih važnijih odluka za kraljevstvo. Donošenjem Velike povelje sloboda (Magna Charta Libertatum)<sup>1</sup> 1215. godine u Engleskoj je uspostavljeno načelo da „nema oporezivanja bez predstavljanja“, kao jedno od prava podanika prema suverenu. Na ovaj način su svi oni koji su plaćali doprinose vladaru, stekli pravo da budu pitani, odnosno konsultovani u procesu odlučivanja, čime se utemeljio princip modernog političkog predstavljanja. (Petrov 2010: 36)

---

<sup>1</sup> Magna Charta Libertatum se smatra prvim pisanim ustavnim aktom u Engleskoj i uopšte u svijetu, kojeg je engleski kralj Ivan Bez Zemlje sklopio s plemstvom prihvativši uslove kojim se ograničava njegova moć, daju povlastice plemstvu te slobodnim ljudima garantuju građanska prava i vladavinu zakona.

Pravo na predstavljanje po pravu plaćanja poreza, u 17. i 18. stoljeću sazrijeva u politički koncept „društvenog ugovora“. Društveni ugovor je u političkoj teoriji razvijen kroz radove političkih mislilaca Hobbesa, Locka i Rousseaua i predstavlja izvoriste legitimiteta predstavničke demokracije u modernim političkim sistemima.<sup>2</sup> Teorija da pojedinci sklapaju ugovor ili sporazum sa suverenom, odnosno vladarom, pretpostavlja da se građanske slobode i socijalna prava dobijaju u zamjenu za odricanje od nekih individualnih sloboda i vlastitog prava na upravljanje, odnosno odlučivanje, čime se društvo obavezuje da prihvata da bude vođeno od strane vladara koji im zauzvrat garantuju sigurnost, pravo privatne svojine, te vladavinu zakona. Hobbes polazi od tvrdnje da su ljudi sebična bića, čiji je glavni cilj da očuvaju i produže svoj život, a njihov najveći strah jeste strah od smrti. U prirodnom stanju, ljudi djeluju po svojoj slobodnoj volji kako bi obezbijedili vlastitu sigurnost, što može uključivati čak i povređivanje drugih ljudi. Ljudi su, međutim, razumna bića i shvataju da postoje zakoni prirode koji se moraju poštovati kako bi svaki pojedinac postigao ličnu sigurnost i mir, u suprotnom bi djelovanje svakog pojedinca na svoju ruku proizvelo stanje haosa i nereda, sa stalnom prijetnjom za vlastitu sigurnost i život, onemogućavajući normalno odvijanje životnog ciklusa. Zakon prirode bi prema tome podrazumijevao poštivanje jednog opšteg pravila ili principa vladanja, po kojem je čovjeku zabranjeno da radi drugima ono što je štetno za njegov vlastiti život. (Harmon 1994: 225) To bi značilo, dakle, da ukoliko želimo da se održimo kao pojedinac i vrsta, nije dovoljno samo da razumijemo ovaj princip, nego je neophodno postojanje nekog oblika vlasti koja bi garantovala primjenu prirodnih zakona. Da bi se to ostvarilo, potrebno je sklopiti neku vrstu sporazuma ili ugovora između ljudi kako bi se zaštitio mir i osigurala sigurnost u zajednici, što se opet ne može postići bez davanja ovlasti nekom organu za provođenje i primjenu ovog ugovora, koji bi kontrolisao i spriječio pojedince da krše ugovor iz straha od kazne. Strah od kazne bi bio veći od želje da se naruši ovakav jedan ugovor. U tom smislu, Hobbes govori o ugovoru između svakog čovjeka s drugim čovjekom i tako između cijele zajednice, koja se sporazumno složila da prenese svoje ovlasti i pravo na samovladavinu na nekog pojedinca odnosno skup pojedinaca (vlast), ali uz uslov da svaki drugi pojedinac u toj zajednici uradi isto. Time se jednoj osobi ili instituciji delegiraju prava zajednice, odnosno njima se povjerava opšte dobro zajednice, odnosno građana, lat. *civitas*. (Harmon 1994: 226)

Poput Hobbesa, Locke smatra da su ljudi rođeni u stanju savršene slobode, u kojem postupaju i djeluju kako žele, a svi imaju jednaka prava, ovlasti i slobode jedni u odnosu na druge. Za razliku od Hobbesa, koji pretpostavlja

---

2 Pojam „moderni“ demokratski ili politički sistemi ovdje historijski označava period nakon Francuske buržoaske revolucije kada se diljem Evrope razvijaju nacionalne države zasnovane na ideji liberalizma i nacionalnog samoopredjeljenja.

da će ovakvo jedno stanje neizbježno dovesti do haosa i rata, ukoliko se ne organizuje i reguliše, Locke smatra da prirodno stanje u kojem su ljudi rođeni, podrazumijeva vladavinu nekih prirodnih zakona koji se ipak mogu racionalno pojmiti od strane čovjeka. S obzirom na to da ljudi mogu racionalno pojmiti da je korisnije za njih da poštuju ove prirodne zakone, oni se udružuju u zajednicu i formiraju društvo kako bi izbjegli negativne konsekvence koje se mogu javiti u prirodnom stanju. Da bi osigurali zajedničku koegzistenciju u zajednici, potrebno je da ljudi postignu konsenzus oko moralnih pitanja, dakle, da se usaglase šta predstavlja dobro, a šta loše ponašanje i djelovanje unutar zajednice. Oslanjajući se na racionalne sposobnosti svakog pojedinca da pojmi kako prirodno stanje nije dovoljno samo po sebi da osigura zaštitu pojedinca od lošeg djelovanja drugih pojedinaca, Locke implicira da u jednom momentu ljudi uviđaju potrebu za uspostavljanjem građanskog društva i da je neophodno formirati instrumente koji bi korigovali nedostatke iz prirodnog stanja. S tim u vezi, pojedinci prihvataju da predaju svoju prirodnu slobodu i pravo na tumačenje, rasuđivanje i primjenu prirodnih zakona i da se ujedine u zajednicu, radi mirnije i sigurnije koegzistencije i uživanja prava na privatnu svojinu u većoj mjeri nego što bi im to bilo moguće u prirodnom stanju. Na taj način svi građani koju formiraju ovakvu zajednicu daju svoj pristanak na takav jedan oblik odnosa. Niko ne može biti prisiljen da bude dio ovakve zajednice i ugovora ako ne želi; oni koji ne žele da obrazuju zajednicu će ostati živjeti izvan nje, u prirodnom stanju. Međutim, oni koji formiraju zajednicu, pristaju od tog momenta da slijede odluku većine, odnosno uspostavlja se vladavina većine, jer bi bilo nemoguće osigurati pristanak i usaglasiti odluku svakog pojedinca ponaosob. Naredni korak je formiranje vlasti, odnosno instrumenta koji bi provodio principe ugovora između pojedinaca u zajednici. U ovakvom jednom ugovoru, vlast ima samo obaveze, a ne i prava prema građanima, jer djeluje kao servis građana, a ne njen partner. S obzirom na to da prirodno stanje ne poznaje običajne zakone, neophodno je da se uspostavi neko zakonodavno tijelo, koje bi kreiralo i propisivalo ove zakone, i ovo tijelo treba da ima vrhovne ovlasti u bilo kojoj zajednici. Prema Locku, poželjno je da zakonodavne ovlasti vrši neko predstavničko tijelo (Harmon 1994: 246–251).

Nasuprot Hobbesovom i Lockovom konceptu vlasti u društvenom ugovoru, Rousseau je prije svega bio zabrinut za zaštitu ličnih sloboda pojedinaca u takvom jednom ugovoru. Prema Rousseau, politički legitimitet se ne može bazirati niti na sili niti na ugovoru, gdje se sloboda ustupa radi sigurnosti. I sloboda i sigurnost su neophodne i poželjne za postizanje ličnog dobra pojedinca, a teškoća je pronaći pravi način na koji bi osigurala njihova sinteza. Ostvarenje ličnih sloboda je moguće, ukoliko građani prihvate da poštuju i slijede zakone koje su sami donijeli. Način na koji se postiže ova sinteza jeste kroz društveni ugovor. Za razliku od Hobbesovog društvenog

ugovora prema kojem su sva prava pojedinca prenesena na vladara čija je dužnost da garantira sigurnost građana, i nasuprot Lockovom društvenom ugovoru prema kojem pojedinci postižu dogovor o uspostavi zajednice, a zatim povjeravaju svoju sigurnost vladi koja ih treba predstavljati i biti im odgovorna, te štiti prava koje im pojedinac prepusti, Rousseauov koncept društvenog ugovora podrazumijeva potpuni bezuslovni prijenos prava svakog pojedinca na zajednicu. U legitimnoj političkoj zajednici ljudi kao kolektiv predstavljaju suverena, odnosno, vlast, i prema tome ljudi prenose svoja lična prava i slobode na zajednicu, koja onda postaje garant prava i sloboda svih ljudi, kako onih slabih tako i onih jakih, izjednačavajući svakog pojedinca u zajednici kao individu s jednakim pravima i slobodama. U smislu ovakvog jednog društvenog ugovora (jer Rousseau vjeruje da pojedinac ima društvena, a ne prirodna prava s obzirom na to da živi u odnosu na druge pojedince, odnosno društvo, a ne izolovan u stanju individualnih prava), svaki pojedinac predaje sva svoja prava na druge pojedince u društvu, a istovremeno svi drugi predaju sva svoja prava njemu. Time niko ništa ne gubi, a svi dobijaju sigurnost koja je garantovana snagom i ovlastima zajednice. Kao i Locke, Rousseau smatra da ugovorni odnos između građana i vlasti nije jednak; društveni ugovor ne podrazumijeva prava vladara ili vlasti naspram ljudi, vlada je samo instrument ljudi i nema neovisnu vlast ili volju u odnosu na ono što građani odnosno zajednica odluči. Postoji opšti interes koji je zajednički svim ljudima i koji vodi ljude u odlučivanju ka opštem dobru. Način na koji se ovaj opšti interes ostvaruje za Rousseaua nije putem predstavničkog sistema, kroz neko zastupničko tijelo, jer je suverenost građana u društvenom ugovoru nedjeljiva, tj. ne može se djelimično prenijeti na nekoga drugog koji treba da zastupa lične slobode i prava građana. Suverenost građana istovremeno podrazumijeva i zakonodavno pravo, na osnovu kojeg se uspostavlja izvršna vlast, jer se vlada uspostavlja zakonom, a ne ugovorom. Suvereni građani mogu opozvati zakon kojim se uspostavila određena forma vlasti, i na taj način smijeniti vlast na način na koji im to odgovara. Prema Rousseau, zakonodavna vlast mora uvijek da se sprovodi od strane tijela svih suverenih građana, i da obuhvata princip jednakosti i slobode, kako bi se koncept društvenog ugovora održao. (Harmon 1994: 304–311) Rousseauova teorija da zakonodavne ovlasti i njihova primjena trebaju biti u cijelosti u rukama naroda, je u praksi najviše primijenjena u švicarskom modelu direktne demokratije, o čemu će biti više riječi kasnije.

Pristajanje građana na "društveni ugovor" u normativnom smislu danas podrazumijeva usvajanje ili priznanje društveno-pravnog poretka koji je uspostavljen kroz ustavne i druge formalno-pravne akte. To je istovremeno priznanje legitimiteta političkih elita da organizuju, vode i upravljaju društvenim dobrima i cjelokupnim društvenim životom zajednice nad kojom imaju suverenu vlast u svojim teritorijalnim granicama. Izvor političkog

legitimiteta u demokratskim uređenjima je zasnovan na principima zastupljenosti interesa građana i podložan je suverenoj volji naroda. Politički legitimitet u tom kontekstu podrazumijeva poštivanje uspostavljenih procedura koje su dio zakona jedne države; bez minimuma legitimiteta vlada će često nailaziti na blokade u svom radu (Dahl 1997).

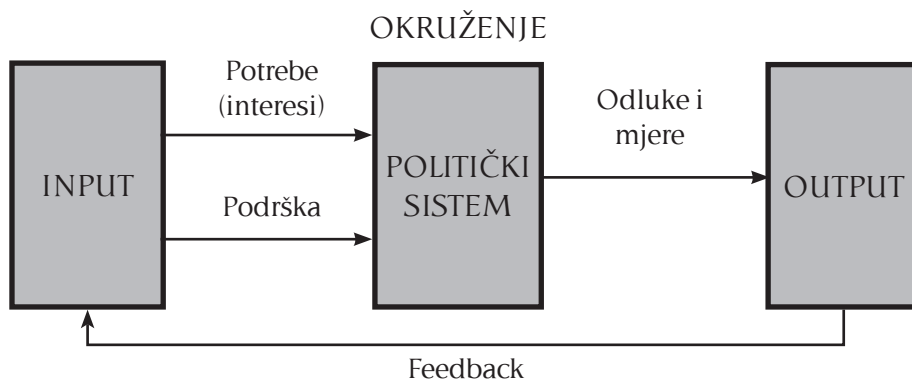
U političkoj organizaciji društvene zajednice, sublimacija koncepta predstavljanja je formalizirana kroz predstavnički model demokracije. Moderni koncept predstavničke demokracije kao dominantni oblik političkog uređenja u većini današnjih svjetskih političkih sistema se temelji na gornjoj liniji argumenta teoretičara društvenog ugovora. Legitimitet sistema je opšteprihvaćen kroz postojanje nekog oblika zastupničkog tijela, pri čemu se društveni ugovor u praksi ostvaruje kroz djelovanje parlamenta kao glavnog instrumenta predstavljanja i zaštite prava i interesa građana. Pri tome trebamo razlikovati da se prvobitni koncept zaštite prava i interesa građana u Lockovom i Rousseauvom društvenom ugovoru odnosio na zaštitu građana od drugih pojedinaca unutar zajednice koji narušavaju prirodne zakone, a ne na zaštitu od vlasti, jer je vlast samo servis građana i sama po sebi nema prava u ugovornom odnosu nego obaveze prema drugoj strani, odnosno građanima. Međutim, kako prirodno stanje nije isto što i društveno uspostavljena zajednica, u svim političkim sistemima s nekom vrstom političke hijerarhije postoji tendencija ka zloupotrebi ovlasti od strane izvršne ili sudske vlasti prema građanima, te je uloga modernih parlamenata da štite prava i interese pojedinaca i zajednice od ovakvih zloupotreba. Prema teoretičarima društvenog ugovora, građani imaju pravo da poštuju ili promijene vlast kada ona nije u stanju da im osigura odnosno garantuje njihova prirodna prava (Locke) ili da zastupa opšti interes građana (Rousseau).

Stub svakog modernog demokratskog društva je shodno tome parlament kao institucija koja garantuje i štiti osnovna prava i opšte interese građana i donosi zakone koje su građani pristali da poštuju u zamjenu za sigurnost i garanciju njihovih socijalnih i prirodnih prava. Danas gotovo svi politički sistemi imaju neki oblik zakonodavnog tijela, koji građani uglavnom biraju na opštim izborima, i na taj način se formalno omogućava predstavljanje demosa, tj. birači delegiraju parlamentarnim zastupnicima svoja lična prava vezano za odlučivanje o opštim i javnim politikama u zamjenu za ličnu sigurnost i zaštitu njihovih interesa i sloboda. Legitimitet predstavničkih tijela u modernim demokratskim društvima se bazira na univerzalnoj prihvaćenosti ovakvih tijela kao najpragmatičnije forme agenta putem kojeg je moguće sprovođenje „društvenog ugovora“ u praksi.

## 2. ARTIKULACIJA INTERESA

U središnjici bilo kojeg političkog procesa se nalaze interesi pojedinaca, grupa ili organizacija. Politički procesi unutar društvene zajednice definišu formu političkog sistema, odnosno institucije kroz koje se kanališu interesi i potrebe građana i raznih grupa koje imaju određena očekivanja od vlasti, odnosno sistema. Objašnjenje političkog sistema kako ga vidi Easton kroz sistemsku analizu nam u tom smislu može poslužiti da shvatimo ulogu političkog sistema kao medija koji pretvara potrebe i interese građana (ulazni podaci/input) u javne politike i mjere (izlazne rezultate/output) u određenom socioekonomskom okruženju.

Slika: Model političkog sistema



Izvor: Preuzeto od Easton, David. (1965) *A Framework for political analysis*. (str. 112)

Easton je kroz sistemsku analizu pokušao definisati koji su to osnovni procesi na osnovu kojih se svaki politički sistem može održati kao bihevioristički sistem, bez obzira na to o kojoj vrsti sistema je riječ (stabilni ili tranzicijski). Politički sistem se posmatra kao fenomen, koji da bi opstao tokom vremena i prevazišao izazove i probleme koji se javljaju iz neposrednog okruženja, mora uspostaviti adekvatan mehanizam za dobijanje povratnih informacija (feedback) u vezi načina svog funkcionisanja, da bi shodno tome mogao poduzeti odgovarajuće mjere kojima će korigovati i regulisati svoje buduće djelovanje (Bill/Hardgrawe 1973: 219). Politički sistem predstavlja skup struktura i institucija koje zajednički kanališu interese i zahtjeve koji dolaze od strane građana, pretvaraju ih u konkretne mjere politike, te imaju zadatak da putem feedbacka provjeravaju da li je način na koji su

ovi zahtjevi i interesi građana realizirani, adekvatan. U suprotnom, politički sistem gubi svoj legitimitet i svrsishodnost, a njegova održivost često postaje uvjetovana nedemokratskim mjerama prevazilaženja sukoba.

Politički sistem obično počiva na 6 tipova političkih struktura: političke stranke, interesne grupe, zakonodavna tijela, izvršni organi, birokracija i sudovi (Almond et al. 2009: 58). Ove strukture zajednički trebaju kroz svoje djelovanje osigurati ravnotežu između tri grane vlasti (izvršne, zakonodavne i sudske) te na taj način garantovati zaštitu od zloupotrebe javnih ovlasti nauštrb građana, poštujući princip legitimnog delegiranja njihovih prava. Parlament kao najviše zakonodavno tijelo ima zadatak da uskladi različite interese građana u cilju postizanja opšteg dobra zajednice, da garantuje osnovna prava i slobode građana kao i da kroz vršenje svoje kontrolne uloge zaštiti građane od nepravednih politika i mjera izvršne vlasti koje mogu nastati usljed artikulacije različitih globalnih, korporativnih i geo-političkih interesa od strane supranacionalnih izvora vlasti. Ključna uloga parlamenta je posrednička, ona agenta: prilagoditi zakone interesima i volji naroda tj. birača i zahtjevima koji dolaze izvan sistema u skladu sa izazovima modernog doba.

Kako se dakle odvija proces artikulacije interesa građana i kako funkcionira predstavnička demokracija danas? Kao što je ranije istaknuto, predstavnička demokracija se zasniva na premisi delegiranja ličnih prava i sloboda pojedinaca na izabrane predstavnike vlasti koji su dužni zastupati opšte interese građana i garantovati njihova prava i slobode. Međutim, kako se politički sistemi razlikuju međusobno, tako se razlikuju i predstavnička tijela kao i njihova uloga i uticaj u demokratizaciji društva.

Politička socijalizacija u tom smislu označava proces koji vodi ka sazrijevanju političke kulture određenog društva i jedan je od osnovnih procesa putem kojeg se omogućava veće učešće građana u kreiranju javnih politika, čime se osigurava bolja artikulacija njihovih interesa prema izabranim nosiocima vlasti. Politička socijalizacija je također i proces kojim se određene političke vrijednosti prenose s jedne generacije na drugu, a često i sami politički sistemi uslovljavaju formiranje određenih vrijednosti i oblikovanje svijesti pojedinca djelovanjem obrazovnih i vjerskih institucija i organizacija, političkih partija, medija i sl. (Almond et al. 2009: 78) Način na koji građani izražavaju svoje potrebe i interese u savremenim političkim sistemima se označava artikulacijom interesa i ona je direktno povezana sa stepenom političke socijalizacije i generalno, političke kulture nekog društva. Artikulacija interesa se najčešće odvija učešćem građana na izborima, iako se zadnjih godina sve više susrećemo s padom stope izlaska na izbore, posebice u razvijenim demokratskim društvima Zapadne Evrope i Sjedinjenih Američkih Država (SAD). Interesi se mogu artikulirati individualno ili kroz djelovanje određenih interesnih skupina, koje mogu biti institucionalizirane



ili se formiraju ad hoc, po potrebi, kada treba rješavati određeni problem ili pitanje. U većini demokratskih društava, političke partije služe kao kanal za ostvarivanje interesa interesnih grupa. Uticaj interesnih grupa na parlamentarne partije je izrazito snažan, jer se partije oslanjaju na finansijsku i glasačku podršku ovih grupa. U nekim političkim sistemima, poput njemačkog, se ovi interesi najčešće artikulišu kroz parlamentarne odbore. Interesne grupe lobiraju za usvajanje određenog zakona ili odluke tako što vrše pritisak na parlamentarne stranke i zastupnike, i u tom slučaju njihov uticaj ovisi od jačine partijske discipline unutar parlamenta, odnosno da li će zastupnici glasati kako njihov vrh stranke ili poslanički klub odredi ili će odstupati od stranačke politike (Almond et al. 2009: 87–99).

U tom smislu, često se dešava da se određeni zakon izglasa iako možda nije od opšteg interesa za cijelo društvo, čime se narušava princip društvenog ugovora i vladavine većine u savremenim predstavničkim demokracijama. Ukoliko unutar određenog političkog sistema, postoje vrlo uticajne i moćne interesne grupe, onda će njihov pritisak na parlamentarne stranke i zastupnike često proizvesti neujednačene i diskriminatorne politike, koje će biti od koristi manjem dijelu zajednice, na štetu opštih interesa i dobra većeg dijela zajednice. Ako u tom slučaju nisu dovoljno razvijene ostale demokratske institucije vlasti, uključujući i neovisne medije, koji bi mogli korigovati ovakvo stanje, takav politički sistem bi izgubio svoj legitimitet u očima građana, a predstavnička demokracija svoj „raison d'être“. Upravo iz prethodno navedenog razloga, moderne predstavničke demokracije danas sve više gube povjerenje i legitimitet biračkog tijela jer su interesi većine i javnog dobra zanemareni i podređeni interesima manjih grupa, koje iz ekonomskih ili političkih razloga vrše jak uticaj na parlamentarne odluke. U slučajevima kada se iscrpe legalni kanali za artikulaciju interesa, građani mogu primijeniti radikalne i nasilne oblike protesta, i to je najčešće slučaj u manje razvijenim demokratskim društvima, odnosno u društvima u kojima politički sistem nema dovoljno jak legitimitet gdje bi građani mogli izraziti svoje nezadovoljstvo i postići promjene unutar sistema putem postojećih legalnih institucija i instrumenata.

### **3. KOMPETENCIJE I STRUKTURA PARLAMENTA U FEDERALNIM DRŽAVAMA**

#### **3.1. Federalizam kao rješenje za složene i multikulturalne zajednice**

U složenim državnim zajednicama, kao što je bosanskohercegovačka, koje su podijeljene po religijskom, etničkom, tradicijskom ili lingvističkom osnovu, formiranje vlasti se odvija po modelu konsocijativne demokracije. Kao konsocijativni model Lijphart definiše onaj politički sistem u kome političke elite mogu prevazići različitosti između duboko podijeljenih segmenata društva kroz diobu vlasti, široke koalicije i decentralizaciju. Značajke konsocijativne demokracije imaju neki federalni sistemi kao što su Austrija, Libanon, Južna Afrika, Švicarska s različitim stepenom uspjeha u praksi. Konsocijativni model predstavlja tranzitni model demokracije, jer se kroz uravnoteženu diobu vlasti teži ka zaustavljanju fragmentizacije u cilju izgradnje stabilnijeg društva. Ovakav model, međutim, sam po sebi ne predstavlja garanciju uspjeha, jer važne odluke često ovise od političke volje nekolicine lidera čiji rad može, a i ne mora biti konstruktivan i dobronamjeran za cijelu zajednicu (Almond et al. 2009: 119). Da bi konsocijativni model političkog uređenja bio uspješan, potrebno je osigurati određeni stepen decentralizacije koji bio garantovao različitim zajednicama politička prava i adekvatno zastupanje posebnih religijskih, etničkih, tradicijskih i drugih interesa. Veliki broj današnjih država, bez obzira na stepen svoje složenosti, suočava se s problemom kako prevazići multikulturalne konflikte mirnim putem, te s problemom integracije fragmentiranih dijelova društvene zajednice. Konsocijativni model demokracije bi u ovakvim zajednicama predstavljao superiorniji i efikasniji model u odnosu na klasični model vladavine većine, jer konsenzusna demokracija počiva na dogovoru političkih elita oko raspodjele vlasti i tako omogućava usaglašavanje različitih interesa sukobljenih segmenata društva. Federalizam u tom smislu može predstavljati rješenje za uravnoteženu podjelu vlasti unutar sukobljenih multikulturalnih zajednica, uvažavajući specifičnosti takvih zajednica (Linder/Vatter 2001: 109).

### 3.2. Organizacija parlamenta i odnosi između domova

U federalnim sistemima je uobičajeno postojanje dvodomog predstavničkog tijela koje treba da osigura zastupanje nacionalnih interesa, odnosno interese svih građana (demos) u jednom domu, a u drugom domu se zastupaju interesi nižih federalnih jedinica. Uvođenje drugog doma, koji zastupa posebne interese jednog dijela zajednice, historijski gledano potiče od staleških skupština srednjovjekovnih feudalnih država u Evropi. Dvodomno predstavničko tijelo Velike Britanije se razvilo na tim premisama. Britanski parlament se sastoji iz dva doma: donji dom predstavlja opšti forum za zastupanje interesa svih građana, odnosno običnog puka, bez plemstva i titula, House of Commons (Pučki, predstavnički dom), a gornji dom, House of Lords (Dom plemstva) se sastoji od nosilaca nasljednih i stečenih plemićkih titula i od predstavnika sveštenstva. S obzirom na to da je aristokracija posjedovala veće teritorijalne jedinice, vlastelinstva, odnosno pokrajine, onda je i gornji dom ustvari bio dom u kojem su se pored posebnih interesa plemstva, također zastupali i posebni pokrajinski interesi. Ovaj princip teritorijalne zastupljenosti je kasnije prihvaćen i dalje razvijen u federalnim uređenjima, kako bi se osigurala ravnoteža između centralne i regionalne vlasti, te omogućio izvjesni stepen autonomije pokrajinama koje su historijski bile rascjepkane, neovisne upravne cjeline do ujedinjenja u jedinstvenu nacionalnu, suverenu državu.

Dvodomi parlamenti, međutim, nisu isključivo vezani za federalne sisteme, pa tako i u nekim unitarnim sistemima (Francuska, Japan) nailazimo na postojanje dvodomih predstavništva, gdje je uloga drugog (gornjeg) doma savjetodavna, on kontroliše kreiranje politike, a ne vrši predstavljanje subnacionalnih jedinica. Kutlešić (2004) pravi razliku između dva tipa gornjeg doma. Kada je funkcija gornjeg doma savjetodavna ili kontrolna govorimo o senatskom tipu gornjeg doma, čiji poslanici su obično delegirani, a ne direktno izabrani od strane birača, te se na taj način želi postići neovisnost poslanika od političkih partija i osigurati protuteža predstavničkom domu kako bi se stvorio konzervativniji i stabilniji parlament. Za razliku od senatskog tipa, tip gornjeg doma koji funkcioniše kao regionalno predstavničko tijelo, podrazumijeva da poslanici zastupaju specifične interese regionalnih ili federalnih jedinica. U većini unitarnih i u nekim federalnim sistemima, prema načinu odlučivanja i međusobnim kompetencijama donji dom je dominantniji u odnosu na gornji dom. Donji dom služi kao široka arena gdje se zastupaju interesi svih građana i mjesto gdje se kreiraju opšte politike. Obično dominantniji (donji) dom građani biraju direktno na izborima (npr. britanski Predstavnički dom, njemački Bundestag, ruska Duma), dok se poslanici drugog (gornjeg) doma obično delegiraju od strane pokrajinskih vlada ili zakonodavnih tijela. Tako su i ovlaštenja drugog doma manja, jer on

uglavnom služi za potvrđivanje odluka koje usvoji dominantniji dom ili za predstavljanje regionalnih interesa federalnih jedinica (npr. britanski Dom lordova, njemački Bundesrat, ruski Savjet Federacije). U većini sistema premijer je odgovoran jedino domu kojeg narod bira direktno na izborima, a članovi kabineta se često imenuju iz redova političkih stranaka pobjednica na izborima koje formiraju parlamentarnu većinu (Almond et al. 2009: 138). Na ovaj način se kroz legislativni organ omogućava aktivno kreiranje politike onih političkih stranaka i političkih koalicija koje dobiju najviše povjerenja od strane građana da zastupaju njihove interese u društvenoj zajednici.

U nekim federalnim sistemima domovi se mogu specijalizovati za različite oblasti javnih politika. U meksičkom parlamentu, Savezni kongres je dvodomo tijelo koje se sastoji od Predstavničkog doma (donji dom, opšte predstavničko tijelo) i Senata (gornji dom, predstavničko tijelo meksičkih pokrajina). Predstavnički dom ima isključiva ovlaštenja za fiskalno zakonodavstvo, i svi zakoni koji se podnose na razmatranje moraju biti uvedeni kroz Predstavnički dom u parlamentarnu proceduru. Predstavnički dom je dom koji prvi mora odobriti zakone koji se odnose na prihode i poreze, nakon čega se prijedlog zakona upućuje Senatu na usvajanje. S druge strane, Senat ima isključiva ovlaštenja da nadgleda vanjske poslove i bez saglasnosti Senata, predsjednik ne može da odluči o bilo kojem pitanju koje se tiče vanjske politike. Senat također može da smjenjuje nosioce izvršne vlasti (guvernera federalnih jedinica) kao i da raspušta zakonodavna tijela federalnih jedinica (Almond et al. 2009: 497–498).

### 3.3. Osnovne nadležnosti i funkcije zakonodavnih tijela

U većini zemalja, nadležnosti parlamenata počivaju na principima ustavnog prava koje uređuje način podjele vlasti, izborni sistem i biračko pravo, vrstu demokratskog uređenja, osnovne građanske slobode, i sl. Ustav propisuje opšte nadležnosti, strukturu i organizaciju parlamenata kako u federalnim tako i u unitarnim sistemima. Neki sistemi, poput britanskog, nemaju pisani ustav u modernom smislu riječi. Nadležnosti i funkcije britanskog parlamenta se zasnivaju na konvencionalnom pravu, koje ima svoje izvorište u Velikoj povelji sloboda.

Osnovne funkcije i nadležnosti parlamenta u većini demokratskih sistema su:

- Donošenje zakona u skladu sa ustavnim ovlastima;
- Kontrola rada izvršne vlasti (davanje povjerenje vladi, interpelacija);
- Artikulacija/zastupanje interesa i opšte volje naroda (demosa);
- Usvajanje budžeta;
- Potvrđivanje imenovanja visokih dužnosnika izvršne i sudske vlasti;

- Razmatranje aktuelnih pitanja unutrašnje i vanjske politike;
- Ratifikacija međunarodnih sporazuma,
- Promjena ustava.

Osnovna funkcija parlamenta jeste njegova zakonodavna funkcija, koja podrazumijeva izradu i usvajanje zakona. Parlament je glavni nosilac ove funkcije kao najviši organ zakonodavne vlasti, te je u njegovoj nadležnosti donošenje državnih zakona koji su od opšteg interesa za sve građane i za državu kao suverenu teritorijalnu jedinicu i međunarodnog subjekta. U federalnim sistemima je ustavom tačno propisano koje su to oblasti politike u kojima je nadležan državni parlament, a u kojim su nadležne niže subnacionalne jedinice. Najveći broj prijedloga zakona parlamentu podnosi izvršna vlast, odnosno, vlada, kao inicijator javnih politika i mjera. Jačina parlamenta u nekom političkom sistemu se ogleda u kojoj mjeri parlament može modifikovati prijedloge zakona koje podnese vlada na usvajanje kao i koliko parlament sam može inicirati prijedloge zakone. Tako razlikujemo parlamente koji imaju jak politički uticaj u odnosu na izvršnu vlast, gdje ovi parlamenti često mogu mijenjati i odbacivati prijedloge zakona koje vlada podnosi, kao i sami inicirati prijedloge zakona. Srednje jaki parlamenti imaju umjeren uticaj u izmjeni prijedloga zakona koje podnosi vlada, a često sami ne iniciraju nove prijedloge zakona, dok slabi parlamenti najčešće ne mogu da modifikuju niti da odbace ili predlože samostalno nove zakone. (Pavlović 2007: 92) Ovdje se jačina parlamenta mjeri u odnosu na izvršnu vlast u smislu ograničenja i ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti.

Zakonodavna procedura se obično sastoji iz nekoliko faza: podnošenje prijedloga zakona, provjeru njegove usklađenosti sa ustavom, prvo i drugo čitanje u plenumu, analiza i rasprava prijedloga zakona u komisijskoj fazi, formulisanje amandmana, te glasanje odnosno, usvajanje, odbijanje ili povlačenje prijedloga zakona iz procedure. Uloga parlamentarnih komisija ili odbora u zakonodavnoj proceduri je od ogromnog značaja, jer se u komisijama tehnički raspravlja i ispituje određeni prijedlog zakona koristeći svu raspoloživu ekspertizu, dok se u plenumu obično odvija samo glasanje, bez vođenja rasprava koje bi za svaki prijedlog pojedinačno trajale jako dugo, čime bi se usporila zakonodavna procedura i umanjila efikasnost parlamenta. Kod provođenja zakonodavne procedure, dakle, vrijedi pravilo da se „u domu glasa, a u odboru vodi rasprava“ (Petrov 2010: 135).

U većini slučajeva zakonodavna procedura počinje u dominantnijem (donjem) domu (npr. ruska Duma, njemački Bundestag), i nakon provedene procedure prosljeđuje se drugom domu na usvajanje. Za usvajanje nekog prijedloga zakona obično je potrebno da se u svakom od domova usvoji istovjetan tekst zakona, a ukoliko to nije moguće, koristi se mehanizam usaglašavanja kako bi tekst zakona bio prilagođen i prihvatljiv za oba doma,

nakon čega se može javno proglasiti i stupiti na snagu. U nekim federalnim sistemima, kao što je Meksiko, u zavisnosti od specijalizovane oblasti nadležnosti prijedlozi zakona mogu poteći iz jednog ili iz drugog doma. Nakon što se usvoje u istom obliku, zakonski prijedlozi moraju biti proglašeni od strane predsjednika. Predsjednik može odbaciti prijedlog zakona stavljanjem veta ili tražiti njegove izmjene, i u oba slučaja meksički parlament uz dvotrećinsku većinu može insistirati na originalnom tekstu i predsjednik ga u tom slučaju mora proglasiti (Almond et al. 2009: 496).

U nekim drugim sistemima, dominantniji dom može nadglasati drugi dom, pa čak i predsjednikov veto, kao što je slučaj u ruskom parlamentu. Prijedlog zakona se prvo razmatra u državnoj Dumi (donji, dominantniji dom), a nakon usvajanja se prosljeđuje gornjem domu, Savjetu Federacije (koji je sastavljen od predstavnika ruskih federalnih pokrajina). Ukoliko Savjet Federacije ne prihvati prijedlog teksta u formatu kakav je proslijeđen od strane Dume, Duma ima pravo da odbaci ove izmjene i da nadjača odluku Savjeta Federacije dvotrećinskom većinom, te uputi prijedlog zakona direktno predsjedniku u formatu kakav je izglasan u Dumi. Nakon što ovakav prijedlog zakona prođe parlamentarnu proceduru, upućuje se na potpis predsjedniku. Ukoliko i predsjednik odbije da potpiše prijedlog zakona, Duma može da nadglasa predsjednikov veto sa dvotrećinskom većinom glasova, odnosno, ukoliko predsjednik da amandmane na ovakav prijedlog zakona da ih usvoji prostom većinom. Rijedak je slučaj bio da Duma nadglasa predsjednikov veto, za razliku od nadglasavanja Savjeta Federacije, koje se češće dešavalo. Savjet Federacije, iako nije ravnopravan u smislu usvajanja zakona, ima značajna ovlaštenja kao federalni instrument za zastupanje interesa ruskih etničkih pokrajina, odobrava imenovanja funkcionera izvršne vlasti, i sve akte kojim se mijenjaju granice teritorijalnih jedinica (Almond et al. 2009: 391).

Druga najvažnija uloga parlamenta je njegova kontrolna funkcija, i ovu ulogu parlament ima kako u parlamentarnim tako i u predsjedničkim demokratskim uređenjima. Prema principu kontrole i ravnoteže u podjeli vlasti, parlament ima ovlaštenje da nadzire i kontroliše rad izvršne i u nekim slučajevima sudske vlasti. To se ostvaruje postavljanjem poslaničkih pitanja članovima kabineta vlade ili drugim nosiocima izvršne ili sudske vlasti, koji trebaju objasniti zastupnicima i javnosti, razloge za predlaganje određenog akta ili politike. Parlament kao nosilac zakonodavne vlasti i predstavnik narodne volje u mnogim političkim sistemima ima ovlaštenje da potvrđuje imenovanje visokih dužnosnika vlade i funkcionera izvršne i sudske vlasti, i tu je istaknuta njegova vrhovna uloga u odnosu na ostale dvije grane vlasti (izvršnu i sudsku). U dvodomim predstavništvima obično je to uloga dominantnijeg doma, odnosno doma kojeg je narod direktno izabrao. Tako na primjer, njemački Bundestag (glavni predstavnički dom koji se bira direktno

na izborima) ima funkciju odabira saveznog kancelara. Meksički Senat (gornji dom direktno izabran od strane naroda) može smjenjivati guvernere pokrajina odnosno federalnih jedinica i raspuštati njihova zakonodavna tijela.

U predsjedničkim sistemima kao što je onaj Sjedinjenih Američkih Država, Kongres (donji dom parlamenta SAD-a) ima kontrolna ovlaštenja i prema izvršnoj vlasti (predsjedniku SAD-a) i prema sudskoj vlasti (Vrhovnom sudu SAD-a). Kongres npr. može da odbije neki prijedlog zakona kojeg predloži ili zatraži predsjednik, da uskrati saglasnost na imenovanje visokih političkih dužnosnika koje predsjednik predloži pa čak i da zajedno sa Senatom optuži i smijeni nosioce izvršne vlasti uključujući i samog predsjednika (*eng.* impeachment). Američki Kongres može ograničiti apelacionu presudu Vrhovnog suda, i uskratiti potvrdu imenovanja sudija, te na taj način vršiti svoju kontrolnu funkciju i prema nosiocima sudske vlasti u cilju postizanja ravnoteže unutar političkog sistema. Nasuprot predsjedničkim sistemima gdje se kroz razdvajanje tri grane vlasti teži osigurati ravnoteža unutar političkog sistema, a putem kontrolnih mehanizama spriječiti dominacija i zloupotreba ovlasti, u parlamentarnim sistemima se kroz fuziju moći, odnosno, spajanjem izvršne i zakonodavne vlasti teži osigurati stabilnost i bolja funkcionalnost sistema. U parlamentarnim sistemima izvršna vlast, odnosno kabinet vlade s premijerom na čelu, dobija legitimitet za svoj rad i direktno je odgovorna narodnom predstavničkom tijelu, odnosno parlamentu. Kada nije zadovoljan načinom na koji vlada vodi određenu vrstu politike ili uopšte načinom rada premijera ili članova kabineta, parlament može odlučivati o davanju ili uskraćivanju „povjerenja vladi“. U slučaju kada parlament odluči da uskrati povjerenje vladi, tada određeni vladin dužnosnik mora dati ostavku, i biti zamijenjen drugim koji će steći povjerenje parlamenta, ili se mora raspustiti parlament i održati vanredni izbori. Za razliku od predsjedničkih sistema u kojima se neslaganja i blokade između izvršne i zakonodavne vlasti mogu u određenoj mjeri tolerisati, u parlamentarnim sistemima je to nedopustivo i situacija se mora prevazići promjenom načina rada i ponašanja ili predstavnika izvršne ili zakonodavne vlasti, kako bi se ponovo uspostavila ravnoteža i saradnja unutar sistema (Ranney 1996: 230–231).

Parlament može vršiti svoju kontrolnu funkciju na različite načine. Njemački Bundestag je, na primjer, preuzeo praksu britanskog parlamenta uvođenjem „sata za poslanička pitanja“, kada svaki od poslanika može u pisanoj formi postaviti pitanje za članove vlade koji onda u predviđenom vremenu odgovaraju na ta pitanja. Kontrolna funkcija parlamenta se također može vršiti i kroz sisteme parlamentarnih odbora i komisija, gdje se vode rasprave i sučeljavanja sa predstavnicima izvršne vlasti oko nekog pitanja ili mjere politike koju vlada predlaže (Almond et al. 2009: 294).



## 4. ULOGA PARLAMENTA U ŠVICARSKOM MODELU DIREKTNE DEMOKRACIJE

U nastavku ćemo dati prikaz organizacije parlamenta u švicarskom modelu direktne demokracije.<sup>3</sup> Ova analiza može poslužiti kao uporedni osnov za dalja razmatranja parlamentarnog sistema Bosne i Hercegovine, jer je Švicarska baš kao i Bosna i Hercegovina složena multikulturalna državna zajednica podijeljena po različitim lingvističkim i religijskim tradicijama.

Današnja Švicarska Konfederacija je formalno uspostavljena Ustavom iz 1848, i počiva na strukturi vertikalne podjele vlasti, koja podrazumijeva „slabu“ saveznu vladu i jaku autonomnu vlast kantona. Ovakvo federalno uređenje je nastalo kao kompromis između zagovornika jake nacionalne države, radikalne protestantske većine i konzervativne katoličke manjine koja se nije htjela odreći kantonalne suverenosti. Dvadeset šest kantona je zadržalo veliki dio svoje političke samostalnosti i prenijeli su samo nekoliko nadležnosti na saveznu vladu, te zadržali pravo na suodlučivanje na centralnom nivou. Ovaj princip konsocijativne demokracije omogućava da se unutar jednog takvog složenog političkog sistema postigne politički kompromis između različitih zajednica koje žive u švicarskim kantonima. Švicarska je jedna od najdecentraliziranijih država na svijetu, gdje kantoni i opštine kontrolišu 2/3 javnog budžeta i resursa, a suodlučivanje o javnim politikama na saveznom nivou je podijeljeno između savezne vlade, 26 kantona i 3000 opština (Linder/Vatter 2001: 96).

Na saveznom nivou postoji dvodomo parlamentarno tijelo koje se zajednički naziva Saveznom skupštinom. Saveznom odnosno, federalnom ili državnom nivou pripada tzv. „Nadležnost nadležnosti“, što znači da sama država, Konfederacija, odnosno Savez, ima primarno pravo da odluči koje nadležnosti zadržava, a koje predaje na kantonalni nivo, jer je prema Ustavu savezno pravo iznad kantonalnog. Nadležnosti se, međutim, preklapaju, kako na saveznom, tako i na nižem kantonalnom i dalje na opštinskom nivou. U pravilu, opštine su u nadležnosti kantona, ali i tu postoje podjele između opštinskog i kantonalnog nivoa. (Moeckli 2010: 56) Za prijenos nadležnosti na savezni nivo, potrebno je dobiti tzv. dvostruku većinu. To u praksi znači da je neophodno dobiti demokratsku većinu (od strane naroda, po principu jedna osoba jedan glas), a također i federalnu većinu koju je

---

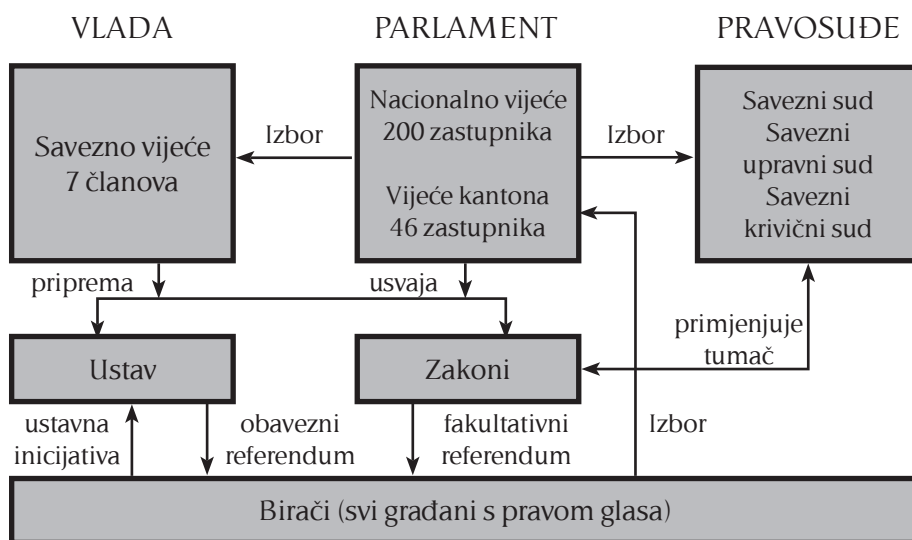
3 U modelu direktne demokracije putem različitih biračkih mehanizama, građani mogu direktno glasati za određene zakonske prijedloge ili inicijative, čime se osigurava njihova direktna uključenost u formiranje javnih politika i odlučivanja o stvarima koje su od opšteg interesa za cijelu zajednicu. Instrumenti direktne demokracije daju mogućnost građanima da suvereno suodlučuju o svom (i javnom) dobru i da kroz politički sistem maksimalno usmjeravaju svoje potrebe i interese.



potrebno dobiti od strane kantona, pri čemu svaki kanton bez obzira na veličinu i sastav ima jednako pravo glasa u Vijeću kantona. Pri tome je moguće da manji kantoni stave veto na određeni prijedlog zakona ili odluku jer se mogu udružiti i prevagnuti nad većim kantonima. Na ovaj način, u direktnoj demokraciji pravilo dvostruke većine predstavlja snažan mehanizam veta, pri čemu može doći do kolizije između demokratske većine i federalne, odnosno, kantonalne većine, kada nastupa tzv. status quo ante<sup>4</sup> (Linder/Vatter 2001: 99).

U Švicarskoj Konfederaciji, Savezna skupština ima „vrhovnu vlast“ i sastoji se iz Narodnog vijeća (koji predstavlja Savez, odnosno federalnu državu) i od Vijeća kantona (koje je predstavničko tijelo 26 kantona). Oba doma su ravnopravna i oba se biraju direktno od strane građana. Teritorijalna zastupljenost je osigurana kroz Vijeće kantona, a socijalna kroz proporcionalni izborni sistem za Narodno vijeće. Domovi generalno zasjedaju odvojeno, i u odvojenim zakonodavnim procedurama usvajaju prijedloge zakona, koji prolaze kroz postupak ujednačavanja. Pored osnovnih zakonodavnih funkcija, kao što su donošenje saveznih zakona i propisa, izbora i potvrđivanja funkcionera savezne vlade i sudstva, odobrenja budžeta, ratifikacije međunarodnih ugovora te kontrolne funkcije, Savezna skupština može davati naloge Saveznom vijeću, odnosno saveznoj vladi, te time vršiti i izvršnu funkciju (Moeckli 2010: 66–68).

Slika: Prikaz švicarske političke strukture na saveznom nivou



Izvor: Preuzeto od Moeckli, Silvano. (2010) *Politički sistem Švajcarske*. str. 53

4 Latinski izraz koji označava stanje „kako su stvari bile ranije“.

Na slici 2 je predstavljena politička struktura Švicarske na saveznom, odnosno, državnom nivou, te međusobna korelacija između tri grane vlasti i birača. Vidimo da je uloga parlamenta u odnosu na Savezno vijeće i savezne sudske organe superiorna, s obzirom na to da jedino parlament ima ovlaštenje da odlučuje o sastavu vlade i pravosuđa kao jedini legitimni organ koji direktno predstavlja volju naroda. Kod pripreme i izrade zakonskih prijedloga savezna vlada i parlament obično zajedno saraduju, dok pravosuđe primjenjuje i tumači zakone i pravnu praksu. Birači imaju pravo inicirati ustavne prijedloge, kao i oboriti zakone koje je donio parlament (zakonodavna procedura)(Moeckli 2010: 53).

U švicarskom parlamentu – Saveznoj skupštini, Narodno vijeće je dom koji zastupa narod (200 delegata koji se biraju na osnovu opšteg prava glasa na proporcionalnoj osnovi) tj. opšte interese građana, a Vijeće kantona je čuvar interesa i suverenosti kantona (sastoji se od 46 delegata, po dva delegata iz svakog kantona). Međutim, Vijeće kantona ne možemo posmatrati kao federalističku jedinicu, kao što je npr. njemački Bundesrat, koji isključivo zastupa interese federalnih izvršnih vlada ili ruski Savjet Federacije, u koji se imenuju predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti ruskih pokrajina, koji također direktno zastupaju zvaničnu politiku neke ruske pokrajine, jer su delegirani od strane pokrajinskih izvršnih ili zakonodavnih organa, a ne direktno od naroda. U švicarskom modelu, Vijeće kantona skoro uvijek zastupa istu grupu interesa kao i Narodno vijeće, jer je odgovorno kantonalnim izbornim tijelima, koja su ujedno i izborna tijela Narodnog vijeća. Ovdje, dakle, ne možemo govoriti o nekoj specijalnoj, izolovanoj politici zastupanja interesa kantona u odnosu na saveznu vladu. Zbog principa jednake zastupljenosti senatora u Vijeću kantona (svaki kanton daje po dva zastupnika bez obzira na veličinu i broj stanovnika), u prošlosti su manji ruralni, konzervativni kantoni bili prezastupljeni i često su blokirali inovativne prijedloge zakona ili odluka, jer 23 senatora koji predstavljaju 20% stanovništva, mogu blokirati bilo koju odluku saveznog parlamenta. Uloga drugog, manjeg doma u švicarskom parlamentu nije, dakle, primarno zastupanje ili borba za specifične interese kantona, nego je cilj da se kroz blokiranje inovativnih politika i kroz konzervativni pristup osigura politička stabilnost i konsenzusni način vođenja politike (Linder/Vatter 2001: 100–102).

Unutar Savezne skupštine, zastupnici se organizuju u različite poslaničke klubove ili frakcije koje obuhvataju poslanike iz oba doma, gdje obično pripadnici jedne te iste stranke pripadaju istom klubu, kojem se mogu priključiti poslanici iz nekih manjih stranaka. U parlamentarnim komisijama su klubovi zastupljeni srazmjerno svojoj veličini, i tijesno su povezani s članovima vlade iz stranke koja dominira određenim klubom. Ovdje je bitno istaći da se u klubovima formiraju stavovi kako će se glasati po određenom pitanju, i očekuje se od svakog člana poslaničkog kluba da zastupa takav

stav pojedinačno u javnosti i u parlamentu. I u švicarskom parlamentu se vode intenzivne rasprave u okviru rada parlamentarnih komisija, dok se u plenumu najčešće samo obavlja glasanje, čime se obezbjeđuje efikasnost u radu parlamenta. Kako je za usvajanje određenog zakona ili odluke u parlamentu neophodna saglasnost oba doma, parlamentarci obično lobiraju za dobijanje ove većine u oba doma, i to se uglavnom obavlja putem poslaničkih klubova i kroz rad parlamentarnih komisija.

Kod zakonodavnog postupka, prijedlog zakona najčešće inicira savezna vlada preko Saveznog vijeća, no inicijative mogu doći i od strane domova. Savezno vijeće ili parlamentarna komisija daje nalog za pokretanje zakonodavnog postupka, nakon čega se mogu formirati posebni ekspertni timovi ili komisije (neparlamentarna tijela) koji rade na pripremi prijedloga zakona, usklađuju sva pravna i finansijska pitanja, a često su u ovim ekspertnim timovima zastupljeni i predstavnici organizacija na koje se zakon direktno odnosi. Prednacrt zakona se preko nadležnog saveznog ministarstva dostavlja na izjašnjavanje društvenoj zajednici (široke javne konsultacije, narodni konsenzus). Zatim Savezno vijeće na osnovu izvještaja ministarstva daje političku procjenu prijedloga u smislu ocjene sa koje strane će doći prihvaćanje ili odbijanje zakona. Prema principu kolegijalnosti, predstavnici savezne vlade moraju stati iza prijedloga ili ne smiju biti javno protiv njega. Tek tada zakon ulazi u proceduru u parlament. U slučaju kada je parlament inicijator zakona (20% slučajeva) onda parlamentarne komisije umjesto ministarstva analiziraju odgovore koji se odnose na izjašnjavanje zajednice o tom prijedlogu zakona, te ga zatim šalju Saveznom vijeću na mišljenje.

Nakon faze izjašnjavanja, prijedlog zakona ulazi u uobičajenu zakonodavnu proceduru. Na početku ove faze se oba doma moraju dogovoriti u kojem domu će se obaviti prvo čitanje, nakon čega se nadležnoj komisiji tog doma dostavlja prijedlog zakona čime započinje komisijska faza. U komisijskoj fazi se daju prijedlozi amandmana. Nakon toga slijedi tzv. frakcijska faza, kada se na sjednicama poslaničkih klubova odlučuje o glasanju, i u ovoj fazi se obavljaju savjetovanja s drugim poslaničkim klubovima vezano za podršku, odnosno odbijanje, određenog zakona. Nakon toga se u plenumu obavlja prvo čitanje, nakon čega se upućuje u drugu komisijsku fazu i na drugo čitanje, te se na kraju prijedlog zakona daje na glasanje. Ukoliko se zakon u istovjetnom tekstu ne usvoji u oba doma i nakon tri čitanja, odnosno procesa raščišćavanja, onda se saziva Konferencija usaglašavanja. Konferencija se sastoji od 13 članova iz oba doma, i ona mora naći rješenje i dostaviti usaglašeni prijedlog teksta u oba doma. Završni prijedlog zakona sa usaglašenim tekstom se isti dan dostavlja u oba doma na završno usvajanje.

Donošenju zakona se posvećuje jaka medijska pažnja, jer od suda javnosti ovisi dalja sudbina tog zakona. U Švicarskoj postoje dva načina

postparlamentarnog odlučivanja: prva je kroz djelovanje Saveznog suda koji može preispitati usklađenost zakona sa ustavnim odredbama, a druga opcija je tzv. neobavezni ili fakultativni referendum, kojeg je moguće pokrenuti ako se prikupi 50.000 glasova ili da se najmanje 8 kantona izjasni protiv njega. Na kantonalnom nivou, postoje još veće mogućnosti direktne demokratije: naime, ovdje građani mogu direktno davati prijedloge o novom zakonu (zakonodavna inicijativa), kao i glasati o zakonskim prijedlozima koji nose značajne finansijske posljedice (finansijski referendum), a u nekim kantonima postoji mogućnost za davanje inicijative za opoziv vlade i parlamenta. Na opštinskom nivou, građani najmanje jednom godišnje mogu direktno glasati (odlučivati) o budžetu za tekuću godinu, kreditima, te raznim drugim prijedlozima od opšteg interesa i na taj se način švicarski model najviše približio Lockovom uzoru društvenog ugovora i zajednice gdje najveći broj građana odlučuje suvereno (direktno) o javnom dobru i pitanjima koja su u interesu cijele zajednice.

Pored prethodno pomenutih instrumenta direktne demokratije, u švicarskom modelu se primjenjuju:

- Konkordatski referendum: međunarodni i međukantonalni ugovori podliježu obaveznom ili slobodnom referendumu
- Konstruktivni referendum: ova vrsta referenduma je jedna od najpoznatijih prava u kantonima Nidwalden i Bern, na kojem se ponudi alternativa po pojedinačnim (spornim) zakonskim odredbama kako se ne bi odbio cijeli prijedlog (Moeckli 2010: 66)

Zakonodavni postupak u Švicarskoj traje jako dugo, jer se želi osigurati široka javna podrška za određeni prijedlog zakona, kako bi se izbjeglo održavanje referenduma jer prema iskustvu svaki drugi zakon o kojem se odlučuje na referendumu biva odbijen. Da bi se to izbjeglo, vlada i parlament moraju osigurati da je uspostavljena ravnoteža između različitih interesnih grupa kako bi interesi i potrebe većine bili zadovoljeni, i time se direktno sprovela volja naroda zasnovana na vladavini većine (Moeckli 2010: 102–107).

## 5. DOPRINOS PARLAMENTA DEMOKRATIZACIJI DRUŠTVA

Veliki broj modernih političkih sistema u svijetu je opredijeljeno ka poštivanju osnovnih principa demokratskog uređenja: narodne suverenosti (krajnje pravo na političko odlučivanje je u rukama cijelog naroda, odnosno demosa, a ne nekolicine građana ili jednog građanina), političke jednakosti (svi odrasli građani imaju jednake mogućnosti da učestvuju u političkom procesu odlučivanja), javnih konsultacija (građani trebaju odlučiti koje su mjere politike ispravne za njih), vladavini većine (ukoliko postoji neslaganje unutar zajednice, vlast treba da djeluje prema interesima i željama većine, a ne manjih grupa). (Ranney 1996: 94–96) Postoje različiti modeli demokracije širom svijeta, počevši od starih tradicionalnih demokracija (SAD, Zapadna Evropa), pa sve do novih demokracija koje se razvijaju na postkolonijalnim osnovama (Afrika, Azija), odnosno na tranzicijskim osnovama (zemlje bivšeg istočnog, komunističkog bloka).

Demokratija u svom najširem smislu podrazumijeva vladavinu naroda, a oblici ove vladavine su u svakoj zemlji različito definisani i uređeni u ovisnosti od historijskog nasljeđa, stepena socioekonomske razvijenosti i političke kulture te države. Dva su glavna principa na kojima se razvija demokratsko društvo: jednakost i učestvovanje u političkim procesima. Prvi princip podrazumijeva da su članovi određene društvene ili političke zajednice ravnopravni u svojim pravima, te da svi imaju jednak tretman pred zakonom i jedni u odnosu na druge (Rousseauov princip socijalne jednakosti). Drugi princip podrazumijeva da svi članovi zajednice imaju pravo da učestvuju i utiču na donošenje odluka koje su od opšteg interesa za sve građane unutar te zajednice, pa tako i za svakog pojedinca, te na taj način ostvaruju određenu kontrolu nad političkim procesima. Ravnopravnost i učestvovanje u odlučivanju se u današnjim državnim sistemima ostvaruje putem različitih političkih struktura i institucija koje garantuju poštivanje ovih principa, između ostalog, kroz ustav koji jamči građanska prava putem institucija vlasti, te kroz aktivno civilno društvo, političke stranke i medije.

Međutim, koncept „demokratije kao univerzalne vrijednosti“<sup>5</sup> koja dominira svjetskom političkom scenom od okončanja Hladnog rata, nije u praksi donijela očekivane rezultate, i „paradoks demokracije“ se susreće kako u „starim“ demokracijama tako i u „novim demokracijama u nastajanju“. Paradoks demokracije pobija teoriju prema kojoj bi bolje obrazovana populacija trebala proizvesti bolju demokraciju. Iako je opšti nivo obrazovanja poboljšan u cijelom svijetu, građani su generalno razočarani u političare

5 Demokratija je proglašena kao univerzalna vrijednost na 60. zasjedanju Generalne skupštine UN, 24. 10. 2005.

i u način njihovog rada, te je zadnjih godina primjetan trend sve manjeg odaziva birača na izborima, koji pokazuje manjak povjerenja u funkcionisanje demokracije i njenih političkih struktura u praksi. Građani su generalno razočarani u rezultate demokratizacije, i sve više gube povjerenje u izabrane predstavnike vlasti, što je proizvelo svojevrsnu apatiju među biračima i odsustvo volje za učešćem u demokratskim procesima i odlučivanju. Najčešće su to prigovori da predstavnici vlasti zloupotrebljavaju mandate, da građani nemaju pristup izabranim poslanicima i da ne mogu uticati na prijedloge zakona i odluke koje se donose u zastupničkim tijelima, a umjesto toga se odluke od javnog interesa kuju unutar izolovanih institucija i struktura koje su često u očima javnosti sumnjiče za korupciju i ostvarenje privatnih ciljeva. Tako se vladavina većine u mnogim demokratskim sistemima svodi na vladavinu manjine koja interpretira „volju većine“ često bez ikakve odgovornosti. Ali kako osigurati da poslanici koji su legitimni predstavnici volje naroda, odnosno, volje većine, ne zloupotrebljavaju svoje poslaničke imunitete koji ih štite od samovolje izvršne vlasti, ili kako osigurati da poslanici zaista osluškuju i adekvatno predstavljaju interese većine?

Beetham (2008) navodi 5 glavnih kriterija koji predstavljaju okvir unutar kojeg parlament može doprinijeti jačanju i razvoju demokracije:

- *Adekvatna predstavljenost*: parlament treba da osigura predstavljanje najšireg dijela stanovništva, uključujući rodne i nacionalne specifičnosti, i da omogući jednake uslove za rad svim poslanicima u izvršavanju svojih mandata
- *Transparentnost*: parlament treba da bude otvoren i transparentan u svom radu za javnost i medije, i da ih informiše redovno o svom radu
- *Dostupnost*: parlament treba da olakša pristup građana svojim izabranim predstavnicima, te na taj način da omogući njihovu uključenost u izradu zakonskog prijedloga, da olakša provođenje javnih konsultacija, mogućnost peticije i lobiranja u okviru pravnih propisa
- *Polaganje računa*: poslanici treba da polažu račune biračkom tijelu vezano za način na koji obavljaju svoj mandat
- *Efikasnost u radu*: parlament treba da organizuje svoj rad u skladu s demokratskim vrijednostima, kako bi postigao maksimalnu efikasnost u vršenju svoje zakonodavne i kontrolne funkcije kako na nacionalnom i lokalnom, tako i na međunarodnom nivou.

Ovaj okvir se u praksi razlikuje od sistema do sistema, i često se u demokratskim društvima moraju praviti kompromisi oko načina na koji će se određeno pitanje ili politika urediti kako bi se uravnotežili interesi što većeg broja građana unutar te zajednice. Uloga parlamenta je da kroz određivanje

zakonodavnih prioriteta olakša izvršnoj vlasti odlučivanje o najvažnijim pitanjima javne politike, i tako zajednički sa vladom služi kao servis građanima. U pogledu stvarnog uticaja kojeg parlament danas ima ili kojeg treba da ima u političkom sistemu, politički teoretičar Nelson W. Polsby sugerše da predstavnička tijela trebamo posmatrati kroz spektrum između dva krajnja modela: transformativni i arena modela predstavničkog tijela. U „transformativnom“ modelu parlament ima neovisnu moć i ovlaštenja da oblikuje i transformiše prijedloge zakona bez obzira na to iz kojeg izvora oni dolaze. Na drugom kraju spektruma se nalazi „arena“ model u kojem parlament služi kao formalizirani forum za međudjelovanje različitih političkih struktura (izvršna vlast, birokratski aparat, političke partije i interesne grupe). Većina političkih teoretičara smatra da predstavnička tijela danas uglavnom naginju ka arena modelu, jer su parlamenti mahom prepustili zakonodavnu inicijativu izvršnoj vlasti i administraciji. U parlamentarnim sistemima, nosioci izvršne vlasti, premijeri i članovi kabineta, ne samo da su preuzeli inicijativu za donošenje najvažnijih zakona, nego često određuju i samu satnicu, dnevni red, te upravljaju načinom glasanja unutar parlamenta. (Ranney 1996: 253) Međutim, iako je parlament izgubio svoju primarnu ulogu kao inicijator zakona, njegova kontrolna uloga je i dalje neupitna kada se radi o balansiranju moći unutar političkog sistema, kroz provjeru i nadziranje prijedloga zakona i načina na koji vlada provodi javnu politiku.



## 6. ZAKLJUČAK

Posmatrajući različite primjere organizacije i rada predstavničkih tijela širom svijeta, bez obzira na to da li je riječ o totalitarnim ili demokratskim režimima, nameće se pitanje da li se funkcionisanje ovih tijela i pored svih kontrolnih mehanizama svelo na formalno legitimiranje interesa političkih elita, odnosno interesnih grupa s jakim ekonomskim uticajem, koji u odsustvu volje ili mehanizama za političkom participacijom građana, postaje poligon za vladavinu manjine. Većina građana bi se složila s ovakvom konstatacijom i shodno tome stepen učešća građana u javnim politikama i demokratskim procesima je zadnjih godina sve manji, što ozbiljno ugrožava vladavinu demokracije u mnogim društvima diljem svijeta. U novim demokracijama, čije institucije još uvijek nisu dovoljno sazrele da omoguće slobodno izražavanje demokratske volje građana u slučajevima kada političke strukture narušavaju princip ravnoteže društvenog ugovora, teže je osigurati poštivanje osnovnih građanskih sloboda i prava nego u tradicionalnim demokratskim društvima, koje se i dalje mogu oslanjati na jačinu medija, nevladinih udruga i različitih formalnih interesnih skupina koje će korigovati devijacije političkog sistema.

I pored raznih kontroverzi oko načina na koji funkcionišu današnji parlamenti u modernim društvima, primjeri dobre prakse dokazuju da većina parlamenata u svijetu ipak pokušava da unaprijedi svoju efikasnost i da odgovori na izazove tehnokratskog vremena. Transformacija parlamenta u tijelo koje podstiče demokratske procese i osigurava adekvatnu zastupljenost građana u formiranju javnih politika će i dalje biti kontinuirani proces u cilju uspostave pravednijih i odgovornijih političkih sistema u cijelom svijetu – takvih koji će garantovati poštivanje principa društvenog ugovora.



## LITERATURA

Almond, Gabrijel A. et al. (2009). *Komparativna politika danas- svjetski pregled*. Podgorica: CEDEM- Centar za demokratiju i ljudska prava, Univerzitet Crne Gore, Fakultet političkih nauka;

Beetham, David (2008). *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku- Vodič za dobru praksu*. Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) Srbija;

Bill, James A. i Hardgrave, Robert L. Jr. (1973). *Comparative politics: The Quest for theory*. Columbia: A Bell & Howell Company;

Easton, David (1965). *A Framework for political analysis*. New Jersey: Prentice-Hall;

Harmon, Judd M. (1994). *Political Thought from Plato to the Present*. New York: McGraw-Hill Inc.;

Kutlešić, Vladan (2004). *Ustavi bivših socijalističkih država Evrope: uporednopravna studija*. Beograd: Službeni list SCG. Dostupno na: [http://old.fpn.bg.ac.rs/pages/p\\_id2/n\\_cv/V-Kutlesic\\_knjiga2.pdf](http://old.fpn.bg.ac.rs/pages/p_id2/n_cv/V-Kutlesic_knjiga2.pdf);

Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries*. New Haven/ London: Yale University Press;

Linder, Wolf i Vatter, Adrian (2001). *Institutions and outcomes of Swiss federalism: The role of the cantons in Swiss politics*, West European Politics Vol. 24, Issue 2. Dostupno na: [http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM\\_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/personal/Fabiola%20Mota/SeminarioPC/Linder%20y%20Vatter.pdf](http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/personal/Fabiola%20Mota/SeminarioPC/Linder%20y%20Vatter.pdf);

Moeckli, Silvano (2010). *Politički sistem Švajcarske*. Sarajevo i Zagreb: University Press-Magistrat i Politička kultura;

Pavlović, Vukašin i Orlović, Slaviša ur. (2007). *Dileme i izazovi parlamentarizma*. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka;

Parlamentarna skupština BiH- Istraživački sektor (2008). *Gornji domovi evropskih parlamenata*. Dostupno na: <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/istrazivanja/default.aspx?id=20299&langTag=bs-BA&pril=b>;

Parlament Ujedinjenog Kraljevstva. *O parlamentu*. Dostupno na: <http://www.parliament.uk/about>;

Petrov, Vladan (2010). *Parlamentarno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu;

Ranney, Austin (1996). *Governing, an Introduction to Political Science (7th Edition)*. New Jersey: Prentice-Hall;

Švicarski parlament. *Institucionalni okvir*. Dostupno na: <http://www.parlament.ch/E/WISSEN/Pages/default.aspx>;

Ujedinjeni narodi. *Rezolucija br. 60/., član 135*. Dostupno na: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021752.pdf>).





Nermina Saračević

## PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE

Članak opisuje Parlamentarnu skupštinu BiH, njen razvitak, ustrojstvo, legitimitet i funkcionalnost koja se zasniva na premisama entitetski izdiferenciranog biračkog tijela i etnički delegiranih parlamentarnih zastupnika. Sam model s aspekta konsocijativne političke paradigme je u prethodnom periodu ovisio o vanjskom izvoru vlasti (Ured visokog predstavnika za BiH) za postizanje ključnih dogovora vezanih za provođenje glavnih reformskih procesa u državi. Međutim, u zadnja dva sastava Parlamentarne skupštine BiH, umjesto preuzimanja vlasništva nad procesom odlučivanja i uspostave kontinuiranog političkog dogovora između vodećih političkih stranaka u državi, evidentiran je smanjeni broj usvojenih zakona posebice onih neophodnih za proces euroatlantskih integracija, najčešće zbog entitetske blokade glasanja unutar državnog parlamenta, što je izravna posljedica toga što Predstavnički dom nema savezni (državni) nego regionalni predstavnički karakter. Sve dok se reprezentativni karakter Parlamentarne skupštine BiH ne promijeni od zastupanja građana po ekskluzivnim etničkim i entitetskim linijama, do opšteg zastupanja interesa svih naroda i narodnosti u Bosni i Hercegovini (demosa), defragmentacija procesa odlučivanja će i dalje onemogućavati postizanje političkog dogovora oko budućeg pravca razvoja i uređenja države.

Ključne riječi: etno-teritorijalno zastupanje, politička fragmentacija, partnerski odnos vladajućih stranaka, entitetska blokada, politički legitimitet



## 1. UVOD

Najraniji oblik zastupničkog tijela na području Bosne i Hercegovine (BiH) datira iz perioda formiranja srednjovjekovne bosanske države, koja se počinje intenzivnije razvijati u periodu vladavine Kulina bana (oko 1180). *Bosanski sabor* ili *Stanak* (u izvorima još poznat kao sav rusag bosanski, zbor, sva Bosna) se prvi put spominje u povelji bana Tvrtka I Kotromanića 1354. godine. Stanak je djelovao za vrijeme srednjovjekovne bosanske banovine, a kasnije i bosanske kraljevine, sve do otomanske okupacije i gubitka političke i teritorijalne nezavisnosti bosanske države (1463). Bio je sastavljen od bosanske vlastele i velmoža, koji su zajedno s vladarom odlučivali o najvažnijim državnim poslovima. Funkcije i nadležnosti Bosanskog sabora su se između ostalog odnosile na: krunisanje bosanskih vladara, sklapanje ugovora sa susjednim državama, prodaju ili ustupanje bosanske državne teritorije susjednim državama, odlučivanje o ratu i miru. Uticaj Sabora na državne poslove ovisio je od odnosa snaga između vladara i vlastele. Odluke Bosanskog sabora su bile ozakonjene kroz povelje vladara. Stanak nije bio geografski vezan za jednu teritoriju, nego se sastajao tamo gdje se nalazio vladarev dvor, kao npr. u Milama, Milodražu, na Bobovcu, Sutjesci i Jajcu (Radušić et al. 2010: 22–23).

Za vrijeme otomanske vlasti (1463–1878), u Bosni i Hercegovini je djelovao *Bosanski divan*. Divan bosanskog valije nije predstavljao izbornu zakonodavno tijelo, ali je imao savjetodavnu ulogu, a u njegov sastav su ulazili glavni službenici administracije, drugi dostojanstvenici i oficiri. U

posebnim okolnostima, kada je trebalo donijeti odluke o sudbini zemlje, Divanu su prisustvovali u proširenom sastavu i ajani (ugledni ljudi iz cijelog bosanskohercegovačkog ejaleta). Kasnijom reorganizacijom bosanskog ejaleta u vilajet 1865. godine, uspostavljeno je Opšte vilajetsko vijeće (vilajetska skupština) u kojem je svaki od sandžaka birao po 4 predstavnika (dva muslimana i dva nemuslimana) koji su birani na jednu godinu, čime je omogućeno predstavljanje i nemuslimanskog življa na teritoriju bosanskog vilajeta. Vilajetska skupština je raspravljala o mnogim pitanjima koja su se odnosila na javne poslove, sigurnost saobraćaja, privredu, zdravstvo, poreze, i dr. (Radušić et al. 2010: 25–27) Odluke koje bi donijelo Vilajetsko vijeće stupale bi na snagu tek nakon potvrde od strane Porte, čime se usporavao legislativni proces i vrijeme provođenja odluka. Bez obzira na svoja ograničenja, ovo tijelo je doprinijelo razvoju predstavničkog tijela u Bosni i Hercegovini koje će se oblikovati za vrijeme austrougarske okupacije i namjesništva u BiH.

Politički pluralizam na teritoriji Bosne i Hercegovine se značajnije počinje razvijati za vrijeme austrougarske uprave (1878–1918). Zemaljski ustav (štatut) za BiH donesen je 20. 2. 1910, na osnovu Prevošnjeg rješenja od 17. 2. 1910. o uvođenju ustavnih uredaba. Članom 1 Zemaljskog ustava Bosna i Hercegovina se proglašava za jedinstveno zasebno upravno područje, za čije vrhovno vodstvo i nadzor je zaduženo Carsko i kraljevsko zajedničko ministarstvo, dok upravljanje i primjenu zakona vrši Zemaljska vlada za BiH u Sarajevu. Član 21 Ustava propisuje da će na zakonima saradivati Sabor, u koji će stanovništvo Bosne i Hercegovine odašiljati poslanike. (Juzbašić 1999: 217–226) Struktura, način i opseg rada *Bosanskog sabora* se dalje propisuju članovima 21–48 Zemaljskog štatuta. Bosanski sabor djeluje u periodu od sredine 1910. do sredine 1914., i njegov rad označava jednu novu etapu u političkom životu Bosne i Hercegovine. Sabor je imao 4 saziva. Sastojao se od 92 člana, od kojeg su 72 bili direktno birani predstavnici naroda, dok su 20 bili virilisti (crkveni i laički veledostojnici) koji su trebali da osiguraju konzervativni karakter Sabora (Juzbašić 1999: 39–40).

Kompetencije Bosanskohercegovačkog sabora bile su propisane članom 42. Zemaljskog štatuta u 27 tačaka, koje se odnose na širok spektar upravnih, privrednih, kulturnih, finansijskih, socijalnih, pravosudnih i drugih poslova, te donošenje godišnjeg budžeta. Sva ostala pitanja koja nisu bila u isključivoj nadležnosti Bosanskog sabora ili austrijskog i ugarskog parlamenta direktno je rješavao monarh. Bosanski sabor nije imao ingerencije nad poslovima koji su se odnosili na vanjsku politiku, vojsku i odbranu, pitanja privrednog i finansijskog zakonodavstva, indirektno oporezivanje, monetarni sistem, o čemu su odlučivali austrijski i ugarski parlamenti, s obzirom na to da su se ova pitanja ticala zajedničkih poslova koji su bili od interesa za cijelu Monarhiju. Također i u slučajevima kada se radilo o kapitalnim investicijama za koje su se tražile subvencije obje države, kao što je

izgradnja željeznica u Bosni i Hercegovini i drugih trajnih objekata, ovo je također zahtijevalo odlučivanje i potvrdu oba parlamenta. (Juzbašić 1999: 47) Sabor je imao provincijski karakter u prostranoj Austro-Ugarskoj monarhiji, i ograničeno pravo na suodlučivanje, što je značilo da sve odluke koje se donesu u Saboru moraju dobiti saglasnost austrijske i ugarske vlade prije njihovog podnošenja na odobrenje monarhu. Sabor nije imao svoje izaslanstvo u parlamentima Austrije i Ugarske, te tako nije mogao učestvovati u donošenju bitnih odluka koje su se ticale uprave nad Bosnom i Hercegovinom.<sup>6</sup> Kako bi djelimice ublažila ovakav nepovoljni položaj vezano za odlučivanja o bitnim pitanjima, Carska vlada formira Zemaljski savjet koji je mogao zauzimati stavove o poslovima o kojima Sabor nije imao pravo odlučivati i ovaj savjet se putem Zajedničkog ministarstva mogao obraćati vladama obiju država Monarhije vezano za određena pitanja. (Juzbašić 1999: 50–51) U ovakvim teškim uvjetima ograničenog zakonodavnog rada, Bosanski sabor je morao da balansira s jedne strane između zemaljske vlade koje je u ime monarha upravljala zemljom, a s druge strane da sve svoje odluke prilagođava u zavisnosti od političkih strujanja iz Pešte i Beča, kako bi se izborio za minimum autonomije u stvarima od interesa za bosanskohercegovačko stanovništvo (jezičko pitanje, stvaranje domaće „nacionalne“ industrije, agrarno pitanje, i dr.).

Izborni sistem u doba austrougarskog namjesništva bio je zasnovan na „konfesionalnim kurijama“. (Juzbašić 1999: 39) Postojale su tri glavne kurije, ili izborne staleške jedinice, unutar svake se biračko tijelo dalje dijelilo prema konfesiji:

- *Prva izborna kurija* se sastojala od velikaškog staleža (veleposjednici, visokooporezovani i fakultetski obrazovani građani, sveštenici, aktivni i pasivni državni službenici)
- *Druga izborna kurija* se sastojala od stanovništva iz gradova (zanatlije, trgovci, sitna buržoazija)
- *Treća izborna kurija* se sastojala od seoskog stanovništva i kmetova

U ovakvom izbornom sistemu nije postojala jednakost i ista težina glasa, jer je izborni sistem favorizirao aristokratsku klasu. Naime, najviše težine su imali glasovi iz prve izborne kurije, zatim iz druge, pa iz treće. Tako je prvoj izbornoj kuriji pripadalo 18 mandata koje je biralo 6,866 birača, drugoj 20, koje je biralo 4,725 birača, a trećoj najbrojnijoj kuriji seoskog stanovništva samo 34 poslanika na 347,573 birača. (Juzbašić 1999: 40–41) Po socijalnoj strukturi najviše poslanika je bilo iz redova svjetovne i duhovne inteligencije,

---

<sup>6</sup> Ovo pravo su imale neke druge pokrajine u sastavu austrijske polovine carstva, kao npr. Kraljevina Hrvatske i Slavonije, koja je imala autonomnu Zemaljsku vladu odgovornu Saboru. (Juzbašić 1999: 53)



što je trebalo da mu osigura konzervativni karakter i time garantuje mirne odnose u provinciji i saradnju sa Zemaljskom vladom.

Političke stranke se u ovom periodu organizuju prema konfesionalnim linijama, jer su i izborne jedinice (kurije) bile podijeljene prema staležu i konfesiji. Tako je na prvim saborskim izborima (maj 1910) najviše pravoslavnih mandata osvojila Srpska narodna organizacija (31), najviše muslimanskih mandata je osvojila Muslimanska narodna organizacija (24), a najviše katoličkih mandata je pripalo Hrvatskoj narodnoj zajednici (12) i Hrvatskoj katoličkoj udruzi (4). (Juzbašić 1999: 43) Jedina politička stranka u tom periodu koja nije imala konfesionalni karakter bila je Socijaldemokratska stranka, koja se sa svojim načelima klasne borbe nije uspjela dovoljno približiti seoskom stanovništvu u Bosni i Hercegovini i time dobiti njihovu podršku, jer se koncentrisala na gradove, a razvoj industrijske proizvodnje u Bosni i Hercegovini u doba Austro-Ugarske bio je vezan za selo. Ova stranka nije osvojila niti jedan mandat na prvim saborskim izborima, a i na narednim je ostvarivala jako loše rezultate. Bosanskohercegovački socijaldemokrati napadali su konzervativne građanske stranke radi klasne politike nacionalne uskogrudnosti, te zagovarali da se balkanski narodi trebaju osloboditi od okupatora revolucijom, a ne ratom, i da trebaju stvoriti balkansku federativnu republiku (Juzbašić 1999: 174).

U središtu saborskih rasprava bili su jezičko pitanje (sporna je bila zvanična nominacija bosanskohercegovačkog jezika, njegova upotreba u saobraćaju, vojsci, školi), agrarno pitanje (oduzimanje zemlje od većinski muslimanskih feudalaca i pitanje njene kompenzacije), kao i problem oko formiranja saborske većine. I pored specifičnih programskih ciljeva, izdiferenciranih prema konfesionalnim i socijalnim linijama, zastupnici su povremeno uspijevali napraviti razliku između stranačkih interesa i realpolitike, te su tako mogli ostvariti zajednički nastup prema zemaljskoj vladi po pitanjima kao što su „proširenje kompetencija Sabora, finansiranje privrede i politički tretman Bosne i Hercegovine u Monarhiji, kao i u pogledu rješavanja jezičkog pitanja“ (Juzbašić 1999: 215).

S obzirom na vjerski, nacionalni i socijalni karakter Bosne i Hercegovine u doba austrougarske vladavine, uspostavljen je izborni sistem i usmjeren razvoj političkih stranaka u pravcu konfesionalnih i nacionalnih diferencijacija, i shodno tome se organizovao i dalje razvijao politički život u Bosni i Hercegovini. Ovakvo konfesionalno ustrojstvo pokazalo se pogrešnom politikom, jer je Zemaljska vlada nakon Sarajevskog atentata (1914) zaključila da je sistem konfesionalnih izbora pogodovao da najradikalniji elementi dospiju u Sabor, a da je politička radikalizacija među zastupnicima i strankama dovela do rascjepa odnosa i među stanovništvom. (Juzbašić 1999: 215) Planovi za izmjenu konfesionalnog izbornog sistema propali su zbog izbijanja Prvog svjetskog rata. Bosanski sabor je raspušten 6. 2. 1915. godine.

U toku Prvog svjetskog rata 1914–1918. bio je zabranjen rad političkih stranaka. (Purivatra 1968: 388–391) Ovaj period je u političkom smislu bio obilježen pitanjem položaja Bosne i Hercegovine u budućoj zajednici južnoslavenskih naroda, odnosno, Habsburške monarhije. Raspadom Monarhije ipak dolazi do stvaranja zajedničke države jugoslovenskih naroda. U septembru i početkom oktobra 1918. godine dolazi do osnivanja Narodnog Vijeća Srba Hrvata i Slovenaca (NV SHS), koje je djelovalo kao predstavničko tijelo južnoslavenskih naroda s područja Austro-Ugarske monarhije, i u čijem sastavu su učestvovali i delegati iz Bosne i Hercegovine. U ovom predstavničkom tijelu BiH je pripalo 18 mjesta (po 1 predstavnik na svakih 100,000 stanovnika). Na središnjem odboru NV SHS u Zagrebu 30. 10. 1918. formira se Narodna vlada SHS za BiH. U prelaznom periodu od okončanja rada pa do usvajanja ustava Kraljevine SHS (Vidovdanski ustav) kao predstavničko tijelo egzistira Privremeno narodno predstavništvo SHS, u čijem radu su učestvovali predstavnici delegirani od strane NV SHS za BiH. Na prvim stranačkim izborima u Kraljevini SHS koji su održani 28. novembra 1920. godine, od ukupno 63 poslanička mjesta, koliko ih je bilo određeno za Bosnu i Hercegovinu, najviše mandata (38%) je osvojila Jugoslavenska muslimanska stranka – JMO (24), zatim Savez težaka (12), Narodna radikalna stranka (11), Hrvatska težačka stranka (7), Komunistička partija Jugoslavije (4), Hrvatska pučka stranka (3) i Demokratska stranka (2). (Radušić et al. 2010: 41) U pregovorima oko novog Ustava Kraljevine SHS, najveći uspjeh JMO je bio da se u odredbe Vidovdanskog ustava unese tzv. turski paragraf (član 135, stav 3), koji je garantovao da se Bosna i Hercegovina u novoj državnoj tvorevini neće cijepati na oblasti van svojih granica, nego će zadržati svoju teritorijalnu cjelovitost preuzetu iz perioda vladavine Austro-Ugarske. Naglašeno je da će se BiH razdijeliti u administrativne oblasti „u svojim sadašnjim granicama“. (Purivatra 1968: 409)

I u novoj državnoj tvorevini kojoj je Bosna i Hercegovina pripala nakon Prvog svjetskog rata, bosanskohercegovačke stranke se i dalje osnivaju po konfesionalnim i nacionalnim linijama. Najčešće se politički pokreti počinju organizovati oko nacionalnih časopisa, tako se npr. srpski politički pokreti organizuju oko časopisa „Srpska zora“ i „Srpska riječ“, muslimanski pokreti se organizuju oko časopisa „Jednakost“ i „Vrijeme“, a hrvatski pokreti oko časopisa „Jugoslavija“ i „Jugoslovenski list“. (Šehić 1985: 151–152) Političko pregrupisanje građanskih, konfesionalnih stranaka odvija se u poslijeratnom periodu pod uticajem aktuelnih politika, u prvom redu „agrarnih nemira na selu, akcija srpskih činilaca na ujedinjenje BiH sa Srbijom i mjera koje su bile usmjerene na izgradnju aparata vlasti nove države“ (Šehić 1985: 143).

Od 1920. do 1929. godine politički angažman stranaka iz BiH odvijao se prvo u Ustavotvornoj skupštini, a kasnije i u Narodnoj skupštini Kraljevine

SHS. Tokom 1919. i 1920. godine političke organizacije pokazuju različite tendencije od integralističkih do ekstremno nacionalističkih. Značajno je napomenuti da bh. političke stranke koje su učestvovala u radu Narodne skupštine u ovom periodu nisu mogle usaglasiti zajednički blok interesa za sve narode iz BiH nego su predstavljale pojedinačne, nacionalne i konfesionalne interese dalje podijeljene prema socijalnom stratumu. Inicijativa za stvaranje međukonfesionalnog stranačkog bloka za predstavljanje stranaka iz BiH propada i odlučuje se da se političke stranke organizuju prema konfesionalno-nacionalnim linijama (Šehić 1985: 143–152). Najznačajnije konfesionalne stranke u ovom periodu bile su:

- *Muslimanske stranke*: Jugoslovenska muslimanska organizacija, Jugoslovenska muslimanska demokratija, Muslimanska težačka stranka, Muslimanska narodna stranka;
- *Srpske stranke*: Jugoslovenska demokratska stranka, Radikalna stranka, Narodna politička organizacija, Težačka organizacija, koja se kasnije reorganizovala u Savez težaka BiH;
- *Hrvatske stranke*: Hrvatska narodna zajednica, Hrvatska težačka stranka, Hrvatska pučka stranka, Hrvatska narodna stranka.

Jugoslovenska demokratska stranka koja je jedina bila deklarirana općejugoslovenska stranka nije doživjela veliki uspjeh i popularnost, jer nije pokazivala osjetljivost za posebnosti naroda i pokrajina u novonastaloj multikulturalnoj jugoslovenskoj zajednici, idući u smjeru izjednačavanja istorijskih i tradicijskih razlika koje su opet bile najizraženije u BiH. Pored građanskih, konfesionalnih i nacionalnih stranaka, od 1919. godine djeluje Socijalistička radnička partija Jugoslavije i Komunistička partija Jugoslavije (KPI) koje su se protivile nacionalističkom konceptu ostalih stranaka i fragmentiranim uskim nacionalnim i konfesionalnim interesima. Klasna borba koja je zagovarana naspram uskih, buržoaskih, nacionalnih i konfesionalnih interesa nije našla odjeka u periodu između dva svjetska rata među širokim narodnim masama i građanskim strankama, koje su bile „jedinствене u suzbijanju revolucionarnih radničkih pokreta“ (Šehić 1985: 179–180).

Nakon zavođenja monarhodiktature 6. 1. 1929. i formiranja Kraljevine Jugoslavije (1929–1941), rad političkih partija znatno se ograničava, a svi sazivi Narodne skupštine bili su uslovljeni sporazumom s Vladom ili postojanjem tzv. vladine većinske stranke. Oktroisanim ustavom iz 1931. godine, uspostavio se dvodomi parlament koji se sastojao iz Senata i Narodne skupštine. Narodni poslanici su direktno birani u Narodnu skupštinu, a Senat se sastojao od poslanika koji su bili režimski podobni i osiguravali carsku kontrolu nad zakonodavnim procesom. Oktroisani ustav je nametnuo izrazito centralističko i unitarističko uređenje države na principu jedne jugoslovenske nacije i tri plemena (Srbi, Hrvati i Slovenci) s neprikosnovenom ličnošću

kralja, čime je ovaj Ustav svojim karakterom predstavljao prikriveni apsolutizam. (Čulinović 1961: 33–36) S obzirom na to da se oktroisanim Ustavom reorganizovalo unutrašnje uređenje Kraljevine Jugoslavije, koja je podijeljena na 9 banovina, Bosna i Hercegovina u ovom periodu gubi svoj teritorijalni integritet u zajedničkoj državi i njena teritorija se dijeli na 4 banovine. Dvije banovine su bile unutar granica BiH: Drinska (sjedište Sarajevo) i Vrbaska (sjedište Banja Luka), te dvije van granica BiH, Primorska (sjedište Split) i Zetska (sjedište Cetinje). Zbog ovakve administrativne podjele, jako je teško izdvojiti podatke o broju poslanika iz BiH u Narodnoj skupštini kao i o njihovom političkom angažmanu. U periodu između 1929–1941. održana su tri izbora za Narodnu skupštinu: 1931, 1935 i 1938, i u sva tri slučaja bile su istaknute zemaljske liste s kandidatima. Na sva tri izbora vladine su liste (tzv. dvorska stranka) osvojile najviše mandata: na izborima 1935. godine 67,25%, na izborima 1935. godine 60,64% i na izborima 1938. godine 54,09%, što je postignuto terorom i pritiskom na birače te falsificiranjem izbornih rezultata. (Vasić 1991: 238) Na izborima 1935. i 1938. godine primjetno je jačanje Udružene opozicione liste građanskih partija naspram vladine liste kandidata. U ovom periodu izraženo je pitanje federalizma i decentralizacije jedinica koje su ušle u sastav Kraljevine Jugoslavije, te su s tim u vezi istaknuti i zahtjevi iz Bosne i Hercegovine za većom autonomijom u odnosu na vladu u Beogradu. KPJ je 1921. godine proglašena ilegalnom strankom, ali je djelovala svojim legalnim krilom preko Stranke radnog naroda i učestvovala na izborima 1938. godine na Udruženoj listi opozicije (Vasić 1991: 235).

Za vrijeme 2. svjetskog rata, politički rad se organizovao kroz djelovanje KPJ u narodnooslobodilačkom ratu protiv nacističke okupacije. U tim uslovima 25. 11. 1943. godine na 2. zasjedanju Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ) formirana je Bosna i Hercegovina u svojim današnjim teritorijalnim granicama, kao ravnopravna zajednica srpskog, hrvatskog i muslimanskog naroda unutar jugoslovenske socijalističke federacije, u kojoj je egzistirala kao jedna od ravnopravnih federalnih jedinica sa samostalnim organima vlasti. U novoj federativnoj zajednici se uvodi jednopartijski sistem na čelu s KPJ<sup>7</sup>. Zakonodavno tijelo Bosne i Hercegovine u novonastaloj zajednici bila je Narodna skupština BiH do 1974. godine, kada je ustavnim amandmanima preimenovana u Skupštinu Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine (SRBiH) u skladu s uvođenjem socijalističke samoupravne demokratije<sup>8</sup>. Skupština SRBiH bila je sastavljena iz tri

7 KPJ 1952. godine mijenja naziv u Savez komunista Jugoslavije (VII Kongres Komunističke partije Jugoslavije, 2–7. novembar 1952. godine, Zagreb). KPJ je predstavljala interese i opredijeljenost naroda za uspostavljanje socijalnog samoupravnog društvenog uređenja, i bila simbol narodnog otpora i pobjede nad terorom nacizma u 2. svjetskom ratu.

8 Republičkim Ustavom iz 1963. umjesto narodne demokratije uvodi se socijalistička samoupravna demokratija, i shodno tome mijenja se naziv federativne jedinice iz „Narodna

vijeća: Vijeće udruženog rada (160 delegata), Društveno-političko vijeće (80 delegata) i Vijeće općina (80 delegata). U ovom periodu do uvođenja višepartijskog sistema, rad Skupštine SRBiH je obilježilo donošenje niza ustavnih amandmana, kojima su između ostalog Muslimani priznati kao ravnopravna nacija u BiH, te niz amandmana vezanih za unaprjeđenje funkcionalnosti jednopartijskog sistema poštujući principe samoupravnog i udruženog rada, kolektivne odgovornosti, i dr. (Radušić et al. 2010: 63–67).

Kraj 1980-ih karakterišu veći pritisci za demokratizacijom i političkom pluralizacijom, a jugoslovensku federativnu zajednicu potresa ozbiljna politička kriza, koja će ubrzo rezultirati disolucijom Jugoslavije. U toku 1990. godine, Skupština SRBiH je donijela izmjene na Ustav SRBiH, kojim se omogućilo uvođenje višestranačkog sistema i odredio način formiranja političkih partija za predstojeće izbore koji su zakazani za 18. 11. 1990. godine. (Arnautović 1996: 11, više o *parlamentarnim strankama u BiH: vidi tekst Zlatiborke Popov-Momčinović u ovom zborniku*) Ovo je formalno označilo početak razvoja postkomunističkog pluralizma u Bosni i Hercegovini kada dolazi do formiranja većeg broja političkih stranaka. Jedan broj njih je nastao reformom ranijih političkih organizacija iz jednopartijskog sistema (Socijalistička partija se razvila iz Saveza komunista, Socijalistički demokratski savez iz Socijalističkog saveza radnog naroda Bosne i Hercegovine, a Liberalna stranka iz Saveza socijalističke omladine BiH). Drugi blok stranaka je predstavljao političke programe koncipirane na etničkom principu koje su zagovarale interese isključivo tri najveće etničke grupacije u Bosni i Hercegovini: SDA (Stranka demokratske akcije –Muslimani, kasnije, Bošnjaci), SDS (Srpska demokratska stranka – Srbi) i HDZ BiH (Hrvatska demokratska zajednica– Hrvati) (Hafner/Pejanović 2006: 49).

Na prvim višestranačkim izborima održanim 1990. godine učestvovalo je 15 političkih stranaka, a pobjedu su odnijele 3 glavne etničke stranke SDA, SDS i HDZ BiH, koje su osvojile ukupno 84% poslaničkih mandata u Skupštini SRBiH. (Hafner/Pejanović 2006: 52) Međutim, ove tri vodeće stranke nisu mogle usaglasiti politički program niti se složiti oko vizije budućeg razvoja SRBiH, nego su vlast formirale na partnerskoj osnovi.<sup>9</sup> Neprihvatanje legitimiteta referendum za istupanje BiH iz već načete jugoslovenske zajednice<sup>10</sup> od strane srpskog političkog vodstva označava poč-

---

Republika Bosna i Hercegovina“ u „Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina“.

9 Partnerski odnos između vodećih parlamentarnih stranaka zasniva se isključivo na saglasnosti oko zajedničke raspodjele vlasti, dok za glavna politička pitanja razvoja države izostaje konsenzus, a u bh. model ga uvode političke stranke nakon pobjede na izborima iz 1990. godine. (Hafner/Pejanović 2006: 54)

10 Skupština SRBiH 24. i 25. januara 1992. g. donosi odluku o raspisivanju referenduma za utvrđivanje budućeg statusa Bosne i Hercegovine, na koji je izašlo 64% ili 2/3 registriranih birača. Od ukupnog broja građana koji su izašli na referendum, 99% ih je glasalo za

tak parlamentarne krize i krvavih ratnih sukoba u Bosni i Hercegovini 1992–1995. U toku ratnih dejstava, paralelno su postojale Skupština Republike Bosne i Hercegovine (koja je formirana na osnovama Skupštine SRBiH po proglašenju nezavisnosti BiH), Narodna skupština Republike Srpske<sup>11</sup> te od 28. 8. 1993. g. i Zastupnički dom (Sabor) Hrvatske Republike Herceg Bosne, koje su vršile ulogu zakonodavnih organa za svoje pripadajuće teritorije nad kojima su imale vojnu kontrolu<sup>12</sup> do okončanja ratnih dejstava i konsolidacije državnih organa vlasti na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. U ratnom periodu Skupština Republike Bosne i Hercegovine je održala 19 sjednica i u njenom radu je učestvovalo 8 političkih stranaka i 2 nezavisna poslanika. Skupština Republike Bosne i Hercegovine je po okončanju ratnih sukoba prerasla u Parlamentarnu skupštinu BiH, zastupničko tijelo Hrvatske Republike Herceg Bosne je prestalo s radom nakon uspostave Federacije BiH i formiranja federalnog parlamenta, dok je Narodna skupština Republike Srpske nastavila raditi kao entitetsko zastupničko tijelo nakon okončanja sukoba (Radušić et al. 2010:74–75).

Iz istorijskog pregleda evolucije parlamentarizma u Bosni i Hercegovini, evidentno je da je preovladavala tendencija da se političke stranke i interesi organizuju po etničkim i konfesionalnim linijama, izuzev u periodu kada je Bosna i Hercegovina bila u sastavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, tj. u periodu jednopartijskog sistema. U skoro svim ostalim historijskim periodima je etnička diferencijacija političkih stranaka i zastupanja interesa građana isključivo po konfesionalnim linijama, isključujući interese i potrebe drugi etničkih grupacija u Bosni i Hercegovini, za konzekvencu imala radikalizaciju etničkih i nacionalnih odnosa te dovodila do oružnih sukoba. Ovakav etnički strukturiran model političkog sistema se bez obzira na ranija historijska iskustva ponovo uspostavio dejtonskim Ustavom BiH, a u nastavku ćemo analizirati njegovu efikasnost i funkcionalnost kroz rad najvišeg zakonodavnog organa u BiH te izazove u daljem parlamentarnom razvoju i demokratizaciji društva.

---

neovisni razvoj Bosne i Hercegovine i istupanje iz jugoslovenske zajednice, slijedeći primjer SR Slovenije i SR Hrvatske.

11 Odluku o formiranju Skupštine srpskog naroda u Bosni i Hercegovini donijeli su poslanici kluba Srpske demokratske stranke i kluba Srpskog pokreta obnove iz Skupštine SRBiH dana 24. 10. 1991. (preuzeto 5. 9. 2012. sa [http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti\\_dana/Istorijske-odluke-za-nastanak-Srpske/lat/68633.html](http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/Istorijske-odluke-za-nastanak-Srpske/lat/68633.html))

12 Politička vlast se u periodu ratnih sukoba reducirala na stranačka vodstva SDS u Republici Srpskoj, HDZ BiH u Hrvatskoj Republici Herceg Bosni, a sporazumom od 13. 4. 1992. g. između SDA, HDZ BiH i pet opozicionih stranaka (Socijaldemokratska partija, Savez reformskih snaga, Liberalna stranka, Muslimanska bošnjačka organizacija, Demokratski socijalistički savez) na organe vlasti Republike BiH. (Hafner/Pejanović 2006: 55)



## 2. POLOŽAJ DRŽAVNOG PARLAMENTA U POLITIČKOM SISTEMU BIH

### 2.1. Odnos sa izvršnom vlasti

Karakter državnog parlamentarizma u Bosni i Hercegovini ili državne zakonodavne vlasti mora se posmatrati u smislu tzv. konsocijativnog "društvenog ugovora" kojim se uspostavila aktuelna politička paradigma po potpisivanju Dejtonskog mirovnog sporazuma. U društvenim zajednicama podijeljenim po religijskom, lingvističkom, tradicijskom ili etničkom osnovu – kao što je bosanskohercegovačka zajednica, konsocijativni model demokracije ukazuje na potrebu da se društveni fragmenti usaglase i organizuju vlast bez narušavanja stabilnosti poretka, što označava jedan tranzitni model demokracije, jer je cilj prevazići ili zaustaviti fragmentizaciju društvenih interesa u cilju izgradnje stabilnog društva. U tom smislu, Dejtonski mirovni sporazum bi predstavljao "ugovor nametnut izvana" (koji nije izraz autonomne volje bh. građana, odnosno naroda), a koji postaje izvor legitimiteta za novonastalu državu po okončanju oružanih sukoba 1992–1995. Dejtonskim sporazumom je međunarodno priznata Republika Bosna i Hercegovina interno podijeljena na tri subteritorijalne jedinice (2 entiteta i Brčko distrikt BiH) s različitim političkim uređenjima, a državna (supraentitetska vlast) ustrojila se po principu tripartitne zastupljenosti i jednakosti konstitutivnih naroda Bošnjaka, Srba i Hrvata. Etnička fragmentizacija je tako uslovlila nastanak etničke pluralizacije, i konstaliranje političkih partija oko etničkog principa tri glavne nacionalne zajednice u Bosni i Hercegovini.

Naime, *sui generis* priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovini, koji ima obilježja federalnog, semiparlamentarnog i polupredsjedničkog uređenja, implicira i jednu specifičnu korelaciju i strukturu formalnih državnih nositelja zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Bh. semiparlamentarni sistem specifičan je u odnosu na klasične parlamentarne modele u kojima parlamentarna većina formira vladu, odnosno, postavlja premijera i većinu kabineta, a što se ne može primijeniti na odnos između zakonodavne vlasti, tj. Parlamentarne skupštine BiH (PS BiH) i Vijeća ministara BiH (VM BiH), koje je nosilac izvršne vlasti zajedno s Predsjedništvom BiH. Vijeće ministara se konstituirira na partnerskoj osnovi i principu teritorijalne zastupljenosti i jednakosti konstitutivnih naroda, a ne na osnovu usaglašenih programskih platformi izbornih koalicija. Problem uspostave odgovarajućih korelacija između parlamentarne većine i članova kabineta (koji se biraju prevashodno prema etničkim kriterijumima) predstavlja ograničenje u funkcionisanju državne vlasti. Iako je VM BiH predlagač najvećeg broja zakona koji se usvoje u PS BiH, indikativno je da je VM BiH predlagač i većeg broja zakona koji se

odbiju u PS BiH, što je bio slučaj u prošlom sazivu 2006–2010. (CCI 2012: 30) Neusvajanje većeg broja zakona u PS BiH koje predloži VM BiH ukazuje na slabu funkcionalnost sistema i koordinaciju vladajućih struktura vlasti.

Princip ravnoteže (kontrole i balansa) između zakonodavne i izvršne vlasti ne može se pravilno uspostaviti i održati u bh. modelu, zbog institucionalnih mehanizama koji vještački održavaju kontinuitet političkog sistema. Naime, u politički razvijenim demokratskim društvima kada nastupi parlamentarna kriza traži se disolucija (raspuštanje) parlamenta ili parlamentarna većina izglasa nepovjerenje aktuelnoj vladi, nakon čega dolazi do smjene struktura vlasti i do uspostave nove političke paradigme. Iako bh. parlament može izglasati nepovjerenje vladi, od 1996. do danas nije bilo takvih slučajeva. S druge strane, ne postoji formalna odredba kojom se može raspustiti Predstavnički dom PS BiH, što ukazuje na želju tvoraca Dejtonskog ustava da spriječe političku nestabilnost i blokadu u radu državne vlasti i osiguraju kontinuitet političkog sistema.

Između PS BiH i Vijeća ministara BiH naglašena je kontrolna uloga koju vrši PS BiH<sup>13</sup> (kroz interpelaciju i mogućnost izglasavanja nepovjerenja vladi). S druge strane, uloga Vijeća ministara BiH kao inicijatora i predlagača zakona u odnosu na ulogu samih poslanika i delegata je neusporedivo veća. (Grafikon 1) U zadnja dva saziva PS BiH evidentirano je značajnije učešće članova Vijeća ministara na sjednicama PS BiH, iako predsjedavajući Vijeća ministara uglavnom nije sudjelovao u plenarnim sjednicama PS BiH. Jedan od problema koji se ovdje javlja jeste da je uspostavljena loša praksa da zastupnici čekaju jako dugo na odgovore na poslanička pitanja, ponekad i preko tri mjeseca, što usporava rad komisija i generalno otežava poslaničke rasprave oko pojedinih zakona. (CCI 2010: 6) U slučajevima kada VM BiH pokrene hitnu proceduru za usvajanje određenih zakona (koji su najčešće „evropski zakoni“) ovakve inicijative se često odbijaju u PS BiH, čime se dalje usporava napredak države u ostvarivanju reformskih procesa.

Funkciju šefa države u BiH vrši tročlano Predsjedništvo BiH, koje imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH (vlade) za čiju investituru je potrebno odobrenje Predstavničkog doma PS BiH. U okviru svojih formalnih ovlaštenja, Predsjedništvo BiH može da podnosi parlamentu prijedloge zakona na usvajanje.<sup>14</sup> Također, predstavnici Predsjedništva BiH mogu učestvovati na sjednicama domova i uključiti se u raspravu u svakom momentu. Na zahtjev nekog od domova, Predsjedništvo BiH je dužno pružiti obavještenje o pitanjima iz svoje nadležnosti, te podnijeti izvještaj o svojim rashodima najmanje jednom godišnje. Predsjedništvo BiH može raspustiti Dom naroda,<sup>15</sup> što je u

13 Poslovnik Predstavničkog doma (čl. 167–169) i Poslovnik Doma naroda (čl. 164–166).

14 Poslovnik Predstavničkog doma (čl. 170–171) i Poslovnik Doma naroda (čl. 167–168).

15 Poslovnik o radu Predsjedništva BiH (član 44).



određenom smislu odlika polupredsjedničkih sistema (savremeni dualistički parlamentarizam) (Sadiković 2004: 143) u kojima predsjednik države ima pravo raspustiti parlament. Član 44. Poslovnika o radu Predsjedništva BiH, propisuje mogućnost raspuštanja Doma naroda PS BiH, uključujući slučajevne promjene parlamentarne većine. Proceduru za raspuštanje Doma naroda može pokrenuti član Predsjedništva BiH iz reda srpskog naroda u Narodnoj skupštini Republike Srpske, u Bošnjačkom klubu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH (bošnjački član) i u Hrvatskom klubu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH (hrvatski član). Međutim, kontrolna uloga Predsjedništva BiH prema parlamentu je u bh. modelu ograničena, jer Predsjedništvo BiH može da raspusti samo Dom naroda, ali se nigdje ne spominje raspuštanje Predstavničkog doma, tj. ne postoji zakonom predviđen mehanizam za njegovo raspuštanje.<sup>16</sup> Odredbe o raspuštanju su u pravnom smislu ostale nedorečene, jer se ni u jednom pravnom aktu ne spominje da će raspuštanje Doma naroda automatski voditi ka raspuštanju i Predstavničkog doma, i objavljivanju novih izbora. Dakle, raspuštanje Doma naroda koje može izvršiti svaki član Predsjedništva BiH u svom pripadajućem entitetskom Domu naroda, odnosno njegovom klubu, pretpostavlja promjenu parlamentarne većine i u entitetskim parlamentima, koji delegiraju poslanike u Dom naroda, pa se shodno tome, kod svake promjene parlamentarnih većina u entitetima treba promijeniti i stranačka struktura delegata u Domu naroda.

Kako je izmjena Ustava Bosne i Hercegovine<sup>17</sup> u isključivoj nadležnosti Parlamentarne Skupštine BiH, ona je direktno uslovljena političkim dogovorom vodećih parlamentarnih stranaka. U izostanku ovog dogovora, institucija Ureda visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini je u prethodnom periodu osiguravala funkcionalnost političkog sistema. Visoki predstavnik je na osnovu člana II i člana V Aneksa 10. Sporazuma o implementaciji civilnog dijela Mirovnog ugovora, ovlašten da „prati implementaciju mirovnog sporazuma“ što u praksi znači da može donositi odluke i nametati zakone na osnovu ovlasti povjerenih mu u tumačenju i implementaciji Dejtonskog mirovnog sporazuma. Kapacitet državnog parlamenta da funkcioniše kao

16 Prijedlog ustavnih amandmana iz tzv. „Aprilskog paketa“ iz 2006. g. je u poglavlju „Parlamentarna skupština BiH“ predložio odredbu kojom se propisuje raspuštanje PS BiH, koja može samu sebe raspustiti u slučaju kada Predstavnički dom ne uspije izabrati predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH ni nakon tri kruga glasanja. Prijedlog paketa ustavnih amandmana usaglašen je između tada šest vodećih parlamentarnih stranaka (Stranke demokratske akcije, Saveza nezavisnih socijaldemokrata, Stranke za BiH, Hrvatske demokratske zajednice BiH, Hrvatske demokratske zajednice 1990 i Partije demokratskog progresa) uz posredovanje visokog predstavnika i drugih međunarodnih medijatora u Bosni i Hercegovini, ali ga je Predstavnički dom PS BiH odbio na svojoj sjednici od 26. 4. 2006.

17 U mandatu 2006–2010. bile su tri inicijative za izmjenu Ustava Bosne i Hercegovine: „Aprilski paket“ iz 2006, „Sporazum iz Pruda“ iz 2009. i „Butmirski proces“ iz oktobra 2009 (Banović/Gavrić, 2010: 13–15).

zakonodavni organ u pogledu pitanja koja su bila od suštinskog interesa za razvoj države Bosne i Hercegovine, se u dosadašnjem radu pokazao slabim, jer je veliki broj takvih odluka i zakona morao "nametnuti" visoki predstavnik, kako bi se prevazišle parlamentarne blokade do kojih dolazi zbog nemogućnosti postizanja konsenzusa o osnovnim pitanjima unutrašnje i vanjske politike. Na ovaj način se kroz instituciju visokog predstavnika osiguravao kontinuitet bh. političkog sistema i ostvarivalo provođenje minimuma reformi potrebnih za izgradnju institucija i vođenje državne politike. Međutim, ovakav sistem je s aspekta legitimiteta predstavničke demokratije neodrživ, jer se oslanja na vanjski izvor autoriteta, a ne na legitimno izabrane predstavničke vlasti, i on ostaje i dalje jedan od vodećih izazova za dalji razvoj političkog sistema u Bosni i Hercegovini.

## 2.2. Uticaj entitetskih politika na funkcionisanje PS BiH

Funkcionalnost i efikasnost rada PS BiH počivaju na principima etno-teritorijalne zastupljenosti i direktan su odraz entitetskih politika prema državnoj zajednici. Prema Dejtonskom ustavu, Parlamentarna skupština se sastoji iz dva doma, Predstavničkog doma i Doma naroda. U Predstavničkom domu zastupnici se biraju direktnim putem prema entitetskom prebivalištu, a u Dom naroda entitetski parlamenti delegiraju predstavnike tri konstitutivna naroda. Ovim se sastav PS BiH uslovio etno-teritorijalnom strukturom, i shodno tome uvela zaštita entitetskih interesa kroz mogućnost blokade zakona tzv. „entitetskim glasanjem“. Ovo za posljedicu ima rastući broj predloženih zakona koji su odbijeni u PS BiH u periodu 1997–2011. zbog nedavanja saglasnosti jednog od bh. entiteta i to najčešće od strane Republike Srpske. Tako je npr. u prethodnom mandatu PS BiH 2006–2010. od ukupno 130 odbijena zakona u parlamentarnoj proceduri, oko 63% ili 83 zakona odbijeno je zbog nepostojanja entitetske saglasnosti, a ovaj broj je još drastičniji u 2011. kada je od ukupno 15 odbijenih zakona, njih 10 odbijeno zbog nepostojanja saglasnosti iz Republike Srpske.

Otežano formiranje vlasti na državnom nivou postaje najizražajnije nakon održavanja opštih izbora iz 2006. i iz 2010. Tako je nakon opštih izbora 2006. godine bilo potrebno 5,5 mjeseci da se konstituiraju PS BiH, a situacija nakon zadnjih opštih izbora 2010. godine bila je još dramatičnija, jer je bilo potrebno skoro 9 mjeseci za konstituiranje državnog parlamenta, te oko 16 mjeseci za formiranje VM BiH. (CCI 2012: 4) Ovo kašnjenje je znatno utjecalo na donošenje godišnjeg budžeta, planova rada oba doma kao i mnogih zakona koji su bitni za reformske procese u BiH, direktno slabeći funkcionisanje državnih institucija vlasti. U ovako strukturiranom modelu, državni parlament nema potrebnu legitimnost i snagu zbog odnosa *država vs.*

*entiteti*, jer su "manje strukturne jedinice stvarni nosioci državnih nadležnosti, i one ih prenose prema svojoj slobodnoj procjeni na državu, uz mogućnost da ih mogu ponovno vratiti nazad. U klasičnom ustavnom federalizmu ustav je taj koji dodjeljuje kompetencije, država stoga ne zavisi od dobre volje svojih manjih strukturnih jedinica. To znači da se nadležnosti države ne određuju po volji ili na osnovu dogovora manjih strukturalnih jedinica, jer svoj legitimitet država ne crpi iz volje manjih strukturalnih jedinica, već iz samog ustava." (Hartwig 2007: odjeljak 3.3) Dejtonski ustav, međutim, ne predstavlja izvor legitimnosti neophodan za neovisno funkcionisanje države kao homogenog sistema. Problemi oko formiranja vlasti nakon zadnjih opštih izbora iz 2006. i 2010. pripisuju se rastućoj fragmentaciji političkih stranaka unutar parlamenta i njihove orijentacije u isključivom zastupanju etničkih i/ili etno-teritorijalnih interesa jednog dijela glasačkog tijela, bez uzimanja u obzir opštih interesa svih građana koji žive na teritoriji Bosne i Hercegovine, što bi trebala biti uloga državnih parlamentaraca. Ako imamo u vidu da su entitetski interesi već zastupljeni u pripadajućim entitetskim parlamentima, postavlja se pitanje zašto se opšti interesi građana BiH ne zastupaju i ne štite u državnom parlamentu?

### **3. NADLEŽNOSTI I FUNKCIJE PARLAMENTA**

#### **3.1 Opšte nadležnosti PS BiH**

Opšta struktura i nadležnosti državnog parlamenta propisani su članom IV Ustava Bosne i Hercegovine. Osnovne nadležnosti PS BiH određene su članom IV, tačka 4. One su dale ograničenu ulogu državnom parlamentu u smislu donošenja državnog zakonodavstva i kao da je namjera tvorca Ustava bila da se uloga državnih institucija u što većoj mjeri ograniči na isključivo one funkcije koje su neophodne za minimalno održanje državnog suvereniteta. To su sljedeće ovlasti:

- Donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcije Skupštine prema Ustavu
- Odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze BiH
- Odobravanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine
- Odlučivanje o saglasnosti za ratifikaciju ugovora
- Ostala pitanja koja su potrebna da se provedu dužnosti PS BiH, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta (Ustav Bosne i Hercegovine, član IV, tačka 4.)

Zanimljivo je da tačka a) podrazumijeva donošenje zakona "koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva", što implicira ulogu državnog parlamenta kao servisa Predsjedništva BiH koje ne kreira politiku *per se*, nego služi tehnički da legalizuje političke odluke i mjere od jednog dijela državne egzekutive (ovdje: tročlano Predsjedništvo BiH). Tačke b) i c) definišu finansijsku nadležnost u pogledu odobravanja budžeta za rad institucija Bosne i Hercegovine, a tačka d) nadležnost za ratifikaciju međunarodnih ugovora. Međutim, u tački e) se pažljivo ostavlja mogućnost da se zakonodavna uloga parlamenta proširi, tj. da ona evoluiru u zavisnosti od zajedničkog sporazuma entiteta u pogledu prijenosa nadležnosti iz određenih oblasti. I ove odredbe reflektiraju ponavljajući princip tranzitivne legitimnosti na kojem je koncipiran Ustav i koji je rezultirao također tranzitivnim državnim institucijama čiji kontinuitet i funkcionalnost ovise o volji entitetskih političkih elita.

U odnosu *država vs. entiteti*, došlo je do ograničenog prijenosa određenih nadležnosti s entitetskog na državni nivo. Ove nadležnosti uključuju zajedničku odbrambenu i sigurnosnu politiku (osnivanje Oružanih snaga BiH, uspostava Obavještajno-sigurnosne agencije BiH te Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA), osnivanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, koje predstavlja državnu instituciju nadležnu za izbor, opoziv i kontrolu rada sudija i tužilaca u cijeloj Bosni i Hercegovini (Banović/Gavrić 2010: 10), osnivanje državne kompanije za prijenos električne energije u Bosni i Hercegovini – Elektroprijenosa BiH, regulisanje statusa Brčko distrikta BiH i uspostavu indirektna poreske politike na državnom nivou. Također je došlo do uvođenja principa "paralelne nadležnosti" kada se radi o odlučivanju o okvirnim i opštim zakonima, koji je uobičajen u složenim državama i "prema kojem država zakonom utvrđuje politiku i principe uređivanja određenih oblasti, a niže jedinice (ovdje su to entiteti, kantoni i Brčko distrikt BiH) u okviru svoje nadležnosti detaljnije uređuju te odnose. Ustav Bosne i Hercegovine također daje mogućnost uspostavljanja konkurentne nadležnosti države i entiteta (koja je česta u složenim, multikulturalnim zajednicama) u pitanjima koja su u nadležnosti oba nivoa vlasti kao što su ostvarivanje i zaštita ljudskih sloboda i prava. (Trnka et al. 2009: 87) Proces izgradnje i jačanja državnih institucija, koje su neophodne za adekvatno vođenje pregovora u okviru procesa evropskih integracija, i dalje će biti uslovljavan entitetskim pristajanjem na prijenos nadležnosti na državne organe ukoliko ne dođe do značajnih promjena Ustava Bosne i Hercegovine.

### 3.2. Funkcije i uloga PS BiH

Opšte nadležnosti PS BiH su dalje razvijene u poslovnicima o radu oba doma i predstavljaju rezultat evolucije državnog institucionalnog aparata. PS BiH u sklopu svoje institucionalne uloge vrši sljedeće funkcije i aktivnosti:<sup>18</sup>

- *Zakonodavna uloga:* osnovna uloga PS BiH je donošenje zakona iz oblasti koje su ustavnim odredbama u isključivoj nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine kao i za druge oblasti u nadležnosti entiteta koje oni prenesu na državni nivo;
- *Izmjena Ustava:* iako Parlamentarna skupština nije učestvovala u kreiranju i donošenju bh. Ustava, ona ima jedina ovlaštenje da vrši izmjene i dopune Ustava (član X, tačka 1. Ustava Bosne i Hercegovine), i iz tog razloga je njena politička uloga i odgovornost od izuzetnog značaja. Amandmane na Ustav Bosne i Hercegovine mogu podnijeti Predsjedništvo BiH, Vijeće ministara BiH, Dom naroda, te svaki poslanik PS BiH. Amandmani se šalju na mišljenje Vijeću ministara BiH i Predsjedništvu BiH ukoliko oni nisu predlagači, i moraju biti razmotreni na javnim raspravama. Ustavni amandmani se usvajaju redovnim zakonodavnim postupkom u oba doma, s tim da u Predstavničkom domu za izmjene mora glasati najmanje 2/3 poslanika (Ustav Bosne i Hercegovine, član X);
- *Izborne funkcije:* davanje saglasnosti na izbor ključnih funkcionera izvršne vlasti. Ovu funkciju isključivo vrši Predstavnički dom PS BiH koji odobrava imenovanje predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH na prijedlog Predsjedništva BiH, kao i druge članove Vijeća ministara BiH na prijedlog predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH. U tom cilju se formira Komisija za pripremu izbora Vijeća ministara BiH, koja potvrđuje imenovanje predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara BiH;
- *Finansijske funkcije:* odlučivanje o izvoru finansiranja institucija Bosne i Hercegovine i finansiranju međunarodnih obaveza. Predsjedništvo BiH na preporuku Vijeća ministara BiH podnosi prijedlog Zakona o budžetu institucija Bosne i Hercegovine za narednu godinu do 15. oktobra tekuće godine, te dostavlja parlamentu godišnji izvještaj o izvršenju budžeta (rashodima i prihodima) za prethodnu godinu;
- *Funkcije izvršne vlasti:* suodlučivanje o pitanjima vanjske politike davanjem saglasnosti za ratifikaciju ili otkazivanje međunarodnih ugovora, sporazuma i konvencija. Parlament dijeli ovu aktivnost s nosiocima izvršne vlasti, a koja je u primarnoj nadležnosti

<sup>18</sup> Poslovnik Predstavničkog doma (poglavlje V–IX) i Poslovnik Doma naroda (poglavlje V–IX).

- Predsjedništva BiH. Također se u konsultaciji s Predstavničkim domom sprovodi imenovanje predstavnika Bosne i Hercegovine u međunarodnim institucijama;
- *Sudske aktivnosti*: parlament je nadležan za autentično tumačenje zakona, propisa i opštih akata. Na ovaj način parlament vrši funkciju organa pravosuđa, s obzirom na to da kao primarno legislativno tijelo može tumačiti i utvrđivati istinitost, autentičnost i pravilan smisao zakonskih odredbi i propisa;
  - *Kontrolna uloga*: parlament vrši kontrolu rada Vijeća ministara BiH i može izglasati nepovjerenje ili tražiti rekonstrukciju Vijeća ministara BiH. Vijeće ministara BiH je obavezno da podnosi izvještaje o svom radu, obrazlaže mjere politike koje provodi, odgovorno je za primjenu zakona, propisa i drugih akata te obavezno da pruža informacije iz oblasti svog djelokruga rada. Odgovornost vlade se zasniva na podjeli vlasti u predstavničkoj demokraciji i ogleda se kroz interpelaciju i mogućnost izglasavanja nepovjerenja vladi.
  - *Informativne aktivnosti i interpelacija*: u okviru svojih informativnih aktivnosti, parlament ima pravo zahtijevati informacije od članova Vijeća ministara BiH, drugih državnih institucija i tijela, od drugih subjekata kojih se tiče određena situacija kao i od Ureda visokog predstavnika i drugih međunarodnih organizacija koje djeluju u Bosni i Hercegovini. Jednom u 6 mjeseci organizuje se zajednička sjednica oba doma "Poslanici (delegati) pitaju – Vijeće ministara BiH odgovara" koja je dostupna i za javnost. Istražne aktivnosti parlament obavlja kroz rad svojih komisija, posebno prema članovima Vijeća ministara BiH.
  - *Donošenje rezolucija i drugih akata*: ovo je jedna od aktivnosti političkog karaktera. Donošenjem rezolucija, deklaracija, odluka, preporuka, zaključaka i drugih akata, parlament izražava svoj stav o relevantnim političkim pitanjima, socijalnim problemima i potrebama, i daje političke smjernice koje će provoditi Predsjedništvo, Vijeće ministara ili druge institucije Bosne i Hercegovine.
  - *Regulisanje unutarnje organizacije i rada*: domovi parlamenta regulišu svoju unutarnju organizaciju kroz Poslovnike o radu i zaključke, ukoliko određena pitanja nisu riješena Poslovníkom o radu.
  - *Međunarodne aktivnosti*: Aktivnosti PS BiH na polju međunarodnih odnosa intenzivno se razvijaju u skladu s prioritetima vanjske politike Bosne i Hercegovine, kroz djelovanje stalnih parlamentarnih delegacija, međuparlamentarnih grupa prijateljstva i razvojem bilateralnih i multilateralnih odnosa s parlamentima drugih zemalja i međunarodnih organizacija. S obzirom na to da je Proces stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji jedan od ključnih prioriteta



vanjske politike Bosne i Hercegovine, PS BiH intenzivnije saraduje s institucijama Evropske unije te se u tom cilju održavaju redovni sastanci s Delegacijom Parlamenta Evropske unije za saradnju sa zemljama Jugoistočne Evrope.

## 4. STRUKTURA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BIH

### 4.1. Dvodoma organizacija parlamenta

Parlamentarna skupština BiH je dvodomo tijelo koje se sastoji od Predstavničkog doma i Doma naroda. Ukupan broj poslanika i delegata u PS BiH je 57, što je jako malo s obzirom na zadnji procijenjeni broj prisutnog stanovništva u Bosni i Hercegovini (3,843,126)<sup>19</sup> kao i na ranije sazive Skupštine SRBiH. Skupština SRBiH je npr. u sazivu iz 1990. godine brojila 240 poslaničkih mjesta (130 u Vijeću građana i 110 u Vijeću opština). (Arnautović 1996: 108) Disproporcija državnog predstavničkog tijela je još izražajnije u odnosu na niža entitetska tijela: Parlament Federacije BiH broji ukupno 156 članova, a u Republici Srpskoj Narodna skupština ima 112 članova.<sup>20</sup> S obzirom na to da se poslanici Predstavničkog doma biraju direktno, iako s teritorije dva entiteta, ovaj dom, kao savezno (državno) tijelo, bi trebao odražavati tj. predstavljati interese svih građana i naroda na teritoriji Bosne i Hercegovine, i time predstavljati države interese, naspram entitetskih i etničkih. Međutim, princip teritorijalne tj. entitetske supremacije (koja se bazira na etničkom) nad državnom, je imanentan u radu državnog parlamenta i ogleda se kroz organizaciju Predstavničkog doma kao i kroz strukturu Doma naroda, gdje se štite nacionalni interesi tri konstitutivna naroda. Predstavnički dom bi formalno trebao predstavljati jedan direktni forum za zastupanje interesa svih građana Bosne i Hercegovine, uvažavajući specifičnosti nižih teritorijalnih jedinica, te tako štiti savezne (državne) interese građana, jer su entitetski interesi već zastupljeni u entitetskim predstavničkim tijelima. No, to nije slučaj, jer Predstavnički dom uglavnom funkcioniše kao regionalno (entitetsko) predstavničko tijelo, forum unutar kojeg se ukr-

<sup>19</sup> Posljednji popis stanovništva u BiH je proveden 1990. godine, a naredni je planiran za 2013. godinu. Prema zadnjim zvaničnim podacima Agencije za statistiku BiH na dan 30. 6. 2010. godine ukupan broj prisutnog stanovništva u BiH je iznosio 3.843.126 (Agencija za statistiku BiH 2011: Opći podaci o Bosni i Hercegovini).

<sup>20</sup> Mali broj zastupnika je prepoznat kao jedan od ograničavajućih faktora za rad Parlamenta, te je u pregovorima oko Ustavnih amandmana iz „Aprilskog paketa“ iz 2006. predloženo da se ovaj broj poveća na 87 za poslanike u Predstavničkom domu i 21 za delegate u Dom naroda, što bi ukupno iznosilo 109 zastupnika u PS BiH.

štaju entitetske politike, tako da država, *per se*, i nema svoje zastupničko tijelo koje bi štitalo državne interese.<sup>21</sup> Dom naroda s druge strane, štiti vitalni nacionalni interes tri konstitutivna naroda, gdje je skoro nerelevantno iz kojih političkih opcija dolaze delegati ovog doma jer su njihova politička opredjeljenja pretpostavljena etničkim interesima. Oba doma PS BiH u praksi, dakle, djeluju kao regionalna (etno-teritorijalna) predstavnička tijela, a nijedan dom ne zastupa isključivo savezne (državne) interese.

U periodu od 1996–2002. mandat PS BiH je trajao dvije godine, a od 2002. g. dužina mandata se povećava na 4 godine. Način organizacije rada oba doma parlamenta je propisan Poslovníkom o radu Predstavničkog doma i Poslovníkom o radu Doma naroda. Ako uporedimo ova dva poslovníka, dolazimo do zaključka da ne postoji neki ekskluzivni primat u pogledu rada jednog Doma nad drugim, pa se tako Predstavnički dom ne može striktno definisati kao donji dom niti se Dom naroda može posmatrati kao gornji dom Parlamenta. Oba doma imaju skoro identične organizacione strukture, poput kolegija, komisija, načina na koji se vodi zakonodavni postupak, te drugih aktivnosti koje su svojstvene jednom zakonodavnom organu. U praksi, Predstavnički dom je "čuvar entitetskih interesa", jer se predstavljanje, tj. zastupanje zasniva na entitetskim parametrima, dok Dom naroda garantira zaštitu vitalnih nacionalnih interesa tri konstitutivna naroda bez obzira na kojoj teritoriji BiH oni žive. Ovakve ustavne odredbe direktno krše ljudska prava i zaštitu interesa ostalih naroda i narodnosti koji žive u Bosni i Hercegovini, jer pretpostavljaju zaštitu interesa tri konstitutivna naroda interesima ostalih, nekonstitutivnih naroda, čiji „vitalni nacionalni“ interesi nisu jednako zaštićeni kao kod tri konstitutivna naroda. S druge strane, ovim se ne implicira da je uloga Doma naroda ograničena isključivo na provjeru usklađenosti prijedloga zakona s nacionalnim interesima konstitutivnih naroda. Naprotiv, zakonodavna procedura u Domu naroda odvija se u identičnim fazama neovisno od zakonodavne procedure u Predstavničkom domu, i o prijedlozima zakona se zasebno raspravlja, vrše dorade ili izmjene, pri čemu se pored provjere da li je neki prijedlog zakona u suprotnosti s vitalnim nacionalnim interesom nekog od naroda, vrše i druge vrste izmjena u skladu s aktuelnim socioekonomskim potrebama.

Ako se zakonodavne procedure neovisno odvijaju u oba doma, postavlja se pitanje dolazi li možda do dupliciranja posla, što se direktno odražava na dužinu trajanja postupka za usvajanje nekog zakona? S obzirom na to da se zakonodavni postupci odvijaju paralelno i neovisno jedan od drugog, rezultirajući tekstovi prijedloga zakona moraju biti istovjetni da bi neki zakon bio

---

21 Ovdje se misli na ustavne nadležnosti države kao i minimum funkcija koje je neophodno da neka država ima kako bi mogla održati svoj međunarodni subjektivitet.



usvojen.<sup>22</sup> Pri tome se mora ispuniti uslov usaglašenosti teksta između oba doma, koji se ostvaruje radom Zajedničke komisije za postizanje sporazuma o identičnom tekstu zakona. Iz tog razloga je i u prijedlozima ustavnih amandmana iz 2006. izvršena rekonstrukcija procedure, prema kojoj bi se osnovna procedura donošenja zakona provodila u Predstavničkom domu, a Dom naroda bi isključivo razmatrao usvojene zakone s aspekta zaštite vitalnog nacionalnog interesa.

Funkcionisanje Parlamenta počiva na dva principa:

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

Domovi se konstituiraju na početku svakog mandata održavanjem prve konstituirajuće sjednice, koju saziva Kolegij doma iz prethodnog saziva, kada se biraju klubovi poslanika/delegata, predsjedavajući domova i njihovi zamjenici (predsjedavajući i njegova dva zamjenika moraju biti iz različitih konstitutivnih naroda).

Rad oba doma PS BiH je organizovan kroz sljedeća radna tijela:

- *Kolegij doma*
- *Klubovi poslanika/delegata*
- *Komisije doma*

Zajednička radna tijela oba doma PS BiH se formiraju radi usaglašavanja oko pitanja koja su od zajedničkog interesa i značaja za rad oba doma. S aspekta funkcionalnosti, skraćuje se zakonodavna procedura jer se komisij-ska faza provodi u jednom tijelu (komisiji), za razliku od redovne procedure kada se prijedlog zakona razmatra odvojeno u dvije komisije oba doma. Osnovna uloga Zajedničkog kolegija jeste koordiniranje saradnje između domova, imenovanje članova privremenih delegacija koji učestvuju na međuparlamentarnim skupovima, odlučivanje o pitanjima vezanim za odluke koje zahtijevaju saglasnost oba doma, utvrđivanje kriterija za izbor članova stalnih delegacija, sazivanje zajedničke sjednice oba doma, sazivanje zajed-

---

22 Poslovnik Predstavničkog doma (čl. 124) i Poslovnik Doma naroda (čl. 115).

ničkih sastanaka s Vijećem ministara BiH, imenovanje sekretara zajedničke službe Sekretarijata i zajedničkih komisija oba doma. Sjednice Zajedničkog kolegija održavaju se najmanje jednom mjesečno kojima naizmjenično predsjedavaju predsjedavajući oba doma. Odluke se donose konsenzusom. U radu mogu učestvovati i predstavnici klubova delegata i klubova poslanika.<sup>23</sup> Zajedničke sjednice oba doma PS BiH održavaju se u izuzetnim okolnostima, u svečanim prilikama i u svim prilikama prema ocjeni Zajedničkog kolegija. Sjednice oba doma sazivaju predsjedavajući domova naizmjenično. Zajednički kolegij utvrđuje dnevni red sjednica. Odlučivanje se obavlja u svakom domu pojedinačno prema odredbama Poslovnika domova.<sup>24</sup>

Stalne zajedničke komisije imaju u nadležnosti sva pitanja koja nisu regulisana kroz rad pojedinačnih stalnih komisija oba doma, a spadaju u Ustavom propisane državne nadležnosti. To su pitanja odbrane i sigurnosno-obavještajne politike, ekonomske reforme i razvoja, evropskih integracija, administrativnih poslova, te pitanja iz oblasti civilnih poslova. Zajedničke komisije broje po 12 članova, od kojih se 6 bira iz svakog doma, pri čemu 1/3 s teritorije Republike Srpske, a 2/3 članova mora biti s teritorije Federacije BiH. Za kvorum je potrebno 7 članova, od čega treba biti najmanje pola članova iz svakog doma, a većina mora obuhvatiti najmanje po jednog predstavnika iz reda svakog konstitutivnog naroda. Odluke se donose prostom većinom, koja mora uključivati najmanje jednu trećinu članova iz svakog doma i po jednog predstavnika iz svakog naroda (osim u Komisiji za administrativne poslove gdje se primjenjuje princip glasanja entitetske većine). Predsjedavajući i njegova dva zamjenika moraju biti iz tri različita konstitutivna naroda.<sup>25</sup>

Stalne zajedničke komisije oba doma PS BiH su:

- *Zajednička komisija za odbranu i sigurnost BiH*
- *Zajednička sigurnosno-obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije*
- *Zajednička komisija za ekonomske reforme i razvoj*
- *Zajednička komisija za evropske integracije*
- *Zajednička komisija za administrativne poslove*
- *Zajednička komisija za ljudska prava, prava djeteta, mlade, imigraciju, izbjeglice, azil i etiku*

---

23 Poslovnik Predstavničkog doma (čl. 25) i Poslovnik Doma naroda (čl. 21).

24 Poslovnik Predstavničkog doma (čl. 94–96) i Poslovnik Doma naroda (čl. 87–89).

25 Poslovnik Predstavničkog doma (čl. 53–59) i Poslovnik Doma naroda (čl. 41–53).

## 4.2. Predstavnički dom PS BiH

Predstavnički dom PS BiH ima 42 poslanika. Dvadeset osam poslanika (2/3) biraju direktno građani s teritorije Federacije BiH dok preostalih 14 (ili 1/3) poslanika biraju građani s teritorije Republike Srpske (Ustav Bosne i Hercegovine, član IV, tačka 2.). Prema izbornom zakonu Bosne i Hercegovine (Poglavlje 4. član 4.4.), da bi stekle status akreditovanog kandidata na izborima za Predstavnički dom, političke stranke i koalicije moraju prikupiti najmanje 3,000 potpisa registriranih birača s teritorije entiteta za koji se natječu, dok nezavisni kandidati moraju prikupiti 1,500 potpisa registriranih birača.<sup>26</sup> Od 28 mjesta iz Federacije BiH, 21 poslanik se bira iz višečlanih izbornih jedinica prema formuli proporcionalne zastupljenosti, a sedam su kompenzacijski mandati. Također, od 14 mandata s teritorije Republike Srpske devet se bira iz višečlanih izbornih jedinica, a pet su kompenzacijski mandati. Na raspodjelu kompenzacijskih mandata imaju pravo samo političke stranke i koalicije. Da bi učestvovala u raspodjeli mandata, politička stranka, koalicija ili nezavisni kandidat mora osvojiti minimum 3% od ukupnog broja važećih glasačkih listića u izbornoj jedinici.<sup>27</sup>

Domom rukovodi Kolegij, koji se sastoji od predsjedavajućeg te prvog i drugog zamjenika predsjedavajućeg, koji se međusobno rotiraju na mjestu predsjedavajućeg svakih 8 mjeseci. U aktuelnom sazivu 2010–2014. članovi kolegija su zastupnici iz tri parlamentarno najjače političke stranke, Socijaldemokratske partije BiH, Hrvatske demokratske zajednice 1990 – Hrvatske stranke prava i Saveza nezavisnih socijaldemokrata, i oni ujedno prema Ustavu moraju biti iz reda sva tri konstitutivna naroda. U Predstavničkom domu, Kolegij može da radi i u proširenom sastavu (Prošireni kolegij koji uključuje predstavnika svakog od klubova poslanika Doma) kada je potrebno obaviti konsultacije i odlučiti o pripremi plenarnih sjednica, radnog plana, trajanju rasprave o nezakonodavnim pitanjima i o drugim pitanjima koja se tiču funkcioniranja Doma. Sjednicama Kolegija i Proširenog kolegija mogu prisustvovati predstavnici Vijeća ministara BiH, predstavnici komisija domova, i druga lica koja pozove predsjedavajući, ali bez prava odlučivanja. Kolegij doma je zadužen za koordinaciju i rješavanje poslova koji se odnose na poslanike doma, saradnju s drugim domom, saradnju doma s Predsjedništvom BiH i Vijećem Ministara BiH, saradnju s političkim strankama, organizacijama i udruženjima građana, odlučivanje kod zakonodavne procedure o nadležnosti određene komisije za neki prijedlog zakona, kao i za razmatranje inicijativa i prijedloga koji se podnose

26 Izborni zakon Bosne i Hercegovine (poglavlje 4, čl. 4.8).

27 Izborni zakon Bosne i Hercegovine (poglavlje 9, čl. 9.6).

domu u vezi s njihovom usklađenošću s Poslovníkom doma. (Poslovnik Predstavničkog doma, poglavlje III, odjeljak A).

U Predstavničkom domu djeluje 7 stalnih komisija, koje su sastavljene od 9 članova. Komisije se biraju proporcionalno veličini klubova poslanika u Domu, poštujući princip teritorijalne zastupljenosti (2/3 s teritorije Federacije BiH, a 1/3 s teritorije Republike Srpske). Odluke se donose prostom većinom uz uslov da je prisutna većina članova.<sup>28</sup>

Stalne komisije u Predstavničkom domu su:

- *Ustavnopravna komisija*
- *Komisija za vanjske poslove*
- *Komisija za vanjsku trgovinu i carine*
- *Komisija za finansije i budžet*
- *Komisija za saobraćaj i komunikacije*
- *Komisija za ostvarivanje ravnopravnosti spolova*
- *Komisija za pripremu izbora Vijeća ministara BiH*

Također u Predstavničkom domu mogu se osnivati i *ad hoc*, tj. privremene komisije za razmatranje nekog posebnog akta ili pitanja i radi provođenja posebnih istraživačkih djelatnosti. U prethodnom mandatu 2006–2010. u Predstavničkom domu djelovalo je šest *ad hoc* komisija, koje su se bavile utvrđivanjem trošenja donatorskih sredstava, izmjenama i dopunama Poslovnika o radu Predstavničkog doma, pripremom prijedloga zakona o popisu stanovništva u BiH 2011. godine, provjerom CEFTA<sup>29</sup> certifikata, a djelovala je i posebna istraživačka komisija.<sup>30</sup>

### 4.3. Dom naroda PS BiH

Dom naroda se sastoji od 15 zastupnika koji se delegiraju iz entitetskih parlamenata (Ustav Bosne i Hercegovine, član IV, tačka 1). Jednu trećinu delegata iz reda srpskog naroda bira Narodna skupština RS, a 2/3 delegata (5 bošnjačkih i 5 hrvatskih) biraju bošnjački i hrvatski delegati u Domu naroda Parlamenta FBiH. Za kvorum je potrebno prisustvo 9 delegata, po tri iz reda svakog konstitutivnog naroda. Dom naroda može biti raspušten od

---

28 Poslovnik Predstavničkog doma (čl. 35).

29 Central European Free Trade Agreement – Sporazum o slobodnoj trgovini potpisan 2006. godine između Albanije, BiH, Crne Gore, Hrvatske, Makedonije, Moldavije, Srbije i UNMIK za Kosovo u skladu s UN rezolucijom 1244.

30 Više o izvještajima *ad hoc* komisija Predstavničkog doma u mandatu 2006–2010. dostupno na: [https://www.parlament.ba/2006\\_2010/komisije/predstavnicki\\_dom/adhoc\\_komisije/adhoc\\_arhiva/default.aspx?langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/2006_2010/komisije/predstavnicki_dom/adhoc_komisije/adhoc_arhiva/default.aspx?langTag=bs-BA&pril=b) (preuzeto 21. 6. 2012.).

strane članova Predsjedništva BiH ili se može sam raspustiti.<sup>31</sup> Raspuštanje od strane Predsjedništva je ukratko opisano u Odjeljku 2.1. ovog članka (Odnos sa izvršnom vlasti). Za samoraspuštanje Doma naroda potrebno je da najmanje tri delegata podnesu prijedlog odluke za raspuštanje Doma, nakon čega se saziva sjednica Doma na kojoj se odlučuje o ovom pitanju. Ukoliko ovaj prijedlog odobri većina delegata što uključuje većinu predstavnika iz najmanje dva naroda, Dom naroda se raspušta. Međutim, dalje odredbe ne govore ništa o sudbini Predstavničkog doma, ukoliko dođe do raspuštanja Doma naroda, kao ni o načinu izbora novih delegata u Dom naroda. Do danas još nikada nije došlo do raspuštanja Doma naroda, a za raspuštanje Predstavničkog doma ne postoje formalnopravne osnove, čime se ograničavaju demokratski procesi i mogućnost izbora efikasnije vlasti.

Kao i kod Predstavničkog doma, i Domom naroda rukovodi Kolegij, koji je na isti način organizovan kao i u Predstavničkom domu. Sastoji se od predsjedavajućeg i prvog i drugog zamjenika predsjedavajućeg, koji se međusobno rotiraju na mjestu predsjedavajućeg svakih 8 mjeseci. Pri tome treba voditi računa da predsjedavajući iz jednog doma ne bude iz istog reda naroda kao predsjedavajući u drugom domu. S obzirom na to da zastupnike Doma naroda delegiraju direktno entitetske skupštine, članovi Kolegija Doma naroda ne moraju nužno biti iz najjačih parlamentarnih stranaka na državnom nivou, oni su prvobitno zastupnici iz reda tri konstitutivna naroda, a stranačka opcija iz koje dolaze članovi Kolegija je često stvar dogovora ili omjera entitetskih političkih snaga. U aktuelnom sazivu članovi Kolegija su zastupnici iz HDZ BiH, SDA i SDS, koje su ujedno bile tri vodeće etničke stranke koje su dominirale bh. političkom scenom od 1990-ih pa sve do 2006. Dužnosti Kolegija Doma naroda su slične onima koje ima Kolegij Predstavničkog doma (opisano u prethodnom odjeljku 4.2), i kao što je ranije navedeno Kolegij ovog doma učestvuje u radu Zajedničkog kolegija. (Poslovnik Doma naroda, poglavlje III, odjeljak A).

U Domu naroda su uspostavljene tri stalne komisije koje se bave pitanjima usklađenosti zakonodavstva sa Ustavom Bosne i Hercegovine, razmatraju državni budžet i finansiranje državnih institucija, te pitanjima iz oblasti vanjske i trgovinske politike, carina, saobraćaja i komunikacija.<sup>32</sup> Nadležnosti i funkcije komisija Doma naroda su uglavnom identične s onima koje imaju komisije Predstavničkog doma, izuzev u dvije oblasti, a to su ravnopravnost spolova i izbori za Vijeće ministara BiH. Komisija za vanjsku i trgovinsku politiku, carine, saobraćaj i komunikacije bavi se

---

31 Poslovnik Doma naroda (čl. 163).

32 Poslovnik Doma naroda (čl. 25).

pitanjima vanjske politike, vanjskotrgovinske i carinske politike, saobraćaja i komunikacija (što je u Predstavničkom domu pokriveno radom tri zasebne komisije).<sup>33</sup>

Stalne komisije Doma naroda su:

- *Ustavnopravna komisija*
- *Komisija za vanjsku i trgovinsku politiku, carine, saobraćaj i komunikacije*
- *Komisija za budžet i finansije*

Komisije Doma naroda imaju najviše do 6 članova, proporcionalno klubovima naroda, gdje je 2/3 članova s teritorija Federacije BiH, a 1/3 s teritorije Republike Srpske. Odluke se donose prostom većinom, uz kvorum gdje moraju biti zastupljena sva tri naroda.<sup>34</sup> U sazivu 2006–2010. u Domu naroda djelovale su 2 privremene komisije koje su se bavile pripremom izmjena i dopuna Poslovnika o radu Doma naroda i utvrđivanjem okolnosti vezanih za izdavanje CEFTA dozvola prijevoznicima u 2009. godini.<sup>35</sup>

U slučaju Derve Sejdića i Jakoba Fincija, koji su pokrenuli tužbu pred Evropskim sudom za ljudska prava vezano za diskriminatorne odredbe Dejtonskog ustava, a prema kojima pripadnici drugih etničkih i nacionalnih zajednica u Bosni i Hercegovini nemaju pravo da se kandiduju za člana predsjedništva BiH ili za delegata u Domu naroda BiH, Parlamentarna skupština BiH još uvijek nije izvršila izmjene Ustava kojima bi uvažila ovu presudu. Iako pri PS BiH djeluje Vijeće nacionalnih manjina, koje je zaduženo za davanje mišljenja i savjeta vezano za položaj, prava i interese nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, i dalje je neophodno izvršiti izmjene Ustava BiH kako bi se politička prava nacionalnih manjina izjednačila s pravima tri konstitutivna naroda. Ovi ustavni amandmani ujedno predstavljaju i jedan od uslova napretka Bosne i Hercegovine u pretpristupnom procesu i većoj demokratizaciji društva.

---

33 Poslovnik Doma naroda (čl. 42, 43 i 45).

34 Poslovnik Doma naroda (poglavlje III, odjeljak D, čl. 40).

35 Više o izvještajima ad hoc komisija Doma naroda u mandatu 2006–2010. dostupno na: [https://www.parlament.ba/2006\\_2010/komisije/dom\\_naroda/adhoc\\_komisije/adhoc\\_arhiva/default.aspx?langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/2006_2010/komisije/dom_naroda/adhoc_komisije/adhoc_arhiva/default.aspx?langTag=bs-BA&pril=b) (preuzeto 21. 6. 2012).

## 5. PARLAMENTARNA DINAMIKA I MEHANIZMI RADA

### 5.1. Zakonodavni proces

Prema osnovnom zakonodavnom postupku koji se primjenjuje u PS BiH, svaki zakon mora biti usvojen u odvojenim parlamentarnim procedurama u oba doma da bi stupio na snagu kao državni zakon. Uporedbom poslovnika o radu oba doma, možemo zaključiti da su procedure u oba doma skoro istovjetne, a razlike se uglavnom odnose na rokove potrebne za provođenje određenih faza u procesu. Prijedlog zakona može podnijeti svaki poslanik Predstavničkog doma, svaki delegat Doma naroda, komisija svakog od domova, zajednička komisija oba doma, Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH.<sup>36</sup> Prema dužini trajanja, primjenjuju se tri vrste zakonodavnog postupka: osnovni, skraćeni i hitni. Najveći broj prijedloga zakona se razmatra prema osnovnom postupku. Skraćeni i hitni postupak se koristi kada priroda zakona iziskuje skraćenje rokova, odnosno, pojednostavljenje procedure kod donošenja zakona. Postoji razlika u dužini trajanja procedure između zakona gdje su predlagači parlamentarni domovi i kada je predlagač druga institucija. Kod usvajanja amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine prije provođenja zakonodavne procedure, amandmani se stavljaju na javnu raspravu, a zatim se provodi zakonodavna procedura kako je utvrđeno pravilnikom oba doma. Amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine se podnose na isti način kao i zakoni i prate osnovni zakonodavni postupak.<sup>37</sup>

Zakonodavna procedura se u svakom od domova odvija u identičnim fazama. Prijedlozi zakona se obično prvo razmatraju u Predstavničkom domu, iako na prijedlog Kolegija, Dom naroda može razmatrati akte prije Predstavničkog doma.

Osnovna zakonodavna procedura sastoji se iz sljedećih faza:<sup>38</sup>

- Preliminarna faza: usaglašenost prijedloga zakona sa Ustavom
- Komisijska faza I: mišljenje nadležne komisije
- Plenarna faza - 1. čitanje: opšta rasprava, principi, i usaglašenost sa Ustavom
- Komisijska faza II: podnošenje amandmana, javna rasprava
- Plenarna faza – 2. čitanje: amandmani, neusklađenost i pravno-tehničke greške
- Usaglašavanje teksta: prijedlog zakona usvojen ili odbijen

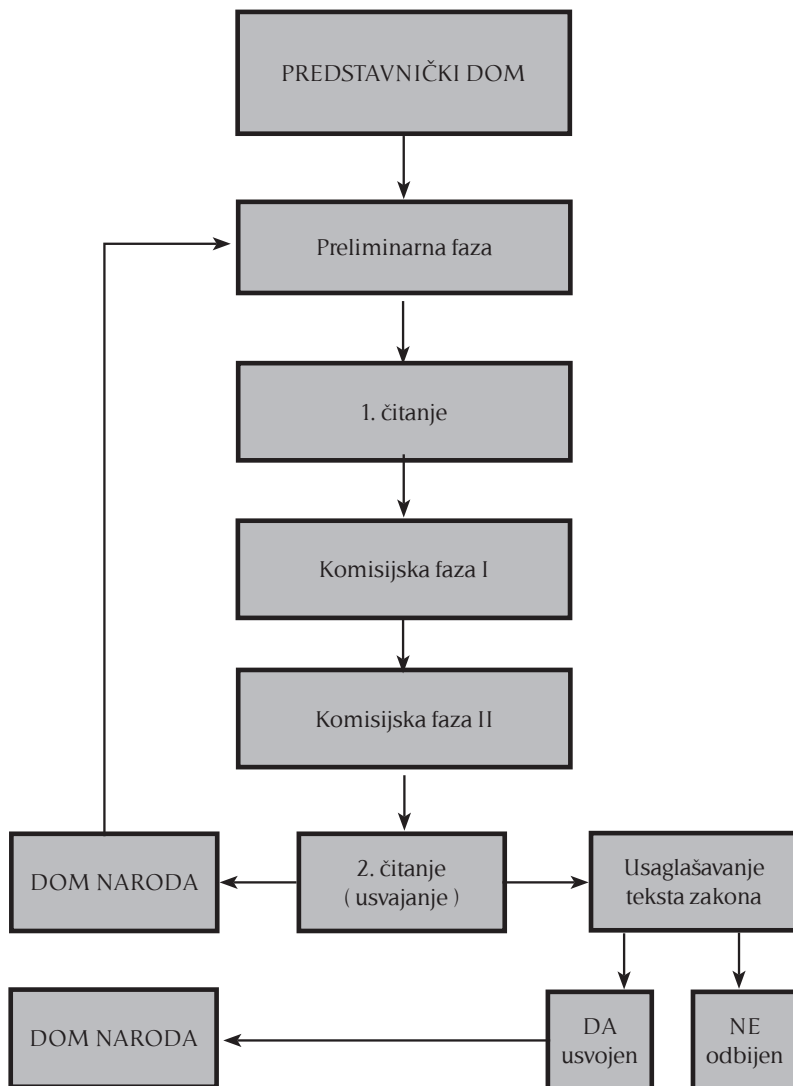
36 Poslovnik Predstavničkog doma (čl. 99) i Poslovnik Doma naroda (čl. 92).

37 Poslovnik Predstavničkog doma (čl. 132-135) i Poslovnik Doma naroda (čl. 127-129).

38 Poslovnik Predstavničkog doma (odjeljak B-I) i Poslovnik Doma naroda (odjeljak B-H).

Da bi se neki prijedlog zakona smatrao legitimnim on mora biti usvojen u identičnom tekstu u oba doma. Ako usvojeni tekst u jednom domu nije istovjetan s onim kojeg je usvojio drugi dom, osniva se Zajednička komisija koja radi na usklađivanju oba teksta, a koja se sastoji od šest članova, po tri iz svakog doma. Zajednička komisija izrađuje Izvještaj o usaglašenosti teksta, koji se potom usvaja u oba doma. Ukoliko Izvještaj ne bude usvojen u jednom od domova, to znači da je prijedlog zakona odbijen. Ukoliko se prijedlog zakona usvoji u identičnom tekstu u oba doma, smatra se usvojenim.

Slika: Prikaz osnovne zakonodavne procedure



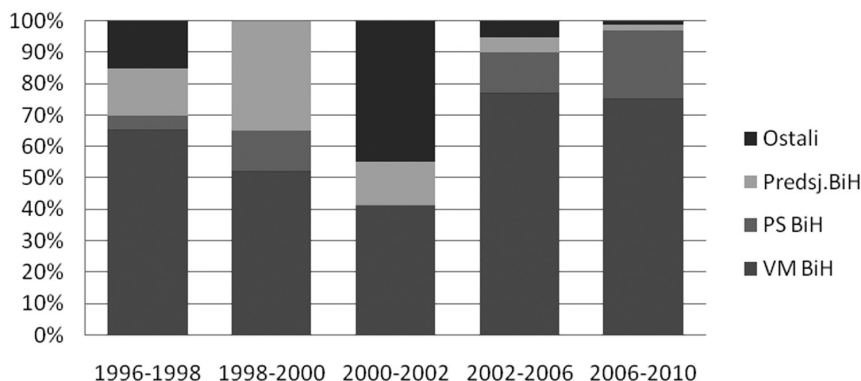
Izvor: Parlamentarna skupština BiH (2012)



Ukoliko uporedimo predlagače zakona kroz mandate PS BiH u periodu između 1996–2010., vidimo da je za najveći broj usvojenih zakona predlagač bilo Vijeće ministara BiH (ukupno 70,2%) i vidimo da je to slučaj u većini predstavničkih demokracija, gdje zadnjih godina uloga parlamenta kao inicijatora zakona sve više slabi u korist premijera i vlade, odnosno izvršne vlasti. Poslanici, delegati, komisije i domovi PS BiH bili su predlagači kod 14,2% od ukupno usvojenih zakona u ovom periodu. U ostale predlagače spadaju Predsjedništvo BiH (7,2%) te obavezujući zakoni Ureda visokog predstavnika.<sup>39</sup>

*Grafikon: Kumulativni prikaz usvojenih zakona prema predlagačima (1996–2010)*

### Zakoni prema predlagačima



Izvor: Parlamentarna skupština BiH (2012)

U periodu od 1997–2011. usvojeno je 517 zakona,<sup>40</sup> a odbijeno oko 405 zakona.<sup>41</sup> Oko 50% odbijenih zakona odbijeno je zbog nedostatka entitetske saglasnosti, najvećim dijelom od strane Republike Srpske. U tom smislu zapažamo rastući trend u odbijanju zakona usljed nedostatka entitetske

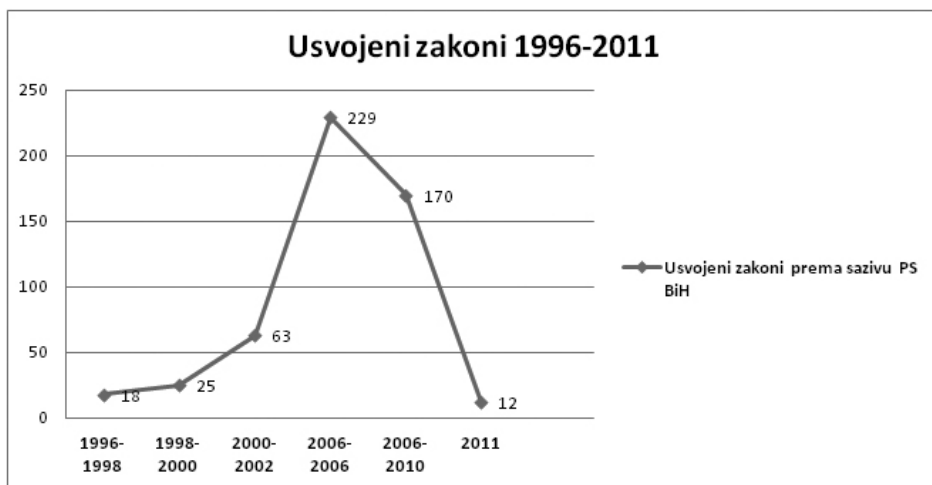
<sup>39</sup> Visoki predstavnik prema Ustavu BiH nema status ovlaštenog predlagača zakona, te su „nametnuti“ zakoni visokog predstavnika u većini slučajeva upućeni u zakonsku proceduru od strane Vijeća ministara BiH (Trnka et al. 2009: 83).

<sup>40</sup> Pregled usvojenih zakona u svim dosadašnjim sazivima PS BiH dostupan na: <https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/Archive.aspx?langTag=bs-BA&pril=b> (preuzeto 21. 6. 2012).

<sup>41</sup> Kombinovani podaci iz Istraživačke studije (Trnka et al. 2009) koja obuhvata period 1997–2007. i CCI monitoring izvještaja za saziv 2006–2010. (CCI, 2010) i CCI monitoring izvještaja za 2011. (CCI, 2012)

saglasnosti, koji je izražajni u zadnja dva mandata u odnosu na period 1996–2006. (60%), te je tako u periodu 2006–2010. iznosio 63,8%, a u 2011. godini 66,6%. Posebno je zabrinjavajuće stanje u 2011. godini, kada je u PS BiH odbijeno više zakona (15) nego što ih je bilo usvojeno (12). (CCI 2012: 7)

Grafikon: Trend u usvajanju zakona u dosadašnjim sazivima



Izvor: Parlamentarna skupština BiH 2012

U periodu 1997–2007. oko 136 zakona donio je ili „nametnuo“ visoki predstavnik.<sup>42</sup> „Nametanje“ zakona u praksi znači da visoki predstavnik donese zakone na privremenoj osnovi koje zatim PS BiH usvoji u redovnoj proceduri. Tako je visoki predstavnik u periodu od 1997–2007. proglasio 112 zakona (Trnka et al. 2009: 82), a u sazivu 2006–2010. 24 zakona, koji su usvajanjem u redovnoj parlamentarnoj proceduri dobili državni legitimitet. Najveći broj zakona do 2010. godine (47) je nametnut u mandatu visokog predstavnika Paddyja Ashdowna (16. 8. 1999.–27. 5. 2002), koji se okvirno podudara s mandatom PS BiH u kojem je također bilo odbijeno najviše reformskih zakona u redovnoj parlamentarnoj proceduri, pa je iz tog razloga došlo do intervencije Ureda visokog predstavnika. Pored pomenu-tih zakona, visoki predstavnik se koristio svojim ovlastima da bi intervenisao i u drugim oblastima unutarnje politike i uređenja Bosne i Hercegovine (izmjene entitetskih i kantonalnih ustava, entitetskih zakona, smjena nosilaca političkih funkcija, i sl.). (Trnka et al. 2009: 96–98) Na državnom nivou je intervencijom visokog predstavnika došlo do uspostave institucija sudske vlasti (Suda i Tužilaštva BiH), uspostave Brčko distrikta BiH kao

42 Kombinovani podaci iz Istraživačke studije (Trnka et al. 2009) koja obuhvata period 1997–2007. i podataka PS BiH za saziv 2006–2010.

samostalne političko-teritorijalne jedinice, te uspostave indirektno poreske politike. (Banović/Gavrić 2010: 8, 9) Tek je mali broj zakona koji se odnose na ispunjavanje zahtjeva za prijem u euroatlantske integracije koje je PS BiH usvojila bez intervencije međunarodne zajednice u BiH (npr. zakoni koji se odnose na reformu obrazovanja, prava nacionalnih manjina, finansiranje političkih stranaka, sport, te set zakona iz ekonomske oblasti). Uloga visokog predstavnika kod nametanja reformskih zakona je u zadnjem sazivu 2006–2010. znatno oslabljena, jer je međunarodna zajednica očekivala od domaćih nosilaca vlasti ojačano preuzimanje vlasništva u donošenju reformskih odluka čime bi se osigurala demokratska tranzicija u bh. političkom sistemu. Međutim, kao posljedica oslabljenog uticaja vanjskog izvora vlasti, a u nedostatku ojačane zajedničke platforme i dogovora vladajuće koalicije oko daljeg razvoja države, PS BiH je u mandatu 2006–2010. donijela ukupno 170 zakona, a odbila čak 130 zakona, čime se broj odbijenih zakona jako približio broju usvojenih zakona. (CCI 2010: 9)

## 5.2. Kontrolni mehanizmi kod glasanja

Zakoni se u PS BiH donose većinskim glasanjem poslanika/delegata koji su prisutni i glasaju, a ta većina mora oslikavati teritorijalnu i etničku zastupljenost (mora uključiti najmanje jednu trećinu delegata ili poslanika s teritorije svakog od entiteta). Odlučivanje prostom većinom koristi se rijetko, u slučajevima odabira predsjedavajućeg i dvojice dopredsjedavajućih domova, za usvajanje Poslovnika oba doma i kao jedan od načina za usvajanje rezolucija, odluka, zaključaka, preporuka i drugih akata. (Trnka et al. 2009: 43–44).

Trenutno se u procesu odlučivanja koriste dva instrumenta kontrole koja utiču na proces donošenja odluka (*vidi tekst Maje Sahadžić u ovom zborniku*), i to: entitetsko glasanje i zaštita vitalnog nacionalnog interesa.

### a. Entitetsko glasanje (kvalifikovana većina)

Entitetsko glasanje ili odlučivanje kvalifikovanom većinom istovremeno predstavlja i redovan oblik glasanja i instrument kontrole. U oba doma PS BiH potrebno je osigurati dovoljnu većinu glasova iz svakog entiteta da bi se odluka smatrala valjanom. Kada većina glasova ne uključuje 1/3 glasova iz jednog od entiteta, nastupa tzv. entitetska blokada u odlučivanju. U tom slučaju, pokušava se kroz rad Kolegija doma postignuti dogovor, a ukoliko ne dođe do njega, onda se zakon donosi većinskim glasanjem, pod uslovom da glasovi protiv ne uključuju glasove 2/3 izabраниh delegata iz svakog entiteta (tzv. kvalifikovana većina). U suprotnom, smatra se da ne postoji politička saglasnost jednog od entiteta u vezi donošenja određenog zakona,

i prijedlog zakona se odbacuje, kao štetan za interese građana tog entiteta (član IV, tačka 3.9. Ustava Bosne i Hercegovine).

**b. Zaštita vitalnog nacionalnog interesa u Domu naroda (etničko glasanje)**

Kako je Dom naroda "čuvar" vitalnog nacionalnog interesa, određeni prijedlog zakona može biti proglašen štetnim po vitalni nacionalni interes jednog od konstitutivnih naroda, za što je potrebna većina glasova<sup>43</sup> delegata onog naroda čiji je vitalni interes proglašen ugroženim. Nakon što se prijedlog zakona proglasi štetnim po nacionalni interes jednog od naroda, osniva se zajednička komisija sastavljena od tri delegata iz reda svakog od naroda, koja nastoji postići rješenje problema. Ukoliko to ne uspije u roku od pet dana, predmet se dostavlja na rješavanje Ustavnom sudu BiH, u namjeri da se izvrši deblokada procesa.<sup>44</sup> Ako Ustavni sud BiH proglasi predloženi zakon/odluku destruktivnom za vitalni interes jednog od naroda, predloženi akt se vraća predlažaču koji mora dati novo rješenje koje neće narušavati vitalni nacionalni interes. Također, da bi novi prijedlog bio usvojen mora dobiti saglasnost većine članova sva tri nacionalna kluba koji su prisutni i glasaju. Ukoliko Ustavni sud BiH odluči da određeni predloženi akt nije destruktivan po nacionalni interes jednog od konstitutivnih naroda, njegovo usvajanje se provodi kvalifikovanim glasanjem. (Ustav Bosne i Hercegovine, član IV, tačke e. i f.) Sama definicija "vitalnog interesa" međutim, nije tačno propisana aktuelnim Ustavom Bosne i Hercegovine, za razliku od entitetskih ustava,<sup>45</sup> što podrazumijeva „ozbiljan rizik blokade u donošenju odluka“, prema mišljenju Venecijanske komisije (2005). Do danas samo u 5 navrata bila je pokrenuta procedura za proglašavanje odluke štetnom po vitalni nacionalni interes u Domu naroda. U svih pet slučajeva predmeti su bili upućeni Ustavnom sudu BiH na razmatranje.<sup>46</sup>

Ako uporedimo ova dva kontrolna mehanizma, evidentno je da se najveći broj blokada u donošenju zakona odvijao kroz mehanizam entitetskog

---

43 Ovdje „većina glasova“ podrazumijeva glasove najmanje 1/3 delegata ili članova s teritorije svakog od entiteta, odnosno neprotivljenje 2/3 delegata ili članova sa teritorije svakog od entiteta (Ustav Bosne i Hercegovine, član IV: 3. Procedura, d.).

44 Poslovnik Doma naroda (čl. 161–162).

45 Prijedlog amandmana na Ustav iz aprila 2006. kao vitalni nacionalni interes spominje sljedeće kategorije: pravo zastupljenosti u institucijama vlasti i donošenju odluka, teritorijalnu organizaciju, identitet, obrazovanje, jezik i pismo, donošenje amandmana na Ustav, zaštitu duhovnog nasljeđa i sl.

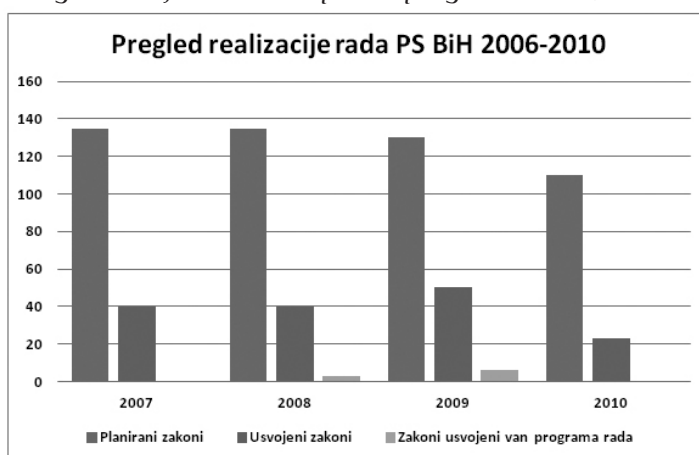
46 Za odluke Ustavnog suda BiH o vitalnom nacionalnom interesu pogledati na: <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2&pr=Vml0YWxuaSBuYWNpb25hbG5pIGludGVyZXM=&nr=16> (preuzeto 7. 9. 2012).

glasanja, što predstavlja direktan veto kojim se određeni zakonski akt zaustavlja u parlamentarnoj proceduri. Nasuprot tome, instrument zaštite vitalnog nacionalnog interesa podrazumijeva intervenciju Ustavnog suda kao medijatora u deblokiranju procesa parlamentarnog odlučivanja. Na osnovu toga, može se zaključiti da je "entitetsko glasanje korišteno kao supstitut zaštite vitalnog nacionalnog interesa". (Trnka et al. 2009: 93)

### 5.3. Efikasnost i efektivnost u radu

Efikasnost rada parlamenta je jako oslabljena u posljednja dva mandata i u nastavku ćemo dati pregled aktivnosti zastupnika i poslanika u sazivu 2006–2010. i aktuelnom sazivu 2010–2014,<sup>47</sup> kako bismo analizirali trendove u pogledu efikasnosti i efektivnosti u radu parlamenta. Formiranje PS BiH u punom kapacitetu je u aktuelnom sazivu trajalo skoro 9 mjeseci, a za konstituisanje VM BiH je bilo potrebno oko 16 mjeseci. Ovo je za posljednju imalo ogromno kašnjenje u usvajanju godišnjih planova rada i budžeta institucija BiH, koji je usvojen tek 31. 12. 2011. Kada uporedimo prethodni mandat 2006–2010. vidimo da se i u ovom mandatu kasnilo s formiranjem PS BiH (konstituisanje je trajalo oko 5,5 mjeseci) što je tokom cijelog mandata usporavalo donošenje godišnjih planova rada oba doma PS BiH i godišnjeg budžeta institucija BiH i finansiranje međunarodnih obaveza BiH. Ovo je za direktnu posljednju imalo to da je PS BiH u mandatu 2006–2010. na godišnjem nivou realizovala tek oko 30–40% zakonodavne aktivnosti u odnosu na ono što je bilo planirano. (CCI 2010: 3–4)

*Grafikon: Pregled usvojenih zakona prema programu rada (saziv 2006–2010)*



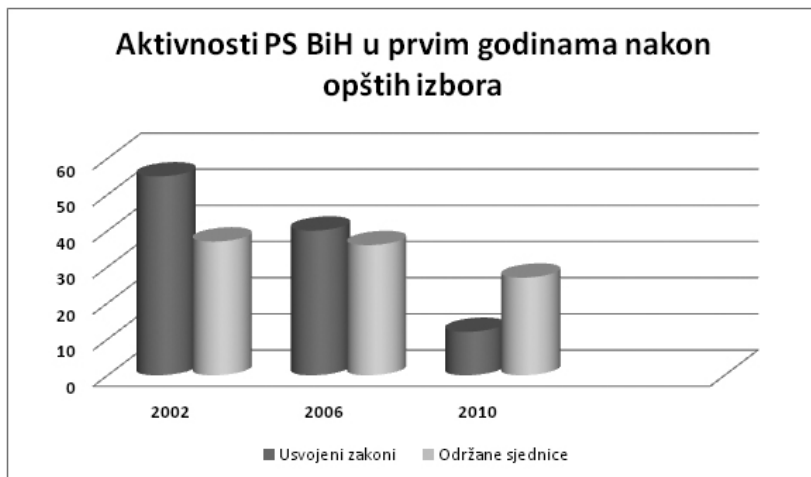
Izvor: CCI (2012): Godišnji izvještaj o monitoringu rada PS BiH za 2011. godinu

47 Podaci za aktuelni saziv 2010–2014. obrađeni su samo za 2011. godinu.

U prošlom sazivu 2006–2010. poslanici i delegati PS BiH održali su ukupno 150 sjednica, na kojima je razmatrano 2,522 tačke dnevnog reda, na koje je utrošeno oko 1,048 radnih sati. U istom periodu zastupnici Sabora Republike Hrvatske proveli su oko 2,105 sati na plenarnim sjednicama, što je duplo više u odnosu na bh. parlament. (CCI 2010: 6–7) Situacija je u novom sazivu 2010–2014. još kritičnija. Naime, ogromno kašnjenje u konstituisanju vlasti u PS BiH kao i u VM BiH, zbog blokade političkog procesa, rezultiralo je da je u 2011. godini održano samo 27 plenarnih sjednica oba doma PS BiH na kojima su poslanici i delegati proveli ukupno 124 sata rada (CCI 2012: 5).

Kada govorimo o zakonodavnoj aktivnosti parlamenta, broj usvojenih zakona od 1997. do danas je jako mali (517). U istom periodu broj odbijenih zakona u PS BiH je poprilično velik (405), što je jako negativno, s obzirom na činjenicu da se u zadnja dva mandata kontinuirano kasni u usvajanju godišnjih planova rada, a time i da poslanici i delegati provode manji broj radnih sati od svojih kolega u okruženju. Tako je u razdoblju 2006–2010. usvojeno tek 170 zakona, od planiranih 508, što iznosi oko 30% ispunjenja godišnjeg programa rada. U istom periodu broj odbijenih zakona (130) značajno se približio broju usvojenih zakona, a čak 83 od ukupno odbijenih zakona odbijeno je zbog nedostatka entitetske saglasnosti, najvećim dijelom od strane zastupnika iz Republike Srpske. U toku 2011. godine ovaj negativni trend je još izražajiji, jer je usvojen manji broj zakona (12) od odbijenih (15), gdje je njih 2/3 (10) odbijeno zbog nedostatka entitetske saglasnosti od strane Republike Srpske. Ako uporedimo broj usvojenih zakona u zadnja tri saziva u prvoj godini rada parlamenta od konstituisanja, vidimo da su dva prethodna saziva bila efikasnija. (Grafikon 3) Iako je prethodni saziv kasnio 5,5 mjeseci s konstituisanjem, ipak je, u prvoj godini rada u 2007. usvojeno 40 zakona za razliku od aktuelnog saziva koji je kasnio s konstituisanjem oko 9 mjeseci i u 2011. usvojio tek 12 zakona. (CCI 2012: 5)

Grafikon: Prikaz rada PS BiH u prvim godinama nakon opštih izbora 2002, 2006. i 2010.



Izvor: CCI (2012): Godišnji izvještaj o monitoringu rada PS BiH za 2011. godinu

U pogledu aktivnosti vezano za postavljanje poslaničkih i delegatskih pitanja, u sazivu 2006–2010. postavljeno je ukupno 1,321 pitanje, a odgovoreno 773 ili oko 58,5%. (CCI 2010: 12) Također u mandatu 2006–2010 redovno su održavane posebne sjednice oba doma „Zastupnici pitaju – Vijeće ministara odgovara“ koje su prenošene putem elektronskih medija tako da su građani mogli napokon direktno dobiti odgovore na neka od pitanja koja su godinama aktuelna. U toku 2011. Vijeće ministara radilo je u tehničkom mandatu, što znači da je postojao raskorak u političkoj orijentaciji i radu između stare i nove vlasti, jer se čekalo da se konstituira novo VM sukladno izbornim rezultatima, tako da je VM u tehničkom mandatu obavljalo minimum funkcija, što se onda direktno odrazilo i na broj predloženih i usvojenih zakona u 2011. godini.

Vezano za dužinu trajanja zakonodavnog postupka, primjećujemo da se prosječno vrijeme potrebno za usvajanje jednog zakona u aktuelnom sazivu u 2011. godini produžilo dva puta (7,8 mjeseci) u odnosu na prošli saziv (prosječno 3,5 mjeseci). Od usvojenih 12 zakona u aktuelnom mandatu, najduže je vremena proveo u zakonodavnoj proceduri Zakon o dopuni Zakona o upotrebi i zaštiti naziva Bosne i Hercegovine (375 dana ili 12,5 mjeseci). (CCI 2010: 20) Dodatno usporavanje zakonodavne procedure nastaje zato što mnogi zastupnici traže stalno ponavljanje glasanja, koje dovodi do opstrukcija u radu i umanjuje efikasnost rada oba doma PS BiH, što bi se trebalo regulisati u pravilnicima o radu. Ovdje je značajno napomenuti da je napokon u toku 2011. godine instaliran sistem elektronskog glasanja čime se olakšao sistem glasanja.



Na osnovu monitoringa o radu PS BiH kojeg provode Centri civilnih inicijativa (CCI) već duži niz godina, primijećen je pozitivan trend u transparentnosti rada PS BiH kroz poboljšanu web-stranicu te olakšan pristup informacijama koje traže građani, mediji i NVO o održanim sjednicama, glasanju i drugim aktivnostima bh. parlamentaraca. Kroz projekat Otvoreni parlament, koji se realizuje od 2005. godine ostvaren je niz posjeta studenata, učenika, predstavnika domaćih i stranih organizacija civilnog društva kao i predstavnika nacionalnih manjina Parlamentu, čime se omogućuje direktna interakcija i kontakt između parlamentaraca i javnosti (CCI 2012: 47).

Imajući u vidu mali broj radnih sati koje delegati i poslanici provode na plenarnim sjednicama i činjenicu da je rastući trend u odbijanju, a ne usvajanju prijedloga zakona, možemo zaključiti da je efikasnost parlamenta značajno oslabljena u zadnjem i u aktuelnom sazivu. Ova činjenica ne podupire deklarativnu opredijeljnost vladajućih struktura Bosne i Hercegovine za euroatlantske integracije. U procesu pristupanja Evropskoj uniji od svih zemalja kandidata za članstvo zahtijeva se intenzivniji rad na harmonizaciji domaćeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Unije. Prema monitoring izvještaju Centara civilnih inicijativa za 2011. godinu istaknuto je da bh. „parlamentarci usvajaju zabrinjavajuće mali broj zakona“ (CCI 2012: 26) neophodnih za pripremu države za pristupanje Evropskoj uniji, za razliku od susjednih zemalja koje intenzivno rade na ovim pripremama. Hrvatski Sabor je, primjera radi, u periodu 2006–2010. usvojio 738 zakona (od kojih su više od polovice bili tzv „evropski“ zakoni), što znači da je zakonodavna aktivnost ovog tijela bila 4 puta uspješnija u odnosu na PS BiH, koja je u periodu 2006–2010. usvojila tek 170 zakona. Kada uporedimo rad Narodne skupštine Republike Srbije kao potencijalnog kandidata za članstvo u EU, kao što je i BiH, u periodu 2006–2010. ovo tijelo je usvojilo preko 700 zakona, od kojih su preko 300 bili „evropski“ zakoni. (CCI 2012: 26) U 2011. godini PS BiH je usvojila 12 zakona, dok je hrvatski Sabor u samo 10 mjeseci rada (radi održavanja parlamentarnih izbora u oktobru 2011) usvojio 233 zakona, dok je srbijanska skupština u istoj godini usvojila 206 zakona. (CCI 2012: 6)

Ako poredimo prosječne mjesečne plate parlamentaraca u ove tri države u 2011. godini, vidimo da su mjesečna primanja bh. parlamentaraca najveća (EUR 2,500–3,750) u odnosu na kolege iz Hrvatske (EUR 2,000–2,500) i Srbije (EUR 1,000–1,500). (CCI 2012: 26) Bilo bi za očekivati da je shodno tome i zakonodavna aktivnost bh. parlamentaraca veća, što nije slučaj, nego čak postoji i negativan trend u tom pogledu.

U pogledu efikasnosti s aspekta pripreme zemlje za ispunjavanje obaveza vezanih za pristupanje Evropskoj uniji, primjećujemo neznatan napredak i jako sporu dinamiku implementacije ranije preuzetih obaveza iz



Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.<sup>48</sup> Za sticanje kandidatskog statusa bilo je neophodno ispuniti tri ključne obaveze u toku 2011. godine, tačnije, usvojiti zakon o državnoj pomoći, usvojiti zakon o popisu stanovništva BiH 2011. godine, i uskladiti Ustav BiH s presudom Evropskog suda za ljudska prava u pogledu implementacije predmeta „Sejdić-Finci“. Zakon o popisu je usvojen tek početkom 2012. godine, a obaveze u vezi sa zakonom o državnoj pomoći i donošenje amandmana na Ustav BiH u vezi s predmetom „Sejdić-Finci“ još uvijek nisu ispunjene. U proteklom mandatu 2006–2010. u pogledu evropskih integracija ostvaren je značajniji napredak jedino po pitanju liberalizacije viznog režima. U pogledu provođenja formalne zakonodavne procedure, neophodno je uspostaviti efikasniji mehanizam za brže usvajanje „evropskih“ zakona. S tim u vezi, ohrabrujuća je inicijativa da je krajem godine formiran „Forum za parlamentarnu saradnju“ kao stalno tijelo, sastavljeno od predstavnika državnog i entitetskih parlamenata i skupštine Brčko distrikta BiH, s ciljem unaprjeđenja koordinacije institucija zakonodavne i izvršne vlasti na svim nivoima vlasti u BiH u pogledu evropskih integracija. (CCI 2012: 29)

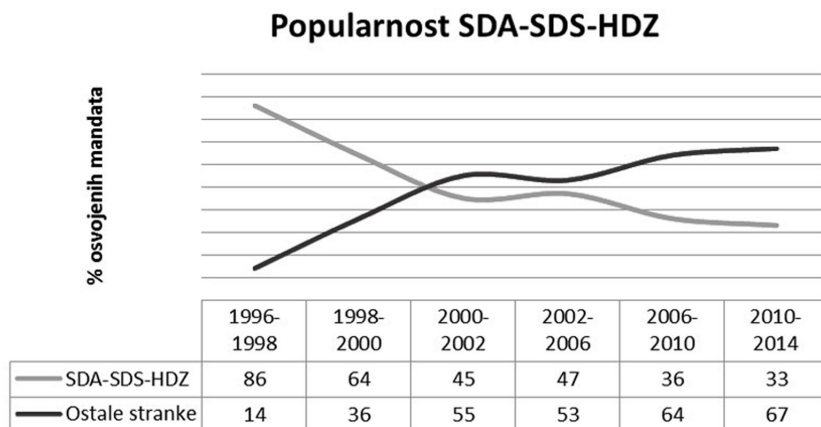
## **6. PREGLED PARLAMENTARNIH STRANAKA OD 1996. GODINE DO DANAS**

Iako je broj političkih stranaka koje se formalno natječu za mandate u Predstavničkom domu na direktnim izborima relativno visok u odnosu na broj glasača, tek mali broj njih mogu se klasificirati kao parlamentarne stranke. To su prije svega tri prijeratne nacionalne stranke: SDA, SDS i HDZ BiH, koje su učestvovala u svim mandatima Predstavničkog doma PS BiH od 1996. do danas. Iz grafikona 5 vidimo da su ove tri stranke osvajale najveći broj mandata na izborima u periodu od 1996–2006., sa izuzetkom u 2000. godini kada je parlamentarnu većinu formirala Alijansa za demokratske promjene predvođena SDP BiH. Međutim ovaj trend se mijenja s opštim izborima 2006., a na posljednjim izborima za mandat 2010–2014, ove tri stranke osvajaju ukupno 33% poslaničkih mandata, što dosad predstavlja najslabiji rezultat njihove popularnosti, i ukazuje na promjenu tradicionalnog biračkog raspoloženja.

---

48 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH potpisan je 16. 6. 2008, tekst dostupan na [http://www.dei.gov.ba/bih\\_i\\_eu/ssp/doc/Default.aspx?id=743&template\\_id=14&pageIndex=1](http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/doc/Default.aspx?id=743&template_id=14&pageIndex=1) (preuzeto 20. 6. 2012).

Grafikon: Popularnost SDA-SDS-HDZ BiH bloka u % (1996–2014)



Izvor: Parlamentarna skupština BiH (2012)

Međutim, bez obzira na pad popularnosti “partnerskih stranki”, rezultati posljednjih izbora nisu dali očekivane promjene u smislu izbora novih političkih partija koje će moći formirati zajedničku koaliciju i donijeti neophodne reforme i progres u Bosni i Hercegovini. Opšti izbori 2010. godine potvrdili su trend započet na prethodnim izborima za mandat 2006–2010. Naime, na prethodnim izborima 2006. godine dolazi do raslojavanja unutar tri etnička korpusa tako što jačaju političke stranke koje se javljaju kao rivali dosadašnjim tradicionalnim nositeljima popularnosti unutar tri etničke grupacije. Tako se unutar bošnjačkog korpusa javljaju Stranka za Bosnu i Hercegovinu (SBiH) i Stranka za bolju budućnost BiH (SBB BiH), unutar srpskog korpusa javlja se Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD)<sup>49</sup>, a unutar hrvatskog korpusa Hrvatska demokratska zajednica 1990 (HDZ 1990). Ovaj blok rivalskih, unutaretničkih, političkih partija osvaja na izborima 2006. godine ukupno 40% (17) poslaničkih mandata, a na izborima 2010. godine 38%, odnosno 16 poslaničkih mandata, što predstavlja veći postotak u odnosu na tradicionalno popularne stranke SDA-SDS-HDZ BiH.

Partnerski odnos između vodećih parlamentarnih stranaka predstavlja dominantan model parlamentarne saradnje. Na izborima 1996. g. i 1998. g. većinu glasova dobija etnički blok stranaka: SDA, SDS i HDZ BiH, koje formiraju većinu na partnerskoj osnovi, ali ne postižu usaglašenost

49 SNSD je tek deklarativno opredijeljen za načela socijaldemokratije; ova stranka je na XXIV kongresu Socijaldemokratske internacionale u Cape Townu zvanično isključena iz Socijalističke internacionale zbog provođenja ekstremističke i desničarske politike i odstupanja od principa socijaldemokratije. Odluka o isključenju iz članstva preuzeta 5. 9. 2012. sa <http://www.socialistinternational.org/viewArticle.cfm?ArticlePageID=1697>.

oko zajedničkog političkog koalicionog programa potrebnog za donošenje ključnih državnih zakona (ovu funkciju nadomješta institucija visokog predstavnika kao što je prethodno pojašnjeno). Ovakav trend se nastavlja ponovo nakon kratkog prekida vladavine Alijanse za demokratske promjene (2000–2002). Značaj vladavine *Alijanse za demokratske promjene* je u tome što predstavlja izuzetak u obliku koalicione vladavine koja za osnov ima usaglašeni politički program za rješavanje društvenih problema, za razliku od partnerskog odnosa na kojem se zasnivala vladavina vodećih etničkih parlamentarnih stranaka u drugim mandatima. Povratak na partnersku vladavinu nastupa odmah nakon toga u narednim četverogodišnjim mandatima (izbori 2002., 2006. i 2010.). U toku mandata 2002–2006. propadaju pregovori oko promjene Ustava Bosne i Hercegovine kao i pregovori o reformskim zakonima, ali kako ne postoji program koalicione vladavine ne dolazi do raspada parlamentarne većine i prijevremenih izbora. U mandatu 2006–2010. također nije došlo do formiranja stabilne većine, kao ni u aktuelnom mandatu 2010–2014. Direktna posljedica toga jeste trend opadajuće efikasnosti u donošenju zakona, pa se s pravom postavlja pitanje da li su parlamentarni zastupnici izabrani da odbijaju zakone i na koji način vladajuće elite nose odgovornost za to?

Tabela: Političke stranke prema broju osvojenih mandata u periodu 1996–2014

Politička stranka	1996-1998	1998-2000	2000-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	Ukupno
1. SDA	19	17*	8	10	9	7	70
2. SDS	9	4	6	5	3	4	31
3. HDZ BiH	8	6	5	5*	3	3	30
4. SDP	2*	4	8	4	5	8	31
5. SBiH	-	-	4	5	8	2	19
6. SNSD	-	-	1*	3	7	8	20
7. PDP	-	-	2	2	1	1	6
8. DNZ	-	1	1	1	1	1	5

\*izborne koalicije

Izvor: Parlamentarna skupština BiH (2012)

## 7. ZAKLJUČAK

U reprezentativnoj demokraciji pitanje uspostave odgovarajućeg odnosa između biračkog tijela i poslanika jedno je od najstarijih i najčešće preispitivanih koncepata. Polazeći od mandatne teorije ranih demokratskih teoretičara kao što su J. Lilburne i J. J. Rousseau (Ranney 1996: 249) prema kojoj poslanici isključivo trebaju registrovati želje i interese širokih masa u čije ime su izabrani i koje bi trebalo da zastupaju, te shodno tome i oblikovati politiku, suprotstavlja se teorija neovisnosti (E. Burke) prema kojoj je stvar političkog odlučivanja vezana za mjesto i okolnosti, pa zastupnici prema tome trebaju biti neovisni u odlukama radeći u najboljem interesu za svoje biračko tijelo (Ranney 1996: 250). Obje teorije su relevantne u modernim političkim sistemima, pokušavajući odgovoriti na pitanje o prirodi odnosa između birača i njihovih legalnih predstavnika te o stepenu legitimiteta (odnos prema autoritetu, inkluzija, socijalni dijalog) kojeg zastupnici imaju u predstavljanju interesa birača.

Pred opšte izbore 2006. godine oko pola miliona građana iz BiH potpisalo je Građansku platformu, u kojoj su navedena očekivanja građana od parlamentaraca u izbornom mandatu 2006–2010. Prema izvještaju Centara civilnih inicijativa za ovaj mandatni period, oko 54,5% svih usvojenih zakona u ovom periodu bilo je povezano sa zahtjevima iz Građanske platforme, što predstavlja jedan od pozitivnih segmenata u radu ovog saziva i rezultat je kontinuiranog javnog pritiska na rad zastupnika. (CCI 2010: 9) S obzirom na činjenicu da je institucija Ureda visokog predstavnika u BiH u zadnja dva saziva PS BiH značajno smanjila intervencije u smislu nametanja odluka i prepustila bh. vlastima da međusobno usaglase osnovne pravce budućeg razvoja zemlje i provedu reformske procese neophodne za euroatlantske integracije, u odsustvu ovakve jedne institucije neizostavno će u budućnosti rasti pritisak javnosti i građana za poboljšanjem životnog standarda. To bi trebalo donijeti pozitivne promjene u radu PS BiH kao i veću odgovornost bh. političara u smislu ispunjenja predizbornih obećanja i poboljšanja uslova života svih građana, a ne samo jednog dijela njih. Pored toga, da bi se adekvatno zastupali i artikulirali opšti interesi svih građana Bosne i Hercegovine, neophodno je da se reprezentativna priroda Predstavničkog doma promijeni kako bi ovaj dom predstavljao interese građana na saveznom (državnom) nivou, a ne da predstavlja entitetske interese, jer već postoje entitetska zastupnička tijela kao i Dom naroda koji štiti vitalni nacionalni interes tri konstitutivna naroda. Politička fragmentacija će u tom smislu i dalje biti veliki izazov za ovakvu organizaciju državnog predstavničkog tijela, sve dok se na premisama političke kooperacije i inkluzivnosti ne unaprijede

ustavne odgovornosti poslanika vezano za zastupanje opštih interesa građana i garancije njihovih prava i sloboda.

## LITERATURA

- Arnautović, Suad (1996). *Izbori u BiH 1990. – analiza izbornog procesa*. Sarajevo: Promocult;
- Agencija za statistiku BiH (2011). *Demografija 2010*, Tematski bilten TB02. Dostupno na: [http://www.bhas.ba/tematskibilteni/DEM\\_2010\\_001\\_01-bh.pdf](http://www.bhas.ba/tematskibilteni/DEM_2010_001_01-bh.pdf);
- Banović, Damir i Gavrić, Saša (2010). *Ustavna reforma u Bosni i Hercegovini*. Zagreb: Politička misao;
- Bill, James A. and Hardgrave, Robert L. Jr. (1973). *Comparative politics: The Quest for theory*. Columbia: A Bell & Howell Company;
- Centar za humanu politiku (2006). *Predizborna obećanja i rezultati vršenja vlasti (verzija za informativne medije)*. Doboj: Centar za humanu politiku;
- Centri civilnih inicijativa (2012). *Godišnje izvješće o monitoringu rada PS BiH za period 01.01.–31.12.2011*. Dostupno na: <http://www.cci.ba/monitoring/1/7/1.html>;
- Centri civilnih inicijativa (2010). *Mandatno izvješće o monitoringu rada PS BiH za period 01.11.2006.–01.09.2010. godine*. Dostupno na: <http://www.cci.ba/monitoring/1/7/1.html>;
- Čulinović, Ferdo (1961). *Jugoslavija između 2 rata (II)*. Zagreb: JAZU;
- Dahl, Robert (1997). *Poliarhija: participacija i opozicija*. Beograd: Filip Višnjić;
- Dodig, Radoslav (2004). *Bosanskohercegovački panoptikum 1990. iz hrvatskog kuta*, Status magazin za političku kulturu i socijalna pitanja br. 3;
- Doznajemo, online magazin (2012). *Amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine (Aprilski paket ustavnih promjena)*. Dostupno na: [http://doznajemo.com/wp-content/uploads/2012/05/Aprilski\\_paket1.pdf](http://doznajemo.com/wp-content/uploads/2012/05/Aprilski_paket1.pdf)
- Fink Hafner, Danica i Pejanović, Mirko ur. (2006). *Zbornik: Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini*. Sarajevo/ Ljubljana: Promocult;
- Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija). *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika*. Dostupno na: [www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.pdf);
- Habermas, Juergen (1998). *Postnacionalna konstelacija-politički eseji*. Frankfurt a. M: Suhrkamp;
- Hartwig, Matthias (2007). *Mišljenje o nacrtu izmjena Ustava BiH*. Heidelberg: Max-Planck institut za strano javno i međunarodno pravo;
- Ibrahimagić, Omer (2005). *Državno uređenje Bosne i Hercegovine*. Lukavac: Mimnes;
- Izborni zakon BiH, Službeni list Bosne i Hercegovine br. 23/01;
- Juzbašić, Dževad (1999). *Nacionalno-politički odnosi u Bosanskohercegovačkom saboru i jezičko pitanje 1910.-1914*. Sarajevo: ANU BiH;
- Lijphart, Arend (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press;

- Kuzmanović, Rajko (1999). *Ustavno pravo*. Banja Luka: Pravni fakultet;
- Kuzmanović, Rajko (2004). *Eseji o ustavnosti i državnosti*. Banja Luka: Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Banja Luci;
- Matković, Hrvoje (2003). *Povijest Jugoslavije 1918.- 1991.- 2003*. Zagreb: Naklada Pavičić;
- Nacrt Ustava Narodne Republike Bosne i Hercegovine, Sarajevski dnevnik br. 429, godina II, Sarajevo, 15. 11. 1946;
- Papadopoulos, Yannis (2000). *Governance, Coordination and Legitimacy in Public Policies*, International Journal of Urban and Regional Research Vol. 24.1;
- Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/default.aspx?id=32309&langTag=bs-BA&pril=b>;
- Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/default.aspx?id=18782&langTag=bs-BA&pril=b>;
- Pregled zakona Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/Archive.aspx?langTag=bs-BA&pril=b>;
- Poslovnik o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <http://www.predsjeđnistvobih.ba/nadl/1/?cid=5,2,1>;
- Purivatra, Atif (1968). *Formiranje Jugoslovenske muslimanske organizacije i njen razvoj do prevazilaženja krize početkom 1922. godine* u: Istorija XX veka – Zbornik radova IX. Beograd: Institut društvenih nauka;
- Ranney, Austin (1996). *Governing, an Introduction to Political Science*. New Jersey: Prentice-Hall;
- Radušić, Edin et al. (2010). *Monografija Parlamentarne skupštine BiH*. Sarajevo: PS BiH;
- Sadiković, Ćazim (2004). *Politički sistemi*. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu;
- Simmons, John. A. (1993). *On the edge of anarchy*. New Jersey: Princeton University Press;
- Šehić, Nusret (1985). *Počeci formiranja građanskih političkih stranaka u Bosni i Hercegovini nakon stvaranja Kraljevine SH* u: Prilozi Instituta za istoriju, XX. Sarajevo: Institut za istoriju;
- Trnka, Kasim et al. (2009). *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer;
- Ustav Bosne i Hercegovine. Dostupno na: [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf)
- Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list SFRJ br. 9/1974;
- Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, Službeni list SR BiH br. 4/74;

Vasić, Mirosljub (1991). *Parlamentarni izbori i KPJ u Jugoslaviji 1929-1941. godine* u: Vojnoistorijski glasnik br. 2, XLII;

Poslovnik o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Dostupno na: [http://www.vijeceministara.gov.ba/pdf\\_doc/Default.aspx?id=8096](http://www.vijeceministara.gov.ba/pdf_doc/Default.aspx?id=8096).





Enis Omerović

## PARLAMENTI ENTITETA U BOSNI I HERCEGOVINI

*Rad obrađuje parlamente entiteta u Bosni i Hercegovini. U tu svrhu autor razrađuje nadležnosti entiteta te zakonodavnu vlast u entitetima prije pristupanja utvrđivanju opsega nadležnosti entitetskih zakonodavnih tijela i njihove strukture i organizacije. Kako je najvažnija djelatnost i funkcija parlamenta zakonodavni postupak, u tu svrhu, autor proučava zakonodavni postupak entitetskih parlamenata kao posebnu znanstvenu cjelinu. Izbor, prava i dužnosti poslanika i delegata je, također, izazvalo autorovu znanstvenu eksplikaciju. Posljednje poglavlje rada tiče se odnosa zakonodavnih tijela u Bosni i Hercegovini, u kojem se poglavito obrađuje formalna povezanost kantonalnih, entitetskih i državnog parlamenta. Autor zaključuje da su entitetski parlamenti dobro institucionalno strukturirani. Ustavnopravni status i položaj entiteta nalaže da entitetski parlamenti ne ostvaruju ustavnu i parlamentarnu uzajamnost. Entitetske parlamentarne diobe autor uočava u činjenici da iako zakonodavnu vlast na razini Republike Srpske vrše i Narodna Skupština i Vijeće naroda, potonje tijelo unutar zakonodavne nadležnosti raspravlja o zakonu ukoliko se radi o pitanju od vitalnog nacionalnog interesa, što ga čini intervenirajućim „domom“. Također, delegate u Dom naroda Parlamenta Federacije biraju kantonalne skupštine,*

*dok Vijeće naroda svoj saziv dobija odlukom poslanika Narodne skupštine. Entitetska razlika postoji i u izboru delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Autor stoga dokazuje asimetrični federalizam u Bosni i Hercegovini, zbog prisutnosti nesimetričnih rješenja u entitetskim zakonodavnim tijelima.*

*Ključne riječi: entitet, Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska, zakonodavno tijelo, Parlament Federacije, Predstavnički dom, Dom naroda, Narodna skupština Republike Srpske, Vijeće naroda, zakonodavni postupak, asimetrični federalizam.*

## 1. UVOD

Parlamenti (predstavnička ili zakonodavna tijela) Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija BiH) i Republike Srpske obrazuju/predstavljaju posrednu ili neizravnu predstavničku vladavinu, koji zajedno s Parlamentarnom skupštinom Bosne i Hercegovine, deset kantonalnih skupština i Skupštinom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine čine parlamentarni sistem Bosne i Hercegovine. Entitetski parlamenti imaju svoje karakterističnosti i specifičnosti, koje se posebno ističu u pogledu ustavnopravnog statusa i položaja; nadležnosti i funkcija (koje se vezuju s nadležnošću entiteta kao federalnih jedinica); strukture i organizacije; te prava, obaveza i načina izbora poslanika i delegata.

Teoretski i praktični značaj izučavanja teme leži u činjenici da su se entitetski ustavi više puta mijenjali i dopunjavali, pa time i nadležnost, struktura i organizacija entitetskih zakonodavnih tijela, tako da je znanstveno nužno uvijek iznova istražiti i predočiti potpunu i cjelovitu analizu svih onih pitanja koja su obuhvaćena poglavljima ovog rada. Značaj teme je inherentan općoj hipotezi rada: Bosna i Hercegovina, u smislu entitetskih parlamenata, predstavlja asimetričnu federaciju. Cilj rada je dokazati da su Parlament Federacije BiH i Narodna skupština i Vijeće naroda Republike Srpske organizirani asimetrično. U pogledu zakonodavnih tijela, asimetričnost se najviše očituje u nadležnosti i strukturi gornjeg doma (Doma naroda) Parlamenta Federacije i Vijeća naroda u Republici Srpskoj.

U pogledu teoretskog i metodološkog okvira, osnovnu i supsidijarne teme rada istražujemo pomoću pravne teorije i pravne dogmatike. U smislu metoda pravne nauke, koristimo pretraživanje primarnih i sekundarnih izvora, njihovu sistematizaciju i tumačenje, analizu pojmova u teoriji prava, kao i analizu problemskih pitanja u praksi. No, svakako jedna od glavnih metoda rada je komparativna, upoređujući pravne i političke dokumente oba entiteta u Bosni i Hercegovini.

## 2. USTAVNI STATUS I NADLEŽNOST ENTITETA U POLITIČKOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE

Status federalnih jedinica unutar federacije određuju dva osnovna principa: princip jednakosti i princip ravnopravnosti. Iz ovoga slijedi da sve federalne jedinice načelno imaju jednak status, odnosno položaj u federaciji. Tako, bez obzira na faktičke razlike između federalnih jedinica (veličina, broj stanovnika, gustina naseljenosti, teritorijalni položaj, prirodne karakteristike, ekonomska razvijenost) one su ravnopravne. Pravna ravnopravnost se očituje u činjenici da postoje jednake pravne mogućnosti da svaka federalna jedinica jednako sudjeluje u odlučivanju u federaciji i upravljanju federalnim poslovima (Pajvančić, 2008: 365). Iz prethodnoga proizlazi pravo federalnih jedinica na samoorganiziranje u smislu da federalna jedinica ima pravo propisivati i regulirati diobu, organizaciju i strukturu vlasti u federalnoj jedinici.

Federacija BiH i Republika Srpska, kao ravnopravni entiteti, posjeduju temelje ustavnog uređenja: višestranački sistem, parlamentarnu demokraciju, podjelu vlasti i slobodne (opće i lokalne) izbore. Entiteti imaju svoj ustav, a time i pravo na samoorganiziranje. Proces samoorganiziranja je takav da se moraju poštivati osnovni principi Ustava Bosne i Hercegovine, te je sam proces ograničen obavezom da entitetski ustavi i ukupan pravni poredak entiteta moraju biti u skladu s državnim Ustavom.<sup>50</sup> Vlast(i) entiteta

---

50 Prema čl. III (3) (b) Ustava Bosne i Hercegovine „entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage [...] ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne.“ Prema čl. XII (2) Ustava Bosne i Hercegovine „u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu ovog Ustava, entiteti će amandmanskim postupkom izmijeniti svoje ustave da bi se osigurala saglasnost s ovim Ustavom [...]“ Međutim, entiteti nisu bili agilni i ekspeditivni u izmjenama i dopunama svojih ustava, odnosno njihovom usklađivanju s Ustavom Bosne i Hercegovine. Ovu tvrdnju ilustrira činjenica da sve do odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda iz 2000. i intervencije visokog predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: visoki predstavnik, Ured visokog predstavnika) iz 2002. entiteti nisu konsekventno proveli princip konstitutivnosti sva tri naroda (Bošnjaci, Srbi i Hrvati) na svojoj teritoriji

izvorno proizlaze iz: 1) suverenosti građana; 2) konstitutivnosti Bošnjaka, Srba i Hrvata; i 3) položaja pripadnika Ostalih (Trnka, 2006: 177).

„Neovisno od činjenice da Ustav Bosne i Hercegovine eksplicitno ne specificira zajedničku nadležnost Bosne i Hercegovine i entiteta,“ (Begić, 1997: 300) ustavne odredbe ipak predviđaju zajedničku odgovornost države i njezinih entiteta u određenim oblastima. Radi se o osiguravanju međunarodno priznatih ljudskih prava i sloboda, prihvatanju međunarodnih standarda, odnosno da i entitetski ustavi i sva ostala opća pravna akta entiteta moraju biti kompatibilni s međunarodnim standardima, usvajajući i poštivajući međunarodna načela; nediskriminacija za sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine, prava izbjeglih i raseljenih osoba, saradnja s međunarodnim institucijama, uključujući i Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju (ICTY); pitanje državljanstva, s tim što entitetsko državljanstvo nema međunarodnopravne konsekvence, te zajedničko ispunjavanje međunarodnih finansijskih obaveza Bosne i Hercegovine.

U pogledu nadležnosti, prema odredbama državnog Ustava, „sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine<sup>51</sup> pripadaju entitetima“ (čl. III (3) (a) Ustava Bosne i Hercegovine), te se u tu svrhu u čl. III (4) Ustava Bosne i Hercegovine predviđa podsticanje međuentitetske koordinacije u stvarima koje se ne nalaze u okviru nadležnosti Bosne i Hercegovine, „izuzev ako se u konkretnom slučaju jedan entitet tome usprotivi.“

Iako je čl. III (5) Ustava Bosne i Hercegovine stvorio pravni osnov i prostor za utemeljenje velikog broja institucija na državnoj razini, utvrđujemo da je država Bosna i Hercegovina „u periodu 1995–2003. imala znatno manje ovlasti“ (Penev, 2006: 93) u odnosu na entitete. S druge strane, entiteti su u predmetnom periodu imali znatno veće nadležnosti nego u posljednje vrijeme. S ovim u vezi, ističemo tačku (a), koja utvrđuje postojanje tri različita izvora „dodatnih“ nadležnosti u korist države: 1) u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; 2) u stvarima koje su predviđene u Aneksima 5–8 Općeg okvirnog sporazuma; 3) ili u stvarima koje su

---

(Trnka, 2006: 178). Entiteti nisu odgovorili obavezi da usklade svoje ustave s Ustavom Bosne i Hercegovine, niti su sami proveli pomenute odluke državnog Ustavnog suda. Zbog toga je, u tu svrhu, visoki predstavnik nametnuo veći broj amandmana na entitetske ustave (Trnka, 2006: 178–179).

51 Tako prema čl. III (1) sljedeća pitanja su u nadležnosti države Bosne i Hercegovine: a) vanjska politika; b) vanjskotrgovinska politika; c) carinska politika; d) monetarna politika; e) finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine; f) politika i reguliranje pitanja imigracije, izbjeglica i azila; g) provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose s Interpolom; h) uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava; i) reguliranje međuentitetskog transporta; j) kontrola zračnog prometa.

potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine.

Do danas entiteti su sklopili dva sporazuma u skladu s prethodnom ustavnom odredbom,<sup>52</sup> koji se odnose na oblast indirektnog oporezivanja i jedinstvenih državnih oružanih snaga<sup>53</sup> (Steiner/Ademović, 2010: 546). U vezi treće vrste izvora državne nadležnosti, a u smislu čl. III (5) (a) Ustava Bosne i Hercegovine, država je formirala nove institucije.<sup>54</sup>

Amandmanom XXVIII na Ustav Federacije BiH<sup>55</sup> od 19. aprila 2002. Federacija BiH definirana je na slijedeći način „(1) Federacija Bosne i Hercegovine je jedan od dva entiteta države Bosne i Hercegovine i ima svu vlast, nadležnosti i odgovornosti koje Ustavom Bosne i Hercegovine nisu date u isključivu nadležnost institucija Bosne i Hercegovine” (Odluka visokog predstavnika Wolfganga Petritscha, br. 149/02).

Prema izvornom entitetskom Ustavu, Federacija BiH je bila nadležna za: „a) vođenje vanjskih poslova; b) organiziranje i vođenje odbrane Federacije i zaštita njenih granica, uključujući ustanovljene zajedničke komande armijskih snaga Federacije, nadzor nad vojnom proizvodnjom i zaključivanje vojnih sporazuma; c) državljanstvo; d) utvrđivanje ekonomske politike,

52 No, mogu li entiteti vratiti nadležnost koju su već prenijeli na državu? Može li se jedan od entiteta unilateralno povući iz odnosnih sporazuma? Naišli smo na mišljenje da iako Ustav Bosne i Hercegovine dozvoljava pravo entitetima da prenesu nadležnosti na državu, istovremeno ne postoji odredba Ustava Bosne i Hercegovine koja odobrava prijenos nadležnosti (ili vraćanje jednom prenesene nadležnosti) s države na entitete. Dakle, „jednom prenesene, nadležnosti ne mogu biti vraćene entitetima” (Steiner/Ademović, 2010: 555). Nadalje, unilateralno (entitetsko) povlačenje nadležnosti je protuustavno, uzimajući u obzir prevashodno konsenzualnu osnovu za prijenos nadležnosti (Steiner/Ademović, 2010: 555).

53 Sporazum između Federacije BiH i Republike Srpske o prenosu nadležnosti u oblasti odbrane (“Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 4/06).

54 Na temelju ovog pravnog osnova, došlo je do utemeljenja Državne granične službe, odnosno Granične policije Bosne i Hercegovine, odnosno do osnivanja novog pravosudnog organa na razini Bosne i Hercegovine, koji ima nadležnost suditi krivičnim djelima propisanim krivičnim zakonodavstvom na državnoj razini i da rješava upravne predmete koji proizlaze iz aktivnosti upravnih organa države (Steiner/Ademović, 2010: 558–559). Dakle, Bosna i Hercegovina je imala ustavno pravo uspostaviti novi sudski organ (Sud i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine).

Sporazum o osnivanju Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine postignut je na temelju čl. III (5) (b) Ustava Bosne i Hercegovine, koji predviđa pregovore entiteta s ciljem uključivanja i drugih pitanja u nadležnost države. Prema čl. 1. Sporazuma, zaključuje se da su se entiteti sporazumjeli da prenesu relevantne nadležnosti na državu (Odluka o odobravanju Sporazuma o prenosu određenih nadležnosti entiteta kroz utemeljenje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH”, br. 16/04 i „Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 24/04)).

55 Do 2012. Ustav Federacije BiH dopunjen je s 109 amandmana. Posljednji amandman na Ustav Federacije BiH donešen je 30. decembra 2008. ([http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o\\_parlamentu/ustavfbih.html](http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html), 14. juni 2012).

uključujući planiranje i obnovu i politiku korišćenja zemljišta na federalnom nivou; e) uređivanje trgovine, uključujući carine, međunarodnu trgovinu i finansije, trgovinu unutar Federacije, prava industrijskog vlasništva, standardizaciju proizvoda, papire od vrijednosti i komunikacije; f) uređivanje finansija i finansijskih institucija, uključujući uspostavljanje i kontrolu monetne Federacije, utvrđivanje monetarne i fiskalne politike, i osnivanje centralne banke; g) suzbijanje međunarodnog i međukantonalnog kriminala, posebno terorizma, neovlašćene trgovine drogom i organiziranog kriminala kao i saradnju sa Interpolom; h) dodjela elektronskih frekvencija za radio, televiziju i za ostale potrebe; i) utvrđivanje energetske politike, uključujući raspodjelu između kantona i osiguranje i održavanje potrebne infrastrukture; i j) finansiranje djelatnosti federalnih vlasti i ustanova i institucija koje federalne vlasti osnivaju oporezivanjem, zaduživanjem ili na druge načine“ (Dio III, čl. 1. Ustava Federacije BiH). Amandmanima na Ustav, te kroz sistem prijenosa nadležnosti na državu, ovaj entitet nema više nadležnost u oblasti vanjskih poslova, odbrane, vanjske trgovine, carinske i monetarne politike, centralne banke, elektronskih frekvencija.

Sljedećim članom Ustava propisana je konkurentna nadležnost između Federacije BiH i kantona. Ova nadležnost ostvaruje se u oblastima ljudskih prava, zdravstva, politike zaštite čovjekove okoline, komunikacijske i transportne infrastrukture, socijalne politike, turizma, korištenja prirodnih bogatstava.

Nadležnosti Republike Srpske su ustavnim amandmanima mijenjanje više puta. Navodimo čl. 68. iz odjeljka IV (Prava i dužnosti Republike). Naznačeni član zamijenjen je Amandmanom XXXII, koji glasi: „Republika uređuje i osigurava: 1) integritet, ustavni poredak i teritorijalnu cjelovitost Republike: U podtački 1) Amandmana XXXII riječi: „suverenost, neovisnost“ zamijenjene su riječima: „integritet, ustavni poredak“ (tačka 1. Amandmana LVIII); 2) *odbranu*<sup>56</sup> sigurnost; Tačka 3. čl. 68. zamijenjena je Amandmanom CVI, koji glasi: „mjere iz svoje ovlasti za slučaj ratnog stanja i izvanrednog stanja koje proglašaju institucije Bosne i Hercegovine, kao i mjere za slučaj izvanrednog stanja koje proglašaju institucije Republike Srpske. Odredbe tačke 3. ovog člana se ne odnose na upotrebu vojske i druge mjere iz ovlasti institucija Bosne i Hercegovine“; 4) ustavnost i zakonitost; 5) ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda; 6) vlasničke i obligacijske odnose i zaštitu svih oblika vlasništva, pravni položaj preduzeća i drugih organizacija, njihovih udruženja i komora, ekonomske odnose s inozemstvom, koji nisu preneseni na institucije Bosne i Hercegovine, tržište i planiranje; U podtački 6) Amandmana XXXII iza riječi: „ekonomske odnose s inozemstvom“ dodane su riječi: „koji nisu preneseni na institucije Bosne

---

56 Amandmanom CXV na Ustav Republike Srpske od 28. decembra 2005. dolazi do brisanja riječi „odbranu i“. Kurziv autora.



i Hercegovine" (tačka 2. Amandmana LVIII); 7) bankarski i porezni sistem; U podtački 7) Amandmana XXXII riječi: "monetarni", "devizni" i "carinski" se brišu (tačka 3. Amandmana LVIII); 8) osnovne ciljeve i smjerove ekonomskog, znanstvenog, tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja, razvoja poljogospodarstva i sela, upotreba prostora, politiku i mjere za usmjeravanje razvoja i robne pričuve; 9) kontrolu zakonitosti raspolaganja sredstvima pravnih osoba i prikupljanje statističkih i drugih podataka od općeg interesa; 10) organizaciju, ovlasti i rad državnih organa; 11) sistem javnih službi; 12) radne odnose, zaštitu na radu, zapošljavanje, socijalno osiguranje i druge oblike socijalne skrbi, zdravstvo, boračku i invalidsku zaštitu, brigu o djeci i mladima, obrazovanje, kulturu i zaštitu kulturnih dobara, tjelesnu kulturu; 13) zaštitu životne sredine; 14) sistem javnog informiranja; 15) međunarodnu saradnju, osim one koja je prenesena institucijama Bosne i Hercegovine. U podtački 15) Amandmana XXXII dodane su riječi: „osim one koja je prenesena institucijama Bosne i Hercegovine" (tačka 4. Amandmana LVIII). Tačka 16. čl. 68. brisana je Amandmanom LXXV; 17) finansiranje ostvarivanja prava i dužnosti Republike; 18) druge odnose od interesa za Republiku, u skladu s Ustavom" (Usp. Kuzmanović, 2002: 595–596; ustavi Bosne i Hercegovine, Federacije BiH, Republike Srpske, kantona Federacije BiH s amandmanima, 1998: 190–191).

Opća pretpostavka nadležnosti u svim prethodno navedenim oblastima je u korist republičkih (entitetskih) organa, što znači da ovi organi na entitetskoj razini utvrđuju politiku, donose i izvršavaju zakone, druge propise i opće akte i vrše zaštitu ustavnosti i zakonitosti. No, postoji i pravo Republike Srpske da organima i organizacijama u općinama bude povjerenno izvršavanje zakona i drugih propisa iz okvira prava i dužnosti Republike Srpske (Fira, 2002: 131). Dakako, sve nabrojane nadležnosti Republike Srpske moraju se izvršavati tako da ne budu u suprotnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine, a naročito da ne narušavaju suverenitet i integritet Bosne i Hercegovine (Kuzmanović, 2002: 338). Također, na temelju čl. III 3. b) Ustava BiH, entiteti (kroz svoje institucije) i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati Ustava BiH. Primjećujemo da je Ustav BiH nadređen entitetskim ustavima poglavito jer Ustav BiH stavlja van snage ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne. Također, entiteti i sve njihove administrativne jedinice moraju se u potpunosti pridržavati odluka institucija BiH. Prema istom članu, opći principi međunarodnog prava sastavni su dio pravnog poretka entiteta.

Raspodjela nadležnosti između države i entiteta izvršena je i dijelom da bi se izvršilo jačanje države u odnosu na entitete, koji su imali značajne državne ovlasti, pa čak i ovlasti međunarodnopravnog karaktera, dakle, ovlasti koje nadilaze ili prevazilaze „dozvoljene“ ovlasti federalnih jedinica u federalnoj državi. Zapravo, izvršeno je uravnoteženje strukture entiteta,

koji je za svoj osnov imao Ustav BiH (Begić, 1997: 324). U tom smislu, postoji supremacija Ustava BiH nad entitetskim i kantonalnim ustavima, te statutom Brčko distrikta BiH. Kod konkurentne nadležnosti države i entiteta, Parlamentarna skupština BiH (kao državno legislativno tijelo) usvaja najčešće okvirne ili osnovne zakone koji reguliraju samo osnovna pitanja (načela, osnove, principi) u određenoj oblasti, a zakoni koje donose federalne jedinice konkretiziraju i bliže reguliraju materiju koja je načelno regulirana federalnim zakonom (u općem smislu: Pajvančić, 2008: 363).

### 3. ZAKONODAVNA VLAST NA ENTITETSKOJ RAZINI

Zakonodavnu vlast na entitetskoj razini vrše predstavnička tijela građana, odnosno naroda, koji imaju različite nazive: u Federaciji BiH to je Parlament Federacije (bez oznake države BiH u nazivu, slijedeći odredbe Ustava Federacije BiH), a u Republici Srpskoj – Narodna skupština i Vijeće naroda. Parlament Federacije ima dvodomnu strukturu, a Republika Srpska dvije zakonodavne institucije. U pogledu oblika dvodomnosti, u Parlamentu Federacije prisutna je ravnopravna dvodomnost, koju karakterizira podjednak kvalitet ovlaštenja „svakoga od parlamentarnih domova i jednaka prava učešća u odlučivanju“ (Pajvančić, 2008: 86). No, u Republici Srpskoj zakonodavna tijela nisu ravnopravna u ovom smislu.<sup>57</sup>

Ustav BiH ne predviđa ustavno uređenje i podjelu vlasti u entitetima. Ustav BiH isključivo u čl. III navodi nadležnosti i odnose između institucija BiH i entiteta, te u tom smislu naznačuje nadležnosti entiteta. Zakonodavna vlast na entitetskoj razini u BiH<sup>58</sup> određena je entitetskim ustavima, na način da je prihvaćena klasična trihotomija (trodioba) vlasti: legislativa, egzekutiva i judikatura, odnosno zakonodavna, izvršna i sudska vlast. Legislativno tijelo vlasti (parlament) reprezentira građane (Pajvančić, 2008: 19). S tim u vezi, većina ustava u svijetu izričito propisuje nositelja (titulara) suverenite-

---

57 Ova distinkcija primjećuje se i u terminološkim okvirima. Poslanik na razini Federacije BiH je član Parlamenta Federacije, a u Republici Srpskoj, narodni poslanik je član Narodne skupštine, a delegat Vijeća naroda.

58 Prvi opći izbori (inter alia i za Predstavnički dom Parlamenta Federacije i Narodnu Skupštinu Republike Srpske) u Bosni i Hercegovini nakon međunarodnog oružanog sukoba provedeni su, prema odredbama Sporazuma o izborima (Aneks 3. Dejtonskog mirovnog sporazuma). Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju (OSCE) na temelju čl. II Aneksa 3. imala je ulogu da usvoji i uspostavi program izbora za Bosnu i Hercegovinu, da vrši nadzor nad provođenjem izbora u saradnji s drugim međunarodnim organizacijama koje OSCE smatra neophodnim, da uspostavi privremenu izbornu komisiju. Danas, opće (i lokalne) izbore u Bosni i Hercegovini u potpunosti samostalno provodi Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (CIK).

ta (Pobrić, 2000: 106). U građanskim demokracijama to je narod, odnosno građani<sup>59</sup> (državljeni) kao jedini i izvorni nositelj suverenosti (Trnka, 2000: 53).<sup>60</sup> Međutim, u Bosni i Hercegovini, državni Ustav ne sadržava odredbu o narodnom (građanskom) suverenitetu, odnosno o suverenitetu koji narod(i) ili građani države prenose na demokratski izabrane predstavnike u državnom i entitetskim (te kantonalnim skupštinama i Skupštini Brčko distrikta BiH) parlamentima, čime državnoj vlasti daju neophodan legitimitet. Isključivo na ovakav način ostvaruje se ograničenje državne vlasti i demokratski nadzor nad njom, što opet čini osnovu „konstitucionalizma kao osnovne tekovine modernog demokratskog razvoja“ (Trnka, 2000: 53). Primjećujemo tako da u entitetima Bosne i Hercegovine ima više titulara suvereniteta kojih čine konstitutivni narodi, pripadnici Ostalih (uključujući i nacionalno neopredijeljene) i građani entiteta.

Zakonodavnu vlast u Federaciji BiH vrši Predstavnički dom i Dom naroda (Amandman XXXI na Ustav Federacije BiH od 19. aprila 2002).<sup>61</sup> Prvi (donji dom) izražava suverenitet i jednakost građana, a drugi (gornji dom) konstitutivnost Bošnjaka, Hrvata i Srba i punu ravnopravnost pripadnika ostalih naroda (Trnka, 2006: 209). Oba doma čine jedno legislativno tijelo na razini Federacije BiH – Parlament Federacije, koji vrši ustavotvornu, zakonodavnu, budžetsku i druge funkcije predstavničkog tijela u skladu s Ustavom Federacije BiH. U Parlamentu su predstavljeni interesi, prije svih, konstitutivnih naroda, a zatim i Ostalih (što čini Ustav Federacije BiH diskriminatornim). I konstitutivni narodi i Ostali čine građane Federacije BiH. Međutim, to se ne može shvatiti iz Amandmana XXVIII na Ustav Federacije BiH, čl. (2) u kojem stoji: „Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi, zajedno s Ostalima, i građani Federacije Bosne i Hercegovine, ravnopravno uređuju Federaciju Bosne i Hercegovine [...]“. Građanska dimenzija je, zaključuje Trnka, izvedena u ustavnom uređenju BiH kao posljedica prihvatanja međunarodnih standarda ljudskih prava i fundamentalnih sloboda.

Zakonodavnu vlast u Republici Srpskoj, na temelju čl. 69. Ustava Republike Srpske, vršila je isključivo Narodna skupština, koja je imala jednodomnu strukturu. Narodna skupština obavljajući normativne, kontrolne, regulatorne i izborne funkcije iz svoje nadležnosti bila je i ostala centralna

---

59 Najkorektnije je da odredbe ustava odrede da su nositelji suvereniteta građani (Pobrić, 2000: 107).

60 Nerijetko se u zapadnoevropskim jednonacionalnim državama u ovom pogledu narod i nacija poistovjećuju (Trnka, 2000: 53).

61 Prvi saziv Parlamenta Federacije izabran je tek na septembarskim izborima 1996, dakle dvije i po godine po formiranju Federacije BiH, tj. po donošenju Ustava u kojem je instituirana (Lejlić, 1999: 142).

institucija parlamentarnog uređenja Republike Srpske.<sup>62</sup> Usvajanjem Amandmana LXXVI utemeljeno je Vijeće naroda Republike Srpske,<sup>63</sup> zakonodavno tijelo koje je osnovano kao posljedica izvršenja odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda iz 2000. Znanstveno ne stoji tvrdnja da je Vijeće naroda gornji dom entitetskog parlamenta, odnosno da predstavlja skupštinski dom. Stoga, u Republici Srpskoj, formalnopravno, imamo dva (odvojena) zakonodavna tijela. Vijeće naroda svoju zakonodavnu vlast vrši u cilju zaštite vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda. Ovaj organ ne učestvuje u postupku donošenja zakona, propisa i drugih akata s Narodnom skupštinom, nego vrši kontrolu ili nadzor izglasanih zakona, propisa i akata u Narodnoj skupštini, a radi utvrđivanja da li se izglasanim zakonom, propisom ili aktom ugrožavaju vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda.<sup>64</sup> S tim u vezi naznačujemo da Vijeće naroda ima „ograničeno“ pravo provođenja zakonodavnog postupka, i to samo u strogim, formalno određenim uvjetima, u kojem je i cilj tačno utvrđen, odnosno ograničen. Zaključujemo da se osnovna uloga Vijeća naroda u smislu zakonodavnog postupka može nazvati kontrolnom (nadzornom), intervenirajućom i korektivnom. Tako zakoni i drugi propisi Republike Srpske koje izglasa Narodna skupština, a koji se tiču pitanja vitalnog nacionalnog interesa bilo kojeg od konstitutivnih naroda, stupaju na pravnu snagu tek nakon usvajanja u identičnom tekstu u Vijeću naroda.<sup>65</sup>

---

62 <http://www.narodnaskupstinars.net/latn/?page=123>, 11. juni 2012.

63 Prvi saziv Vijeća naroda izabran je krajem 2002, a aktuelni treći saziv 23. decembra 2010.

64 [http://vijecenarodars.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=6&lang=sr-lat](http://vijecenarodars.net/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=6&lang=sr-lat), 11. juni 2012.

65 Problemsko pitanje leži u stvarnom odnosu Vijeća naroda naspram Narodne skupštine u pogledu mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Iz Republike Srpske mogu se čuti promišljanja da se ublaže mehanizmi kojima raspolaže Vijeće naroda, jer se pitanje vitalnog nacionalnog interesa na zakone usvojene u Narodnoj skupštini prečesto pokreće (razglasaj.ba/momir-malic-ublaziti-mehanizme-veta-kojima-raspolaze-vijece-naroda-rs-a/ od 8. januara 2012). Milorad Dodik, predsjednik Republike Srpske, govori o pokretanju inicijative za ukidanje Vijeća naroda jer se, institutom zaštite vitalnog nacionalnog interesa, odnosno zaštite kolektivnih prava jednog konstitutivnog naroda koči vršenje zakonodavne vlasti u Republici Srpskoj ([www.slobodnaevropa.org/content/republika\\_srpska\\_vijece\\_naroda/24302174.html](http://www.slobodnaevropa.org/content/republika_srpska_vijece_naroda/24302174.html) od 19. augusta 2011). Jedna od mogućnosti je izmjena entitetskog Ustava i određivanje Vijeću naroda drukčije uloge ili pooštavanje kriterija za korištenje mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa ili potpuno ukidanje predmetnog mehanizma ili potpuno ukidanje ovog tijela entitetske zakonodavne vlasti. No, pošto je institucija Vijeća naroda ustavna kategorija, time se njena ovlaštenja i nadležnosti mogu mijenjati isključivo ustavom, i. e. izmjenom i dopunom entitetskog Ustava. Prema tome, svaka izmjena entitetskog Ustava mora doći na Vijeće naroda, tako da je malo vjerovatno da niti jedan klub konstitutivnih naroda u tom slučaju neće pokrenuti mehanizam zaštite svoga vitalnog nacionalnog interesa. Ukidanje ili ograničavanje upotrebe ovog mehanizma otežava i činjenica što je odnosni mehanizam zaštićen načelom ravnopravnosti naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine,

## 4. (NORMATIVNA) NADLEŽNOST ENTITETSKIH PARLAMENATA

Najvažnija nadležnost jednog zakonodavnog tijela je svakako normativna nadležnost, koja se dijeli na formalnu i materijalnu. Formalna normativna nadležnost ogleda se u formi ili obliku dokumen(a)ta koji usvaja zakonodavno tijelo, a materijalna normativna nadležnost ogleda se u stvarnim (nekada i taksativnim) nadležnostima zakonodavnog tijela.

Parlament Federacije i Narodna skupština Republike Srpske stvaraju pravo na entitetskoj razini, usvajajući zakone u zakonodavnoj proceduri. O zakonima se uglavnom odlučuje na plenarnim zasjedanjima zakonodavnoga tijela. Pored toga što usvajaju nove zakonske tekstove i rješenja, oni su nadležni i za postupak izmjene/a i dopune/a zakona. Osim zakonodavne vlasti, entitetska zakonodavna tijela imaju i ustavotvornu vlast. Oni donose, usvajaju, mijenjaju i dopunjuju amandmanima entitetske ustave, što je neophodno za neometano funkcioniranje entiteta. Entitetska zakonodavna tijela usvajaju godišnje javne proračune (budžete) iz kojih se finansiraju entitetske institucije i svi izdaci iz isključive entitetske nadležnosti.

Pored općih pravnih akata, entitetska zakonodavna tijela donose i pojedinačne pravne akte, npr. odluke (o internom izboru svojih članova na određena mjesta u zakonodavnom tijelu) i zaključke. Zakonodavna tijela usvajaju i opće političke akte, kao što su deklaracije ili rezolucije, kojim izražavaju svoj opći stav ili mišljenje o određenom važnom pitanju. Također, svaki dom ima pravo donijeti sopstveni poslovnik o radu koji na detaljan i sistematičan način regulira njegov svakodnevni rad i najvažnije postupke i procedure, zatim pravilnike i programe rada. U konačnici, zakonodavno tijelo daje autentično tumačenje zakona ili drugog akta, kao i preporuke, kojima se izvršnoj vlasti predlažu mjere za rješavanje određenih pitanja, te druge odluke.

### 4.1. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine

Parlament Federacije, odnosno „Predstavnički dom ravnopravno s Domom naroda donosi: Ustav Federacije, zakone, budžet Federacije, završni račun budžeta Federacije, rezolucije, preporuke, odluke i zaključke, daje autentična tumačenja zakona ili drugog akta i utvrđuje prečišćeni tekst zakona ili drugog akta“ (čl. 146. st. 1. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije). „Predstavnički dom samostalno donosi poslovnik

---

koje je jedno od ključnih na kojima funkcionira država Bosna i Hercegovina, s obzirom da su do 2000/2002. Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj, odnosno Srbi u Federaciji BiH tretirani kao nacionalne manjine.

i deklaracije, kao i druge akte, u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, Ustavom Federacije i ovim Poslovníkom“ (čl. 146. st. 2. Poslovníka Predstavničkog doma).<sup>66</sup> „Dom naroda samostalno donosi poslovnik, deklaracije, rezolucije, preporuke, odluke, zaključke i druge akte u skladu s Ustavom Federacije i ovim Poslovníkom“ (čl. 138. st. 2. Poslovníka Doma naroda Parlamenta Federacije).<sup>67</sup> Ustav Federacije se mijenja ili dopunjuje ustavnim amandmanima, zakon se mijenja ili dopunjuje zakonom, a ostali opći akti, osim zaključka, odlukom. Zaključak se mijenja ili dopunjuje zaključkom, dok se autentično tumačenje ne može mijenjati ili dopunjavati (Čl. 147. Poslovníka Predstavničkog doma). Pravilo je da Dom naroda raspravlja o aktima (Ustav, zakon(i), budžet i autentično tumačenje zakona) nakon njihovog razmatranja u Predstavničkom domu (čl. 138. st. 4. Poslovníka Doma naroda). Da bi ustav ili zakon mogao stupiti na pravnu snagu, potrebno je da identičan tekst bude usvojen u oba doma Parlamenta (Glava IV A 4. čl. 17. Ustava Federacije BiH).

Današnje stvarne nadležnosti Parlamenta Federacije su sužene i restrukturirane s obzirom na prijenos određenih nadležnosti na državu Bosnu i Hercegovinu. Stvarne nadležnosti Parlamenta Federacije su: 1) ustavotvorna nadležnost; 2) zakonodavna nadležnost; 3) budžetska nadležnost; 4) izbori i imenovanja (predsjednika i potpredsjednika Federacije, potvrđivanje imenovanja Vlade Federacije, izbor funkcionera u domovima i članova radnih tijela); 5) razrješenje predsjednika i potpredsjednika Federacije; 6) izglasavanje nepovjerenja Vladi Federacije; 7) vođenje parlamentarne istrage; 8) kao i druge nadležnosti u skladu s Ustavom Federacije BiH. U druge nadležnosti, a na temelju Ustava Federacije BiH, spadaju: 1) ratifikacija (odobrenje) međunarodnih ugovora i sporazuma. Glava VII čl. 4. Ustava Federacije BiH (Poslovník Predstavničkog doma ne sadržava odredbe o ovom pitanju) navodi da je Parlament Federacije nadležan i za odlučivanje o međunarodnim odnosima, tj. *odobrava* međunarodne sporazume koje zaključuje predsjednik Federacije s državama i međunarodnim organizacijama, „uz prethodnu saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine osim sporazuma one vrste za koje Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine zakonom odluči da im nije potrebna takva saglasnost“ (Glava IV A 7. čl. 20. st. 1. h) Ustava Federacije BiH). Parlament Federacije daje *ovlaštenje* kantonima „da zaključuju sporazume s državama i međunarodnim organizacijama, uz

---

66 Predstavnički dom usvaja program rada na godišnjoj razini. U 2011. ovaj dom je realizirao 11 od 92 zakona iz programa rada. U 2012. odnos realiziranih i nerealiziranih zakona je 9 naspram 97 (prema: [www.vlastibih.com/2012/#](http://www.vlastibih.com/2012/#), 23. septembar 2012). Na temelju ovih podataka, produktivnost ovog doma u zakonodavnom postupku je nezadovoljavajuća.

67 Dom naroda također usvaja svoj program rada za svaku godinu. U 2011. ovaj dom je realizirao 22 od 90 zakona. U 2012. realizirano je 4 od 97 zakona. Dom naroda po produktivnosti prati Predstavnički dom. Supra note 17.



saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, osim za sporazume one vrste za koje Parlamentarna skupština zakonom odluči da im nije potrebna takva saglasnost“ (Glava IV A 7. čl. 20. st. 1. f); 2) imenovanje ombudsmena Federacije BiH. Prema Glavi II B 1. čl. 1. Ustava Federacije BiH postoje tri (3) ombudsmena koje imenuje Parlament Federacije. Po jedan ombudsman se imenuje iz svakog konstitutivnog naroda Bosne i Hercegovine. Ovo znači da Ostali nemaju pravo na svog ombudsmena<sup>68</sup>; 3) izbor sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i Ustavnog suda Federacije BiH. Na osnovu čl. VI 1. a) Ustava Bosne i Hercegovine, četiri člana Ustavnog suda Bosne i Hercegovine biraju poslanici u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije. Na osnovu Glave IV C 2. čl. 6. st. 1 b) Ustava Federacije BiH, za imenovanje svih devet sudija Ustavnog suda Federacije BiH potrebna je potvrda većine delegata Doma naroda koji su prisutni i glasaju. Čini nam se da je ovdje podijeljena nadležnost između dva doma. Predstavnički dom nadležan je za izbor sudija državnog Ustavnog suda, a Dom naroda za izbor sudija entitetskog Ustavnog suda; 4) potvrđivanje imenovanja dužnosnika drugih organa u skladu sa zakonom (čl. 129. Poslovnika o radu Doma naroda).

Gorenavedene nadležnosti Parlament Federacije ostvaruje ravnopravno u oba doma (osim naznačenih izuzetaka kod imenovanja i potvrđivanja imenovanja dužnosnika u državnim tijelima), što znači da je u Parlamentu Federacije prihvaćeno načelo potpune ravnopravnosti i jednakosti domova zakonodavnog tijela. Sve odluke, u općem smislu, donose se prostom većinom, odnosno većinom glasova od ukupnog broja poslanika u domu (verificiranih delegata), ako drukčije nije određeno Ustavom Federacije i poslovnicima domova (čl. 146. st. 3. Poslovnika Predstavničkog doma, čl. 138. st. 3. Poslovnika Doma naroda). Ustav Federacije se u Predstavničkom domu mijenja ili dopunjuje, odnosno predloženi amandman(i) na Ustav Federacije usvaja(ju) se dvotrećinskom ili kvalificiranom većinom (čl. 224. Poslovnika Predstavničkog doma), a u Domu naroda usvaja(ju) se prostom većinom, uključujući većinu bošnjačkih, većinu hrvatskih i većinu srpskih delegata (čl. 222. st. 1. Poslovnika Doma naroda).

---

68 Dana 28. februara 2012. poslanici Predstavničkog doma odobrili su Amandman CX na Ustav Federacije BiH, kojim se potpuno briše ustavna odrednica o entitetskom ombudsmenu. Predmetni amandman u Domu naroda još uvijek nije usvojen ([http://parlamentfbih.gov.ba/dom\\_naroda/bos/parlament/propisi/uprocuduri.htm](http://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/uprocuduri.htm), 9. juni 2012).

## 4.2. Narodna skupština i Vijeće naroda Republike Srpske

Shodno čl. 69. Ustava Republike Srpske, ustavotvornu i zakonodavnu vlast ostvaruje Narodna skupština. St. 2. čl. 69. dopunjen je tačkom 1. Amandmana LXXVI, koji glasi: „Zakonodavnu vlast će u Republici Srpskoj vršiti Narodna skupština i Vijeće naroda. Zakoni i drugi propisi koje izglasa Narodna skupština, a koji se tiču pitanja vitalnog nacionalnog interesa bilo kojeg od konstitutivnih naroda stupaju na snagu tek nakon usvajanja u Vijeću naroda.“ Ovo potvrđuje našu tvrdnju da Vijeće naroda nije ravnopravno Narodnoj skupštini kao što je to ostvareno u Federaciji BiH između donjeg i gornjeg doma Parlamenta Federacije. U Republici Srpskoj, Vijeće naroda je samo intervenirajući „dom“, u smislu da Narodna skupština o zakonima odlučuje kao „jednodomno tijelo“, dok se u Vijeću naroda, nakon što je Narodna skupština usvojila akt, može, prije njegovog objavljivanja, zahtijevati zaštita vitalnog nacionalnog interesa bilo kojeg konstitutivnog naroda (Trnka, 2006: 211).

Na temelju čl. 70. Ustava Republike Srpske, Narodna skupština (u pogledu stvarnih nadležnosti): 1) odlučuje o promjeni Ustava; 2) donosi zakone, druge propise i opće akte;<sup>69</sup> 3) donosi plan razvoja, prostorni plan, budžet i završni račun; 4. utvrđuje teritorijalnu organizaciju Republike; 5. raspisuje referendum u Republici; 6. bira, imenuje i razrješava funkcionere; 7. vrši kontrolu rada Vlade i drugih organa koji su joj odgovorni; 8. obavlja i druge poslove u skladu s Ustavom i zakonom. Čl. 70. dopunjen je Amandmanom LIX, u kojem se stipulira da Narodna skupština bira delegate iz Republike u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, te da ratificira sporazume koje Republika zaključi s državama i međunarodnim organizacijama uz pristanak Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. St. 3. čl. 70. zamijenjen je Amandmanom CVII u kojem stoji da „Narodna skupština, u skladu s Ustavom i zakonom, proglašava: Vanredno stanje za Republiku ili dio Republike u slučaju ugrožavanja sigurnosti, usljed elementarnih nepogoda (poplava, zemljotresa i požara), prirodnih katastrofa, epidemija, povreda ljudskih prava i sloboda i normalnog funkcionisanja ustavnih organa Republike.“

Na temelju čl. 182. Poslovnika Narodne skupštine, ovo zakonodavno tijelo, „pored Ustava, donosi zakone, prostorni plan, budžet, deklaracije, rezolucije, preporuke, odluke i zaključke i daje autentično tumačenje akata koje donosi.“ Prema čl. 79. st. 1. Poslovnika Vijeća naroda, ovo tijelo razmatra

---

69 Narodna skupština donosi i program rada za svaku godinu. U 2011. odnos realiziranih i nerealiziranih zakona bio je 65 naspram 101, dok je u 2012. taj odnos 15 od 79 planiranih zakona. Utvrdujemo da je rad Narodne skupštine u ovom smislu produktivniji od rada oba doma Parlamenta Federacije. Supra note 17, 18.



zakone, druge propise ili akte koje Narodna skupština izglasa i dostavi Vijeću naroda. Prema Poslovniku Vijeća naroda, zakoni i drugi propisi i opći akti koje je usvojila Narodna skupština dostavljaju se odmah Vijeću naroda (čl. 126. st. 2). Ovdje se nadležnost Vijeća naroda izravno vezuje za normativnu nadležnost Narodne skupštine, dok se čl. 107. utvrđuje da Vijeće naroda iz svoje nadležnosti donosi Poslovnik, odluke i zaključke i daje autentično tumačenje ovih akata. St. 2. istog čl. predviđa normativnu nadležnost Vijeća naroda i u smislu donošenja deklaracija, rezolucija i preporuka. Sve akte iz čl. 107. Vijeće naroda donosi većinom glasova od ukupnog broja delegata u ovom tijelu.

U smislu vrste postupaka, Narodna skupština samostalno bez Vijeća naroda: 1) provodi zakonodavni postupak, osim u situaciji koja je objašnjena institutom vitalnog nacionalnog interesa; 2) daje autentično tumačenje zakona; 3) vrši ratifikaciju i zaključivanje međunarodnih ugovora i sporazuma; 4) provodi postupak izbora, imenovanja i razrješenja (izbor predsjednika i članova Vlade, izbor i imenovanje republičkih funkcionera, nositelja ustavnosudskih funkcija i ombudsmena za djecu, razrješenje i ostavka republičkih funkcionera); 5) postupak za praćenje izvršavanja zakona, drugih propisa i općih akata; i 6) postavljanje poslaničkih pitanja. Postupak promjene Ustava Republike Srpske i postupak za ocjenjivanje ustavnosti zakona, drugog propisa ili općeg akta nadležnost je i Narodne skupštine i Vijeća naroda<sup>70</sup>.

Izraz *zaključivanje* međunarodnih ugovora i sporazuma znači da Narodna skupština svaki međunarodni ugovor iz nadležnosti Republike potvrđuje *zakonom* (čl. 232. st. 2. Poslovnika Narodne skupštine; kurziv autora).

Prijedlog amandmana na Ustav Republike Srpske<sup>71</sup> će biti usvojen ako za njega glasaju najmanje dvije trećine od ukupnog broja narodnih poslanika (čl. 243. Poslovnika Narodne skupštine). Promjena Ustava usvojena je ako za nju glasa većina članova Vijeća naroda iz svakog konstitutivnog naroda i Ostalih (čl. 122. st. 1. Poslovnika Vijeća naroda).

Narodna skupština bez Vijeća naroda, a shodno čl. VI 1. a) Ustava Bosne i Hercegovine, vrši izbor dva (2) od devet sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, a prema čl. 10. st. 1. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske, predsjednika i sudije entitetskog Ustavnog suda bira Narodna skupština i Vijeće naroda na prijedlog predsjednika Republike Srpske. Iznosimo

<sup>70</sup> Vijeće naroda prijedlogom može pokrenuti postupak za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Republike Srpske samo o pitanjima iz okvira Ustavom utvrđenih nadležnosti (čl. 4. st. 2. c) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske).

<sup>71</sup> Ustav Republike Srpske do 2012. amandiran je sa 122 amandmana. Posljednji put to je učinjeno 22. marta 2011. U tom smislu: <http://www.narodnaskupstinars.net/latn/?page=137&kat=19&vijest=1617>, 14. juni 2012.

tvrdnju da je i kod izbora sudija u ustavno sudstvo države i entiteta prisutna asimetrija među entitetskim normativnim rješenjima. Interesantno je da se sudije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ne biraju u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, dok sva tri ombudsmena u Instituciju ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine imenuje Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (čl. 9. st. 1. Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine).<sup>72</sup>

## 5. STRUKTURA I ORGANIZACIJA ENTITETSKIH PARLAMENTA

Strukturu i unutrašnju organizaciju zakonodavnog tijela uređuje ustav države, odnosno federalne jedinice, zakon o zakonodavnom tijelu, te poslovnik o radu. Poslovnik doma je specifičan opći pravni akt koji sadrži pravila o unutrašnjoj organizaciji parlamenta, pravima poslanika, kućnom redu i parlamentarnim procedurama (Pajvančić, 2008: 83).

„Unutrašnja organizacija parlamenta je složena. Ona obuhvata različite oblike unutarparlamentarnog organiziranja i ima za cilj da rad parlamenta učini racionalnim kao i da doprinese kvalitetnijem i efikasnijem ostvarivanju njegovih nadležnosti“ (Pajvančić, 2008: 84). U Bosni i Hercegovini, i Parlament Federacije BiH i Narodna Skupština Republike Srpske, prema poslovnicima domova/tijela, imaju vrlo dobru unutrašnju organizaciju. No, ono što nedostaje entitetskim zakonodavnim tijelima je politička volja koja bi usmjerila politički interes, odnosno objedinila različite političke interese u jedan, s ciljem ispunjavanja osnovne svrhe zakonodavnog tijela. Međutim, konstatiramo da entitetska zakonodavna tijela imaju veću efikasnost od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, u kojoj se politički interesi konstitutivnih naroda, odnosno dva entiteta ponekad čine nedodirljivim i razjedinjenim.

Unutrašnja organizacija zakonodavnih tijela u Bosni i Hercegovini obuhvata dva doma/dva tijela, poslaničke grupe, odnosno klubove zastupnika (narodnih poslanika) i delegata domova/tijela, stalna i povremena radna tijela domova/tijela, predsjedavajućeg domova/tijela, potpredsjedavajuće domova/tijela, sekretara domova/tijela, kolegij domova/tijela.

Ustav Federacije BiH u Glavi IV (A) sadrži odredbe o zakonodavnoj vlasti na razini tog entiteta. Prvi dio odnosi se na Predstavnički dom, a drugi

---

72 Dana 23. decembra 2009. Narodna skupština usvojila je Zakon o prestanku važenja Zakona o ombudsmanu Republike Srpske – zaštitniku ljudskih prava, čime se ova institucija na entitetskoj razini ugasila 2010. Međutim, dana 22. aprila 2009. Narodna skupština samostalno bez Vijeća naroda imenuje prvog ombudsmena za djecu Republike Srpske na mandat od četiri godine (<http://www.djeca.rs.ba/index.php?p=32&lang=1>, 9. juni 2012).

na Dom naroda. Prva dva dijela ne sadrže odredbe o strukturi i organizaciji Parlamenta Federacije već odredbe o poslanicima, odnosno delegatima (njihov broj, mandat, način izbora). Jedino čl. 11. iz Glave IV (A) 3. propisuju da „Svaki dom, iz reda svojih članova, bira predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg Doma, koji ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda, i donosi svoje poslovničke kojima se mogu utvrditi i drugi funkcioneri.“ Ostali članovi Glave IV (A) 3. stipuliraju opća pitanja koja se odnose na članove oba doma Parlamenta (imunitet, naknada za rad), nadležnost Parlamenta u donošenju zakona, javnost rada. Čl. 17. 18. i 19. pružaju isključivo usvojena načela u pogledu odlučivanja i donošenja odluka, dok čl. 20. predviđa osnovne stvarne nadležnosti Parlamenta Federacije. Poslovnici (o radu) domova Parlamenta Federacije najpotpunije i najcjelovitije reguliraju strukturu i unutrašnju organizaciju domova.

Ustav Republike Srpske u Glavi V 1. čl. 71. 72. 73. i 74. sadržava odredbe koje se odnose na broj, mandat i imenovanje zastupnika u Narodnoj skupštini, odnosno delegata u Vijeću naroda. Za ovaj dio najznačajnija su dva posljednja člana iz Glave V 1, a to su čl. 78. i 79. Čl. 78. kaže da Narodna skupština [svojim aktima] uređuje svoj rad i organizaciju i način ostvarivanja prava i dužnosti zastupnika. Čl. 79. određuje da Narodna skupština ima predsjednika i dva potpredsjednika koje bira na period od četiri godine.<sup>73</sup> Poslovnici Narodne skupštine i Vijeća naroda detaljno reguliraju unutrašnju organizaciju, način ostvarivanja prava i dužnosti narodnih poslanika, odnosno delegata i druga pitanja od značaja za rad i ostvarivanje zadataka zakonodavnog tijela (čl. 1. Poslovnika Narodne skupštine, čl. 1. Poslovnika Vijeća naroda). Odnosno, Poslovníkom Vijeća naroda uređuje se organizacija i rad Vijeća naroda i njegovih radnih tijela (čl. 108. st. 1. Poslovnika Vijeća naroda).

Iako mandat u parlamentu ne pripada političkoj stranci čiji je poslanik član, već izravno izabranom poslaniku, ne smijemo zanemariti značaj političkih stranaka u predstavničkoj vladavini. „Zastupnik je, naime, pravno neovisan i slobodan u svom djelovanju i odlučivanju unutar predstavničkog tijela ali je zbiljski [...] odgovoran političkoj stranci kao čiji kandidat je izabran“ (Sokol/Smerdel, 1995: 123). Čini nam se da su političke stranke i stranački sistem istinski krvotok predstavničke vladavine u svim savremenim demokratskim državama (Sokol/Smerdel, 1995: 123).<sup>74</sup>

73 Amandman CXXII na Ustav Republike Srpske od 22. marta 2011. dopunjuje čl. 79. Ustava Republike Srpske na način da Narodna skupština može imati dva do četiri potpredsjednika.

74 Više o teoriji političkih stranaka v. Sadiković, 2000: 67–85. O najznačajnijim političkim strankama u Bosni i Hercegovini od 1996. do 2010/2006. v. Simović, 2011: 345–357; Jukić, 2009: 276–286.

## 5.1. Parlament Federacije

Glava IV (A) Ustava Federacije BiH predviđa da zakonodavnu vlast na entitetskoj razini vrši Parlament Federacije, koji ima dvodomnu strukturu i sastoji se od Predstavničkog doma (donji dom) i Doma naroda (gornji dom). Dvodomna struktura odgovara obliku državnog uređenja, napose jer je Federacija BiH, kako je ranije naznačeno, sastavljena od kantona, koji imaju karakter federalnih jedinica. No, vidjećemo da u gornjem domu Parlamenta Federacije nisu zastupljene federalne jedinice već konstitutivni narodi i Ostali s teritorija Federacije BiH. To znači da je Predstavnički dom sastavljen od građana Federacije BiH, dok Dom naroda čine delegati konstitutivnih naroda i Ostalih u entitetu. Slijedom potonjeg, opći interes utvrđuje se usaglašavanjem interesa građana i konstitutivnih naroda. Interesi Ostalih su, u poređenju s interesima konstitutivnih naroda, neznatni.

Predstavnički dom sastojao se od 140 poslanika (Ustav Federacije BiH, glava IV (A) 1, čl. 1). Međutim, nakon izmjena Ustava Federacije BiH, Zastupnički dom sastoji se od devedeset osam (98) poslanika, odnosno zastupnika (Amandman XXXII, st. (2) od 19. aprila 2002). U čl. 7. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije stipulira se „Predstavnički dom se sastoji od 98 poslanika, koji se biraju demokratskim putem na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, na teritoriji cijele Federacije, u skladu s Ustavom Federacije BiH i Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine.“

*Tabela: Pregled broja zastupnika po političkim strankama u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije po posljednja dva mandatna perioda.*

Naziv političke stranke	Mandatni period	
	2006-2010	2010-2014
SDP	17	28
SDA	28	23
SBB	0	13
HDZ BiH	7	11
SBiH	24	9
NSRZB	3	5
HDZ 1990	3	3
HSP	1	2
DNZ	2	1
ASDA	0	1
HKDU	3	1
SNSD	1	1
BPS	4	0
BOSS	1	0
HSS	1	0
HNZ	1	0
SDU	2	0

Iz tabelarnog prikaza se naznačuje povećanje broja mandata SDP i HDZ BiH u odnosu na prijašnji saziv Predstavničkog doma, smanjivanje broja parlamentarnih mjesta SDA, kao i pojavu jedne nove političke stranke – Saveza za bolju budućnost, koja je po broju poslanika treći pojedinačno najjači, dok je SDP prvi pojedinačno najjači politički subjekt. Najveći pad broja poslanika zabilježila je SBiH. Nakon što su se SDA i SDP razišli kao koalicijski partneri na vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, nastupile su i parlamentarne političke turbulencije, koje su rezultirale određenim personalnim promjenama u entitetskom zakonodavnom tijelu. Aktuelnu parlamentarnu većinu u ovom entitetu čini SDP, HDZ BiH, HDZ 1990 i SBB.

Sastav Doma naroda je „paritetan tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj delegata“<sup>75</sup> (Amandman XXXIII, st. 1 (1)). U sljedećoj tački navodi se: „(2) Dom naroda sastoji se od pedeset osam (58) delegata, i to po sedamnaest delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i sedam delegata iz reda Ostalih. [čl. 6. Poslovnika Doma naroda] (3) Ostali imaju pravo da ravnopravno učestvuju u postupku većinskog glasanja“ (Amandman XXXIII).

U Predstavničkom domu obrazuju se klubovi poslanika političkih stranaka zastupljenih u ovom domu, kao oblik njihovog djelovanja. Svaki klub poslanika ima svog predsjednika i zamjenika predsjednika. Klub poslanika donosi svoja pravila rada (čl. 24–28. Poslovnika Predstavničkog doma). U Domu naroda obrazuju se tri kluba delegata konstitutivnih naroda: klub delegata bošnjačkog naroda, klub delegata hrvatskog naroda i klub delegata srpskog naroda, kao oblik djelovanja delegata u ovom domu, koji imaju svoga predsjednika i eventualno zamjenika predsjednika (čl. 23–25. Poslovnika Doma naroda).

Predstavnički dom i Dom naroda imaju predsjedavajućeg i dva potpredsjedavajuća<sup>76</sup>, kao i sekretara, koji se biraju iz reda poslanika i ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda ili iz reda Ostalih (čl. 38–40. Poslovnika

---

75 Interesantne su sljedeće činjenice: do 2006. Klub delegata srpskog naroda nikada nije bio popunjen; da je u prethodnom sazivu (2006–2010) postupak popunjavanja Doma naroda kasnio i da je okončan tek 2008. kada je popunjen Klub delegata srpskog naroda; da se kasni s imenovanjem dopredsjedavajućeg Doma naroda iz reda srpskog naroda. Ovo su ilustrativni primjeri kršenja Ustava Federacije BiH, Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda iz 2000, Sporazuma o provedbi Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda iz 2002, načela o konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije. Dvojimo da li uopće Dom naroda može djelovati i pravilno vršiti svoje aktivnosti ukoliko je jedan klub u neravnopravnom položaju u odnosu na ostala dva kluba, odnosno ukoliko predstavnici jednog konstitutivnog naroda nisu izabrani u svojstvu predsjedavajućeg ili potpredsjedavajućeg Doma naroda. „Bitno je razviti mehanizam koji će [...] osigurati efikasno i efektivno konstituisanje Doma naroda i onemogućiti blokade u tom procesu.“ ([www.soc.ba/index.php/bs/novosti/134-reagovanje](http://www.soc.ba/index.php/bs/novosti/134-reagovanje) od 10. jula 2012, pregledano: 21. septembar 2012).

76 Dana 26. juna 2012. sa uspostavom nove parlamentarne većine u Predstavničkom domu, izabran je novi predsjedavajući Fehim Škaljić (Savez za bolju budućnost – SBB), koji je na ovoj funkciji zamijenio dotadašnjeg predsjedavajućeg Denisa Zvizdića (Stranka demokratske akcije – SDA). Na istoj sjednici izabran je i novi potpredsjedavajući Predstavničkog doma iz reda hrvatskog naroda – Tomo Vidović (Stranka demokratske partije – SDP) umjesto dotadašnjeg Stanka Primorca (Hrvatska stranka prava BiH – HSP). Kao druga potpredsjedavajuća, Mira Grgić (SDP) iz reda srpskog naroda zadržala je istu poziciju. Iako Predstavnički dom predstavlja građane Federacije BiH, prema načelu o konstitutivnosti naroda i njegovoj razradi, predstavnici ovog Doma ne mogu biti izabrani iz istog konstitutivnog naroda u Bosni i Hercegovini. Predsjedavajući Doma naroda od 3. jula 2012. je Radoje Vidović iz reda hrvatskog naroda (HDZ BiH). Prethodno je s te funkcije smijenjena Karolina Pavlović iz NSRZB. Jedan potpredsjedavajući Doma naroda je Jasmin Smailbegović iz reda bošnjačkog naroda, dok mjesto drugog potpredsjedavajućeg – iz reda srpskog naroda – nije popunjeno, čime konstituiranje Doma naroda nije do kraja izvršeno.

Predstavničkog doma, čl. 34 – 36. Poslovnika Doma naroda). Za razmatranje pitanja koja su u nadležnosti Predstavničkog doma, za razmatranje nacрта i prijedloga zakona i drugih općih akata Predstavničkog doma i za pripremanje i obavljanje drugih poslova za Predstavnički dom obrazuju se stalna i povremena radna tijela, koja nose naziv odbor ili komisija (čl. 44. Poslovnika Predstavničkog doma, čl. 41. Poslovnika Doma naroda). Svako radno tijelo ima predsjednika, zamjenika predsjednika i sekretara. Čl. 56. Poslovnika Predstavničkog doma navodi sljedeća radna tijela: 1. Ustavnu komisiju; 2. Zakonodavno-pravnu komisiju; 3. Administrativnu komisiju; 4. Komisiju za zaštitu ljudskih prava i sloboda; 5. Komisiju za sigurnost; 6. Komisiju za izbor i imenovanje; 7. Komisiju za informiranje; 8. Komisiju za jezička pitanja; 9. Mandatno-imunitetsku komisiju; 10. Komisiju za jednakopravnost spolova; 11. Komisiju za lokalnu samoupravu; 12. Komisiju za pitanja mladih; 13. Odbor za ekonomsku i finansijsku politiku; 14. Odbor za energetiku, rudarstvo i industriju; 15. Odbor za promet i komunikacije; 16. Odbor za denacionalizaciju i privatizaciju; 17. Odbor za pravdu i opću upravu; 18. Odbor za povratak izbjeglih i raseljenih osoba; 19. Odbor za obrazovanje, nauku, kulturu i sport; 20. Odbor za boračka i invalidska pitanja; 21. Odbor za rad i socijalnu zaštitu; 22. Odbor za zdravstvo; 23. Odbor za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo i 24. Odbor za prostorno uređenje, stambeno-komunalnu politiku, ekologiju i turizam. Predstavnički dom ima i Komisiju za izbor i imenovanje. Zaključkom Predstavničkog doma od 2008. konstituirana je i Komisija za evropske integracije.

Dom naroda ima 19 radnih tijela. U pogledu stvarne nadležnosti, radna tijela pokrivaju identična pitanja kao i radna tijela Predstavničkog doma, s tim da Domu naroda nedostaje radno tijelo za energetiku, rudarstvo i industriju te radno tijelo za promet i komunikacije. Primjećujemo da ova pitanja u Domu naroda pokriva Odbor za privredu.

U Parlamentu Federacije mogu se osnovati i zajednička radna tijela domova Parlamenta Federacije. Ukoliko se tekst zakona u domovima usvoji u različitim tekstovima, tada se obrazuje Zajednička komisija za usaglašavanje različito usvojenih tekstova zakona u domovima Parlamenta shodno čl. 81. Poslovnika Predstavničkog doma. Ova komisija je zapravo stalno radno tijelo Parlamenta sačinjeno od pet poslanika Predstavničkog doma i pet delegata Doma naroda sa zadatkom da domovima uputi prijedlog rješenja spornih pitanja nastalih zbog različito usvojenih tekstova zakona u domovima Parlamenta. Sporne odredbe zakona se stoga usaglašavaju (čl. 82. i 83. Poslovnika Predstavničkog doma).

U Predstavničkom domu i Domu naroda osnivaju se kolegiji, koji su sastavljeni od predsjedavajućeg doma, potpredsjedavajućih doma, sekretara i predsjednika klubova poslanika, odnosno klubova delegata konstitutivnih



naroda (čl. 84. Poslovnika Predstavničkog doma, čl. 76. Poslovnika Doma naroda).

## 5.2. NARODNA SKUPŠTINA I VIJEĆE NARODA REPUBLIKE SRPSKE

Kako smo prethodno naveli, zakonodavnu vlast na teritoriji Republike Srpske vrši Narodna skupština i Vijeće naroda. Međutim, izvorni zakonodavni postupak provodi se isključivo u Narodnoj skupštini. Vijeće naroda s ovim u vezi ima prevashodno supsidijarnu ulogu. Ovaj organ razmatra zakon, drugi propis ili opći akt jedino ukoliko to zahtijeva institut vitalnog nacionalnog interesa.

Narodna skupština ima osamdeset tri (83) narodna poslanika (Amandman LII na Ustav Republike Srpske).

*Tabela: Pregled broja poslanika po političkim strankama u Narodnoj skupštini Republike Srpske po mandatnom periodu.<sup>77</sup>*

Godina održavanja općih izbora	SNSD	SDS	PDP	SRS RS	SBIH	SDA	SDP BIH	NHI	SP	DNS	HDZ BIH	NDS
1996	-	45	-	6	2	14	10	-	-	10	-	-
1998	6	19	-	11	-	-	-	1	10	-	1	-
2000	11	31	11	-	4	6	3	1	4	3	-	-
2002	19	26	9	4	4	6	3	1	3	3	-	-
2006	41	17	8	2	4	3	4	-	3	4	-	-
2010	37	18	7	1	-	2	6	-	4	6	-	2

Iz tabelarnog prikaza uočava se kontinuirani rast broja poslanika koji pripadaju SNSD-u, odnosno blagi pad aktuelnog broja poslanika u odnosu na period 2006–2010. S druge strane, od 2000. bilježi se postepeno smanjivanje broja poslanika iz SDS-a, kao i broja poslanika iz PDP-a i SRSRS-a. Zanimljivo je da u aktuelnom mandatnom periodu, SBIH nema niti jednog poslanika, SDA bilježi dosljedno smanjivanje, dok SDP BiH ostvaruje blagi rast u odnosu na period od 1998. Stranke s hrvatskim predznakom u periodu 2010–2014 nemaju niti jednog narodnog poslanika. Primjetno je da SNSD ostvaruje ubjedljivu prednost u odnosu na SDS, PDP i SRSRS a u pogledu poslaničkih mjesta u Narodnoj skupštini.

Narodni poslanici ostvaruju svoj rad u zakonodavnom tijelu kroz klubove poslanika i poslaničke grupe. Klub poslanika predstavlja predsjednik

<sup>77</sup> Usp. Tabelarni prikaz političko-stranačkog sastava Narodne skupštine Republike Srpske u periodu 1996–2010, Golijanin, 2011: 447.



kluba poslanika ili njegov zamjenik, a poslaničku grupu određeni narodni poslanik (čl. 12–14. Poslovnika Narodne skupštine). Nadalje, Narodna skupština ima predsjednika i dva do četiri<sup>78</sup> potpredsjednika, generalnog sekretara i njegovog zamjenika. Predsjednik Narodne skupštine zajedno s potpredsjednicima čini Predsjedništvo Narodne skupštine (čl. 32. Poslovnika Narodne skupštine). Kolegij Narodne skupštine je veći organ od Predsjedništva. Njega čine predsjednik i potpredsjednici Narodne skupštine, predsjednici klubova poslanika i predstavnici poslaničkih grupa (čl. 34. st. 2. Poslovnika Narodne skupštine). „Za razmatranje pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine, predlaganje akata i vršenje drugih poslova iz nadležnosti Narodne skupštine obrazuju se komisije, odbori i savjeti kao stalna radna tijela Narodne skupštine“ (čl. 35. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine). Naznačujemo da Narodna skupština ostvaruje svoj cjelokupni normativni rad kroz radna tijela, koje ima svog predsjednika, zamjenika i određeni broj članova (biraju se iz redova narodnih poslanika) (čl. 21. Poslovnika Narodne skupštine). Postoje dvije komisije Narodne skupštine: Komisija za izbor i imenovanje i Administrativna komisija, dok stalnih odbora ima ukupno dvadeset: 1. Odbor za ustavna pitanja; 2. Zakonodavni odbor; 3. Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu; 4. Odbor za reviziju; 5. Odbor za privredu; 6. Odbor za finansije i budžet; 7. Odbor za praćenje stanja u oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja; 8. Odbor za zaštitu životne sredine; 9. Odbor za evropske integracije i regionalnu saradnju; 10. Odbor za sigurnost; 11. Odbor za obrazovanje, nauku, kulturu i informiranje; 12. Odbor za predstavke, prijedloge i društveni nadzor; 13. Odbor za zaštitu prava izbjeglica, raseljenih osoba i povratnika; 14. Odbor jednakih mogućnosti; 15. Odbor za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu; 16. Odbor za boračko – invalidsku zaštitu; 17. Odbor za zdravstvo, rad i socijalnu politiku; 18. Odbor za pitanja djece, mladih i sporta; 19. Odbor za lokalnu samoupravu i 20. Odbor za trgovinu i turizam (čl. 59. Poslovnika Narodne Skupštine). Kao povremeno radno tijelo za izvršavanje posebnih zadataka Poslovnik predviđa uspostavu Anketnog odbora. Poslovnik u čl. 100. predviđa osnivanje savjeta (vijeća)

---

<sup>78</sup> Aktuelni predsjednik Narodne skupštine je Igor Radojičić (Savez nezavisnih socijaldemokrata – SNSD), a potpredsjednici Snježana Božić (Srpska demokratska stranka – SDS), Predrag Gluhaković (Socijalistička partija i Partija ujedinjenih penzionera) iz reda hrvatskog naroda i Ramiz Salkić (SDA) iz reda bošnjačkog naroda. Zanimljivo je navesti da se na čelu ovog tijela nalazi Crnogorac, kao predstavnik nacionalne manjine u Bosni i Hercegovini, dok Predrag Gluhaković, kao treći potpredsjednik, nije izabran na konstituirajućoj sjednici Narodne skupštine dana 15. novembra 2010, s obzirom na to da je tada Ustav Republike Srpske predviđao da ovo tijelo ima samo dva potpredsjednika. Iako predstavnici Narodne skupštine predstavljaju građane Republike Srpske, a ne konstitutivne narode i Ostale, shodno načelu o konstitutivnosti naroda i njegovoj razradi, predstavnici ovog tijela (predsjednik i tri potpredsjednika) moraju biti iz reda različitih konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini.

nacionalnih manjina Republike Srpske, kao posebno savjetodavno tijelo koje sačinjavaju pripadnici, odnosno predstavnici nacionalnih manjina.

Vijeće naroda Republike Srpske broji dvadeset i osam (28) delegata i to po osam iz svakog konstitutivnog naroda i četiri delegata iz reda Ostalih (čl. 71. Ustava Republike Srpske). Odnosni zakonodavni organ ima također svog predsjedavajućeg, tri potpredsjedavajuća i generalnog sekretara Vijeća naroda.<sup>79</sup> Shodno čl. 27. Poslovnika Vijeća naroda, predsjedavajući i potpredsjedavajući moraju biti iz različitih konstitutivnih naroda i Ostalih. Delegati su razvrstani u četiri kluba: klub srpskog naroda, klub bošnjačkog naroda, klub hrvatskog naroda i klub Ostalih. Svaki klub ima svog predsjednika i zamjenika predsjednika (čl. 34. Poslovnika Vijeća naroda). Identično kao i u Narodnoj skupštini, predsjedavajući i potpredsjedavajući Vijeća naroda čine Predsjedništvo Vijeća naroda (čl. 47. st. 1. Poslovnika Vijeća naroda). Prema čl. 49. Poslovnika, Kolegij Vijeća naroda čine članovi Predsjedništva Vijeća naroda, predsjednici klubova delegata i generalni sekretar Vijeća naroda. U pogledu radnih tijela, Vijeće naroda ima četiri komisije: Administrativnu, Ustavnu, Zakonodavno-pravnu i Komisiju za izbor i imenovanje. Osnovni razlog zašto Vijeće naroda ima dva radna tijela treba tražiti u činjenici što Narodna skupština Republike Srpske provodi zakonodavni postupak, dok Vijeće naroda provodi ovaj postupak isključivo kada su u domenu vitalnog nacionalnog interesa. Drugim riječima, Vijeće naroda ima zakonodavnu nadležnost kada se zakoni ili drugi opći akti usvajaju iz oblasti koja je od vitalnog nacionalnog interesa jednog od konstitutivnih naroda. Vitalni nacionalni interes(i) nacionalnih manjina, prema ustavno-pravnoj koncepciji organiziranosti rada zakonodavnoga tijela Republike Srpske, ne može biti ugroženo. Kada se tekst zakona, pravnog propisa ili drugog općeg pravnog akta ne podudara s usvojenim u Narodnoj skupštini, čl. 83. Poslovnika Vijeća naroda predviđa ustanovljavanje Zajedničke komisije Narodne skupštine Republike Srpske i Vijeća naroda Republike Srpske za usaglašavanje zakona, propisa i akata (odnosno njihovog teksta), koja se sastoji od deset članova (pet iz Vijeća naroda i pet iz Narodne skupštine).<sup>80</sup>

Iz potonjeg shvaćamo zašto Poslovnik Narodne skupštine ima 318, a Poslovnik Vijeća naroda ukupno 140 članova.

---

79 Predsjedavajući Vijeća naroda u aktuelnom mandatu je Momir Malić iz reda srpskog naroda, a potpredsjedavajući su Zoran Lipovac iz reda Hrvata, Miroslav Mikeš iz reda Ostalih, koji su izabrani na sjednici Vijeća naroda 27. decembra 2010, dok je treći potpredsjedavajući Vijeća naroda iz reda Bošnjaka Mirsad Đapo izabran 14. novembra 2011. čime je skoro nakon godinu dana upotpunjeno konstituiranje ovog tijela.

80 Rad Zajedničke komisije regulira se Poslovníkom o radu Zajedničke komisije Narodne skupštine Republike Srpske i Vijeća naroda Republike Srpske za usaglašavanje zakona, propisa i akata („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 76/04 od 27. augusta 2004).

## 6. IZBOR, PRAVA I OBAVEZE POSLANIKA I DELEGATA

Građani jedne države su u zakonodavnom tijelu reprezentirani (predstavljani) na različite načine što ovisi o kriteriju reprezentiranja građana koji usvoji parlament u državnom ustavu, zakonu i poslovniku. Postoji generalno predstavljanje građana u smislu da svaki predstavnik (poslanik) zastupa interese svih građana jedne države. No, u parlamentarnoj praksi građani se predstavljaju kroz predstavnike (državotvornih) naroda, kroz predstavnike političkih stranaka, predstavnike izbornih jedinica odnosno geografskih regija. I pripadnici nacionalnih manjina se na različite načine reprezentiraju. Jedan od rasprostranjenih je uspostavljanje vijeća nacionalnih manjina u zakonodavnom tijelu. U Bosni i Hercegovini postoji kategorija *Ostali* kojoj ne pripadaju konstitutivni narodi, dok se pripadnici nacionalnih manjina svrstavaju u odnosnu kategoriju. U Vijeću naroda Republike Srpske njima pripadaju četiri delegatska mjesta. U gornjim domovima federalnih država, građani se posredno predstavljaju kroz reprezentiranje federalnih jedinica. U Federaciji BiH u Domu naroda predstavljaju se narodi kroz delegate koji se delegiraju na tu poziciju iz kantonalnih skupština. Možemo konstatirati da se u gornjem domu Parlamenta Federacije konstitutivni narodi i *Ostali*<sup>81</sup> zastupaju na neposredan, dok su kantoni, kao federalne jedinice, posredno zastupljeni. U Vijeću naroda Republike Srpske također se na neposredan način reprezentiraju konstitutivni narodi i pripadnici *Ostalih*.

U smislu spolne strukture parlamentarnih predstavnika, utvrđujemo da su žene u Bosni i Hercegovini podzastupljene, što se vidi i iz prethodnih grafikona.<sup>82</sup> U cilju povećanja njihove zastupljenosti, Izborni zakon Bosne i Hercegovine utvrđuje obavezne izborne kvote. Tako se u čl. 4.19 st. (4) propisuje da: „Svaka kandidatska lista uključuje kandidate muškog i ženskog spola. Kandidati spola koji je manje zastupljen raspoređuju se na kandidatskoj listi na sljedeći način: najmanje jedan kandidat manje zastupljenog spola među prvih dva kandidata, dva kandidata manje zastupljenog spola među prvih pet kandidata i tri kandidata manje zastupljenog spola među prvih osam kandidata, itd. Broj kandidata manje zastupljenog spola mora biti najmanje jednak ukupnom broju kandidata na listi podijeljenom sa tri,

81 Predstavnici *Ostalih* imaju pravo na sedam delegatskih mjesta u Domu naroda Parlamenta Federacije.

82 Osnovni princip u Bosni i Hercegovini jeste da se izbalansira nacionalno predstavljanje. No, i u smislu rodne jednakosti postoje institucionalni mehanizmi u entitetskim parlamentima. Radi se o komisijama za ravnopravnost spolova, koje su organizirane u sklopu Doma naroda Parlamenta Federacije i Narodne skupštine Republike Srpske (Kulenović, 2008: 8).

zaokruženim na prvi viši cijeli broj.“ Ovaj se član odnosi i na entitetska zakonodavna tijela.

*Tabela: Prikaz spolne strukture poslanika u Predstavničkom domu i Narodnoj skupštini u mandatnom periodu 2010 – 2014*

SPOL	PREDSTAVNIČKI DOM PARLAMENTA FEDERACIJE	NARODNA SKUPŠTINA REPUBLIKE SRPSKE
MUŠKARCI	76	64
ŽENE	22	19
UKUPNO ZASTUPNIKA/ POSLANIKA	98	83

Iz prikaza vidimo da na muškarce u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije otpada 77,5%, a na žene poslanice 22,4%. Skoro istovjetno stanje u ovom kontekstu je i u Narodnoj skupštini Republike Srpske, u kojoj muškarci zauzimaju 77,1%, a žene 22,8%. U Predstavničkom domu Parlamenta Federacije pored promjena u stranačkoj strukturi došlo je i do promjena u spolnoj strukturi. „U odnosu na prethodni saziv kada su žene poslanici u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije činile 30% (29) od ukupnog broja, u ovom mandatu zastupljenost žena je smanjena za 8% (8). S druge strane, od ukupno 58 delegata, Dom naroda Parlamenta Federacije u novom sazivu broji 14 žena, što je u odnosu na prethodni mandatni period za 7% (4) više.“ (CCI, 2011 : 7).<sup>83</sup>

Poslanici i delegati imaju određena prava i dužnosti. Razlikujemo tri grupe: 1. (istovremena) prava i dužnosti; 2. (samo) prava; 3. (samo) dužnosti. Nužno je, nadalje, razlučiti individualna i kolektivna prava poslanika, statusna prava i prava vezana za rad zakonodavnog tijela, pravo na parlamentarnu inicijativu i odlučivanje, prava poslanika i delegata prema nadležnostima zakonodavnog tijela, posebna prava poslanika i delegata u različitim oblicima rada zakonodavnog tijela, statusna prava poslanika i delegata, prava koja se vezuju za ustavotvorni i zakonodavni postupak i pravo na kontrolu rada egzekutive. U okviru prava poslanika i delegata na parlamentarnu inicijativu

<sup>83</sup> Usp. sa Šestomjesečnim izvještajem Centara civilnih inicijativa o radu Narodne skupštine Republike Srpske za isti period (od 1. januara do 30. juna 2011), koji ne sadrži analizu spolne strukture, odnosno broj žena poslanika u ovom tijelu ([www.cci.ba/monitoring/1/8/2.html](http://www.cci.ba/monitoring/1/8/2.html), 25. septembar 2012).

i odlučivanje te prava prema nadležnostima zakonodavnog tijela, jedno od značajnijih prava je pravo na (javno) raspravljanje i razmatranje, postavljanje pitanja i glasanje u odnosu na sva akta i propise koja dođu pred parlament. Poslanik i delegat mogu glasati za ili protiv akta ili propisa, odnosno mogu biti suzdržani, tj. ne biti ni *pro* ni *contra* usvajanja određenog akta ili propisa.

Država, kao statusno pravo, garantira pravo na imunitet za obavljanje poslaničkih funkcija i to samo za vrijeme trajanja njihovog mandata. Titular imuniteta je država, odnosno zakonodavno tijelo entiteta. Radi se o funkcionalnom imunitetu, i. e. o imunitetu koji zakonodavno tijelo daje poslanicima u svrhe olakšavanja, odnosno za dosljedno, profesionalno, potpuno i neometano obavljanje poslaničke (parlamentarne) funkcije. Prema tome, poslanički imunitet nije osobna privilegija poslanika i delegata, već sredstvo za osiguravanje neovisnosti djelovanja parlamenta (Sokol/Smerdel, 1995: 179). U teoriji i praksi razlikujemo dva oblika funkcionalnog imuniteta: imunitet neodgovornosti i imunitet nepovredivosti.<sup>84</sup> Imunitet neodgovornosti znači da poslanik i delegat ne odgovaraju za izraženo mišljenje, stav ili glas dan u parlamentu, dok imunitet nepovredivosti štiti ličnu slobodu poslanika i delegata za aktivnosti koje nisu vezane za njihov rad u parlamentu. Prvi oblik imuniteta je neograničen, što znači da ga parlament ne može ukinuti određenom parlamentarcu. Međutim, drugi oblik imuniteta, s ovim u vezi, ima ograničavajuće faktore. O njegovom ukidanju odlučuje parlament, odnosno svako zakonodavno tijelo će odrediti kada i na koji način poslaniku može oduzeti imunitet za vrijeme trajanja njegovog mandata.<sup>85</sup>

U pogledu dužine trajanja mandata, opći parlamentarni izbori u Bosni i Hercegovini održavali su se od 1996. svake dvije godine (1998. i 2000), tako da su poslanici i delegati imali dvogodišnji mandat. Međutim, od 2002. parlamentarni mandat produžuje se na četiri (4) godine, tako da se

---

84 U pravnoj doktrini postoji i druga podjela poslaničkog imuniteta na materijalni i procesni imunitet. Materijalni imunitet odgovara imunitetu neodgovornosti, a procesni imunitetu nepovredivosti (Pajvančić, 2008: 206–207, 220).

85 Parlamenti, odnosno parlamentarni odbori i komisije koji su zaduženi za pitanje imuniteta poslanika, odlučuju o skidanju ili ukidanju imuniteta određenom poslaniku, najčešće po zahtjevu državnih pravosudnih organa kada postoji osnovana sumnja da je poslanik učinio ili učestvovao u činjenju krivičnog djela ili međunarodnog zločina. V. primjer kada je Mandatno-imunitetno povjerenstvo Sabora Republike Hrvatske odobrilo zahtjev za odobrenje za pokretanje krivičnog postupka (i u tom smislu ukidanje imuniteta) protiv Ive Sanadera, zastupnika u hrvatskom Saboru. Odluka hrvatskog Sabora s ovim u vezi donešena je jednoglasno (od prisutnih zastupnika na 24. sjednici 6. saziva) 30. septembra 2011 ([www.sabor.hr/Default.aspx?art=41052&sec=4314](http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=41052&sec=4314), 22. septembar 2012). Usp. s primjerom Fatmira Ljimaja, poslanikom u kosovskoj skupštini u 2011. i s institucionalnim dešavanjima po pitanju poslaničkog imuniteta odnosno osobe.

opći parlamentarni izbori u Bosni i Hercegovini od 2002. održavaju svake četvrte godine (2006. i 2010).

Nakon verifikacije mandata, poslanici i delegati imaju i moralnu i pravnu obavezu da se ponašaju savjesno i odgovorno u skladu s entitetskim zakonima o sprečavanju sukoba interesa, poslovnikom doma zakonodavnog tijela kao i Etičkim kodeksom ili Kodeksom ponašanja poslanika ili delegata u zakonodavnom tijelu.

## 6.1. Parlament Federacije BiH

Poslanici za Predstavnički dom Parlamenta Federacije biraju se na općim i neposrednim izborima, demokratskim putem, tajnim glasanjem putem sistema otvorenih lista, na teritoriji cijele Federacije. Predstavnički dom za izbor poslanika utvrđuje broj i veličinu izbornih jedinica u Federaciji BiH, kojih ne može biti manje od deset (10)<sup>86</sup>, sugerirajući da se izborne jedinice podudaraju s brojem kantona (čl. 10.2. st. 3. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine; Trnka, 2006: 209). Predstavnički dom općim aktom utvrđuje i broj poslanika koji se bira u svakoj izornoj jedinici, a koji ne može biti manji od tri (3) i veći od petnaest (15) (čl. 10.2. st. 3. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine). Broj poslanika koji se biraju u svakoj izornoj jedinici proporcionalan je broju registriranih birača u toj jedinici. Mandat poslanika u Predstavničkom domu je četiri godine (čl. 1.3a. st. 2. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, čl. 7. i 8. Poslovnika Predstavničkog doma) i pripada izabranom nositelju mandata, a ne političkoj stranci (čl. 1.9. st. 1. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine). Kao prvo, poslanik ima i pravo i dužnost da prisustvuje sjednici Predstavničkog doma i sjednicama radnih tijela čiji je član i da učestvuje u njihovom radu i odlučivanju (čl. 9. st. 1. Poslovnika Predstavničkog doma). Poslanik ima pravo i dužnost da „pokreće inicijative za donošenje i izmjenu Ustava Federacije, zakona i drugih propisa i općih akata Predstavničkog doma, da pokreće raspravu o izvršavanju ovih akata, kao i pitanja provođenja politike, da postavlja poslanička pitanja u okviru djelokruga Predstavničkog doma i pokreće inicijative od interesa za narode i građane i političke stranke čije interese neposredno izražava u Predstavničkom domu“ (čl. 11. Poslovnika Predstavničkog doma).<sup>87</sup>

86 Za izbore poslanika u Predstavnički dom, eg. 2002, 2006. i 2010. Federacija BiH podijeljena je na ukupno dvanaest (12) izbornih jedinica (br. jed. 401–412) (<http://www.izbori.ba>, 16. juni 2012).

87 Prema istraživanju i monitoringu rada parlamenata u Bosni i Hercegovini, koji provode Centri civilnih inicijativa BiH (CCI BiH), čini nam se da postoje poslanici i delegati koji vrlo rijetko ili čak nikada ne postavljaju poslanička pitanja, odnosno ne pokreću inicijative. Također postoje poslanici i delegati koji ne prisustvuju svim sjednicama parlamenta u koji su izabrani. (Tako: [www.vlastibih.com](http://www.vlastibih.com), 22. septembar 2012). Predlažemo da i Parlament

Poslanik ima pravo da redovno i blagovremeno bude obaviješten o radu Parlamenta Federacije kao i o izvršnoj vlasti. Poslaniku pripada: pravo na platu, naknada za poslaničko angažiranje, naknada za određene materijalne troškove i druge naknade na temelju posebnog akta Predstavničkog doma (čl. 16. Poslovnika Predstavničkog doma). Poslanik ima pravo postavljati poslanička pitanja, odnosno tražiti obavještenja od izvršne vlasti. Poslanik, nadalje, uživa imunitet na teritoriji Federacije (čl. 18. Poslovnika Predstavničkog doma). To znači da poslanik ne može odgovarati ni u krivičnom ni u građanskom postupku za bilo koju radnju učinjenu u vršenju svoje funkcije. Poslanik, također, ne može biti pritvoren ili lišen slobode od bilo kojeg organa vlasti u Federaciji za bilo koje protupravno djelo bez odobrenja Predstavničkog doma (čl. 19. st. 1. i st. 2. Poslovnika Predstavničkog doma). Poslanik ima i pravo podnijeti ostavku na poslaničku funkciju (čl. 23. st. 1. Poslovnika Predstavničkog doma). Opća dužnost svakog poslanika je prisustvo na svim sjednicama Parlamenta i radnih tijela, odnosno učestvovanje u njihovom radu i odlučivanju. Poslanici su dužni čuvati tajne podatke i za to su odgovorni prema čl. 14. st. 1. Poslovnika Predstavničkog doma.

Mandat delegatu Doma naroda Parlamenta Federacije također traje četiri (4) godine (čl. 1.3a. st. 2. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine). Građani Federacije BiH ne biraju neposredno delegate u Dom naroda, već se to čini putem posrednih izbora i proizlaze iz entitetskih parlamenata (Trnka, 2006: 206). Sva prethodnonavedena prava, dužnosti i odgovornosti poslanika Predstavničkog doma primjenjuju se načelom analogije i na delegate Doma naroda, iako su posebno predviđena u Poslovniku Doma naroda (u Glavi II – ostvarivanje prava i dužnosti delegata, čl. 8–19. i u Glavi III – imunitet delegata, čl. 20–22). Dom naroda posebnim aktom utvrđuje koji delegati imaju status delegata na stalnom radu u Domu naroda (čl. 79. Poslovnika Doma naroda).

---

Federacije i Narodna skupština i Vijeće naroda Republike Srpske, institucionalno, uspostave sistem praćenja rada svih svojih poslanika i delegata na sjednicama domova/tijela. U Bosni i Hercegovini situacija je takva da su nevladine organizacije jedini subjekti koji dosljedno i u kontinuitetu prate rad poslanika i delegata po sjednicama. Naznačujemo da je u tu svrhu potrebno izgraditi efikasan institucionalni mehanizam, kao što je to učinio hrvatski Sabor u pogledu svojih zastupnika ([www.sabor.hr](http://www.sabor.hr)).



## 6.2. Narodna skupština i Vijeće naroda Republike Srpske

Narodne poslanike za Narodnu skupštinu Republike Srpske biraju građani Republike Srpske na općim i neposrednim parlamentarnim izborima u Bosni i Hercegovini na mandat od četiri godine (čl. 1.3. i čl. 1.3a. st. 2. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine). Teritorija Republike Srpske je podijeljena na najmanje šest (6) izbornih jedinica u kojima se biraju najmanje dva (2), a najviše petnaest (15) narodnih poslanika (Trnka, 2006: 210). Čl. od 101. do 113. Poslovnika Narodne skupštine reguliraju materiju ostvarivanja prava i dužnosti narodnih poslanika koji otpočinje svoj pravni odnos s Narodnom skupštinom danom potvrđivanja mandata u Narodnoj skupštini. Na temelju čl. 101. st. 2. „Narodni poslanik je dužan da prisustvuje sjednicama Narodne skupštine i radnog tijela čiji je član i da učestvuje u njihovom radu i odlučivanju.”<sup>88</sup> Narodni poslanik ima dužnost čuvati državnu tajnu i podatke povjerljive prirode (čl. 106. Poslovnika Narodne skupštine). „Narodni poslanik ima pravo i dužnost da, u okviru nadležnosti Narodne skupštine, pokreće inicijativu, daje prijedloge i postavlja poslanička pitanja.”<sup>89</sup> (čl. 104. Poslovnika Narodne skupštine). U grupu prava narodnih poslanika pripada pravo da bude obaviješten o pitanjima čije mu je poznavanje potrebno radi obavljanja funkcije narodnog poslanika iz čl. 105. Poslovnika Narodne skupštine. Narodni poslanik ima pravo na novčana primanja i druga srodna prava, neovisno da li narodni poslanik zasniva radni odnos s Narodnom skupštinom (čl. 109. Poslovnika Narodne skupštine).

Narodni poslanici imaju imunitet. To znači da „neće biti krivično ili građanski odgovorni za izraženo mišljenje ili davanje glasa ili za bilo koji postupak izvršen u okviru njihovih dužnosti u Narodnoj skupštini Republike Srpske” (čl. 111. st. 2. Poslovnika Narodne skupštine). Iako se narodni poslanici mogu pozvati na poslanički imunitet u bilo koje vrijeme za postupke izvršene u okviru svojih dužnosti u Narodnoj skupštini, imunitet se ne može smatrati općom preprekom za krivično gonjenje ili pokretanje parničnog postupka (čl. 112. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine). Sud ima nadležnost odlučivati da li je osnov pokretanja navedenog sudskog postupka obuhvaćen sadržajem poslaničke funkcije ili je narodni poslanik učinio prijestup zloupotrebom svog imuniteta koji mu je dodijeljen.

Delegati Vijeća naroda Republike Srpske imenuju se i biraju u Narodnoj skupštini. Prava i dužnosti delegata u Vijeću naroda ostvaruju se dijelom identično kao u Narodnoj skupštini i vezuju se za četverogodišnji mandat.

---

88 Supra note 39.

89 Supra note 39.



Čl. 8. st. 2. predviđa da je „delegat dužan izvršavati zadatke koje mu u okviru svog djelokruga povjeri Vijeće naroda, klub delegata ili radno tijelo čiji je član.“ Na osnovu čl. 10. Poslovnika Vijeća naroda, delegat, *inter alia*, ima pravo da zajedno s narodnim poslanicima bira sudije Ustavnog suda Republike Srpske, dok u smislu zakonodavnog postupka, ima pravo da razmatra zakone, druge propise i akte koje donosi Narodna skupština te pokreće raspravu po ovim aktima u pogledu pitanja od vitalnog nacionalnog interesa.

## 7. ZAKONODAVNI POSTUPAK U ENTITETSKIM PARLAMENTIMA

Zakonodavni postupak je najvažniji i najznačajniji postupak<sup>90</sup> zakonodavnog tijela koji se sastoji od donošenja i usvajanja zakona. Drugim riječima, to je skup procesnih radnji koje se odvijaju u zakonodavnom tijelu od momenta podnošenja inicijative ili prijedloga za donošenje zakona, pa do donošenja zakona. Postupak se uređuje ustavom, zakonom i poslovníkom zakonodavnog tijela. Može biti jednofazan, dvofazan i višefazan (Pajvančić: 2008: 226). No, donošenje i usvajanje zakona predstavljaju završnu parlamentarnu procesnu aktivnost unutar predmetnog postupka. Nakon parlamentarnog zakonodavnog postupka slijedi promulgacija i objavljivanje zakona (Visković, 1997: 171–172) u službenom listu/novinama/glasniku i tek po isteku određenog roka (*vacatio legis*) zakon stupa na snagu, odnosno počinje uređivati jedan društveni odnos.

Zakonodavni postupak je po pravilu redovni, odnosno, ukoliko je višefazni, tada se sastoji iz tačno utvrđenih faza i procedura. Načelno se zakoni, kao opći pravni akti, ne mogu donositi u hitnom postupku. Međutim, hitni postupak je iznimka i donošenje zakona po ovoj proceduri zahtijeva zadovoljavanje određenih uvjeta, koji se ogledaju u tome da postoji neodložna potreba za donošenjem zakona, te ako bi donošenje zakona u redovnom postupku moglo izazvati štetne posljedice po entitet i njegov ustavnopravni poredak, integritet i sigurnost njegovih stanovnika.<sup>91</sup>

90 Zakonodavna funkcija parlamenta je njegov dominirajući segment nadležnosti. To se vidi i po tome što se parlament često naziva zakonodavno tijelo (Pobrić, 2000: 226).

91 U nastavku rada, u ovom smislu, dajemo primjer Doma naroda Parlamenta Federacije koji je u aktuelnom mandatnom periodu (do aprila 2012) usvojio ukupno 22 zakona i druga opća pravna akta po hitnom postupku, što je više u odnosu na zakone koji su usvojeni u istom periodu po redovnom postupku.

Pored redovnog i hitnog postupka za donošenje zakona, teorija o parlamentarizmu poznaje donošenje zakona i po skraćenom postupku, koji se češće koristi od hitnog postupka i koji se može provoditi kada nije u pitanju složen i obiman zakon. U tom slučaju, podnosilac prijedloga zakona može umjesto nacрта podnijeti prijedlog zakona i predložiti da se prijedlog zakona pretresa po skraćenom postupku bez nacрта zakona. Kada je u pitanju dvodomna struktura zakonodavnog tijela, zakoni se donose i stupaju na snagu kada su usvojeni u oba doma u istovjetnom tekstu. Ukoliko su zakoni usvojeni u dijelom različitim ili sličnom tekstu, formira se zajednička komisija sastavljena od jednakog broja članova oba doma zakonodavnog tijela radi usaglašavanja istovjetnog i konačnog teksta zakona ili drugog akta ili propisa.

Prema postojećim propisima, na entitetskoj razini nije ustanovljen (posebni) državni organ, čija bi isključiva obaveza bila analiza efekata izmjene zakonske regulative i pratećih podzakonskih akata u Bosni i Hercegovini (Čaušević/Marušić, 2006: 123). Utvrđujemo da se za sistematičnom analizom efekata usvajanja zakona i drugih općih akata nameće određena potreba, jer bi ova analiza omogućila znatno objektivniju procjenu utjecaja i kvalitete usvojenih zakona u odnosu na postojeće društveno-političko stanje. Naznačujemo da se institut analize efekata propisa razumije kao svojevrsna kontrola kvaliteta usvojenih propisa.

U korelaciji s odnosnim institutom je mehanizam praćenja primjene usvojenih zakona, koju vrše entitetski parlamenti najčešće preko organa uprave. Nadzor nad primjenom zakona vrši zakonodavno tijelo kroz zahtjeve izvršnoj vlasti da mu se dostavljaju izvještaji, analize, informacije i odgovori na određena pitanja (Čaušević, 2006: 133; usp. čl. 235. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije; čl. 287. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srpske<sup>92</sup>) među kojima može biti i ocjena kvaliteta provedbe i stepena primjene određenog pravnog propisa, koji je prethodno usvojen u parlamentu.

---

92 Citirani član (stav) glasi: „Vlada podnosi Narodnoj skupštini izvještaj o svom radu, o stanju u određenoj oblasti društvenog života i o izvršavanju pojedinih zakona, drugih propisa i općih akata Narodne skupštine, kao i o drugim pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine.“

## 7.1. Parlament Federacije

Donošenju zakona nekada prethodi inicijativa za donošenje zakona, koju mogu pokrenuti skupštine kantona, gradska i općinska vijeća, kao i građani, preduzeća i druge pravne osobe u okviru svojih ustavnih ovlaštenja i koja se dostavlja predsjedavajućem Predstavničkog doma (čl. 159. Poslovnika Predstavničkog doma). Inicijativa se prosljeđuje radnim tijelima i Vladi Federacije radi izjašnjavanja po inicijativi. Njihovo mišljenje se potom dostavlja Zakonodavno-pravnoj komisiji. Ukoliko Predstavnički dom prihvati inicijativu, zaključkom se određuju nositelji izrade nacrt zakona (čl. 160. Poslovnika Predstavničkog doma). Na temelju čl. 163. Poslovnika Predstavničkog doma, „Premijer Federacije je nadležan za predlaganje i davanje preporuka iz oblasti zakonodavstva.“ No, „nacrt zakona može podnijeti i svaki poslanik, klubovi poslanika i radno tijelo Predstavničkog doma.“ Čl. 164. Poslovnika Predstavničkog doma odgovora na pitanje što je *nacrt zakona*. „Nacrt zakona treba da bude izrađen tako da se u njemu formuliraju, u vidu pravnih odredbi, rješenja koja se predlažu. Pojedine odredbe mogu se dati u jednoj ili više varijanti. Nacrt zakona treba da sadrži obrazloženje u kome se navode: ustavni osnov za donošenje zakona, razlozi zbog kojih treba donijeti zakon, načela na kojima treba da se urede odnosi u odgovarajućoj oblasti, finansijska i druga sredstva potrebna za sprovođenje zakona i način njihovog osiguranja i objašnjenje pravnih rješenja sadržanih u nacrtu, mišljenja organa i organizacija koji su u toku njegove izrade konsultovani a koje podnosilac nacrt nije usvojio, kao i razloge zbog kojih to nije učinio. Uz nacrt zakona podnosi se potrebna dokumentacija.“ „Nacrt zakona dostavlja se predsjedavajućem Predstavničkog doma, koji ga upućuje poslanicima, Zakonodavno-pravnoj komisiji, nadležnim radnim tijelima i klubovima poslanika.“ Vlada Federacije je obavezna dati svoje mišljenje na nacrt zakona.

Nacrt zakona pretresa se na sjednici Predstavničkog doma. Prije pretresanja, o nacrtu zakona se mora izjasniti Zakonodavno-pravna komisija kao i druga radna tijela (ovisno o resoru ili oblasti koju će zakon regulirati) te svoje izvještaje dostaviti Predstavničkom domu, koji će zaključkom odbiti nacrt zakona, ako smatra da ga nije potrebno donijeti.

Isto tako, Predstavnički dom zaključkom odlučuje (većinom glasova prisutnih poslanika) da se usvoji nacrt zakona koji posluhuje kao osnov za izradu prijedloga zakona „sa stavovima i primjedbama na nacrt zakona koje su izložili radna tijela i poslanici na sjednici Predstavničkog doma, te zaključak sa tim stavovima i primjedbama dostavlja podnosiocu nacrt da ih uzme u obzir prilikom izrade prijedloga zakona“ (čl. 170. Poslovnika Predstavničkog doma). „Kada Predstavnički dom prihvati nacrt zakona, može odlučiti, ako je riječ o pitanjima koja su posebno značajna za Federaciju i kada ocijeni da

je neophodno da se izvrši najšira rasprava zainteresovanih organa, naučnih i stručnih institucija i građana, da nacrt zakona ili pojedino pitanje iz nacrta zakona stavi na javnu raspravu" (čl. 173. Poslovnika Predstavničkog doma). Iz ovoga slijedi da ne postoji pravna obaveza da se javna rasprava organizira. Čak i ako se radi o pitanjima ili oblasti od javnog ili društvenog interesa, javna rasprava se može organizirati odlukom Predstavničkog doma.

"Prijedlog zakona podnosi se u obliku u kome se donosi zakon" (čl. 178. st. 1. Poslovnika Predstavničkog doma). Prije pretresa i odlučivanja po prijedlogu zakona na plenarnoj sjednici, prijedloge razmatraju nadležna radna tijela Predstavničkog doma. Pravo predlaganja amandmana, odnosno prijedlog za izmjenu i dopunu prijedloga zakona ima pravo podnijeti svaki ovlašteni predlagač nacrta zakona do završetka pretresa prijedloga zakona (čl. 185. Poslovnika Predstavničkog doma). Prema čl. 187. Poslovnika Predstavničkog doma, „ukoliko se amandmanom bitnije mijenja prijedlog zakona, o amandmanu se ne može odlučiti prije nego što se o njemu ne izjave nadležna radna tijela Predstavničkog doma, Zakonodavno-pravna komisija i Vlada Federacije." Amandman se usvaja većinom glasova poslanika u Predstavničkom domu (čl. 190. st. 6. Poslovnika Predstavničkog doma).

Dom naroda u svom Poslovniku o radu sadrži u čl. od 151. do 200. osnovne odredbe o postupku/postupcima za donošenje zakona koje su u velikoj mjeri identične s onim odredbama u čl. od 159. do 203. u Poslovniku Predstavničkog doma. Zanimljivo je da Poslovnik Doma naroda u pogledu inicijative za donošenje zakona sadrži rješenje da inicijativa može biti pokrenuta od privrednih društava, privredne komore i drugih općih udruženja i zajednica, političkih organizacija, udruženja građana i građana.<sup>93</sup>

Predstavnički dom je u 2012.<sup>94</sup> usvojio ukupno 17 zakona i drugih općih akata. Radi se o pet novih zakonskih rješenja<sup>95</sup>, deset izmjena i dopuna zakona i dva druga akta<sup>96</sup>. Tokom 2011. Predstavnički dom usvojio je 27 zakona i drugih općih akata, a od toga: četiri nova zakona, Budžet Federacije BiH za 2011, Izmjene i dopune Budžeta, i dvadeset i jedna (21) izmjena i dopuna zakona.

---

93 Tabelarni prikaz zakonodavne procedure u Parlamentu Federacije v. u Čaušević/Penev, 2006: 114 i 115.

94 U vrijeme pisanja rada.

95 Zakon o evidencijama u oblasti zdravstva, Zakon o utvrđivanju i načinu izmirenja neizmirenih obaveza nastalih po Zakonu o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom, Zakon o ličnom imenu, Zakon o predmetima od plemenitih metala u Federaciji BiH i Zakon o izvršavanju Budžeta Federacije BiH za 2012.

96 Budžet FERK-a za 2011. i Budžet Federacije BiH za 2012.

*Tabela: Prikaz broja usvojenih zakona i drugih općih akata u Predstavničkom domu u odnosnom periodu.*

KALENDARSKA GODINA	BROJ USVOJENIH ZAKONA I DRUGIH OPĆIH AKATA
2011.	27
DO 23. 9. 2012.	17

Analizom strukture donesenih zakona i drugih akata u Domu naroda za mandatni period 2010–2014<sup>97</sup> utvrđujemo da je najviše zakona i drugih općih akata usvojeno po hitnom postupku (22), zatim po redovnom postupku (16) i po skraćenom postupku (13). Dom naroda je za predmetni mandatni period prihvatio ukupno 43 nacrtu akata. Oba doma Parlamenta Federacije donijeli su 27 odluka. Devet (9) odluka je Dom naroda samostalno donio i odnose se na odluke o internom izboru delegata na funkcije u Domu naroda. Dom naroda je donio četiri programa, šest planova (svi se odnose na finansijske planove), četiri strategije, jedan akt kojim je data podrška aktu izvršne vlasti, dvije deklaracije (Deklaracija o opredjeljenosti za evroatlantske integracije, vladavinu prava, ravnopravnost konstitutivnih naroda i Ostalih i dosljedno provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma i Deklaracija o neprihvatanju ukidanja supervizije za Brčko distrikt Bosne i Hercegovine), jedne rezolucije (Rezolucija [kojom se prihvata] Rezolucija Evropskog parlamenta o Srebrenici), pet akata koje je Dom naroda primio k znanju (radi se o informacijama i izvještajima o radu entitetskih i državnih institucija), kao i šest izvještaja koje je Dom naroda prihvatio.

## **7.2. Narodna Skupština Republike Srpske**

Na temelju čl. 190. Poslovnika Narodne skupštine, „pravo predlaganja zakona, drugih propisa i općih akata imaju narodni poslanici, predsjednik Republike, Vlada i najmanje tri hiljade birača.“<sup>98</sup> „Inicijativu za donošenje zakona ili drugih akata iz nadležnosti Narodne skupštine mogu dati skupštine općina i gradova, privredna društva, druge organizacije, političke organizacije, udruženja i građani. Inicijativa za donošenje zakona podnosi se predsjedniku Narodne skupštine, koji je dostavlja nadležnom radnom tijelu, Zakonodavnom odboru i Vladi.“ Poslije pribavljenih mišljenja, Zakonodavni odbor odlučuje o inicijativi. „Ako Zakonodavni odbor smatra da je inicijativa osnovana, predložiće Narodnoj skupštini da se donese odluka o načinu

97 Period od 2010. zaključno s aprilom 2012.

98 Ova odredba je najprije uvedena u Ustav Republike Srpske na način da je čl. 76. zamenjen Amandmanom XXXVIII.

na koji će se izraditi i podnijeti nacrt, odnosno prijedlog zakona“ (čl. 191. Poslovnika Narodne skupštine).

„Postupak za donošenje zakona pokreće se podnošenjem nacrta zakona. Nacrt zakona sadrži, pored teksta zakona, ustavni osnov za donošenje zakona, mišljenje Sekretarijata za zakonodavstvo o saglasnosti nacrta sa Ustavom i pravnim sistemom i usklađenost sa pravilima normativnopravne tehnike, izjavu o usklađenosti sa propisima Evropske Unije, razloge zbog kojih se donosi zakon i posljedice koje će proizaći za materijalni i drugi položaj građana, privrednih društava i drugih organizacija i ocjenu i izvore potrebnih sredstava za provođenje zakona. [...] Uz nacrt zakona daje se obrazloženje osnovnih rješenja sadržanih u nacrtu zakona“ (čl. 193. Poslovnika Narodne skupštine). Primjećujemo da se u Republici Srpskoj traži i izjava o usklađenosti nacrta zakona, odnosno zakonskih rješenja s propisima Evropske unije, koja se ne traži prema sadašnjem Poslovniku Predstavničkog doma Parlamenta Federacije.

Nacrt zakona dostavlja se poslanicima i nadležnim radnim tijelima. Ako predlagač nacrta zakona nije Vlada entiteta, predsjednik Narodne skupštine dostavlja nacrt Vladi da se ona o njemu izjasni u formi mišljenja (čl. 194. Poslovnika Narodne skupštine). „Prije razmatranja zakona na sjednici Narodne skupštine, nacrt zakona razmatraju Zakonodavni odbor i radno tijelo u čijem je djelokrugu pitanje koje se zakonom uređuje“ (čl. 195. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine). Zakonodavni odbor kao i druga radna tijela koja razmatraju određeni zakon, daju mišljenje i prijedloge, koji se dostavljaju Narodnoj skupštini na razmatranje. Čl. od 200. do 203. stipuliraju razmatranje nacrta zakona na sjednici Narodne skupštine, na kojoj se vrši pretres, odnosno jedinstvena rasprava.

Shodno čl. 204. Poslovnika Narodne skupštine, a poslije usvajanja nacrta zakona, „Narodna skupština može [zaključkom] odlučiti da se nacrt stavi na javnu raspravu, ako se zakonom uređuju pitanja koja su od posebnog značaja za građane i ako je neophodno da se konsultiraju organi, organizacije, naučne i stručne institucije i zainteresirani građani.“ O provedenoj javnoj raspravi dostavlja se izvještaj Narodnoj skupštini koji sadrži mišljenje i prijedloge iznesene u javnoj raspravi. Također, na osnovu čl. 77. Ustava Republike Srpske, „Narodna skupština može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku donese nakon prethodnog izjašnjenja građana na referendumu.“ Izraz *može odlučiti* znači da zakonodavno tijelo u Republici Srpskoj prihvata referendum ne kao obavezu već kao mogućnost, te da ovaj oblik referenduma ima savjetodavni učinak. Zanimljivo je da odredbu o referendumu (kao jednom od najpogodnijih instrumenata za dopunjavanje oblika posredne demokratije i otklanjanje njenih slabosti) ne predviđa Ustav Federacije BiH, iako parlamentarno pravo i komparativna ustavna praksa drže da u donošenju zakona mogu učestvovati i građani

kroz referendum i narodnu inicijativu. S druge strane, oba entitetska zakonodavna tijela prihvataju formalni oblik narodne inicijative u zakonodavnom postupku. To je kolektivno pravo birača da, pod uvjetima utvrđenim ustavom i zakonom, odnosno parlamentarnim poslovnicima, podnesu prijedlog za donošenje ustava ili zakona, odnosno za njihovu izmjenu ili dopunu (Pajvančić, 2008: 209).

„Prijedlog zakona se podnosi u obliku u kome se donosi zakon i mora biti obrazložen“ (čl. 208. st. 1. Poslovnika Predstavničkog doma). I prijedlog zakona prolazi iste faze postupka kao i nacrt zakona (razmatranje prijedloga zakona u radnim tijelima i razmatranje prijedloga zakona na sjednici Narodne skupštine). Prema čl. 212. st. 1. „Prijedlog za izmjenu i dopunu prijedloga zakona – amandman se podnosi predsjedniku Narodne skupštine u pisanom obliku s obrazloženjem sve do zaključivanja razmatranja prijedloga.“ U vezi s ostalim zakonodavnim postupcima, zanimljivo je naznačiti da Poslovnik Narodne skupštine, dok sadrži odredbe o hitnom postupku, ne predviđa skraćeni postupak donošenja zakona.

Čl. 223. regulira proglašenje zakona koji vrši predsjednik Republike Srpske. Naime, usvojeni zakon predsjednik Narodne skupštine ima dostaviti Vijeću naroda, „a po dostavljenom obavještenju od Vijeća naroda, dostavlja zakon predsjedniku Republike na proglašenje“ (promulgaciju).<sup>99</sup>

Narodna skupština je u 2012, s 23. septembrom, usvojila dvadeset i devet (29) zakona, od toga četrnaest (14) novih zakonskih rješenja<sup>100</sup> i četrnaest (14) izmjena i dopuna zakona te jedan zakon o prestanku važenja zakona. U 2011. usvojeno je sedamdeset i tri (73) zakona. Ova brojka obuhvata kako nove zakone tako i izmjene i dopune postojećih zakona. Nadalje, u 2012. usvojeno je devetnaest (19) odluka te dvadeset i sedam (27) zaključaka. U *ostala akta* koja donosi Narodna skupština ubrajaju se: budžet, rebalans budžeta, programi rada skupštine, ekonomska politika, preporuke, amandman na ustav, deklaracije, rezolucije, orijentacioni programi, protokol o saradnji, sporazumi, statistički programi. Od ovih akata, Narodna skupština u 2012.<sup>101</sup> nije usvojila niti jedan. Komparativnom analizom utvrđujemo da je Narodna skupština 2011. imala znatno obimniji zakonodavni postupak u odnosu na 2012.

99 Tabelarni prikaz zakonodavne procedure u Narodnoj skupštini Republike Srpske v. u Čaušević/Penev, 2006: 116 i 117.

100 Zakon o nedopuštenom oglašavanju, Zakon o cjevovodnom transportu gasovitih i tečnih ugljikovodonika i distribuciji gasovitih ugljikovodonika, Zakon o unutrašnjem platnom prometu, Zakon o jedinstvenom registru računa poslovnih subjekata, Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida i Zakon o mineralnim dubrivima.

101 Za vrijeme pisanja rada.



*Tabela: Prikaz broja usvojenih zakona (novih zakona i izmjena i dopuna zakona) u Narodnoj skupštini u odnosnom periodu.*

KALENDARSKA GODINA	BROJ USVOJENIH ZAKONA
2011.	73
DO 23. 9. 2012.	29

## 8. ODNOS ZAKONODAVNIH TIJELA U BOSNI I HERCEGOVINI

U Federaciji BiH, slijedeći teritorijalno-političku organizaciju, postoji čvrst ustavnopravni odnos kantonalnih zakonodavnih tijela (skupština kantona) i Doma naroda Parlamenta Federacije BiH.

Zapravo, Dom naroda ne bi se ni mogao konstituirati bez kantonalnih skupština, što znači da „delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva“ (čl. 8. st. 1. Ustava Federacije BiH). Prema st. 2. istog člana, broj delegata za Dom naroda koji se biraju u svakom kantonu srazmjeran je broju stanovnika kantona. U Dom naroda bira se najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona, a biraju ih zastupnici iz reda tog konstitutivnog naroda u skladu s izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona. Dakle, zaključujemo da zastupnik u kantonalnoj skupštini istovremeno može biti i delegat u Domu naroda. S druge strane, poslanik u Predstavničkom domu i vijećnik općinskog ili gradskog vijeća ne može vršiti funkciju delegata u Domu naroda. Stoga, da bi se Dom naroda mogao sazvati, moraju se najprije konstituirati svih deset kantonalnih skupština, jer bez njihovog punog saziva nema ni konstituiranja novog saziva Doma naroda nakon održavanja općih parlamentarnih izbora u Bosni i Hercegovini i službenog priopćavanja izbornih rezultata za kantonalna zakonodavna tijela (u tom smislu: čl. 10. Ustava Federacije BiH).<sup>102</sup>

<sup>102</sup> Konstituiranje Doma naroda Parlamenta Federacije u aktuelnom mandatu proteklo je uz pravne poteškoće. Naime, 17. marta 2011. dolazi do konstituiranja ovog tijela bez da su do tada sve kantonalne skupštine izabrale delegate u odnosno tijelo. Do tada tri kantona, Zapadnohercegovački, Livanjski i Posavski nisu to učinili iako za takvo što postoji rok od 30 dana od dana konstituiranja kantonalne skupštine. Kako je konstituiranje Doma naroda Parlamenta Federacije bez prethodno konstituiranih kantonalnih skupština, odnosno bez izabranih delegata iz svih deset kantonalnih skupština nezakonito i protuustavno, jer se time stvara krnje tijelo s nepotpunim brojem delegata, čime se otvara prostor za kršenje načela konstitutivnosti naroda, otuda je CIK BiH dana 24. marta 2011. donio Odluku kojom je utvrđeno da izbori za Dom naroda Parlamenta Federacije nisu provedeni u svih deset kantona u



Ni članovi Vijeća naroda Republike Srpske ne biraju se neposrednim i tajnim glasanjem, kao poslanici u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije i narodni poslanici Narodne skupštine Republike Srpske. Delegate Vijeća naroda Republike Srpske na osnovu čl. 71. Ustava Republike Srpske bira odgovarajući klub poslanika u Narodnoj skupštini. Ustav ovog entiteta predviđa da „u slučaju da broj članova jednog kluba delegata u Vijeću naroda bude veći od broja predstavnika u odgovarajućem klubu Narodne skupštine, dodatni broj delegata će birati klub koji će se formirati u tu svrhu iz reda odbornika u skupštinama opština u Republici Srpskoj“ (čl. 71. Ustava Republike Srpske). Ni jedan poslanik u Narodnoj skupštini, odnosno odbornik u skupštini općine ne može vršiti funkciju delegata u Vijeću naroda.

Entitetska zakonodavna tijela ostvaruju ustavnopravni odnos i s Parlamentarnom skupštinom Bosne i Hercegovine, kao državnim parlamentom. U formalnopravnoj vezi nalaze se Dom/Vijeće naroda s Domom naroda Parlamentarne skupštine BiH, koju čini petnaest (15) delegata, od kojih su dvije trećine, po pet Bošnjaka i Hrvata, delegati iz Federacije BiH, a jedna trećina, pet Srba, delegati iz Republike Srpske (prema čl. IV 1. Ustava Bosne i Hercegovine). Utvrđujemo da se ni delegati državnog Doma naroda ne biraju izravno na općim parlamentarnim izborima, već nominirane bošnjačke, odnosno hrvatske delegate iz Federacije BiH biraju svi delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije, dok delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske (čl. IV 1. a Ustava Bosne i Hercegovine). Primjećujemo da Vijeće naroda Republike Srpske nema ulogu, odnosno ingerencije u biranju pet srpskih delegata iz Republike Srpske u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. S ovim u vezi, u prijedlozima za izmjenu/e i dopunu/e Ustava Bosne i Hercegovine nalazimo na prijedloge da se srpski delegati biraju u Vijeću naroda Republike Srpske.<sup>103</sup>

---

skladu s odredbama Izbornog zakona BiH, te da tako nisu bili ispunjeni svi uvjeti za njegovo konstituiranje. Sve odluke takvog Doma naroda su protuustavne i ne mogu ostati na pravnoj snazi. S druge strane, ono što posebno zabrinjava je nepostojanje mehanizma, odnosno sankcije za kantonalne skupštine ukoliko one u roku od 30 dana od dana svoga konstituiranja ne izaberu određeni broj delegata u Dom naroda. Da bi se ubuduće ove i slične situacije izbjegle i da bi se došlo do pravovremenog i pravno valjanog konstituiranja zakonodavnih tijela u Bosni i Hercegovini, nužno je inkorporirati određene sankcije za kašnjenje u izboru, što se nekada ima tumačiti i kao sprečavanje uspostavljanja zakonite vlasti.

103 Model Amandmana VII na Ustav Bosne i Hercegovine (Završni dokument s prijedlozima novih ustavnih rješenja u Bosni i Hercegovini radne grupe pravnika s Pravnog instituta u Bosni i Hercegovini iz 2010. [http://www.lawinstitute.ba/media/doc/Amandmani\\_BiH.pdf](http://www.lawinstitute.ba/media/doc/Amandmani_BiH.pdf), (13. juni 2012).

Entitetska zakonodavna tijela, načelno, imaju ograničeno pravo na vršenje međunarodnih aktivnosti, jer entiteti nemaju vanjski suverenitet. S tim u vezi, uzima se da entitetska zakonodavna tijela ostvaruju limitiranu formalnu saradnju s parlamentima drugih država i skupštinama međunarodnih organizacija, pri čemu držimo da je prethodna saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u ovom smislu nužna. Entitetski parlamenti sa susjednim državama ostvaruju saradnju poglavito na temelju prava na uspostavljanje posebnih paralelnih odnosa.<sup>104</sup> Našu tvrdnju s početka pasusa dokazujemo s pravom entiteta na potvrdu/ratifikaciju međunarodnih ugovora i sporazuma iz njihove nadležnosti.

Čini se da su se u entitetima izvršavale mnogo veće i češće promjene entitetskih ustava nego što je to učinjeno s Ustavom Bosne i Hercegovine<sup>105</sup>. Istina, amandmane na ustave Federacije BiH i Republike Srpske su u velikoj mjeri nametali visoki predstavnici na temelju tzv. Bonskih ovlaštenja (Evropska komisija za demokraciju kroz pravo – Venecijanska komisija, 2005: 20) Vijeća za implementaciju mira iz decembra 1997. i Aneksa 10. Dejtonskog mirovnog sporazuma.<sup>106</sup>

Venecijanska komisija u tom smislu utvrđuje da su ovakve aktivnosti visokog predstavnika (amandmanske izmjene i dopune entitetskih ustava) bile korisne, jer bez njih Bosna i Hercegovina kao država, ne bi mogla ostvariti napredak. No, ustavotvorna i zakonodavna nadležnost Ureda visokog predstavnika i na entitetskoj i na državnoj razini potvrđuje teoriju da se država Bosna i Hercegovina nalazi pod međunarodnim nadzorom od međunarodne zajednice država i međunarodnih organizacija, odnosno Organizacije ujedinjenih nacija (OUN).

---

104 Na tom tragu je potpisivanje Sporazuma o parlamentarnoj saradnji između Republike Srbije i Republike Srpske, odnosno o saradnji Narodne skupštine Republike Srpske i Narodne skupštine Republike Srbije, koji je potpisan u Banjaluci 9. januara 2008. Također utvrđujemo da Narodna skupština Republike Srpske ima tješnju vezu s Narodnom skupštinom Republike Srbije negoli što Parlament Federacije ostvaruje saradnju sa Saborom Republike Hrvatske, odnosno s Narodnom skupštinom Republike Srbije.

105 Ustav Bosne i Hercegovine dopunjen je samo jednom, Amandmanom I, kojim je restrukturirano državno uređenje, time što je Distrikt Brčko ušao u ustavnopravni poredak Bosne i Hercegovine. Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine objavljen je u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, br. 25/09 od 31. marta 2009. (Usp. Ibrahimagić/Seizović/Arnautović, 2010: 32).

106 Kao ilustrativni primjer navodimo odluke Ureda visokog predstavnika i. e. Wolfganga Petritscha od 19. aprila 2002. i 23. maja 2002, kojima je prisilno donio amandmane na Ustav Federacije BiH, odnosno ispravio amandmane na Ustav Republike Srpske, s osnovnim ciljem potpunog provođenja odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti tri naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine iz 2000. I Paddy Ashdown je 7. oktobra 2002. s ovim u vezi donio odluke o amandiranju entitetskih ustava (<http://www.ohr.int/decisions/archive.asp?m=&yr=2002>, 16. juni 2012).

Postoje specifične oblasti i pitanja iz konkurentne nadležnosti države i entiteta za koja, prema dosadašnjoj parlamentarnoj praksi, postoji veća politička volja da se uredi na entitetskoj razini. Nedavni primjer je usvajanje Rezolucije Evropskog parlamenta o Srebrenici, koju je Predstavnički dom Federacije BiH usvojio 14. jula 2011, a Dom naroda Federacije BiH 18. jula 2011. Nacrt Zakona o dopunama Krivičnog zakona Federacije BiH u pogledu inkriminiranja negiranja genocida, odnosno uvođenje posebnog krivičnog djela – negiranje genocida – u krivično zakonodavstvo Federacije BiH je prihvaćen u Predstavničkom domu 28. septembra, odnosno u Domu naroda 10. novembra 2011.<sup>107</sup> Na državnoj razini, u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine od 2007. postoje bezuspješni pokušaji da se ovo pitanje riješi ili izmjenama i dopunama Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine ili donošenjem *lex specialis* Zakona o zabrani i kažnjavanju negiranja holokausta, genocida i zločina protiv čovječnosti u Bosni i Hercegovini.

## 9. ZAKLJUČAK

U parlamentima entiteta postoje mnogobrojna različita strukturalna rješenja, koja su djelimično produkt neistovjetnih entitetskih ustavnih uređenja. Asimetrični federalizam dokazujemo poglavito kroz Dom naroda Parlamenta Federacije i Vijeće naroda Republike Srpske. Potonje zakonodavno tijelo u parlamentarnom sistemu Bosne i Hercegovine predstavlja državni organ *sui generis*. Opisivanje ovog zakonodavnog tijela na predmetni način najbliže odgovora društvenoj i političkoj stvarnosti. Čini nam se da se Vijeće naroda nalazi, odnosno da je svoju statusnu poziciju našlo negdje između neovisnog i samostalnog zakonodavnog tijela u entitetskoj legislativi i zasebnog, gornjeg doma Narodne skupštine Republike Srpske. Za Vijeće naroda ne možemo tvrditi da predstavlja drugi dom entitetskog parlamenta, kao što, također, ne možemo tvrditi da je Vijeće naroda autonomna zakonodavna institucija na razini Republike Srpske. Ovakav nejasan, neprecizan, i u konačnici, ambivalentan status Vijeća naroda, vezuje se i za njegovo utemeljenje, s obzirom na to da je Vijeće naroda formirano na temelju odluke visokog predstavnika, a na osnovu odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda iz 2000. Najzanimljivija karakteristika Vijeća naroda je u tome što se radi o drugom zakonodavnom tijelu na razini entiteta Republika Srpska, i što se Vijeće naroda *per se* ne može smatrati gornjim domom entitetskog parlamenta, odnosno Narodne skupštine Republike Srpske. Vijeće naroda je stoga zakonodavno tijelo, dijelom samostalno, a dijelom vezano za Narodnu skupštinu. Osim toga, kada

<sup>107</sup> [http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom\\_naroda/bos/parlament/propisi/usvojeni.htm](http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/usvojeni.htm), (16. juni 2012).

je u pitanju zakonodavni postupak, Vijeće naroda ima neravnopravnu poziciju u odnosu na Narodnu skupštinu, jer Vijeće naroda raspravlja i odlučuje o zakonima, općim pravnim aktima i drugim propisima isključivo i jedino ukoliko se radi o ugrožavanju vitalnog nacionalnog interesa jednog ili više konstituentnih naroda u Bosni i Hercegovini. S tim u vezi, Vijeće naroda ima intervenirajuću, korektivnu i nadzornu ulogu u zakonodavnom postupku, kao najvažnijoj funkciji parlamenta. Vijeće naroda, kao takvo, nalazi se u jednakom položaju s Narodnom skupštinom samo u dvije stvari: u postupku izbora sudija za entitetski ustavni sud i u ustavotvornom postupku. U svim ostalim slučajevima, Vijeće naroda je sinonim za instituciju u kojoj se na entitetskoj razini koristi mehanizam za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Naznačujemo, dakle, da na razini Republike Srpske nije prihvaćeno načelo potpune jednakosti i ravnopravnosti Vijeća naroda i Narodne skupštine.

Vijeće naroda razlikuje se od Doma naroda u više segmenata. Najprije se radi o (1) izboru delegata, gdje se delegati Vijeća naroda imenuju i biraju u Narodnoj skupštini Republike Srpske, dok se delegati Doma naroda imenuju i biraju u deset kantonalnih skupština. Način njihova izbora je istovjetan, radi se o posrednom načinu, međutim institucije u kojima se oni imenuju i biraju nisu jednake; (2) Broj delegata je također različit. Vijeće naroda broji dvadeset i osam (28) delegata, a Dom naroda pedeset i osam (58). I po broju delegata se može izvući zaključak o neravnopravnom položaju Vijeća naroda u odnosu na Narodnu skupštinu, odnosno o odnosu Doma naroda i Predstavničkog doma Parlamenta Federacije; (3) Nadležnost je materijalna karakteristika različitosti Vijeća i Doma naroda. Dom naroda ima potpuno istu ulogu u zakonodavnom postupku kao i Predstavnički dom, te se uzima da je Dom naroda potpuno autonomno tijelo, u ovom smislu, u odnosu na donji dom entitetskog parlamenta. Nadležnost Vijeća naroda naznačili smo u prethodnom paragrafu; (4) U uskoj vezi s nadležnošću nalazi se i odnos Vijeća naroda i Narodne skupštine, koji se razlikuje od pravnog odnosa Doma naroda i Predstavničkog doma Parlamenta Federacije gdje je prisutan onakav odnos kakav primjećujemo između dva doma u jednom parlamentu federalne države; (5) I kod izbora sudija u entitetske ustavne sudove postoji distinkcija. Sudije Ustavnog suda Republike Srpske bira i Narodna skupština i Vijeće naroda, dok je za sudije Ustavnog suda Federacije BiH potrebna potvrda većine delegata Doma naroda koji su prisutni i koji glasaju. Čini nam se da je ovdje nadležnost podijeljena između dva doma Parlamenta Federacije. Predstavnički dom nadležan je za izbor sudija državnog Ustavnog suda, dok Dom naroda ima ulogu u izboru sudija entitetskog Ustavnog suda; (6) I delegati u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine biraju se na posredan način, no različito u pogledu institucije koja vrši njihovo imenovanje i izbor. Nominirane

bošnjačke, odnosno hrvatske delegate iz Federacije BiH biraju svi delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije, dok delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske. Vijeće naroda tako nema nadležnost u biranju pet srpskih delegata iz Republike Srpske; (7) I terminološka razlika se uočava u pogledu delegata i njihove pripadnosti. U Federaciji BiH, član Parlamenta Federacije je i delegat Doma naroda, dok se u Republici Srpskoj pravi razlika između članova Narodne skupštine i članova Vijeća naroda.

Sve nas ovo vodi zaključku da trenutno postoje entitetske parlamentarne diobe, koje dokazuju asimetrični federalizam u Bosni i Hercegovini zbog prisutnosti uočenih i dokazanih nesimetričnih rješenja u entitetskim zakonodavnim tijelima.

Utvrđujemo, nadalje, da i Parlament Federacije i Narodna skupština i Vijeće naroda Republike Srpske, u skladu s dodijeljenim nadležnostima, imaju, prema normativno-tehničkim rješenjima, odnosno poslovnica domova/tijela, vrlo dobru unutrašnju strukturu i organizaciju. No, ono što nedostaje entitetskim parlamentima je politička volja, koja bi na odgovarajući način usmjerila cjelokupne i partikularne političke interese, odnosno objedinila različite političke interese u jedan, s ciljem ispunjavanja osnovne svrhe i smisla postojanja i rada jednog parlamenta. S ovim u vezi je i usklađivanje zakonskih rješenja sa standardima i načelima Evropske unije, kao i ustanovljavanje (posebnog) državnog organa, čija bi isključiva obaveza bila analiza efekata usvajanja nove i izmjene postojeće zakonske regulative na entitetskoj razini. Mišljenja smo da se za sistematičnom analizom efekata usvajanja zakona i drugih općih akata nameće određena potreba, jer bi ova analiza omogućila znatno objektivniju procjenu utjecaja i kvalitete usvojenih zakona u odnosu na postojeće društveno-političko stanje i dosadašnju dinamiku kretanja. Institut analize efekata propisa može se razumjeti kao svojevrsna kontrola kvaliteta usvojenih propisa, odnosno odgovara li usvojeni propis društvenoj zbilji u smislu da se jedan društveni odnos regulira na ispravan i potpun način, ili u praksi dolazi do „odbacivanja“ zakona i drugih akata zbog toga jer predstavljaju rješenja koja nisu svojstvena društvenoj, političkoj, pravnoj i ekonomskoj situaciji, odnosno kulturnom podneblju Bosne i Hercegovine. Također, valja naći adekvatne, efikasne i efektivne mehanizme s ciljem poboljšanja produktivnosti zakonodavnog postupka entitetskih parlamenata, kao i svrsishodnijeg rada parlamentarnih poslanika i delegata. Ponavljamo da su načela konstitutivnosti i ravnopravnosti naroda temeljna načela na kojima funkcionira Bosna i Hercegovina. Stoga je ova ustavna načela neophodno dosljedno braniti u svim parlamentarnim procesima i postupcima, počevši od konstituiranja entitetskih zakonodavnih tijela pa do usvajanja zakona.

U konačnici će svakako biti značajno pratiti proces ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini u pogledu eventualnih izmjena i dopuna entitetskih

ustava, odnosno hoće li entitetska zakonodavna tijela zadržati isti status, strukturu, organizaciju, nadležnosti u državi Bosni i Hercegovini s izmjenama i dopunama postojećeg Dejtonskog ustava, ili će, pak, parlamenti entiteta ostati izvan ustavnih intervencija i nadolazeće državne pravno-političke reorganizacije.

## LITERATURA

Ademović, Nedim i Steiner, Christian (2010). *Ustav Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer;

Amandman 72. na Ustav Republike Srpske. Dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/latn/?page=137&kat=19&vijest=1617>.

Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 25/09;

Begić, Kasim (1997). *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma: 1991–1996*. Sarajevo: Bosanska knjiga;

Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. Dostupno na: [www.izbori.ba](http://www.izbori.ba);

Centri civilnih inicijativa. *E- monitoring*. Dostupno na: [www.vlastibih.com](http://www.vlastibih.com);

Centri civilnih inicijativa. *Monitoring rada Parlamenta Federacije BiH za period 01.01. – 30. 06. 2011*. Dostupno na: <http://www.cci.ba/monitoring/1/8/2.html>;

Centri civilnih inicijativa. *Šestomjesečni izvještaj o radu Narodne skupštine Republike Srpske za period 01.01. – 30. 06. 2011*. Dostupno na: [www.cci.ba/monitoring/1/8/2.html](http://www.cci.ba/monitoring/1/8/2.html);

Djelimična odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine br. U-5/98 od 1. jula 2000. Dostupno na: <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2>;

Evropska komisija za demokraciju kroz pravo – Venecijanska komisija (2005). *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika*. Dostupno na: [www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.asp);

Fira, Aleksandar (2002). *Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja : ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Novi Sad: SANU;

Golijanin, Sanja (2011). *Republika Srpska u: Gavrić, Saša i Banović, Damir ur. Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini. Analiza postdejtanskog političkog sistema*. Sarajevo: University Press – Magistrat;

Hrvatski sabor. Dostupno na: [www.sabor.hr](http://www.sabor.hr);

Ibrahimagić, Omer i Seizović, Zarije i Arnautović, Suad (2010). *Politički sistem Bosne i Hercegovine 4*. Sarajevo: Promocult;



Izborni zakon Bosne i Hercegovine (neslužbeni prečišćeni tekst). Dostupno na: <http://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/POIZpw110508-hrv.pdf>;

Jukić, Zvonimir (2009). *Političke stranke* u: Gavrić, Saša i Banović, Damir i Christine Krause ur. *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar i Fondacija Konrad Adenauer;

Kulenović, Bergin (2008). *Rodna jednakost/ravnopravnost i ustavne promjene*. Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu;

Kuzmanović, Rajko (2002). *Ustavno pravo*. Banja Luka: Pravni fakultet;

Lejlić, Šemsudin (1999). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet kriminalističkih nauka;

O Narodnoj skupštini Republike Srpske. Dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/latn/?page=123>.

Odluka o odobravanju Sporazuma o prenosu određenih nadležnosti entiteta kroz utemeljenje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 16/04 i Službeni glasnik Republike Srpske br. 24/04;

Odluke visokog predstavnika međunarodne zajednice za Bosnu i Hercegovinu za 2002. Dostupno na: <http://www.ohr.int/decisions/archive.asp?m=&yr=2002>;

Ombudsmen za djecu Republike Srpske. Dostupno na: <http://www.djeca.rs.ba/index.php?p=32&lang=1>;

Pajvančić, Marijana (2008). *Parlamentarno pravo*. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer;

Pajvančić, Marijana (2008). *Ustavno pravo*, Novi Sad: Pravni fakultet;

Penev, Slavica ur. (2006). *Kako unaprijediti zakonodavni proces u Srbiji i Bosni i Hercegovini : na putu od prijedloga zakona do njegovog usvajanja u parlamentu*. Beograd: Investment Compact for South East Europe/ Ekonomski institut;

Pobrić, Nurko (2000). *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo;

Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske. Dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/stranica/poslovnik>.

Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 27/03 i 21/09;

Poslovnik o radu Zajedničke komisije Narodne skupštine Republike Srpske i Vijeća naroda Republike Srpske za usaglašavanje zakona, propisa i akata, Službeni glasnik Republike Srpske br. 76/04;

Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <http://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=20>;

Poslovnik Vijeća naroda Republike Srpske. Dostupno na: <http://www.vijecenarodars.net/materijali/poslovnik-bos.pdf>;

Pregled zakona i drugih akata usvojenih u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (mandatni period 2010 – 2014). Dostupno na: [http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom\\_naroda/bos/parlament/propisi/usvojeni.htm](http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/usvojeni.htm);

Program rada Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine za 2011. Dostupno na: <http://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=22>.

Reagiranje Sarajevskog otvorenog centra. Dostupno na: <http://www.soc.ba/index.php/bs/novosti/134-reagovanje>.

Sadiković, Ćazim (2000). *Politički sistemi*. Sarajevo: Pravni fakultet;

Simović, Vlade (2011). *Političke partije u Bosni i Hercegovini* u: Gavrić, Saša i Banović, Damir ur. *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini. Analiza post-dejtonskog političkog sistema*. Sarajevo: University Press – Magistrat;

Sokol, Smiljko i Smerdel, Branko (1995). *Ustavno pravo*. Zagreb: Narodne novine;

Sporazum između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske o prenosu nadležnosti u oblasti odbrane, Službeni glasnik Republike Srpske br. 4/06;

Sporazum o provedbi Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda. Dostupno na: [http://www.oscebih.org/documents/osce\\_bih\\_doc\\_2002032811520809bos.pdf](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2002032811520809bos.pdf);

Trnka, Kasim. (2000). *Konstitutivnost naroda*, Sarajevo: Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca;

Trnka, Kasim (2000). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Univerzitetska knjiga;

Trnka, Kasim (2006). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu;

Ukidanje Vijeća naroda Republike Srpske je protivno Ustavu. Dostupno na: [www.slobodnaevropa.org/content/republika\\_srpska\\_vijece\\_naroda/24302174.html](http://www.slobodnaevropa.org/content/republika_srpska_vijece_naroda/24302174.html);

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. Dostupno na: [http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o\\_parlamentu/ustavfbih.html](http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html);

Ustav Republike Srpske. Dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/stranica/ustav>;

Ustavi Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Kantona Federacije Bosne i Hercegovine sa amandmanima (1998). Sarajevo: Federalno ministarstvo pravde;

Visković, Nikola (1997). *Država i pravo*. Zagreb: Birotehnika;

Završni dokument s prijedlozima novih ustavnih rješenja u Bosni i Hercegovini radne grupe pravnika s Pravnog instituta u Bosni i Hercegovini iz 2010. Dostupno na: [http://www.lawinstitute.ba/media/doc/Amandmani\\_BiH.pdf](http://www.lawinstitute.ba/media/doc/Amandmani_BiH.pdf).





**Maja Sahadžić**

# **SKUPŠTINE KANTONA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**

*U ustavnopravnom ustrojstvu (Federacije) Bosne i Hercegovine, kantonalne skupštine su jednodomni zakonodavni organi vlasti koji su prvenstveno nositelji ustavotvornih i zakonodavnih nadležnosti u kantonima. Kantonalne skupštine imaju uobičajene funkcije i nadležnosti predstavničkih tijela u složenim državama. No, postoje i izvjesne specifičnosti. Ovaj rad opisuje ustavno ustrojstvo kantona, ulogu kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, nadležnosti i funkcije kantona i njihov odnos s drugim granama vlasti. Rad se posebice fokusira na strukturu skupština kantona, zastupnike u kantonalnim skupštinama i zakonodavni postupak u skupštinama kantona.*

*Ključne riječi: kantoni, skupštine kantona, funkcije, nadležnosti, struktura, zastupnici, zakonodavni postupak*



## 1. UVOD

Podjela kantona i njihovo ustrojstvo utvrđeno je Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, dok je samo ustrojstvo detaljnije definirano ustavima kantona. Prema principu podjele vlasti, zakonodavnu vlast u kantonima vrše kantonalne skupštine, izvršnu vlada kantona i sudsku kantonalni i općinski sudovi. S obzirom na to da kantonalne skupštine kao predstavnički organi i nositelji zakonodavne vlasti usvajaju kantonalne ustave, odnosno amandmane na ustave, koji moraju biti usuglašeni sa Ustavom Federacije i Ustavom Bosne i Hercegovine, očigledno je da kantoni imaju i izvjesnu razinu samoorganiziranja. Pritom je položaj i uloga kantona uvjetovana i sadržana u ambivalentnim odnosima između kantona i Federacije Bosne i Hercegovine, koji nastaju kao rezultat osobitog državnog ustrojstva, ali i etničkih razmjera čiji je sastavni dio i pretpostavka vitalnog načela paritetne zastupljenosti konstitutivnih naroda. Stoga se položaj skupština u kantonima Federacije Bosne i Hercegovine promatra sukladno ustrojstvenim, ali i etničkim gabaritima.

## 2. USTAVNO USTROJSTVO KANTONA<sup>108</sup>

Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine,<sup>109</sup> koji je definiran Okvirnim sporazumom o stvaranju Federacije Bosne i Hercegovine, poznatijim pod nazivom Washingtonski sporazum iz 1994. godine,<sup>110</sup> uređeno je ustrojstvo Federacije Bosne i Hercegovine. Tzv. Washingtonski sporazum potpisali su u Washingtonu (Sjedinjene Američke Države) 1. ožujka 1994. godine Haris Silajdžić, predsjednik Vlade Republike Bosne i Hercegovine; Mate Granić, zamjenik predsjednika Vlade i ministar vanjskih poslova Republike Hrvatske i Krešimir Zubak, čelnik bosansko-hrvatske delegacije pri Međunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji. Sporazum se sastoji od: (1) Okvirnog sporazuma o uspostavljanju Federacije Bosne i Hercegovine; (2) Nacrta Okvirnog sporazuma o načelima i osnovama za ostvarivanje konfederacije između Republike Hrvatske i Federacije Bosne i Hercegovine; (3) Sporazuma o garanciji pristupa Federacije Bosne i Hercegovine Jadranskome moru kroz teritorij Republike Hrvatske; i (4) Sporazuma o garanciji prelaska Republike Hrvatske kroz teritorij Federacije Bosne i Hercegovine. Usuglašeno je uspostavljanje Prijelaznog povjerenstva na visokoj razini koje je radilo na četiri dokumenta: (1) Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine; (2) Prethodnom sporazumu o konfederaciji između Republike Hrvatske i predložene Federacije Bosne i Hercegovine; (3) Sporazumu o vojnom rasporedu na području predložene Federacije Bosne i Hercegovine; i (4) Prijelaznim mjerama za ubrzanje osnivanja konfederacije i Federacije Bosne i Hercegovine, uključujući, gdje je to moguće, stvaranje državnog ustroja kako je to naznačeno u potpisanom Okvirnom sporazumu. Tekst Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koji je usvojen 18. ožujka 1994. godine prihvaćen je 30. ožujka 1994. godine od strane Ustavotvorne skupštine Federacije Bosne i Hercegovine. Haris Silajdžić i Krešimir Zubak su se 11. svibnja 1994. godine u Beču (Republika Austrija) usuglasili o dodavanju članka u Ustavu koji se ticao Posebnog režima za Kanton Središnja Bosna i Neretvanski kan-

108 Za referiranje o kantonima, u cjelokupnom tekstu, korišteni su Ustav Federacije Bosne i Hercegovine; Ustav Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo br. 01/96, 02/96, 03/96, 16/97, 14/00, 04/01 i 28/04; Ustav Tuzlanskog kantona, Službene novine Tuzlansko-podrinjskog kantona br. 03/99 i Ustav Tuzlanskog kantona, Službene novine Tuzlanskog kantona br. 13/99, 10/00, 14/02, 06/04 i 10/04; Ustav Unsko-sanskog kantona (prečišćeni tekst), Službene novine Unsko-sanskog kantona br. 01/04. Ustavi ostalih kantona su također upoređivani, ali autorici nisu bile dostupne službene novine u kojima su objavljeni.

109 Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/94, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08.

110 Napomena: Kako je u vrijeme pisanja teksta autorici bila dostupna samo inačica Sporazuma na engleskome jeziku, time su moguća terminološka odstupanja u odnosu na jezik pisanja teksta.

ton i Sporazuma o kriterijima za određivanje teritorija Federacije Bosne i Hercegovine zajedno s mapom kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine.<sup>111</sup> Ustavnopravno ustrojstvo Federacije Bosne i Hercegovine kakvo je utvrđeno tzv. Washingtonskim sporazumom, prihvaćeno je Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini koji je parafiran 21. studenog 1995. godine u Daytonu (Sjedinjene Američke Države), a potpisan 14. prosinca 1995. godine u Parizu (Republika Francuska).<sup>112</sup>

Federaciju Bosne i Hercegovine, sukladno navedenome, sačinjava 10 administrativno-teritorijalnih jedinica – kantona, sa strukturom vlasti na tri razine: entiteta, kantonâ i općina. Termin kanton<sup>113</sup> porijeklom je iz francuskog jezika i odnosi se na oblast, okrug ili područje.<sup>114</sup> Označava teritorijalnu i administrativnu podjelu u nekim državama, primjerice u Švicarskoj konfederaciji. Kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine bili su planirani kao jedina srednja administrativno-teritorijalna razina u Bosni i Hercegovini, no, taj koncept je napušten tijekom mirovnih pregovora u Daytonu. Zaključivanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini iz 1995. godine, tzv. Daytonskog mirovnog sporazuma, kantoni su postali jedna od dvije srednje razine u teritorijalnom i administrativnom smislu, zajedno s entitetom Federacija Bosne i Hercegovine. Kantoni su, sukladno članku I 2 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, te Zakonu o federalnim jedinicama<sup>115</sup> federalne jedinice u okviru Federacije Bosne i Hercegovine. Iako se nazivi kantona utvrđuju isključivo pogradovima sjedištima kantonalnih vlasti ili po regionalno-zemljopisnim karakteristikama (Bosansko-podrinjski, Hercegovačko-

---

111 Svi navedeni dokumenti objavljeni su u: American Society of International Law (1994). Bosnia and Herzegovina – Croatia: Preliminary Agreement Concerning the Establishment of a Confederation and Bosnia (and further), International Legal Materials, vol. 33, no. 3, 605–784, te su objavljeni u Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine broj 1/94.

112 UN Doc. A/50/790 (1995) i S/1995/999 (1995) od 30. 10. 1995.godine.

113 U više odluka Ustavnoga suda Federacije Bosne i Hercegovine navodi se da Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne poznaje naziv „županija“ već se koristi naziv „kanton“ za pojam federalnih jedinica i stoga upotreba naziva „županija“ umjesto naziva „kanton“ nije u skladu s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Vidjeti: Odluka Ustavnoga suda Federacije Bosne i Hercegovine U 7/98, par. 8; U 24/98, par. 7; U 25/98, par. 7; U 29/98, par. 5; U 39/98 par. 4; itd.

114 Kanton (ital. cantone, fr. canton) srez, okrug, oblast; u Francuskoj: jedan dio arondismana; u Švicarskoj: savezna državnica (25 saveznih republika) (Vujaklija, 1980: 395).

115 Zakon o federalnim jedinicama, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 3/96. Tijekom 2008. godine, u parlamentarni postupak upućen je Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o federalnim jedinicama koji je usvojen u Predstavničkom domu, ali nije usvojen u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Tijekom 2009. godine u parlamentarni postupak je upućen Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o federalnim jedinicama koji je također usvojen u Predstavničkom domu, ali ne i u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

neretvanski, Livanjski – Kanton 10, Posavski, Sarajevski, Središnja Bosna, Tuzlanski, Unsko-sanski, Zapadnohercegovački i Zeničko-dobojski) da bi se izbjeglo etničko identificiranje kantona, s druge strane, u Sporazumu o kriterijima za određivanje teritorija Federacije Bosne i Hercegovine zajedno s mapom kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine navodi se pet kantona s većinskim muslimanskim stanovništvom<sup>116</sup> (Bosansko-podrinjski, Kanton Sarajevo, Tuzlanski, Unsko-sanski i Zeničko-dobojski kanton), tri kantona s većinskim hrvatskim stanovništvom (Livanjski/Kanton 10, Posavski i Zapadnohercegovački kanton) i dva kantona s „miješanim“ stanovništvom (Kanton Središnja Bosna i Hercegovačko-neretvanski kanton). Sporazum, pak, upućuje da je etnička struktura kantona određujući činitelj za utemeljenje kantonâ. Ovo se potvrđuje i u Zakonu o federalnim jedinicama gdje se u članku 2 navodi da se kantoni obrazuju vodeći računa o etničkim, gospodarsko-funkcionalnim, prirodno-zemljopisnim i komunikacijskim načelima. Površinom su najveći Kanton 10 sa 4934,1 km<sup>2</sup>, Unsko-sanski kanton sa 4125 km<sup>2</sup> i Hercegovačko-neretvanski kanton sa 4401 km<sup>2</sup> dok su površinom najmanji Posavski kanton sa 324,6 km<sup>2</sup> i Bosansko-podrinjski kanton sa 504,6 km<sup>2</sup> (Softić, 2012a, b, c, d i e: 7). Iako površinom nisu najveći, prema broju stanovnika prednjače Tuzlanski kanton koji ima 499,221 stanovnika, Kanton Sarajevo koji ima 438,757 stanovnika i Zeničko-dobojski kanton koji ima 399,856 stanovnika (Softić, 2012f i g: 11) (Softić, 2012h: 10). Najmanji broj stanovnika imaju Bosansko-podrinjski kanton koji ima tek 32,818 stanovnika i Posavski kanton koji ima 39,585 stanovnika, koji su u isto vrijeme i najmanji površinom (Softić: 2012e i d: 7). Najveći broj općina imaju Tuzlanski kanton koji ima 13 općina, te Kanton Središnja Bosna i Zeničko-dobojski kanton koji imaju po 12 općina (Softić, 2012f, i i h: 7). Najmanji broj općina imaju Bosansko-podrinjski i Posavski kantoni koji imaju po tri općine, te Zapadno-hercegovački kanton koji ima četiri općine (Softić, 2012e i j: 7).

Jedno od osjetljivih pitanja koje je trebalo definirati u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine bilo je i raspodjela nadležnosti između organa državne vlasti na razini Federacije Bosne i Hercegovine i razini kantonâ. Stoga su kao rezultat različitih pogodbi nastala ustavnopravna rješenja koja su se do sada pokazala proturječnima i nedosljednima. Podjela nadležnosti u Federaciji Bosne i Hercegovine izvršena je Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine prema metodu pozitivne enumeracije i pretpostavki nadležnosti u korist Federacije Bosne i Hercegovine.

U članku III 1 Ustava navode se isključive ovlasti Federacije Bosne i Hercegovine u koje spadaju:

- državljanstvo Federacije;

<sup>116</sup> Termin/nacionalni naziv Bošnjak uveden je i priznat upravo tzv. Washingtonskim sporazumom iz 1994. godine u domaćem pravu ali i međunarodnom pravu.

- utvrđivanje gospodarske politike;
- usvajanje propisa o financijama, finansijskim institucijama i fiskalnoj politici u Federaciji;
- sprečavanje terorizma, međukantonalnog kriminala, neovlaštenog trgovanja drogom i organiziranog kriminala;
- dodjela elektronskih frekvencija za radio, televiziju i druge svrhe;
- utvrđivanje energetske politike i osiguravanje i održavanje neophodne infrastrukture;
- financiranje djelatnosti federalnih vlasti, ustanova i institucija koje federalne vlasti osnivaju oporezivanjem, posudbom ili drugim sredstvima.

Osim toga, utvrđene su paralelne i konkurentne nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine i kantona. U članku III 2 Ustava Federacije navedene su ovlasti Federacije i kantona koje se sukladno članku III 3 (1) mogu ispunjavati zajednički ili zasebno, ili od strane kantona usuglašeno od vlasti Federacije. Te ovlasti uključuju:

- jamčenje i provedbu ljudskih prava i sloboda;
- zdravstvo;
- ekološku politiku;
- komunikaciju i prometnu infrastrukturu;
- socijalnu politiku;
- provedbu zakona i drugih propisa o državljanstvu i putnim ispravama državljana Bosne i Hercegovine s teritorija Federacije;
- boravak i kretanje stranaca;
- turizam; i
- iskorištavanje prirodnih bogatstava.

Vlasti Federacije pritom imaju pravo stvarati politiku i usvajati zakone glede svake od ovih ovlasti dok kantoni također imaju pravo stvarati politiku, te sukladno tomu provoditi zakone glede svake od ovih ovlasti (članak III 3 (3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine).

U konačnici, sukladno podjeli nadležnosti u korist Federacije Bosne i Hercegovine, kantonima pripadaju sve ovlasti koje nisu izričito dodijeljene Federaciji. U članku III 4 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine navode se ovlasti za koje su kantoni posebice mjerodavni:

- uspostava i nadziranje policijskih snaga;
- stvaranje obrazovne politike i usvajanje propisa iz oblasti obrazovanja;
- stvaranje i provedba politike iz oblasti kulture;
- stvaranje stambene politike i usvajanje propisa iz oblasti uređivanja i izgradnje stambenih objekata;
- stvaranje politike reguliranja i osiguravanja javnih službi;



- usvajanje propisa o korištenju lokalnog zemljišta, poslovnim i humanitarnim djelatnostima, lokalnim energetskeim postrojenjima;
- stvaranje politike i usvajanje propisa glede radijskih i televizijskih postaja;
- provedba socijalne politike i uspostava službi socijalne zaštite;
- stvaranje i provedba politike turizma u kantonima i razvoj turističkih resursa;
- financiranje djelatnosti kantonalnih vlasti ili njenih agencija oporezivanjem, posudbom ili drugim sredstvima.

Sukladno članku V 14 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine svaki kanton ima svoj ustav kojim se osigurava institucionalni sustav kantona prema načelu o podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu kao i zaštita prava i sloboda što je utvrđeno u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine. Ustavom se uvelike utvrđuje ustavna samostalnost kantonâ u Federaciji Bosne i Hercegovine, te definiraju ustrojstvo i ovlasti zakonodavnih, izvršnih i sudbenih organa vlasti, a zatim se ta pitanja definiraju i u ustavima kantonâ. Pritom zakonodavne organe vlasti čine kantonalne skupštine, izvršne kantonalne vlade na čelu s premijerom i sudbene kantonalni i općinski sudovi. Kantoni u odnosu na Federaciju Bosne i Hercegovine imaju samostalnost koja se potvrđuje putem organizacije vlasti, nadležnosti kao i utvrđenog prava učešća u organiziranju i nadležnostima Federacije Bosne i Hercegovine.

### **3. ULOGA KANTONA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**

Iako bi se, na temelju usporednopravne analize, uloga kantona trebala tražiti u predstavljanju kantona kao federalnih administrativno-teritorijalnih jedinica u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, to, ipak, nije slučaj. Predstavljanje kantona u Domu naroda je *a priori* spriječeno u ustavnopravnom uređenju Bosne i Hercegovine s obzirom na to da su, suprotno uobičajenoj praksi predstavljanja federalnih jedinica u gornjem domu parlamenta, u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine predstavljeni konstitutivni narodi, čime se ovakva ustaljena uloga federalnih jedinica onemogućuje. U isto vrijeme, teško je razumjeti ovakvu, protivno ustaljenoj praksi, ustavnopravnu garanciju, koja počiva na etnicitetu, odnosno kojom se konstitutivnim narodima jamči iznadkantonalni položaj, a u isto se vrijeme temeljnoj ulozi kantona utire trag. Uzevši u obzir i nadležnosti kantona, koje bi se vrlo jednostavno mogle pripisati entitetskoj ili lokalnoj razini vlasti, postavlja se pitanje koja je stvarna uloga kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Iako bi se moglo pomisliti da se

uloga kantona Federaciji Bosne i Hercegovine ispunjava u poticanju i potpori gospodarskog razvoja i boljeg međusobnog infrastrukturnog (u)vezivanja, to nije slučaj. Tako i Šarčević (2010), možda i najbolje, ističe da „[a]ko se pažljivije pogledaju kantonalne granice, lako se uočava ona mjera proizvoljnosti, ona nepredvidiva doza nelogičnog zaobilaženja prometnih, riječnih i gospodarsko-infrastrukturnih veza, o kulturno-povijesnim da se i ne govori, koja dopušta zaključak da je kantonalno rješenje potpuno suvišan element teritorijalnog preoblikovanja dijela Bosne i Hercegovine“ (303–304). Ovome treba dodati i da vijeća kantona, čije je uspostavljanje propisano člankom V 13 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a u cilju uskladbe politike i djelatnosti u pitanjima od zajedničkog interesa za zajednice kantona kao i mogućnosti osnivanja koordinacijskih tijela radi razmjene informacija i usklađivanja djelatnosti pojedinih kantona u provedbi njihovih ovlasti, za sada nisu zaživjela u onom obujmu u kojem su predviđena.<sup>117</sup>

Na temelju navedenoga, teško se može steći utisak o svrsishodnosti kantona, s obzirom na to da se čini da uloga kantona kao administrativno-teritorijalnih jedinica u ustavnopravnom uređenju Bosne i Hercegovine postoji tek *dacis causa*. Stoga se može i reći da je „[o]dgovor je jednostavan: kantoni su bili neophodni zbog potrebe da se privremenim rješenjem reagira na teške posljedice rata za Bosnu [i Hercegovinu], da se održi jedinstvo uz davanje koncesija nacionalistički inspiriranim pokretima i njihovim vojnim korelatima, da se uspostavi privremena međuinstantca do dostizanja stabilnih državnih struktura“ (Šarčević, 2010: 305). Sličnog mišljenja je i Pabrić (2000) koji smatra da se teritorijalna podjela vlasti u Bosni i Hercegovini može objasniti jedino nekim trenutačnim pragmatičnim razlozima i načelom oportuniteta, ali ne razlozima pravne, politološke, povijesne, socijalne ili slične prirode (345).

---

117 Slično rješenje postoji i u Švicarskoj konfederaciji gdje je 1993. godine uspostavljena Konferencija kantonalnih vlasti čija se uloga temelji na posredovanju između kantona i federalnih vlasti i olakšavanju podjele nadležnosti između njih.

#### **4. POLOŽAJ KANTONA SREDIŠNJA BOSNA I HERCEGOVAČKO–NERETVANSKOG KANTONA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**

Amandmanom I na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine iz 1994. godine<sup>118</sup> uspostavljeni su kantoni sa zasebnim režimom Kanton Središnja Bosna i Hercegovačko-neretvanski kanton. Tim amandmanom bilo je predviđeno: delegiranje nadležnosti kantona ukoliko to općina zahtijeva; da odluke koje su od vitalnog interesa za bilo koji od konstitutivnih naroda u kantonu zahtijevaju suglasnost većine zastupnika u zakonodavnom tijelu kantona, uključujući većinu hrvatskih zastupnika i većinu bošnjačkih zastupnika; definiranje institucija predsjednika i zamjenika predsjednika kantona; organiziranje vlade kantona prema zasebnom režimu; i definiranje odredbi u ustavima kantona sa zasebnim režimom kojima će se otkloniti blokade u odlučivanju zakonodavnog tijela prilikom usvajanja nužnih zakona. Ovaj amandman kasnije je ukinut amandmanom LXXXV iz 2002. godine.<sup>119</sup> Činjenica je da se sveobuhvatan ustavnopravni sustav u Federaciji Bosne i Hercegovine temelji na konstitutivnosti tri naroda u organima državne vlasti i njihovom načinu odlučivanja. Stoga je neodrživo bilo rješenje u kojem bi prevladavajući bio paritetni sustav odnosa dva naroda (Bošnjaka i Hrvata) koji se temeljio na Amandmanu I na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. Slično stajalište imaju i Steiner, Ademović et al. (2010) koji govore o načelu multietničnosti „pri čemu teritorijalna podjela ne smije da vodi ka održavanju rezultata etničkog čišćenja za vrijeme rata i institucionalne segregacije i nacionalne homogenizacije u državnim institucijama nakon rata“ (74).

---

118 Amandman I na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 01/94.

119 Amandman LXXXV na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 52/02.

## 5. SKUPŠTINE KANTONA U STRUKTURI VLASTI FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

### 5.1. Funkcije i nadležnosti

U ustavnopravnom sustavu Bosne i Hercegovine, kantonalne skupštine su unikameralni zakonodavni organi vlasti koji su prvenstveno nositelji ustavotvornih i zakonodavnih nadležnosti u kantonima. Kantonalne skupštine imaju uobičajene funkcije i nadležnosti predstavničkih tijela u složenim državama. Tako kantonalne skupštine imaju ustavotvornu i zakonodavnu funkciju, funkciju odobravanja proračuna, izbornu funkciju, funkciju kontrole rada vlade kantona, zaključivanja međunarodnih sporazuma, ostale funkcije poput usvajanja poslovnika o radu, provođenja istraga, itd.

Nadležnosti skupština kantona utvrđene su Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, te kantonalnim ustavima. Tako članak V 6 Ustava Federacije predviđa: ustavotvornu nadležnost kantona, u smislu pripreme i odobravanja kantonalnog ustava; zakonodavnu nadležnost, koja se ispunjava donošenjem propisa potrebnih za provedbu nadležnosti kantona; i nadležnost odobravanja proračuna kantona. Ustavi kantona, pored navedenih, propisuju i sljedeće nadležnosti kantonalnih skupština: potvrđivanje vlade kantona; izbor delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine sukladno Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine (propisano odredbama u članku IV A 2 8); odlučivanje o prijenosu nadležnosti kantona na općine, gradove (od kojih je, primjerice, moguće prenijeti nadležnosti iz oblasti obrazovanja, kulture, turizma, itd.) i Federaciju (onda kada je to neophodno za djelotvornije i efikasnije vršenje nadležnosti); odobravanje i zaključivanje međunarodnih sporazuma uz suglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine; utvrđivanje politike i donošenje programa razvoja kantona; usvajanje poslovnika o radu skupštine; provođenje istraga; i vršenje drugih poslova utvrđenih propisima s razine Federacije Bosne i Hercegovine i kantona.

## 5.2. Odnos spram izvršnih organa vlasti u kantonima

Odnos zakonodavnih spram izvršnih organa vlasti u kantonima definiran je ustavom kantona, zakonom i poslovnikom<sup>120</sup>. Izvršna vlast u kantonima, u vidu vlade kantona, ima samostalan položaj, ali se nalazi i u naročitoj sprezi spram zakonodavne vlasti – skupštine kantona. Ta sprega temelji se na činjenici da vladu kantona potvrđuje skupština kantona većinom glasova izuzev u onim kantonima u kojima prema posljednjem popisu stanovništva svaki od dva ili više konstitutivnih naroda čine više od 30% stanovništva kantona gdje se vlada potvrđuje dvotrećinskom većinom glasova u kantonalnoj skupštini. S tim u vezi, premijer kantona je odgovoran skupštini kantona dok su ministri odgovorni i premijeru i skupštini kantona.

Odgovornost vlade kantona spram skupštine kantona s kojom stoji u izravnoj sprezi temelji se na funkciji kontrole rada vlade. Vlada kantona odgovara skupštini za izvršavanje pravnih propisa, provođenje politike koju je utvrdila kantonalna skupština, kao i za usmjeravanje rada i usuglašavanje rada kantonalnih ministarstava i organa uprave. Vlada je dužna podnositi i godišnja izvješća, a skupština može zatražiti i periodična i djelomična izvješća o radu vlade kantona gdje neprihvatanje izvješća o radu vlade za posljedicu može imati pokretanje postupka za ispitivanje povjerenja vladi kantona. Vlada može skupštini da predlaže usvajanje pravnih propisa, daje mišljenje o pravnim propisima, traži sazivanje ili odlaganje sjednice skupštine radi rasprave o određenim pitanjima, učestvuje u radu na sjednicama skupštine.

Skupština može zatražiti od vlade da pripremi nacrt ili prijedlog pravnog propisa, da izloži svoje mišljenje o nacrtu ili prijedlogu pravnog propisa čiji vlada nije predlagatelj, da izloži stavove o pojedinim pitanjima koja su na dnevnom redu sjednice skupštine, podnese izvještaj o određenom pitanju. Zastupnici u skupštini mogu postavljati poslanička pitanja, dok se u pojedinim kantonima poput Kantona Sarajevo predviđa mogućnost da jedna trećina zastupnika u Skupštini Kantona Sarajevo može pokrenuti interpelaciju. Na koncu, najmanje jedna trećina zastupnika u skupštini mogu pokrenuti prijedlog za glasovanje o nepovjerenju vladi kantona.

---

120 „Općenito se uzima da je predmet poslovničke regulacije unutarnja organizacija i procedura rada skupštine. Poslovnici najčešće reguliraju nadležnosti funkcionera skupštine (odnosno skupštinskih domova), zatim način određivanja dnevnog reda sjednica skupštine, rukovođenje skupštinskom raspravom (pretresom), održavanje radne discipline na sjednicama skupštine i sl.“ (Pobrić, 2000: 257).

## 6. STRUKTURA SKUPŠTINA KANTONA

Struktura i način rada skupštine kantona definirani su ustavom kantona, ali se detaljnije utvrđuju poslovnikom o radu skupštine kantona. Poslovnikom se bliže definiraju sva pitanja koja su od značaja za rad kantonalne skupštine poput sastava i konstituiranja.

### 6.1. Sastav

Skupština kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine je unikameralno predstavničko tijelo, odnosno zakonodavni organ vlasti. Broj zastupnika u kantonalnoj skupštini kreće se između 20 i 35. Taj broj se razlikuje u kantonima s obzirom na to da se utvrđuje na temelju broja birača upisanih u Središnji birački spisak. Tako se Izbornim zakonom utvrđuje da se za kantone s brojem birača upisanih u Središnji birački spisak manjim od 75 000 broj zastupnika kantonalnih skupština kreće između 20 i 25; za kantone s brojem birača upisanih u Središnji birački spisak od 75 000 do 200 000 broj zastupnika se kreće između 25 i 30, te za kantone sa brojem birača upisanih u Središnji birački spisak većim od 200 000 broj zastupnika u kantonalnoj skupštini kreće se između 30 i 35. Tako, primjera radi, najveći broj zastupnika imaju skupštine u Tuzlanskom, Zeničko-dobojskom i Kantonu Sarajevo. Ove kantonalne skupštine sastoje se od po 35 zastupnika. Najmanji broj zastupnika imaju skupština Posavskog kantona, koju čini 21 zastupnik i skupština Zapadno-hercegovačkog kantona koju čini 23 zastupnika. Ustavom Federacije definira da se broj zastupnika u skupštinama određuje razmjerno nacionalnom sastavu pučanstva. Sukladno tomu, prilikom izbora zastupnika osigurava se odgovarajuća zastupljenost predstavnika sva tri konstitutivna naroda i Ostalih razmjerno nacionalnoj strukturi pučanstva na području kantona.<sup>121</sup> Mandat zastupnika u kantonalnoj skupštini je četiri godine.

### 6.2. Konstituiranje

Kantonalna skupština prvi put se saziva najkasnije 10 dana nakon objave rezultata izbora. Prvu sjednicu saziva predsjedavajući skupštine iz prethodnog saziva koji predsjedava sjednicom do izbora predsjedavajućeg u novom sazivu. Predsjedavajući zatim predočava izvješće Središnjeg izbornog povjerenstva o osobama kojima je ovjeren zastupnički mandate.

---

121 Nacionalna struktura pučanstva na području kantona temelji se na rezultatima popisa pučanstva iz 1991. godine. V: Državni zavod za statistiku Bosne i Hercegovine (1993). Popis stanovništva, domaćinstava, stanova i poljoprivrednih gazdinstava 1991. Sarajevo: Statistički bilten.

Zastupnici daju i potpisuju svečane izjave. Tomu slijedi osnivanje klubova zastupnika tri konstitutivna naroda pri čemu svaki klub kandidira jednog od svojih članova za mjesto predsjedavajućeg ili zamjenika predsjedavajućeg kantonalne skupštine. Glasovanjem u skupštini se potvrđuje izbor kandidata koji između sebe odlučuju o predsjedavajućem. Interesantno je da, ukoliko nema predstavnika nekog od konstitutivnih naroda u kantonalnoj skupštini, klub zastupnika tog naroda se neće osnovati, a mjesto zamjenika predsjedavajućeg skupštine će ostati upražnjeno. Korum kantonalne skupštine čini natpolovična većina od ukupnog broja zastupnika.

### 6.3. Unutarnja organizacija

U unutarnjoj organizaciji skupštine postoji više organa koji koordiniraju i olakšavaju rad skupštine kantona.

Kantonalna skupština ima tajnika koji se brine o uvjetima za rad skupštine i svih tijela u skupštini. Njegovi poslovi su detaljnije utvrđeni poslovnikom kantonalne skupštine.

Da bi rad skupštine kantona bio djelotvorniji i usuglašen, uspostavlja se kolegij skupštine koji radi u sjednicama između zasjedanja skupštine, a sastoji se od predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg skupštine, predsjednika klubova zastupnika i tajnika skupštine. Zadaci kolegija uključuju, između ostaloga, i plan rada skupštine, osiguravanje suradnje između klubova u skupštini, usuglašavanje rada radnih tijela skupštine.

Radi poboljšavanja međustranačke parlamentarne suradnje, uspostavljaju se klubovi zastupnika kao mehanizam djelovanja zastupnika i političkih stranaka u skupštini. Klubove uspostavljaju politička stranka ili koalicija<sup>122</sup>, dok zastupnici dvije ili više političkih stranaka koje imaju najmanje jednog zastupnika u skupštini i zastupnici neovisni kandidati mogu uspostaviti zajednički klub.

Skupštine kantona uspostavljaju i stalna, povremena i privremena radna tijela čiji je zadatak razmatranje pitanja iz nadležnosti skupštine i vlastitog djelokruga rada i davanje mišljenja o pravnim propisima koje usvaja skupština kantona. Stalna radna tijela uspostavljaju se prema stranačkom sastavu skupštine, povremena se biraju između zastupnika u skupštini a privremena čine stručnjaci iz određene oblasti, a ne zastupnici. U radu skupštine kantona najvažnija su stalna radna tijela. Stalna radna tijela razlikuju se od skupštine do skupštine, odnosno ovise od postojećih potreba odnosno kantonalne skupštine. Tako postoje, iako ne nužno prema navedenim nazivima: povjerenstvo za ustavna pitanja, zakonodavnopravno povjerenstvo, povjerenstvo za izbor i imenovanja, povjerenstvo za pravdu i ljudska prava,

---

<sup>122</sup> Broj neophodan za uspostavljanje kluba definira se poslovníkom kantonalne skupštine.

povjerenstvo za gospodarstvo, ekonomsku i finansijsku politiku, povjerenstvo za proračun i financije, povjerenstvo za obrazovanje znanost, kulturu, sport i mlade, povjerenstvo za poljoprivredu i šumarstvo, povjerenstvo za pitanje boraca, povjerenstvo za pitanja zdravstva, rada i socijalne politike, povjerenstvo za jednakopravnost spolova.

Osim navedenoga, a radi praćenja određenih oblasti i predlaganja rješenja u okviru nadležnosti kantona, skupština kantona može uspostaviti stručna tijela poput povjerenstava, timova stručnjaka i sl. Nadležnost, broj članova, financiranje definiraju se odlukom o uspostavljanju tih stručnih tijela.

## **7. ZASTUPNICI U KANTONALNIM SKUPŠTINAMA**

### **7.1. Postupak izbora zastupnika<sup>123</sup>**

Izbori za zastupnike u kantonalnim skupštinama u Federaciji Bosne i Hercegovine vrše se sukladno Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine i Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine.

Prilikom prijave za ovjeru na izborima, političke stranke dužne su priložiti potpise pet stotina birača upisanih u Središnji birački spisak za izbore zastupnika u kantonalnim skupštinama u Federaciji Bosne i Hercegovine Središnjem izbornom povjerenstvu Bosne i Hercegovine, dok su neovisni kandidati dužni priložiti dvije stotine pedeset potpisa. Politička stranka i neovisni kandidati podnose prijavu za ovjeru Središnjem izbornom povjerenstvu Bosne i Hercegovine najkasnije 135 dana prije izbora koja se ovjerava u roku od 15 dana od dana primitka prijave. Ukoliko dvije ili više ovjerenih političkih stranaka žele uspostaviti koaliciju tada moraju Središnjem izbornom povjerenstvu Bosne i Hercegovine podnijeti prijavu za ovjeru pod jednim nazivom koalicije i akt o određivanju ovlaštenog predstavnika koalicije potpisan od svih predsjednika političkih stranaka članica koalicije i podatke o sjedištu koalicije. Koalicija podnosi prijavu na ovjeru Središnjem izbornom povjerenstvu Bosne i Hercegovine najkasnije 110 dana prije izbora. Također, dva ili više ovjerenih neovisnih kandidata mogu se udružiti i podnijeti listu neovisnih kandidata pod jednim imenom. Lista neovisnih kandidata prijavu za ovjeru Središnjem izbornom povjerenstvu podnosi najkasnije 110 dana prije dana izbora. Ovjerena politička stranka, koalicija ili lista

---

123 V: Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, članak V 2 5 i Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 23/01, 07/02, 09/02, 20/02, 25/02, 04/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10 (posebice članci 4.4, 4.8 i 9.5 i Poglavlje 13).



neovisnih kandidata zatim dostavlja Središnjem izbornom povjerenstvu kandidatsku listu na ovjeru zajedno sa izjašnjenjem kandidata o prihvatanju kandidature, izjašnjenjem o poslovnoj sposobnosti i izjašnjenjem o imovinskom stanju. Izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili skupini Ostalih nije obvezno, ali će se neizjašnjavanje smatrati kao odustajanje od prava na izabranu, odnosno imenovanu funkciju za koju je uvjet izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili skupini Ostalih. Kandidatske liste političkih stranaka, liste neovisnih kandidata i koalicija moraju se podnijeti Središnjem izbornom povjerenstvu Bosne i Hercegovine najkasnije 90 dana prije dana izbora koju ono ovjerava ili odbija kandidate na listi najkasnije 25 dana nakon što mu je kandidatska lista podnesena. Nakon ovjeravanja podnesenih kandidatskih listi, Središnje izorno povjerenstvo objavljuje kandidatsku listu sa nazivima ovjerenih političkih stranaka, koalicija, neovisnih kandidata i listi neovisnih kandidata u službenim glasilima najkasnije 45 dana prije dana izbora. Zastupnike biraju svi birači s pravom glasa, tajnim glasovanjem na izravnim izborima na cijelom teritoriju kantona. Dodjela mandata za kantonalne skupštine u Federaciji Bosne i Hercegovine vrši se prema sustavu proporcionalne zastupljenosti s tim da politička stranka, koalicija, lista neovisnih kandidata i neovisni kandidat ne može sudjelovati u dodjeli mandata ukoliko nije osvojila više od 3% od ukupnog broja važećih listića u izornoj jedinici.

U tabelama koje slijede prikazan je sastav kantonalnih skupština tri kantona: Unsko-sanskog kantona (s pretežito bošnjačkim stanovništvom), Kantona 10 (s pretežito hrvatskim stanovništvom) i Kantona Središnja Bosna (sa tzv. miješanim stanovništvom).<sup>124</sup>

Tabela: Stranački sastav skupština u tri kantona

SKUPŠTINA UNSKO-SANSKOG KANTONA							
Zamjenik SDP			Predsjedavajući ASDA		Zamjenik SDP		
SDP	SDP	SDP	SDP	DNZ	DNZ	DNZ	DNZ
SDP	SDP	NSRB	NSRB	SDA	SDA	SDA	SDA
ASDA	ASDA	ASDA		SDA	SDA	SDA	
SBB	SBB	SBB		SBiH	SBiH		
POZICIJA				OPOZICIJA			
SKUPŠTINA KANTONA 10							
Zamjenik SNSD			Predsjedavajući HDZ BiH		Zamjenik SDA		
HDZ BiH	HDZ BiH	HDZ BiH	HDZ BiH	HDZ BiH	NSRB	NSRB	NSRB
HDZ BiH	H D Z 1990	H D Z 1990			HSP	HSP	HSP
SNSD	HSS-RS	DNS			SDP		
POZICIJA				OPOZICIJA			
SKUPŠTINA KANTONA SREDIŠNJA BOSNA							
Zamjenik SDP		Predsjedavajući HDZ BiH			Zamjenik SDA		
HDZ BiH	HDZ BiH	HDZ BiH	HDZ BiH	HDZ BiH	SBB	SBB	
HDZ BiH	SDA	SDA	SDA	SDA	SBB	SZ	
SDP	SDP	SDP	SDP	SDP	SBiH	SBiH	
SDP	NSRB	NSRB	HDZ 1990	HDZ 1990	HSS		
POZICIJA				OPOZICIJA			

124 Podatci u tabelama preuzeti su 9. rujna 2012. godine s web stranice [www.vlastibih.com](http://www.vlastibih.com).

## 7.2 Status, odgovornosti i prava zastupnika

Mandat zastupnika u kantonalnoj skupštini traje četiri godine. Mandat zastupnika u kantonalnim skupštinama, izabranih na redovitim izborima teče od dana objavljivanja rezultata izbora u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine. Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine definiran je i prestanak mandata koji se temelji na nastupanju nekog od razloga za prestanak mandata koji su taksativno nabrojani u Izbornom zakonu.

Obveze zastupnika su prisustvo sjednicama skupštine i radnih tijela čiji je član, te učešće u njihovom radu i odlučivanju. Ukoliko je zastupnik spriječen da prisustvuje sjednici skupštine ili radnog tijela, obavezan je o tome pismeno obavijestiti predsjedavajućeg skupštine, odnosno radnog tijela. Dok se u poslovniciima nekih kantonalnih skupština detaljno definira ova obveza zastupnika, poput Poslovnika Skupštine Kantona Sarajevo koji predviđa i umanjivanje mjesečnog paušala za izostanke, pa i neopravdano napuštanje sjednice dulje od jednog sata, u poslovniciima nekih kantona, poput Poslovnika o radu Skupštine Unsko-sanskog kantona, ne navodi se eventualna sankcija za kršenje obveze prisustva i učešća u radu skupštine i radnih tijela u skupštini.

Pravo je i dužnost zastupnika kantonalne skupštine da pokreće inicijative za usvajanje pravnih propisa iz nadležnosti skupštine, da pokreće rasprave o pitanjima iz nadležnosti skupštine kao i da u okviru propisanih rokova dobije sve informacije i materijale o radu skupštine i radnih tijela u skupštini. Poslanik u kantonalnoj skupštini ima pravo na novčanu naknadu za rad u skupštini kantona i naknadu materijalnih troškova. Sukladno Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, ustavu i poslovniku odnosnog kantona i zakonu, zastupnik uživa i imunitet za svoj rad u skupštini.

## 7.3 Izbor delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

Izbor delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine vrše kantonalne skupštine u Federaciji Bosne i Hercegovine tako što predstavnici iz reda konstitutivnih naroda i Ostalih u svakoj kantonalnoj skupštini biraju delegate iz reda svog konstitutivnog naroda u tom kantonu. Svaka stranka koja je zastupljena u odgovarajućim klubovima konstitutivnih naroda i Ostalih, odnosno svaki član jednog od tih klubova ima pravo predložiti jednog ili više kandidata na listi za izbor delegata. Svaki zastupnik u kantonalnoj skupštini tajnim glasovanjem daje jedan glas za listu na kojoj je njegov odgovarajući klub. Rezultati glasovanja dostavljaju se Središnjem izbornom povjerenstvu za konačnu dodjelu mjesta. Broj delegata razmjeran je broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu stanovnika. No,

Izborni zakon Bosne i Hercegovine u članku 20.16 A definira da se do organiziranja novog popisa, kao osnov koristi popis stanovništva iz 1991. godine tako da svaki kanton bira sljedeći broj delegata: (a) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 1, Unsko-sanski kanton, bira se pet delegata, uključujući dva iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog i dva iz reda srpskog naroda; (b) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 2, Posavski kanton, biraju se tri delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda; (c) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 3, Tuzlanski kanton, bira se osam delegata, uključujući tri iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog, dva iz reda srpskog naroda i dva iz reda ostalih; (d) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 4, Zeničko-dobojski kanton, bira se osam delegata, uključujući tri iz reda bošnjačkog, dva iz reda hrvatskog, dva iz reda srpskog naroda i jednog iz reda ostalih; (e) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 5, Bosansko-podrinjski kanton – Goražde, biraju se tri delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda; (f) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 6, Srednjobosanski kanton, bira se šest delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, tri iz reda hrvatskog, jednog iz reda srpskog naroda i jednog iz reda ostalih; (g) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 7, Hercegovačko-neretvanski kanton, bira se šest delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, tri iz reda hrvatskog, jednog iz reda srpskog naroda i jednog iz reda ostalih; (h) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 8, Zapadnohercegovački kanton, biraju se četiri delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, dva iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda; (i) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 9, Kanton Sarajevo, bira se 11 delegata, uključujući tri iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog, pet iz reda srpskog naroda i dva iz reda ostalih; i (j) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 10, Kanton 10, biraju se četiri delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, dva iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda.

U ustavnopravnoj teoriji i praksi smatra se da gornji dom u predstavničkom/zakonodavnom tijelu ima, između ostaloga, funkciju predstavljanja federalnih jedinica koje na taj način mogu utjecati na vršenje vlasti na federalnoj razini. No, u Domu naroda Federacije Bosne i Hercegovine kantoni, iako definirani kao federalne jedinice, nisu predstavljeni. Predstavljeni su, prema principu pariteta konstitutivni narodi i određeni broj Ostalih što jasno ukazuje da se radi o domu u kojem se preferira etničko predstavljanje.

## 8. ZAKONODAVNI POSTUPAK U SKUPŠTINAMA KANTONA

Inicijativu za usvajanje zakona može pokrenuti svaki zastupnik, radno tijelo skupštine, vlada, ministarstva, javne tvrtke i druge pravne osobe, općinska i gradska vijeća, građani i njihove udruge. Inicijativa se dostavlja predsjedavajućem skupštine kantona, odnosno zakonodavnom povjerenstvu skupštine i vladi kantona koji dostavljaju mišljenje, a skupština na sjednici donosi zaključak o prihvaćanju ili odbijanju inicijative. U slučaju prihvaćanja inicijative, utvrđuju se nositelji izrade nacrt zakona. Prije podnošenja nacrt zakona, u prethodnom postupku, predlagač zakona može pokrenuti prethodnu raspravu o potrebitostima usvajanja zakona. Nacrt zakona mogu podnijeti svaki zastupnik, radno tijelo skupštine, vlada. Nacrt se dostavlja predsjedavajućem skupštine i zamjenicima te se upućuje zastupnicima. Rasprava o nacrtu zakona održava se nakon isteka roka od 14 dana od dana dostavljanja zastupnicima. Nakon održane rasprave zaključkom će se utvrditi ili odbijanje nacrt ili nacrt zakona uz eventualne primjedbe. O nacrtu zakona provodi se javna rasprava kojoj su obvezni prisustvovati predstavnici kantonalnih organa uprave i jedinica lokalne samouprave, javnih tvrtki i kantonalnih ustanova na koje se zakon odnosi. Na koncu, ukoliko nacrt zakona bude usvojen, podnosi se prijedlog zakona o kojem se provodi rasprava u skupštini po isteku roka od 14 dana od dana dostavljanja zastupnicima. Postupak izmjene i dopune zakona pokreće se u vidu podnošenja amandmana koji imaju pravo predložiti svaki zastupnik, klub naroda, klub zastupnika, radna tijela skupštine i vlada. Zakon se može usvojiti i prema skraćenom postupku kada je to predviđeno programom rada skupštine, odnosno kada se ne radi o složenom i obimnom zakonu. Također, moguće je usvojiti zakon prema hitnom postupku, kada se radi neodložnoj potrebi za uređivanje određenih pitanja odnosno ako bi usvajanje zakona u redovnom postupku moglo izazvati škodljive posljedice za društvene interese u kantonu. Odluke se donose natpolovičnom većinom od ukupnog broja zastupnika u kantonalnoj skupštini.

Poslovníkom se propisuju i osnovne odredbe o postupcima za usvajanje drugih akata kantonalne skupštine poput: postupka za usvajanje proračuna, planskih dokumenata i prostornog plana kantona, odluka, deklaracija, rezolucija, preporuka, statuta i drugih općih akata pravnih osoba, autentično tumačenje zakona.

Postupak za promjenu ustava kantona može inicirati svaki zastupnik, a amandman mogu podnijeti klubovi zastupnika, klubovi naroda, većina zastupnika u skupštini i vlada kantona. Amandman se podnosi predsjedavajućem skupštine, odnosno dostavlja se zastupnicima, povjerenstvu za

ustavna pitanja i vladi kantona. Javna rasprava se održava nakon najmanje 14 dana od dana podnošenja amandmana na ustav kantona. Predloženi amandman se usvaja dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja zastupnika.

Analogno ustavnim rješenjima na državnoj i entitetskoj razini, i ustavi kantona garantiraju postupak zaštite vitalnog interesa konstitutivnog naroda u situacijama koje se odnose na usvajanje propisa za koje se utvrdi da spadaju u vitalni nacionalni interes. Na kantonalnoj razini, lista vitalnih nacionalnih interesa jednaka je onoj iz Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i odnosi se na ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu odgovarajuće zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti, identitet jednog konstitutivnog naroda, ustavne amandmane, jednaka prava konstitutivnih naroda u postupku donošenja odluka, obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno naslijeđe, teritorijalna organizacija, sustav javnog informiranja i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ukoliko tako smatra dvije trećine jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u skupštini kantona. Ako najmanje dvojica od predsjedatelja i njegovih zamjenika u skupštini ustvrde da neki propis skupštine spada u listu navedenih vitalnih nacionalnih interesa, za njegovo usvajanje potrebna je većina glasova unutar svakog od klubova konstitutivnih naroda zastupljenih u kantonalnoj skupštini. Predsjedatelj i njegovi zamjenici o tome odlučuju u roku od sedam dana od dana kada je postavljena takva tvrdnja. U situaciji kada samo predsjedatelj ili samo jedan od njegovih zamjenika tvrdi da neki propis skupštine spada u listu vitalnih nacionalnih interesa, tada će dvotrećinska većina odgovarajućeg kluba naroda moći proglasiti da je riječ o pitanju s liste vitalnih nacionalnih interesa. U toj situaciji, za usvajanje tog propisa potrebna je većina glasova unutar svakog kluba naroda zastupljenih u skupštini. Ukoliko se većina ne može postići, pitanje se prosljeđuje Ustavnome sudu Federacije Bosne i Hercegovine, koji donosi konačnu odluku da li se predmetni propis kantonalne skupštine odnosi na vitalni nacionalni interes konstitutivnog naroda. Ako Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine odluči da se radi o vitalnom interesu, predmetni propis smatra se neusvojenim, a dokument se vraća predlažaću, koji može pokrenuti novi postupak. Međutim, predlažać ne može podnijeti isti tekst propisa. Ukoliko, pak, Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine odluči da se ne radi o vitalnom nacionalnom interesu, propis se smatra usvojenim, odnosno usvaja se natpolovičnom većinom izabраних zastupnika u skupštini.

## 9. OCJENA PODATAKA O ZAKONODAVNOM POSTUPKU U SKUPŠTINAMA KANTONA

Za potrebe istraživanja i analize, svrsishodno bi bilo prikazati i usporediti zakonodavnu aktivnost u pojedinim skupštinama kantona. No, takvo što nije moguće primjereno prikazati s obzirom na to da je odziv skupština kantona u pogledu dostavljanja informacija nezadovoljavajući. Također, oni podatci koji su dostavljeni su nepotpuni, poput primjerice podataka koji su dostavljeni iz Skupštine Kantona Središnja Bosna. Prema dopisu tajnika Skupštine Kantona Središnja Bosna, Skupština ne raspolaže podatcima o neusvojenim zakonima za mandatne periode 1996–2005. godine s obzirom na to da je tek 2006. godine uspostavljen informacijski sustav o realiziranju Programa rada Skupštine koji sadrži podatke o zakonima koje je Skupština razmatrala, a koji nisu prihvaćeni. Bez navedenih podataka veoma je teško izvesti odgovarajuće zaključke o zakonodavnoj aktivnosti prema mandatnim periodima i uopće usporediti zakonodavnu aktivnost između kantona prema mandatnim periodima. Stoga su prikaz i usporedba zakonodavne aktivnosti prema pojedinim skupštinama izostali.

*Tabela: Zakonodavna aktivnost u skupštini kantona Središnja Bosna prema mandatnim periodima*

<b>ZAKONODAVNA AKTIVNOST U SKUPŠTINI KANTONA SREDIŠNJA BOSNA PREMA MANDATNIM PERIODIMA</b>		
<b>Mandatni period</b>	<b>Usvojeni zakoni</b>	<b>Neprihvaćeni prijedlozi zakona</b>
1996–1998.	29	n/a
1998–2000.	27	n/a
2000–2002.	42 (od 42 zakona tri zakona je nametnuo visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini)	n/a
2002–2006.	63	
2006–2010.	24	3
2010–2014.	15	1

Izvor: Dopis broj 03–sl/12 tajnika Skupštine Kantona Središnja Bosna

## 10. ZAKLJUČAK

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine utvrđuje ustrojstvo kantona i pravni okvir za njihovo funkcioniranje. Istodobno opredjeljuje i samostalnost kantona u pogledu unutarnje organizacije kroz definiranje podjele nadležnosti između Federacije Bosne i Hercegovine i kantona. U tom pravcu, ipak je primjetno da je etnički konformitet prijelomni, ali i nadmoćan činilac u organizaciji i provođenju vlasti na kantonalnoj razini. To je prepoznatljivo prvenstveno u činjenici da se ustavom zabranjuje određivanje kantona prema etničkoj pripadnosti, a u isto vrijeme su uspostavljeni kantoni prema pretežitom (nacionalnom) sastavu stanovništva. Govoreći o kantonalnim skupštinama, iz ustavnih odredbi jasno se može izvesti zaključak da moraju odražavati nacionalni sastav stanovništva prema zadnjem provedenom cenzusu u Bosni i Hercegovini. Isto tako, analizirajući ustavni tekst, vidljivo je da u federalnom obrascu vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, kantoni- ma onemogućeno pravo predstavljanja. Suprotno tome, preferiran je paritet konstitutivnih naroda koji zamagljuje prvotni i pravi smisao gornjeg doma u parlamentima. Na koncu, nesumnjivo je da se ovakvim ustrojem bodri produbljivanje etničkih barijera na svim razinama u Bosni i Hercegovini. Gotovo da nacionalitet postaje jedini činilac u organizaciji i preuzima glavnu ulogu u (su)djelovanju (u) vlasti u Bosni i Hercegovini.



## LITERATURA

American Society of International Law (1994). *Bosnia and Herzegovina – Croatia: Preliminary Agreement Concerning the Establishment of a Confederation and Bosnia (and further)*, International Legal Materials vol. 33, no. 3;

Dopis broj 03–sl/12 tajnika Skupštine Kantona Središnja Bosna;

Državni zavod za statistiku Bosne i Hercegovine (1993). *Popis stanovništva, domaćinstava, stanova i poljoprivrednih gazdinstava 1991*. Sarajevo: Statistički bilten;

General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, UN Doc. A/50/790 (1995) i S/1995/999 (1995);

Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 23/01, 07/02, 09/02, 20/02, 25/02, 04/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 31/10;

Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine U 24/98;

Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine U 25/98;

Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine U 29/98;

Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine U 39/98;

Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine U 7/98;

Okvirni Sporazum o stvaranju Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 1/94;

Pobrić, Nurko (2000). *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo;

Softić, Mevla. (2012a). *Kanton 10 u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku;

Softić, Mevla. (2012b). *Unsko-sanski kanton u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku;

Softić, Mevla. (2012c). *Hercegovačko-neretvanski kanton u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku;

Softić, Mevla. (2012d). *Posavski kanton u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku;

Softić, Mevla. (2012e). *Bosansko-podrinjski kanton u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku;

Softić, Mevla. (2012f). *Tuzlanski kanton u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku;

Softić, Mevla. (2012g). *Kanton Sarajevo u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku;

Softić, Mevla. (2012h). *Zeničko-dobojski kanton u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku;

Softić, Mevla. (2012i). *Kanton Središnja Bosna u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku;

Softić, Mevla. (2012j). *Zapadno-hercegovački kanton u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku;

Steiner, Christian i Nedim Ademović et al. (2010). *Ustav Bosne i Hercegovine, komentar*. Sarajevo: Bemust;

Šarčević, Edin (2010). *Ustav iz nužde, Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Rabic;

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/94, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08;

Ustav Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo br. 01/96, 02/96, 03/96, 16/97, 14/00, 04/01 i 28/04;

Ustav Tuzlanskog kantona, Službene novine Tuzlanskog kantona br. 13/99, 10/00, 14/02, 06/04 i 10/04;

Ustav Tuzlanskog kantona, Službene novine Tuzlansko-podrinjskog kantona br. 03/99;

Ustav Unsko-sanskog kantona (prečišćeni tekst), Službene novine Unsko-sanskog kantona br. 01/04;

Vujaklija, Milan. (1980). *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd: Prosveta;  
[www.vlastibih.com](http://www.vlastibih.com).



**Nedim Kulenović**

# **SKUPŠTINA BRČKO DISTRIKTA BIH: PARLAMENT ILI OPĆINSKO VIJEĆE?**

*Formalnopravno Skupština Distrikta zakonodavno je tijelo jedne jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave. Iz ovakvog određenja vidljivo je da je Skupština po prirodi tijelo koje ima sličnosti i s vijećima jedinica lokalne samouprave, ali i s parlamentima države, entiteta, odnosno skupštinama kantona. Dok svoju sličnost s vijećima jedinica lokalne samouprave ističe svojom strukturom, veličinom i organizacijom unutrašnjih radnih tijela, svoju specifičnost naspram njih ističe ne samo znatno razuđenim višestranačkim sastavom, svojom zakonodavnom funkcijom, već i kompleksnim procesom odlučivanja, koji Skupštinu označava (i) kao mjesto gdje se vodi visoka politika.*

*Ključne riječi: Brčko distrikt, Skupština Brčko distrikta, supervizija za Brčko, općinsko vijeće, jedinica lokalne samouprave, teritorijalna autonomija, federalizam, parlamentarizam, veto igrači.*



## 1. UVOD

Skupština Brčko distrikta BiH („Skupština“) svojevrsna je pravno-politička himera, budući da u sebi objedinjuje „elemente državnosti i komunalne samouprave“ (Karpen 2010: 809). S jedne strane ona ima zadatak da predstavlja i normativno opslužuje lokalno stanovništvo u njegovim svakodnevnim potrebama, dok istovremeno vrši i jednu od državnih funkcija na cjelokupnom teritoriju općine Brčko u granicama od 1. januara 1991. godine, te se svojom statutarnom i zakonodavnom funkcijom nameće kao najvažnije političko tijelo u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Brčko distrikt“). Drugim riječima, ona obavlja klasične funkcije vijeća jedne „jedinственe administrativne jedinice lokalne samouprave koja je pod suverenitetom [BiH]“, kako Statut („Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine“) u čl. 1. definiše Brčko distrikt, ali također i funkcije koje je nepovratno udaljavaju od modela općinskog vijeća, te je približavaju državnom i entitetskim parlamentima, odnosno kantonalnim skupštinama. Također, kao što će biti ukazano u nastavku, po svojoj strukturi, veličini i unutrašnjoj organizaciji, Skupština ne odstupa značajno od modela općinskog vijeća, ali po razuđenosti višestranačkog sistema, te po kompleksnosti procedure odlučivanja Skupština, čak više od bilo kojeg drugog nivoa vlasti, liči na Parlamentarnu skupštinu BiH („PS BiH“).

Sve prethodno navedene političko-pravne odlike Skupštine mogu biti predmet isključivo deskriptivne analize, međutim, samo takav pristup ne bi bio zadovoljavajući. Naime, Brčko distrikt nerijetko se predstavlja kao rješenje zagonetke nestabilnog bosanskohercegovačkog političkog sistema. Iz razloga koji će biti ukratko naznačeni već u nastavku, međunarodna

zajednica je u Brčko distriktu imala šansu za novi pokušaj uspostavljanja političkog i pravnog uređenja, u okolnostima značajne društvene podijeljenosti, koje će biti efikasno, stabilno i dugoročno samoodrživo, što se svakako odnosi i na rješenja primijenjena u oblikovanju Skupštine, te je međunarodna zajednica u tome uživala znatno veću slobodu djelovanja u odnosu na ostatak BiH, gdje su njena ovlaštenja i intervencije u pravni sistem bile suprotstavljene negostoprmljivom političkom okruženju kojem se često morala u većoj mjeri prilagođavati. Model pravno-političkog sistema koji je u Brčko distriktu konačno ustanovljen stremio je, prije svega, ka iznalaženju formule za pomirenje etničkih i građanskih elemenata koji inače, u većoj ili manjoj mjeri, prožimaju cjelokupan politički sistem Bosne i Hercegovine, te se predstavlja i kao uspješan poduhvat. Iz tog razloga u literaturi se često ističe kao primjer za druge dijelove BiH (Baros 1998: 259; Karnavas 2003: 131; International Crisis Group 2003: i, 17; Bieber 2005: 431; Mujkić 2008: par. 1; McMahon/Western 2009: 72; Mujkić 2010: 195–210; Mujkić 2011: 88; Šarčević 2012: 12), ali i za mnoga druga podijeljena društva kao uzor ili kontrapunkt, od Kosovske Mitrovice (Montgomery 2005: 9; Binnendijk i dr. 2006: 40), do Iraka (Montgomery 2005: 9; Jeffrey 2007a: 461), odnosno kao idealan model za međunarodne teritorijalne administracije općenito (Farrand 2001: 535, 542; Parish 2010: 246). U svojim memoarima o vremenu upravljanja Brčko distriktom, prvi supervizor za Brčko distrikt Robert W. Farrand slikovito je istakao značaj posla koji mu je ponuđen početkom 1997.: "Ukoliko uspijemo u Brčkom mogli bismo imati šansu da učinimo Dejtonski mirovni proces uspješnim u čitavoj Bosni i Hercegovini. Ali, ukoliko ne uspijemo Dejtonski proces će zasigurno propasti i drugdje" (Farrand 2011: 14).

Zbog svega navedenog, i pored činjenice da je prvobitni nepodijeljeni entuzijazam u značajnoj mjeri oslabio, analizi ustrojstva političke vlasti u Brčko distriktu mora se redovno pristupati s naročitom kritičnošću. U radu će se analiza najvećim dijelom ograničiti na Skupštinu Brčko distrikta, odnosno njeno ustrojstvo, organizaciju rada, te procese odlučivanja, ali će uključiti i pregled drugih pravnih i političkih aspekata u mjeri u kojoj bi nam mogli pomoći u razumijevanju političke pozicije i pravne prirode ovog tijela.

## 2. NASTANAK SKUPŠTINE

### 2.1. Tribunal za Brčko i njegove odluke

Problem Brčkog se na mirovnim pregovorima u Dejtonu ispostavio kao "najteže" i "konačno neriješeno pitanje" (Holbrooke 1999: 296) koje je bilo takve prirode da je pri samom kraju pregovora cjelokupni poduhvat dovelo u ozbiljnu opasnost od neuspjeha (Chollet 2005: 177). Dostupni izvori nisu najjasniji da li je do prijedloga arbitraže došlo od Slobodana Miloševića ili Warrena Christofera (Holbrooke 1999: 307–308; Chollet 2005: 178), ali to je u konačnici manje važno od toga da je Aneks II Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH („Dejtonski sporazum“) uredio modalitete organizovanja arbitraže za rješavanje spora o međuentitetskoj liniji razgraničenja u području Brčkog („Tribunal za Brčko“), kao i osnovne proceduralne aspekte.

Tribunal za Brčko tokom svih godina svog postojanja donio je više odluka kojima je u značajnoj mjeri odredio status Brčko distrikta, od kojih je najznačajnija Konačna odluka iz 1999., odnosno njeni aneksi, te je omogućio uspostavljanje normativnog okvira za ustrojstvo njegovih institucija vlasti. Odluke Tribunala za Brčko bile su predmet iscrpnih analiza (Schreuer 1998; Baros 1998; Schreuer 1999; Copeland 1999; Karpen 2010: 812–814; Parish 2010: 55–118), te je za potrebe ovog rada neophodno istaći da je predviđeno ustanovljavanje „jedinственe, unitarne, multietničke demokratske vlade“ Brčko distrikta BiH, formalno u suvlasništvu dva entiteta, a pod suverenitetom BiH, s ovlastima koje su mu trebale biti delegirane od Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, s posljedicom trajnog prestanka ovlaštenja oba entiteta na teritoriji Brčko distrikta. Posljednje je naročito značajno i za prethodno ukazanu dualnu prirodu Skupštine, budući da ovlaštenja Brčko distrikta nisu samo rezultat (nepovratnog) delegiranja ovlaštenja koja su vršile tri općinske vlasti na teritoriji predratne općine Brčko, već i delegiranja svih ovlaštenja koja su na tom području prethodno vršila dva entiteta. Za sprovođenje navedenog bio je primarno zadužen supervizor za Brčko distrikt („supervizor“), kojem su za te potrebe dodijeljena i široka ovlaštenja, o čemu će biti više riječi ispod.

Poređenje zaključaka Konačne odluke iz 1999. i šturog jezika Aneksa II Dejtonskog sporazuma, sugeriše nam da je Tribunal za Brčko, odnosno samo njegov predsjedavajući arbitar Roberts B. Owen, izrazito fleksibilno tumačio svoju nadležnost. Većina stranih (Baros 1998: 267; Copeland 1999: 3099; Kaikobad 2007: 72; Parish 2010: 54) i domaćih autora (Miljko 2004: 204–205; Pobrić 2000: 326) koji su podrobnije razmatrali ovo pitanje, saglasni su da je Tribunal u određenim zaključcima nedvosmisleno prekoračio svoju nadležnost, odnosno da se upustio u izrazito liberalno konstruktivno



tumačenje. Istovremeno, rijetko ko poriče da je to bilo i jedino održivo (političko) rješenje. Ovo posljednje nam je važno utoliko što potcrtava činjenicu znatne, odnosno čak neograničene, slobode koju je uživala međunarodna zajednica, odnosno supervizor, kako u uspostavi Brčko distrikta, tako i u oblikovanju njegovih institucija. Naime, kao što će biti istaknuto u nastavku, odluke Tribunala za Brčko dosta su oskudne po pitanju Skupštine, za koju samo određuju da će biti zakonodavno tijelo čije će se članstvo birati putem demokratskih izbora koje zakazuje supervizor, te da će biti dio „Vlade distrikta“. Aneks na Konačnu odluku dodjeljuje diskreciju supervizoru u konačnom ustrojstvu Skupštine.

## 2.2. Normativni okvir

Pravni akti značajni za rad Skupštine su, prije svega, Statut Brčko distrikta, odnosno Poslovnik o radu Skupštine, ali i Ustav i zakoni BiH. Tako, na primjer, Ustav BiH, odnosno čl. VI/4, propisuje proceduru odlučivanja u Skupštini povodom pokretanja spora pred Ustavnim sudom BiH, dok relevantne odredbe Statuta, te Poslovnika, samo upućuju na tu odredbu Ustava BiH. Ovo treba razumijevati i u svjetlu odredaba Statuta o „osnovnim principima“, gdje se ističe da su Ustav BiH, odnosno važeći zakoni i odluke institucija BiH, direktno primjenjivi u Brčko distriktu, odnosno da zakoni i odluke svih vlasti Brčko distrikta moraju biti u skladu s važećim zakonima i odlukama institucija BiH, a samim tim, naravno, i Ustavom BiH (čl. 1, stav 4 Statuta). Pored ovih akata, za rad Skupštine značajan je i Kodeks ponašanja zastupnika Skupštine Brčko distrikta.

Pojedini autori među pravno relevantnim aktima za Brčko distrikt ističu i ustave entiteta, činjenicom da Konačna odluka Tribunala za Brčko, kao i Amandman I na Ustav BiH, određuju da je Brčko distrikt u suvlasništvu entiteta FBiH i RS (Karpen 2011: 820). Istovremeno, međutim, činjenica tako istaknute kondominijumske prirode Brčko distrikta nema nikakvu neposrednu pravnu relevantnost za Distrikt (Pobrić 2000: 326; Blagojević 2010c: par. 7; Karpen 2010: 816; Mujkić 2011: 200), te da ustavi entiteta čak i neposredno uređuju neko pitanje koje se odnosi na Brčko distrikt, takvi akti danas ne bi imali nikakvu pravnu važnost u njemu. To se ogleda i u činjenici da entiteti čak ni svojom saglasnošću ne mogu pravno promijeniti status Brčko distrikta samo na osnovu svog „suvlasništva“ nad njim. Zbog toga odredbe o suvlasništvu nad Brčko distriktom u Konačnoj odluci Tribunala za Brčko treba razumijevati kao pravno nategnut pokušaj predsjedavajućeg arbitra da uskladi poredak koji je uspostavio na teritoriji Brčko distrikta, s odredbama Ustava BiH o „sastavu države“ koji propisuje postojanje samo dva entiteta. Iz tog razloga, kao što će biti istaknuto i u nastavku, odustao je od prvobitne namjere usvajanja modela Washingtona, Distrikta Kolumbije

u SAD (Farrand 1999: 546), te se opredijelio za fikciju suvlasništva, odnosno odredio Brčko distrikt kao "instituciju Bosne i Hercegovine", nalazeći pravni osnov u odredbama Ustava BiH, čl. III/5.a), o preuzimanju nadležnosti.

Svakako od najveće su važnosti za institucije Brčko distrikta, pa i Skupštinu, odluke Tribunala za Brčko, odnosno svi nalozi supervizora za Brčko, koji stoje na vrhu hijerarhijske ljestvice relevantnih pravnih akata primjenjivih na teritoriji Brčko distrikta. Ovi akti, po odredbama Statuta, imaju "veću pravnu snagu u odnosu na sve druge pravne akte bilo koje vrste koji nisu u skladu sa njima", uključujući i druge odredbe Statuta. Za Skupštinu su naročito značajni nalozi supervizora kojima je on mijenjao Statut, odnosno Poslovnik o radu Skupštine, vršio zakonodavnu aktivnost u Brčko distriktu, odnosno nalozi kojima je delegirao ovlaštenja Skupštini („Nalog supervizora o delegiranju ovlaštenja u oblasti obrazovanja na Vladu i Skupštinu Brčko Distrikta“; „Nalog supervizora o delegiranju ovlaštenja u oblastima povratka i rekonstrukcije na Vladu i Skupštinu Brčko Distrikta“; „Nalog supervizora kojim se ovlaštenje za raspolaganje javnom imovinom prenosi na institucije Brčko Distrikta“), odnosno kojima je uređivao pitanje važenja pravnih propisa na teritoriji Brčko distrikta („Nalog supervizora o usaglašavanju i zamjeni novih entitetskih Zakona u Brčko Distriktu“; „Nalog supervizora kojim se ukidaju entitetski zakoni na području Brčko Distrikta i proglašava prestanak pravnog značaja međuentitetske granice u Distriktu“; „Dopuna Naloga supervizora kojim se ukidaju entitetski zakoni na području distrikta Brčko i proglašava prestanak pravnog značaja međuentitetske granice u Distriktu od 04. avgusta 2006. godine“; „Dopuna Naloga supervizora od 04. avgusta 2006. godine „kojim se ukidaju entitetski zakoni na području Brčko Distrikta i proglašava prestanak pravnog značaja međuentitetske granice u Distriktu“).

### **3. SKUPŠTINA U STRUKTURI VLASTI BRČKO DISTRIKTA**

U sistemu podjele vlasti koji je ustanovljen u Brčko distriktu Skupština vrši zakonodavnu vlast. U određenju pozicije Skupštine u strukturi vlasti u Brčko distriktu potrebno je izvršiti pregled njenih nadležnosti i funkcija, a potom analizirati njen odnos s nosiocima drugih grana vlasti u Brčko distriktu. Zbog specifičnosti međunarodnog nadzora nad Brčko distriktom posebnu pažnju ćemo posvetiti odnosu supervizora prema Skupštini, odnosno Distriktu kao cjelini.

### 3.1. Nadležnosti Skupštine

Statut Brčko distrikta u čl. 22. propisuje da Skupština ima sljedeće nadležnosti: a) usvajanje Statuta Distrikta i Poslovnika o radu Skupštine i njihovih izmjena i dopuna; b) usvajanje budžeta Distrikta i njegova izmjena i dopuna; c) usvajanje zakona Distrikta i njihova izmjena i dopuna; d) usvajanje odluka i rezolucija u skladu sa Statutom i Poslovnikom o radu Skupštine; e) odlučivanje, na prijedlog gradonačelnika, o javnim zajmovima i zaduživanjima Distrikta, u skladu s pravilima i politikom Centralne banke Bosne i Hercegovine; f) izbor i razrješenje predsjednika i potpredsjednika Skupštine i gradonačelnika Distrikta, i davanje saglasnosti na imenovanje zvaničnika kako je predviđeno Statutom, Poslovnikom o radu Skupštine i zakonom Distrikta; g) nadgledanje rada Vlade Distrikta i cjelokupne uprave Distrikta, naročito u pogledu upravljanja prihodima i rashodima Distrikta, te u ovu svrhu Skupština može formirati posebnu komisiju od svojih članova da bi ispitala rad bilo koje javne institucije Distrikta; h) zvanična procjena rada gradonačelnika, direktora Direkcije za finansije Distrikta, direktora Trezora, direktora Porezne uprave, šefa Policije, direktora Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, glavnog revizora Ureda za reviziju i zvaničnika koji se imenuju uz saglasnost Skupštine, najmanje jednom godišnje na redovno zakazanoj sjednici; i) razmatranje godišnjih finansijskih izvještaja koje sačinjavaju institucije Distrikta za finansijsku kontrolu, uključujući Ured za reviziju; j) pokretanje spora pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine u skladu s članom VI.4 Ustava Bosne i Hercegovine; te konačno k) obavljanje drugih nadležnosti u skladu sa Statutom i zakonom.

Ukoliko okvirno uporedimo način na koji je normirana nadležnost Skupštine, te nadležnosti vijeća jedinica lokalne samouprave u entitetima, odnosno Narode skupštine RS, Parlamenta FBiH, te skupština kantona, primijetiti ćemo da se većim dijelom poklapaju: svi imaju nadležnosti usvajanja ili promjene ustava/statuta, odlučivanja o budžetu, o poslovniku, o zaduženjima, o izboru i razrješavanju određenih dužnosnika ili unutrašnjih radnih tijela, kontrolne funkcije nad izvršnom vlašću (u određenoj mjeri), odnosno donošenja različitih vrsta normativnih akata i sl. Sva ova tijela imaju više ili manje detaljne poslovničke koji uređuju pitanja unutrašnje organizacije, kvoruma, prava i obaveza zastupnika i dr. Nadalje, ono što je sličnost svih ovih tijela, osim izričito skupština kantona po Ustavu FBiH, jeste da njihova nadležnost nije samo ustavna, odnosno statutarna, već i zakonska kategorija. Jedna od temeljnih tačaka razlikovanja ovih tijela, odnosno naročito od vijeća lokalne samouprave, jeste zakonodavna nadležnost koju uživaju parlamenti entiteta, skupštine kantona, odnosno Skupština Distrikta. Druga temeljna značajka jeste u njihovom općenitom djelokrugu, što zavisi od nadležnosti političko-teritorijalne jedinice čije su tijelo. Kao što će biti

naznačeno i u nastavku, za razliku od tijela jedinica lokalne samouprave koja se najvećim dijelom bave svakodnevnim životnim pitanjima u lokalnoj zajednici, što je vidljivo i u određenju njihovog djelokruga, zakonodavna tijela nužno se bave i pitanjima „visoke politike“, što se ispoljava i u posebnoj dinamici političkih odnosa u tim tijelima. Statut Distrikta sugerira pretpostavku nadležnosti u korist Brčko distrikta (čl. 8, stav 2, tačka n)), što je nedvosmisleno potvrđeno i u praksi, odnosno spektru odnosa koje je normativno uredila, te je to i razumljivo ukoliko imamo u vidu da institucije Distrikta, kao što je naznačeno, uživaju sve nadležnosti koje su entiteti vršili na tom području.

### 3.2. Funkcije Skupštine

Imajući u vidu prethodno izložene nadležnosti Skupštine, sada možemo pristupiti sumarnoj analizi temeljnih funkcija koje vrši Skupština.

*Statutarna funkcija* – Skupština ima nadležnost za izmjene i dopune Statuta, sa izuzetkom člana 1. (“osnovni principi”), koji ujedno ima i poziciju njenog ustava (Farrand 2001: 557; Karnavas 2003: 116; Miljko 2006: 219; Blagojević 2010b: par. 9). Ovo je istina čak i ako „ustav“ shvatimo ovdje u djelimično materijalnom smislu, odnosno i kao nekodifikovan akt (Blagojević 2010b: par. 7), budući da su temeljni pravni akti Distrikta odluke Tribunala za Brčko, koje su ga ustanovile, odnosno ovlstile supervizora za donošenje Statuta, te nalozi supervizora. To potvrđuje i čl. VI/4 Ustava BiH, koji sam ne uređuje ustavnu materiju u Brčko distriktu, već samo upućuje na arbitražne odluke Tribunala za Brčko. Skupština ima isključivo ovlaštenje, istina jedno vrijeme uz supervizora, da vrši izmjene Statuta, dokle je god u saglasnosti sa Ustavom BiH, odlukama Tribunala za Brčko, odnosno nalogima supervizora. Uz činjenicu postojanja obimne vječne klauzule u čl. 1 Statuta, naročita tvrdoća Statuta vidljiva je i u poprilično otežanoj proceduri njegove promjene gdje se zahtijeva apsolutna većina (tri četvrtine) glasova od ukupnog broja zastupnika, uz primjenu procedure sprečavanja preglasavanja.

Pojedini autori ističu da je Brčko distrikt “manje samostalan u uređivanju svoje statutarne materije nego što su entiteti samostalni u uređivanju svoje ustavne materije” smatrajući da PS BiH ima mogućnost jednostranog i indirektnog mijenjanja Statuta Distrikta, prilikom promjene člana III Ustava BiH, te da Distrikt na to „ne bi mog[ao] utjecati ni na koji način“ (Marković 2012: 177). Ovo stanovište se, međutim, ne može bezuslovno prihvatiti, već ga treba razmatrati u kontekstu spora o prijenosu nadležnosti u vezi s ubiranjem i raspodjelom prihoda od indirektnog oporezivanja, a koji je nastao između entiteta i Distrikta, odnosno supervizora i visokog predstavnika, te koji je rezultirao Londonskom proceduralnom konferencijom 2005. godine (Vasić/Mujkić 2006: 125–135), te Dopunom konačne arbitražne odluke iz

2007. gdje se Tribunal odredio o pravnim aspektima prijenosa ovlaštenja na državu od strane entiteta, bez istovremenog prijenosa ili saglasnosti od Distrikta, na sljedeći način:

Dokle god entiteti nastave da postoje u Ustavu BiH bilo koji pristanak dva entiteta da izvrše prijenos [nadležnosti – op. a.] na državu bez istovjetnog prijenosa ili saglasnosti od strane Brčko Distrikta biće suprotan i nezakonit u skladu sa Konačnom odlukom ako taj prijenos ovlaštenja u znatnoj mjeri utiče na smanjenje sposobnosti Distrikta da funkcioniše kao jedinstvena, multietnička, demokratska uprava za opštinu Brčko. Na primjer, ako odobreni prijenos ovlaštenja rezultira značajnim smanjenjem multietničnosti u nekoj sadašnjoj instituciji Brčkog (na primjer policija, škole, pravosuđe) time bi se prekršila Konačna odluka. („Dopuna konačne odluke“)

Drugim riječima, manja samostalnost u određivanju statutarne nadležnosti ne proističe iz činjenice što nadležnosti Distrikta nisu izričito regulisane Ustavom BiH, odnosno ni negativnom enumeracijom, već zbog toga što se u slučajevima prijenosa nadležnosti to može učiniti i bez pristanka Distrikta, ukoliko se ispune navedeni uslovi. Istovremeno, međutim, za razliku od entiteta koji mogu pristati da prenose nadležnosti na BiH bez obzira na posljedice, to nije moguće u slučaju Distrikta. Treba imati na umu da ova Dopuna konačne odluke predstavlja dio korpusa pravnih akata u odnosu na koje se može pokretati spor za zaštitu statusa i ovlaštenja Distrikta pred Ustavnim sudom BiH, koji samim tim ne ostaje u potpunosti nezaštićen. Najzad, entiteti su, po Konačnoj odluci, nepovratno prenijeli sve svoje nadležnosti koje su vršili na području Distrikta, te sada i Ustavni sud BiH, u tim pitanjima, govori o „podijeljenoj nadležnosti između Bosne i Hercegovine, entiteta i BD BiH“ (Odluka Ustavnog suda BiH, U-17/11, para. 30).

*Zakonodavna funkcija* – ogleda se, prije svega, u nadležnosti Skupštine da usvaja, odnosno vrši izmjene i dopune zakona i drugih općih pravnih akta, što je značajno budući da se u ustavnoj teoriji zakonodavstvo „tradicionalno smatra svojstvenom nadležnošću parlamenta“ (Marković 2010: 275). Kao što je istaknuto, u sistemu podjele vlasti ustanovljenom Statutom, Skupština vrši zakonodavnu vlast (čl. 19.), odnosno određuje opću politiku Distrikta (čl. 22., stav 1.). U ovom kontekstu treba istaći i funkciju Skupštine u donošenju budžeta, odnosno zakona o izvršavanju budžeta, uz naznaku da Skupština također razmatra godišnje finansijske izvještaje koje sačinjavaju institucije Brčko distrikta za finansijsku kontrolu. Specifično je pitanje da li Skupština, u sklopu ove funkcije, može raspisivati referendum, naročito ukoliko imamo u vidu da je neposredno učestvovanje građana u odlučivanju izričito propisano u zakonima koji uređuju materiju jedinica lokalne samouprave u entitetima, kao i Ustavu RS (čl. 70., stav 5.). Nalogom supervizora od 2. februara 2007. godine, propisuje se da se za bilo koji referendum da bi se održao na teritoriji Distrikta, a gdje se referendum shvata kao

glasanje o bilo kojem pitanju izvan materije izbora, te bio on organizovan od javne ili privatne institucije, zahtijeva prethodno odobrenje supervizora („Nalog supervizora kojim se zahtijeva da referendumi na području Brčko Distrikta budu predmet prethodne saglasnosti supervizora za Brčko u pisanoj formi i budu organizovani jedino pod uslovima koje odobri supervizor za Brčko“). Po tački 1. naloga, ova norma važi samo za trajanja supervizije u Brčkom. Međutim, budući da Statut među nadležnostima Skupštine izričito ne ističe i pravo raspisivanja referenduma, kao i činjenica da nije donesen zakon koji bi uređivao ovu oblast, a nalogom supervizora je prethodni derogiran, sporno je pitanje da li postoji pravni osnov za održavanje referenduma po ukidanju supervizije, naročito ukoliko bi supervizor bio taj koji bi obezbijedio takav osnov, na *ad hoc* bazi. Statutom se također propisuje da Distrikt može zaključiti sporazume s entitetima, uz naznaku da cilj takvih sporazuma treba biti olakšanje ostvarivanja funkcija i ovlaštenja Distrikta, pod uslovom da su takvi sporazumi “od jednake koristi svim stanovnicima Distrikta”, odnosno da može pristupiti postojećim ili zaključiti nove sporazume s domaćim i međunarodnim udruženjima gradova i općina, odnosno gradovima i općinama, s ciljem “zadovoljavanja zajedničkih potreba” (čl. 9.). Iz relevantnih odredaba Statuta o načinu odlučivanja (tabela 2), zaključuje se da je Skupštini povjerena funkcija donošenja odluka koje se odnose na ovo pitanje. Imajući u vidu da gradonačelnik predstavlja Distrikt (čl. 5., stav 2.), ovu funkciju treba shvatiti kao funkciju potvrđivanja takvih sporazuma. Tu funkciju Skupštine treba shvatiti u kontekstu ograničenih ovlaštenja Distrikta da stupa u međunarodne odnose, jer za razliku od entiteta on nema osnov u Ustavu BiH za sklapanjem sporazuma s državama i međunarodnim organizacijama, čak ni uz pristanak PS BiH (čl. III.2/d) Treba, međutim, imati u vidu da Distrikt može općiti s međunarodnim akterima dokle god time ne uzurpira nadležnost BiH u sferi vanjske politike, što se po Ustavnom sudu BiH može učiniti samo izričito (Odluka Ustavnog suda BiH, U-15/09, para. 42–43).

Činjenica da je Skupština zakonodavno tijelo bitno ga razlikuje od vijeća jedinica lokalne samouprave, koje se u Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH određuju kao “organi odlučivanja” (čl. 13.), a u Zakonu o lokalnoj samoupravi RS još izričito i kao organi “kreiranja politike” u jedinici lokalne samouprave (čl. 30.). Pojedini autori i u kontekstu odlučivanja u vijećima jedinica lokalne samouprave ističu, istina većinom figurativno, da i ta tijela (“općinski “parlament”) vrše “zakonodavnu” vlast u sklopu svoje nadležnosti, te da se shodno tome i na njih odnose, primjerice u FBiH, odredbe Zakona o organizaciji uprave koje uređuju odnose organa uprave i “organa zakonodavne vlasti” (Dedić 2011: 150, 158, 173). Drugi autori, međutim, izričito su u tome da je neispravno isticati da takva tijela vrše zakonodavnu vlast, te ističu da vijeća jedinica lokalne samouprave predstavljaju samo



“predstavničko tijelo građana koje odlučuje u okviru svojih nadležnosti i odgovornosti”, odnosno donose akte koji “nemaju zakonsku snagu” (Mujakić 2011: 55). Posljednje, odnosno činjenica da jedinice lokalne samouprave nemaju nadležnost donošenja zakona, opredijelilo je pojedine autore da u tome prepoznaju temeljno razlikovanje Skupštine i vijeća jedinica lokalne samouprave (Mujakić 2011: 88). Istina je, međutim, da vijeća jedinica lokalne samouprave nisu samo predstavnička tijela, već da vrše normativnu vlast u okviru svog djelokruga. Ipak, ispravno je primijećeno da zakoni koji uređuju materiju lokalne samouprave, naročito u FBiH, nedovoljno regulišu pitanje vrste akata koje donose jedinice lokalne samouprave, što može stvarati teškoće u praksi, ali da okvirno prate opće teorijsko shvatanje da taj nivo vlasti donosi opće normativne akte, prije svega statut, budžet i odluke, odnosno pojedinačne akte, u prvom redu rješenja i zaključke (Dedić 2011: 166).

*Kontrolna funkcija* – ogleda se u nadležnosti Skupštine u kontroli izvršne vlasti, dijela javne uprave, odnosno pojedinih zvaničnika. Već u spomenutom ovlaštenju donošenja budžeta, odnosno njegovim izmjenama i dopunama, uvida se (*de jure*) jedno od najvažnijih sredstava Skupštinske kontrole izvršne vlasti, odnosno Vlade Distrikta. Posredno izabrani gradonačelnik, a preko njega i Vlada Distrikta, politički su odgovorni Skupštini, koja nad izvršnom vlašću vrši oba tradicionalna sredstva kontrole, odnosno ona kojima se obavještava o radu Vlade, odnosno sredstva kojima može pokrenuti političku odgovornost gradonačelnika, odnosno Vlade u Skupštini. Funkcija kontrole ogleda se i u davanju saglasnosti Skupštine, odnosno njenom pravu veta, na imenovanja i razrješenja zvaničnika, u skladu sa Statutom i zakonom (tabela 2). Pored funkcije zvanične procjene rada gradonačelnika, Statut propisuje (čl. 22., stav 2., tačka h) da se isto odnosi i na direktora Direkcije za finansije Distrikta, direktora Trezora, direktora Porezne uprave, šefa Policije, direktora Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, glavnog revizora Ureda za reviziju i zvaničnika koji se imenuju uz saglasnost Skupštine, i to najmanje jednom godišnje na redovno zakazanoj sjednici. Statut također propisuje da su upravni odbori javnih preduzeća odgovorni Skupštini za rad javnih preduzeća, te da Skupština može razriješiti članove upravnih odbora u skladu sa Statutom i zakonom. Istovremeno, međutim, Skupština nema direktnu nadležnost nad radom upravnih odbora, koja bi se ogledala, na primjer, u poništavanju odluka upravnog odbora, odnosno zaduživanju upravnog odbora javnog preduzeća da poništi svoju odluku s kojom se Skupština ne slaže (Presuda Apelacionog suda Brčko Distrikta BiH, od 28. 3. 2012; Presuda Apelacionog suda Brčko Distrikta BiH, od 28. 3. 2012). Konačno, u okviru funkcije uvida u finansije, svi zastupnici Skupštine, gradonačelnik i njegov zamjenik, šefovi odjeljenja Vlade, glavni koordinator Vlade, savjetnici gradonačelnika, šef Policije i njegov

zamjenik, direktor Direkcije za finansije, direktori Trezora i Porezne uprave u okviru Direkcije za finansije, glavni revizor i zamjenici glavnog revizora Ureda za reviziju, sudije sudova Distrikta, tužioci i pravobranioци Distrikta, koordinator i pomoćnici koordinatora u Kancelariji koordinatora Distrikta pri Vijeću ministara BiH, te članovi Pravosudne komisije, pojedinačno imaju dužnost podnošenja na uvid Skupštini godišnji finansijski izvještaj o svim svojim ukupnim prihodima, njihovim izvorima, imovini i dugovanjima, odnosno svojih bliskih članova porodice, do prvog stepena srodstva, te o njihovim načinima sticanja (čl. 21, stav 1 Statuta). S tim u vezi, treba istaći da Skupština može osnivati i *ad hoc* istražne komisije za nadgledanje rada Vlade Distrikta i cjelokupne uprave Distrikta, naročito u pogledu upravljanja prihodima i rashodima Distrikta (čl. 22., stav 2., tačka g Statuta), odnosno da funkcije kontrole, kao što će biti istaknuto u nastavku, imaju i neke njene stalne komisije.

*Izborna funkcija* – ogleda se u nadležnosti Skupštine u izboru (i razrješavanju) gradonačelnika, odnosno predsjednika i potpredsjednika Skupštine.

*Amnestija* – nebitno da li donošenje zakona o amnestiji za krivična djela razumijevamo kao posebni oblik kvazisudske funkcije Skupštine (Marković 2010: 282; Pobrić 2000: 233), ili kao zasebnu funkciju (Trnka 2006: 286), Skupština je sebi priznala pravo donošenja Zakona o amnestiji, iako sam Statut izričito ne predviđa ovu nadležnost Skupštine.

### 3.3. Odnos s drugim granama vlasti

#### 3.3.1. Odnos sa supervizorom za Brčko

Brčko distrikt se u literaturi često opisuje ne naročito laskavim epitetima, primjerice: "američko kmetstvo" (Perry 2006: 67),<sup>125</sup> "međunarodna inkubacija" (Binnendijk i dr. 2006: 39), "izolovani fenomen liberalnog kolonijalizma" (International Crisis Group 2003: ii), dok ga je prvi supervizor Robert W. Farrand označio kao "benigno prokonzulstvo" (International Crisis Group 2003: 9; Farrand 2011: 20). Sve ovo ukazuje na neizbježnu činjenicu da se parlamentarizam u BiH ne može ozbiljno razmatrati izolovano od intervencionističke uloge međunarodne zajednice koja je nerijetko i supstituirala zakonodavce u BiH, s različitim intenzitetom na različitim nivoima

---

125 Ambasador SAD Charles English ističe taj karakter u povjerljivom dopisu: "Bosnia - Backsliding on Brčko", 24. 10. 2008, 08SARAJEVO1655, Wikileaks id #17517 ("Brčko je od svog početka bio jedinstveno američki projekat – svi Supervizori su bili Amerikanci, a Brčko je primilo visoki nivo pomoći SAD – i multietničke institucije Brčkog hvaljene su kao model za ostatak Bosne"). Izvor: <http://wikileaks.org/cable/2008/10/08SARAJEVO1655.html#> (pri-stupljeno: 4. 3. 2012).



vlasti, i tako kompenzirala sistemske manjkavosti u političkom odlučivanju (Trnka 2009: 94–100; Steiner/Ademović 2010: 723–759). Specifičnost Brčko distrikta je, međutim, u intenzitetu međunarodnog nadzora koji je nad njim vršen, kojeg autori zbog njegove robusnosti opisuju kao “čvrsti/puni protektorat”, nasuprot onom “mekom” OHR-a u Sarajevu (Bieber 2005: 426; Perry 2010: 37).<sup>126</sup> To se ogleda u činjenici izričitog i detaljnog određenja nadležnosti supervizora za Brčko distrikt u odlukama Tribunala za Brčko, koje su uključivale i cjelokupan spektar intervenijentnih nadležnosti visokog predstavnika kroz tzv. bonska ovlaštenja, ali i druga koja sam visoki predstavnik nije uživao, zatim u presudnoj ulozi supervizora u izgradnji samih temelja pravnog, političkog i ekonomskog sistema u Brčko distriktu, te konačno u njegovoj sveobuhvatnoj kontroli političkih procesa, koja je bila naročito izražena do 2004. godine, u kojem periodu je supervizor po sopstvenom nahodanju lično imenovao i razrješavao cjelokupnu izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast u Brčko distriktu. Iako je supervizor bio formalno zamjenik visokog predstavnika, činjenica različitog pravnog osnova ustanovljavanja, te specifičnosti njegovih funkcija, označile su uspostavljanje paralelnog nadzornog režima u BiH (Karnavas 2003: 114; Karpen 2010: 828), što je vidljivo i u povremenim ozbiljnim sukobima za prevlast na tom području između supervizora i OHR-a (Montgomery 2005: 9; Farrand 2011: 51), koje su u trenucima imale oblik “otvorenog [diplomatskog] rata” (Parish 2010: 176). Tome treba dodati i činjenicu da, za razliku od visokog predstavnika koji je odgovarao Vijeću sigurnosti UN-a, odnosno Vijeću za implementaciju mira („PIC“), supervizor je, u onoj mjeri u kojoj se uopće može govoriti o njegovoj političkoj odgovornosti, prije svega bio odgovoran američkom State Departmentu (Parish 2010: 123).

Distrikt, naročito u periodu do 2004. godine, predstavlja najekstremniji primjer onoga što se u teoriji izgradnje mira u postkonfliktnim društvima naziva “post-liberalni pristup” (Parish 2010: 9), po kojem nije moguće u takvim društvima izvršiti neposrednu transplantaciju demokratskih institucija i procesa, budući da društvo za njih nije spremno, već je neophodno pret hodno paternalistički pripremiti teren nametanjem rješenja “odozgo”, uz ozbiljne političke mjere starateljstva (“dobrog upravljanja”) nad političkim institucijama i procesima. Drugim riječima, u ovoj situaciji suočavamo se s fenomenom “demokratskog paradoksa” (Jeffrey 2007a: 454; Perry 2009: 42), koji se ogleda u pokušaju uspostavljanja demokratskih institucija i izgradnji demokratske političke kulture kroz nedvosmisleno nedemokratske procese, odnosno autokratske mehanizme. Nedvosmisleno dijagnosticiranje

---

126 Izraz “protektorat” ne koristimo kao tehnički pojam međunarodnog javnog prava, što ne bi bilo tačno u ovom kontekstu (Šarčević 2010: 330; Steiner/Ademović 2010: 731), već kao politološku konstrukciju za objašnjavanje prirode političkih procesa u situacijama međunarodne administracije i nadzora.

ovakvog pristupa može se vidjeti u intervjuu iz juna 2003. godine, tadašnjeg zvaničnika Ureda Supervizora/OHR Sjever u Brčkom:

Devedeset posto uspjeha Brčko distrikta bilo je konkretno iz razloga što tamo nije bilo demokratije. To je bio razlog uspjeha. To je čisto pragmatično stanovište [...] Od samog početka, sigurno od početka nadzornog režima, mi nismo tražili da stvari budu urađene konsenzusom. One su samo nametane. Znae, "demokratija" je bila prilično nisko na listi stvari koje su se zahtijevale da bi se posao završio. (Jeffrey 2006: 216; Jeffrey 2007a: 455)

Supervizor je pravdao mnoge demokratski deficitarne poteze, ističući napredak na drugim poljima, poput otvorenosti i transparentnosti Skupštine, u mjeri u kojoj to nije bilo karakteristično za druga slična tijela, odnosno u mogućnosti lokalnog građanskog društva da prisustvuje sjednicama, te lobira zastupnike (Jeffrey 2007b: 261). Ideja je bila da će dugoročno jačanje građanskog društva biti pozitivan faktor integracije. Iako prethodna izjava zvaničnika vjerodostojno opisuje intervencije u oblikovanju uprave Distrikta, sudstva, odnosno imenovanja svih zvaničnika, ona ukazuje i na specifičan odnos prema zakonodavnoj aktivnosti. Zakonodavstvo, i pored postojanja Skupštine, bilo je primarno vršeno od strane Komisije za reviziju zakona ("Komisija"), čije je uspostavljanje predviđeno Aneksom Konačne odluke, s ciljem "stvaranja jedinstvenog sistema zakona u cijelom Distriktu", te čiji su se "prijedlozi novih i modifikacije postojećih zakona" dostavljali Skupštini na usvajanje, a potom i na odobravanje supervizoru, koji je blisko saradaivao s predsjednikom Komisije koji je bio međunarodni zvaničnik. Iako je funkcija izrade i prijedloga nacрта zakonodavnih akata, u relevantnom periodu od 1999. do 2002. godine, faktički izmještena u posebno stručno tijelo, Skupština je u stvarnosti razmatrala prijedloge, te ulagala na njih amandmane u redovnom zakonodavnom postupku (Vasić/Mujkić 2006: 42), koje je potom sa zakonodavnom komisijom Skupštine ponovo razmatrao predsjednik Komisije, s tim da je pravo donošenja konačne odluke o obliku u kojem se usvaja određeni zakonodavni akt imao sam supervizor. Komisija je u periodu svog rada ostvarila presudnu ulogu u oblikovanju cjelokupnog pravnog sistema Brčko distrikta, uključujući i pomoć u izradi nacрта Statuta (Karnavas 2003: 116), te u relevantnom periodu zajedno sa supervizorom faktički djelovala kao zakonodavno tijelo Distrikta (Farrand 2001: 555), dok je sama Skupština imala više poziciju savjetodavnog tijela (International Crisis Group 2003: 10). Ovome treba dodati i činjenicu, na koju smo već ukazali, da je supervizor u tom periodu, samim odredbama Konačne odluke, imao posebnu funkciju, ili čak isključivu nadležnost, u odnosu na pojedina pitanja, koja je kasnije svojim naložima supervizor delegirao Skupštini, odnosno Vladi Distrikta. Istovremeno, u tom periodu su svi zakoni, s jednim izuzetkom na koji će biti ukazano u nastavku, uključujući i one koji bi se mogli smatrati osjetljivim s aspekta nacionalnih interesa,

usvajani bez nužnosti intervencije supervizora (Vasić/Mujkić 2006: 43). Ovo bi se moglo objasniti bliskom saradnjom Komisije sa Skupštinom, odnosno njenom zakonodavnom komisijom, uključujući posrednu medijaciju s različitim političkim akterima, kao i postojanje neformalnog dogovora u praksi ("gentleman's agreement") o nepreglasavanju (Parish 2010: 155). Najznačajniji faktor koji je omogućio takvu situaciju svakako je bila činjenica da zastupnici u Skupštini nisu bili neposredno izabrani, već su pažljivo imenovani od supervizora, koji je iz Skupštine uklonio stranke za koje je smatrao da će dovesti do veće destabilizacije političkog procesa, poput Srpske radikalne stranke, te koji je imenovane zastupnike također mogao razriješiti dužnosti u bilo kojem trenutku, što je i učinio u nekoliko navrata (Parish 2010: 157).

Situacija će se znatno promijeniti u periodu nakon 2004. godine, odnosno prvih lokalnih izbora, kada su zastupnici obdareni političkim legitimitetom, i oslobođeni jednog aspekta kontrole supervizora, bili slobodniji da blokiraju političke procese u Skupštini, što je primjetno i u činjenici da se usvojilo više zakonodavnih mjera u periodu veće kontrole zakonodavnog postupka od strane supervizora, nego u gotovo dva mandata neposredno izabrane Skupštine (tabela 1). Ono što je supervizor izgubio demokratizacijom Skupštine, te s njom povezanom političkom nestabilnošću, nadoknađio je značajnim povećanjem svojih intervencija, uključujući i nametanjem bitnih zakona, odnosno izmjena i dopuna Statuta, izdavanja obavezujućih uputa o usvajanju određenih zakonodavnih akata („Nalog Supervizora kojim se donose izmjene i dopune Statuta Brčko distrikta“), ali i drugih mjera poput razrješenja dužnosti zastupnika, te mjera koje su gotovo bez precedenta i u drugim dijelovima BiH, poput finansijskog kažnjavanja cjelokupne Skupštine, odnosno izvršne vlasti, zbog neusvajanja određenih zakonodavnih akata („Nalog supervizora kojim se privremeno obustavljaju isplate plata i naknada poslanicima u Skupštini Brčko Distrikta“; „Nalog supervizora kojim se novčano kažnjavaju članovi Vlade Brčko Distrikta i nalažu mjere koje će preduzeti Skupština Brčko Distrikta da bi se olakšalo usvajanje budžeta za fiskalnu 2009. godinu“).

Tabela: Zakonodavna aktivnost Skupštine Brčko distrikta<sup>127</sup>

	Zakoni	Odluke	Rezolucije	Sjednice
Prvi lokalni izbori				
2005	29	379	2	54
2006	25	137	2	50
2007	30	128		68
2008	17	135		52
Ukupno	101	779	4	224
Novi saziv				
2009	20	154	2	45
2010	22	104		38
2011	22	146		41
2012 (...)	3	34		12
Ukupno	67	438		136
Komparacija	Zakoni	Odluke	Rezolucije	Sjednice
2000–2004	203	1196		100
2004/5 – 2008/9 ; 2008/9–2012 (...)	168	1217	6	358

Iz prethodnog je vidljivo da kada se daju ocjene o uspješnosti modela Distrikta neophodno je imati u vidu da u periodu (do 2004. godine) kada je Brčko distrikt prolazio kroz svoje "zlatno doba" političke stabilnosti, pravnih reformi i ekonomskog prosperiteta, to je istovremeno bilo područje pod "režimom međunarodne diktature" (Parish 2010: 227), odnosno da je i nakon 2004. godine supervizor efektivno djelovao kao "četvrta grana vlasti" (Parish 2010: 113, 220), odnosno njen „ključni nosilac“ (Bieber 2006: 155). U nastavku ćemo ponovo razmotriti ovo pitanje u svjetlu teorije veto igrača.

### 3.3.2. Odnos sa izvršnom vlašću

Odluke Tribunala za Brčko koriste izraz "vlada" za sve organe vlasti Brčko distrikta, uključujući i Skupštinu (Vasić/Mujkić 2006: 13), međutim taj izraz upotrebljiviji je za označavanje samo tijela izvršne vlasti, na što ukazuje i Statut propisujući da se Brčko distrikt zasniva na podjeli vlasti, i to na zakonodavnu, koju vrši Skupština, izvršnu koju vrši Vlada distrikta, te sudsku vlast koju vrše sudovi Brčko distrikta (čl. 19.). Nadalje, iako je prvobitno propisivao da Vladu čine samo gradonačelnik i šefovi odjela, nakon izmjena

127 Podaci su preuzeti iz statistike zakonodavne aktivnosti Skupštine od osnivanja Distrikta do kraja 2011. godine, dobijene Rješenjem Stručne službe Brčko distrikta, br. 02-05-394/12, od 26. 4. 2012. Podaci uključuju i zakone o izmjenama i dopunama zakona, te u zbir nakon 2004. godine ubrajaju i zakone koje je nametnuo supervizor.

Statuta iz 2005. pod Vladom distrikta podrazumijeva se gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika, glavni koordinator Vlade, te šefovi odjela (čl. 45.), kojih je trenutno dvanaest. Imajući u vidu odredbe koje se odnose na podjelu vlasti, kao i činjenicu da se javna uprava po Statutu ne ubraja u Vladu Distrikta, Dedić primjećuje da stoga u Brčko distriktu izvršnu vlast čine dva subjekta, odnosno da se izvršna vlast "razlaže" na političko-izvršnu, koju vrši Vlada Distrikta, te upravnu funkciju, koju vrši javna uprava (Dedić 2011: 174).

Posredni izbor gradonačelnika Brčko distrikta određuje i kvalitet i opseg kontrole kojeg Skupština ima prema gradonačelniku, kao nosiocu političko-izvršne funkcije, i Vladi Distrikta općenito. Skupština bira gradonačelnika iz reda članova Skupštine, na svojoj prvoj sjednici, odnosno na početku svakog novog mandata, te gradonačelnik obavlja svoje dužnosti za vrijeme trajanja mandata Skupštine koja ga je izabrala (čl. 46, stav 1; čl. 56, stavovi 1–2.). Gradonačelnika Skupština može i razriješiti, samo iz "opravdanih razloga", a po Zakonu o vladi Brčko Distrikta to može biti i sukob interesa, a nakon prijedloga najmanje pet zastupnika (čl. 59, stav 1.). Skupština, također, može staviti i veto na gradonačelnikov izbor njegovih savjetnika (čl. 46, stav 3.), kao i na njegov izbor ili smjenu zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade ili šefova odjela (čl. 47., stav 1.), dok na njegovo imenovanje šefa policije daje svoju saglasnost (čl. 64., stav 2.).

Gradonačelnik je odgovoran Skupštini za pravilno rukovođenje i upravljanje Distriktom, te u ime Vlade Skupštini podnosi nacрте zakona i daje prijedloge (primjerice o javnim zajmovima i zaduženjima Distrikta), predlaže budžet Distrikta kojeg je pripremila Direkcija za finansije Distrikta shodno njegovim instrukcijama, podnosi finansijske izvještaje, te obavlja ostale dužnosti u skladu sa Statutom i zakonima (čl. 52.). S tim u vezi, na kraju svake kalendarske godine gradonačelnik podnosi Skupštini godišnji izvještaj o radu Vlade, kao i program rada Vlade za narednu godinu (čl. 58.), a također ima dužnost podnositi Skupštini i kvartalne, te godišnje izvještaje o realizaciji budžeta (čl. 41., stav 6.). Treba napomenuti da u situaciji kad Skupština ne usvoji predloženi budžet u određenom dužem periodu (90 dana), gradonačelnik nema pravo da sam proglasi budžet, odnosno da ga objavi u službenom glasniku Distrikta, što su inače ovlasti koje imaju neposredno birani načelnici općina u FBiH.

U odredbi Statuta koja se odnosi na "učešće Vlade distrikta u radu Skupštine" (čl. 55.), propisuje se da je Vlada Distrikta dužna izvještavati Skupštinu o svim pitanjima o kojima Skupština zatraži izvještavanje, te o svim pitanjima od javnog interesa koja proizlaze iz rada Vlade. Također, svaki član Vlade mora bez odlaganja dati sve informacije koje od njega budu tražene, a koje se odnose na upravljanje Distriktom. Poslovnik o radu Skupštine, također, u svojim članovima 106.–115., detaljno uređuje materiju

zastupničkih pitanja, odnosno interpelacije. S tim u vezi, propisuje se pravo Vlade Distrikta i gradonačelnika da učestvuju na sjednicama Skupštine, bez prava glasa, s naznakom da gradonačelnik "ima pravo da uzme riječ u svakom trenutku o svakoj tački dnevnog reda". Iako je ovo pravo bilo predviđeno još u izvornoj, i neznatno izmijenjenoj, odredbi Statuta iz 1999. čini se da je ono u periodu do 2003. godine rijetko korišteno. Tako autori Vasić i Mujkić ističu sljedeće:

Međusobni odnosi Skupštine i Vlade podignut (sic!) je u 2003. i 2004. godini na višu razinu međusobnog komuniciranja i uvažavanja što je osobito došlo do izražaja u izravnom sudjelovanju gradonačelnika i članova Vlade odnosno šefova odjela na pripremnim sastancima za skupštinska zasjedanja. Suradnja se također ispoljavala u radu skupštinskih komisija, redovitim sastancima predsjednika skupštinskih komisija i šefova odjela u izravnom sudjelovanju na skupštinskim zasjedanjima, javnim raspravama, koje je organizirala Skupština, itd. (Vasić/Mujkić 2006: 44)

Prethodno je i razumljivo s političkog aspekta ukoliko imamo u vidu, a što je bilo naglašeno i u prethodnom odjeljku, da gradonačelnika do 2004. godine nije birala Skupština već supervizor, koji je u tom periodu figurirao kao subjekat s najvećom političkom moći u Distriktu. Ipak, u 2006. godini još uvijek je bio aktuelan problem implementacije odluka koje je donosila Skupština, a što je naročito bilo predmet razmatranja Komisije za nadzor nad radom Vlade, dok su gradonačelnik i članovi Vlade ukazivali "na međusobne neusklađenosti glede nadležnosti i ingerencija koje ove institucije imaju, kao i na potrebu preciznijeg definisanja zahtjeva građana, zastupničkih pitanja i inicijativa" (Vasić/Mujkić 2006: 45).

Konačno, Statut propisuje da Direkcija za finansije Distrikta, koja je dio javne uprave, podnosi izvještaje Skupštini o raspoloživosti prihoda za godišnji budžet Distrikta, kao i predviđanje prihoda i finansijsko stanje Distrikta (čl. 48., stav 1.). U okviru finansijskog izvještavanja i kontrole, među ostalima i nosioci izvršne vlasti u Distriktu, odnosno pojedinačni subjekti, imaju dužnost Skupštini podnositi svoje godišnje finansijske izvještaje (čl. 21.). Ovdje treba ponovo istaći mogućnost osnivanja posebne istražne komisije za nadgledanje rada Vlade Distrikta i cjelokupne uprave Distrikta, posebno s aspekta upravljanja приходima i rashodima Distrikta (čl. 22, stav 2, tačka g), odnosno među stalnim komisijama naročito Komisiju za praćenje rada Vlade, institucija Distrikta i predstavke građana, te Komisiju za javnu sigurnost i nadzor nad radom Policije.

Iz svega navedenog jasno je da je Skupština, *de jure*, najmoćniji subjekt vlasti u Distriktu, te da zbog svojih nadležnosti, naročito u izboru i razrješavanju, ima "personalnu vlast" nad gradonačelnikom (Šain 2011: 513). Funkcija kontrole koju uobičajeno vrši Skupština nužno je oslabljena u situaciji postojanja „koncentracijskih koalicija“, poput onih trenutno u Brčko



distriktu, budući da u takvim okolnostima opozicija ne postoji, odnosno ukoliko postoji u ozbiljnijem obliku predstavlja naznaku raspada koalicije, te je zbog toga nepoželjna. Stoga, stvarnu poziciju Skupštine u nastavku ćemo razmatrati u svjetlu teorije o veto igračima.

### 3.3.3. Odnos sa sudskom vlašću

Budući da Brčko distrikt predstavlja zaokružen pravni sistem, neophodno je ukratko razmotriti pitanje hijerarhije pravnih akata, naime odnosa propisa različite pravne snage, te u tom smislu naročito pitanje sudske kontrole, što će nam biti značajno i u primjeni teorije veto igrača. Neophodno se ukratko osvrnuti na odnos pravnih propisa unutar samog Distrikta, drugim riječima zakona Skupštine, podzakonskih i drugih pravnih akata prema Statutu, odnosno podzakonskih i drugih akata prema zakonima Skupštine.

Prvo pitanje uređeno je članom 40. Statuta koji trenutno nosi naslov "usklađenost pravnih propisa", dok je bivši član 41., izmijenjen odlukom supervizora („Dopuna Naloga supervizora od 04. avgusta 2006. godine „kojim se ukidaju entitetski zakoni na području Brčko Distrikta i proglašava prestanak pravnog značaja međuentitetske granice u Distriktu“), nosio sporni naslov: "ustavnost i zakonitost". U odredbama ovog člana propisuju se da sudovi Distrikta imaju nadležnosti apstraktne kontrole statutarnosti i zakonitosti, utoliko što se određuje da su nadležni da odlučuju o usklađenosti zakona Distrikta, podzakonskih ili drugih pravnih akata bilo koje institucije Distrikta sa Statutom, te usklađenosti podzakonskih ili drugih pravnih akata bilo koje institucije Distrikta sa zakonima Distrikta. Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko Distrikta BiH, kojeg je supervizor nametnuo 2010. godine, uređuje ovu materiju, kao i pitanje rješavanja sukoba nadležnosti između sudova i drugih institucija Distrikta, kao i između samih institucija Distrikta, tako što nadležnost apstraktne kontrole statutarnosti, zakonitosti, kao i rješavanja sukoba nadležnosti povjerava Apelacionom sudu Distrikta (čl. 2.), čije su odluke "konačne, izvršne i općeobavezujuće" (čl. 7.), odnosno imaju dejstvo *ex tunc* (čl. 38.). Značajno je istaći da se Skupština, predsjednik Skupštine, odnosno njegov zamjenik, pojavljuju među ovlaštenim predlagачima u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata (čl. 11.). Također, u situacijama inicijative za ocjenu usklađenosti zakona ili drugog pravnog akta Skupštine, sa Statutom, Apelacioni sud Distrikta može, prije pokretanja postupka, da zatraži mišljenje Skupštine (čl. 15.). Odredbe o ovakvoj ulozi Apelacionog suda Distrikta u sudskoj kontroli zakonitosti i statutarnosti, suprotno autoru Karpenu (Karpen 2010: 820), nisu nelogične, odnosno ne predstavljaju usvajanje „anglo-američk[og] decentralističk[og] model[a] ocjene ustavnosti“, budući da Apelacioni sud ne uzurpira nadležnost Ustavnog suda BiH koji (i dalje)

ocjenjuje usklađenost pravnih akata Brčko distrikta i Ustava BiH, odnosno eventualno odluka Tribunala za Brčko. Drugim riječima, nadležnost u ovoj materiji Apelacionog suda ograničava se na pravni sistem Distrikta.

U odredbama člana 52. Zakona, koji se odnosi na "pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti zakona", u prvom stavu se ističe da, između ostalog, predsjednik Skupštine ili jedan od njegovih zamjenika imaju dužnost pokrenuti postupak ocjene usklađenosti kada smatraju da pravni akt "nije u skladu sa statusom i ovlaštenjima Distrikta kako su konačno propisani odlukama Arbitražnog tribunala", dok drugi stav propisuje da kada sporni akt Distrikta "proizilazi ili je na bilo koji način rezultat entitetskih propisa ili propisa na nivou [BiH] koji nisu u skladu sa statusom i ovlaštenjima Distrikta", tada navedeni zvaničnici moraju pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom BiH. Taj postupak može pokrenuti i Apelacioni sud Brčko distrikta po službenoj dužnosti, u kojem slučaju će tražiti od Ustavnog suda BiH da donese privremenu mjeru za obustavljanje primjene spornog zakona dok Ustavni sud ne donese konačnu odluku, ukoliko je to neophodno da se zaštite status i ovlaštenja Distrikta. Drugim riječima, u ovom slučaju Ustavni sud BiH bi trebao ispitati, na zahtjev političkih, odnosno sudskih aktera Distrikta, da li je sporni akt Distrikta u skladu sa statusom i ovlaštenjima Distrikta po odlukama Tribunala za Brčko, a ne striktno da li su u skladu sa Statutom, budući da Apelacioni sud već ima tu nadležnost. Sporno je da li su ove odredbe Zakona, koje propisuje poseban način pokretanja spora pred Ustavnim sudom BiH, u skladu s odredbom člana VI/4.

Iako je prvobitno potpuno odsustvo „automatskog prava Skupštine da tumači propise koje je usvojila“ isticano kao značajna inovacija u Statutu (Karnavas 2003: 118), kasnijim izmjenama Statuta uvedena je mogućnost davanja autentičnog tumačenja kako zakona, tako i svih drugih akata Skupštine, i to u pojednostavljenoj proceduri.

## 4. STRUKTURA SKUPŠTINE

Skupština Brčko distrikta jednodomno je tijelo, te je po tome slična općinskim i gradskim vijećima, odnosno skupštinama kantona u FBiH. Konačna odluka Tribunala za Brčko, pored određivanja postojanja, odnosno povjeravanja Skupštini zakonodavnih nadležnosti u okviru Distrikta, nije precizirala druga značajna pitanja, poput strukture Skupštine. Supervizoru za Brčko bila je ostavljena značajna sloboda da u Statutu, kojeg je trebao donijeti, odredi "ukupno članstvo, sastav i način biranja Skupštine", odnosno proceduralne aspekte povodom odlučivanja u Skupštini. U nastavku ćemo se osvrnuti na pitanja sastava i konstituisanja Skupštine, odnosno na aspekte unutrašnje organizacije.



## 4.1. Sastav i konstituisanje Skupštine

Skupština se sastoji od trideset i jednog zastupnika (dvadeset po prvom rješenju), što ga čini znatno manjim tijelom od parlamenata entiteta, te ga stavlja u razinu većih općinskih i gradskih vijeća, odnosno pojedinih skupština kantona. U sastav Skupštine obavezno ulaze dva člana koja predstavljaju nacionalne manjine.

Može se postaviti pitanje da li pravila o kvorumu, iziskuju nužno i prisustvo u Skupštini pripadnika određenih konstitutivnih naroda, odnosno minimalno njih tri, i pored toga što to nije izričito propisano Statutom? U ovom slučaju instruktivna je odluka Ustavnog suda BiH u sporu kojeg je pokrenuo tadašnji član Predsjedništva BiH, Borislav Paravac, za ocjenom ustavnosti zakona usvojenih u Parlamentu FBiH u vremenu kada je po proteku općih izbora imenovano samo devet od sedamnaest delegata iz reda srpskog naroda, a što je vodilo tome da oni nisu mogli pokrenuti postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa u Domu naroda FBiH. U odnosu na činjenicu da u FBiH ne postoje ustavni, ni zakonski mehanizmi koji bi garantovali popunjavanje Doma naroda do propisanog kapaciteta, te da samim tim ni propisani broj delegata srpskog naroda nije bio popunjen, Sud je istakao da to "ostavlja mogućnost da ne bude izabran utvrđeni broj delegata iz bilo kojeg konstitutivnog naroda i Ostalih", ali da je to u konačnici "rezultat, prije svega, trenutnih političkih odnosa u Bosni i Hercegovini" (Odluka Ustavnog suda BiH, U-5/05, para. 20–22). Ipak, Izborni zakon Brčko Distrikta BiH predvidio je mehanizam kojim se obezbjeđuje minimalan broj od tri mandata za svaki konstitutivni narod, te se može smatrati da to nije potrebno učiniti i u Statutu. Naime, čl. 8.2 Zakona propisuje da ukoliko se ne ostvari naznačeni minimum mandata izvršit će se korekcija mandata, te će se mandati dodijeliti kandidatima onog naroda koji nije osvojio minimalan broj mandata i to s liste političke stranke, koalicije, liste nezavisnih kandidata, odnosno nezavisnim kandidatima koji su osvojili najveći broj glasova i koji su kvalifikovani kandidati iz reda konstitutivnog naroda koji nije dobio dovoljan broj mandata. Međutim, ukoliko politička stranka, koalicija ili lista nezavisnih kandidata nema dovoljno kvalifikovanih kandidata iz reda relevantnog konstitutivnog naroda, ili nema kvalifikovanog nezavisnog kandidata iz reda tog naroda da popuni mjesta koja su upražnjena, mandat se prenosi na listu stranke ili koalicije, nezavisnom kandidatu odnosno listi nezavisnih kandidata, koja je osvojila najveći broj glasova i koja ima još takvih kandidata na svojoj listi. Inače, kvalifikovani kandidati su oni koji se nalaze na listama političkih stranaka, koalicija, listama nezavisnih kandidata ili nezavisni kandidati koji ispunjavaju uslove propisane Zakonom.

U roku od dvije sedmice od potvrđenih izbornih rezultata, po okončanim općim izborima, saziva se konstitutivna sjednica novoizabranog

sastava Skupštine, koja potom, između ostalog, pristupa izboru predsjednika i potpredsjednika Skupštine, odnosno gradonačelnika.

Mandat Skupštine je četiri godine. Skupština je u stalnom zasjedanju, osim perioda od 1. do 31. avgusta tekuće godine, osim ukoliko sama drugačije ne odluči, te se saziva najmanje dva puta mjesečno.

## **4.2. Unutrašnja organizacija Skupštine**

Unutrašnja organizacija Skupštine detaljno je uređena Poslovníkom o radu Skupštine (čl. 31.–63.), te se sastoji od predsjednika i potpredsjednika Skupštine, stručne službe, te skupštinskih komisija. Već smo istakli da se Skupština po svojoj unutrašnjoj organizaciji ne razlikuje značajno od vijeća jedinica lokalne samouprave. Ukoliko ima razlika to se primjećuje u korist vijeća, a ne Skupštine. Tako, za razliku od Skupštine, mnoga vijeća imaju kolegije, te pored komisija (koje su često i u većem broju nego u Skupštini), imaju i odbore i savjete.

### **4.2.1. Predsjednik i potpredsjednik Skupštine**

Kao što je naznačeno predsjednik Skupštine, odnosno potpredsjednik, bira se na konstituirajućoj sjednici Skupštine. Statut ne određuje nacionalnu pripadnost predsjednika i njegovog zamjenika, međutim dosadašnja praksa bila je takva da su oni dolazili iz različitih konstitutivnih naroda. Trenutni predsjednik (Esad Atić) je Bošnjak iz stranke SDP BiH, a potpredsjednik (Ivan Krndelj) Hrvat iz koalicije HSS-NHI-HDZ1990-HSP. Predsjednik, pored toga što predstavlja i zastupa Skupštinu u okviru ovlaštenja koja su mu data Statutom, zakonima Distrikta, te Poslovníkom, obavlja mnoge značajne funkcije vezane za organizaciju rada Skupštine, odnosno brine se za sazivanje sjednica, koordinira rad skupštinskih komisija, donosi odluke o proglašenju zakona koje donosi Skupština, brine se o odnosima i saradnji Skupštine i Vlade Distrikta, odnosno drugih institucija Distrikta i sl. Predsjednik također ima i značajnu funkciju kod određivanja kvoruma za odlučivanje o pitanjima na koje je primjenjiva procedura o sprečavanju preglasavanja, kada utvrđuje da li je odsustvo pojedinih zastupnika bilo opravdano. U odsutnosti predsjednika, potpredsjednik zastupa i predstavlja Skupštinu, te obavlja druge dužnosti koje mu dodijeli Skupština ili predsjednik, a u slučaju da je predsjednik spriječen ili nije u mogućnosti da obavlja svoju funkciju, potpredsjednik ima sva ovlaštenja, prava i odgovornosti predsjednika.

Predsjednik i potpredsjednik Skupštine mogu podnijeti ostavku ili biti razriješeni s dužnosti prije isteka mandata. Dok izbor predsjednika, odnosno potpredsjednika, nije zaštićen procedurom sprečavanja preglasavanja,

njegovo razrješenje s dužnosti jeste, te je znatno otežano budući da zahtijeva kvalifikovanu većinu (tri petine) ukupnog broja zastupnika, uz afirmativne glasove jedne trećine zastupnika svakog konstitutivnog naroda koji su prisutni i glasaju (tabela 2).

#### **4.2.2. Stručna služba**

Služba za stručnu i administrativnu pomoć Skupštini naziva se Stručna služba, te pruža stručnu pomoć, administrativnu i logičku podršku, vrši obezbjeđenje, pruža istraživačke usluge za rad zastupnika i obavlja druge poslove kojima se obezbjeđuje funkcionisanje Skupštine. Poslovnik također predviđa da Stručna služba obavlja poslove u pripremi i organizovanju sjednica Skupštine, pripremi i objavljivanju zakona i drugih akata Skupštine, pomaže u radu skupštinskih komisija, obavlja poslove iz djelokruga radno-pravnih odnosa za zastupnike i zaposlenike, poslove vezane za obavještanje javnosti u vezi s radom Skupštine. Također, Stručna služba uređuje i izdaje Službeni glasnik Distrikta, obavlja korekturu i lekturu zakona i drugih akata koje donosi Skupština, odnosno druge institucije Distrikta kada se takvi tekstovi objavljuju u Službenom glasniku Distrikta i sl.

Šef Stručne službe rukovodi, odnosno upravlja radom Stručne službe, te obavlja druge poslove utvrđene Poslovnikom ili drugim aktima koje donesu nadležni organi Skupštine, te poslove koje mu povjeri predsjednik ili potpredsjednik Skupštine. Zatim, šef Stručne službe priprema prijedlog za osiguranje sredstava za rad Skupštine, skupštinskih komisija i Stručne službe i nalogodavac je za materijalno i finansijsko poslovanje Skupštine i Stručne službe, te je za svoj rad i rad Stručne službe odgovoran predsjedniku Skupštine.

Šef Stručne službe ima jednog zamjenika. Postupak zapošljavanja i imenovanja šefa, zamjenika šefa i ostalih zaposlenika Stručne službe reguliše se Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH.

#### **4.2.3. Skupštinske komisije**

Statut (čl. 34.) i Poslovnik o radu Skupštine (čl. 39.–61.) propisuju da se u Skupštini formiraju komisije radi pripremanja nacрта zakona i obavljanja drugih dužnosti, odnosno one donose odluke, iznose mišljenja, podnose prijedloge i izvještaje Skupštini o pitanjima iz njihove nadležnosti u skladu sa Statutom, Poslovnikom i odlukama Skupštine. Komisije su, po Poslovniku, iako ne izričito i po Statutu, ovlašteni predlagачi zakona ili drugih akata Skupštine. Statut posebno ističe zakonodavnu komisiju koja se osniva radi davanja mišljenja o nacrtima zakona ili izmjenama postojećih zakona, odnosno komisiju za budžet koja ima funkciju davanja mišljenja o

predloženom budžetu, dok se Poslovníkom određuju i druge komisije, te njihov djelokrug.

Poslovník određuje postojanje trinaest stalnih komisija, i to sljedećih: a) zakonodavna komisija; b) komisija za budžet; c) komisija za zaštitu ljudskih prava; d) komisija za ekonomski razvoj i poljoprivredu; e) komisija za izbor i imenovanje i mandatno-imunitetska komisija; f) komisija za upravu i finansije; g) komisija za javnu sigurnost i za nadzor nad radom Policije; h) komisija za rad, zdravstvo i socijalnu zaštitu; i) komisija za obrazovanje, sport, kulturu i saradnju sa vjerskim zajednicama; j) komisija za praćenje rada Vlade, institucija Distrikta i predstavke građana; k) komisija za komunalnu, javnu djelatnost i zaštitu okoliša; l) komisija za praćenje primjene Poslovníka; te m) komisija za sprovođenje Kodeksa ponašanja zastupnika Skupštine (čl. 48. Poslovníka). Poslovník uređuje djelokruge svake pojedinačne komisije. Pored stalnih komisija Poslovníkom se propisuje mogućnost formiranja posebnih komisija "radi obavljanja nekog posebnog posla, odnosno zadatka koji je vezan za ostvarivanje funkcija Skupštine", te čiji mandat traje do podnošenja izvještaja Skupštini o rezultatima svog djelovanja, odnosno do okončanja posla ili zadatka zbog kojeg su i osnovane (čl. 62. Poslovníka). Jedna od takvih *ad hoc* komisija jeste i Komisija za izradu prijedloga naziva novih ulica u gradskim, prigradskim i seoskim područjima Brčko distrikta BiH, čiji je jedan član i „predstavnik OHR-a“ (Skupština Brčko distrikta BiH, *Komisije Skupštine Brčko distrikta BiH*, 23. 5. 2012, <http://skupstinabd.ba/ba/komisije.html>). Konačno, Statut Distrikta (čl. 22., stav 2., tačka g), među nadležnostima Skupštine, odnosno kao poseban oblik njene kontrolne funkcije, naročito u odnosu na upravljanje i trošenje sredstava iz fondova Distrikta, propisuje mogućnost formiranja posebne istražne komisije od njenih članova, s ciljem ispitivanja rada bilo koje javne institucije Distrikta, te određuje poseban postupak njenog konstituisanja. Poslovník posebno precizira da komisija može pozivati i saslušavati svjedoke i vršiti uvid u javne isprave, kada je to potrebno za sprovođenje istrage (čl. 63.).

Komisije bira Skupština, koja također imenuje i njihove predsjedavajuće, te je mandat komisija jednak mandatu Skupštine. Poslovníkom se propisuje da svaka komisija ima najmanje pet članova, da zastupnici mogu biti članovi više komisija, te da svaki zastupnik može predložiti kandidate za članove komisija, s tim da se mora poštovati zahtjev iz Statuta da učešće u komisijama bude srazmjerno broju skupštinskih mjesta koja zauzimaju političke stranke i nezavisni zastupnici (čl. 34. Statuta). S tim u vezi, propisuje se da prijedlog za sastav komisija usaglašava predsjednik Skupštine s predsjednicima zastupničkih klubova "vođeci računa o srazmjernoj zastupljenosti zastupnika", s tim da je iz rješenja u Poslovníku moguće da taj zahtjev ne bude ispunjen u slučaju da usaglašavanje ne uspije, odnosno ne bude usvojen novi predsjednikov prijedlog za izbor komisija (čl. 41. Poslovníka).

U tom slučaju glasa se za svaku komisiju ponaosob, te se usvaja onaj prijedlog koji dobije natpolovičnu većinu prisutnog broja zastupnika. U svakom slučaju, ne postoji zahtjev za prisustvom minimalnog broja pripadnika konstitutivnih naroda u komisijama. Istovremeno, imajući u vidu razuđenost političkih stranaka u Skupštini (tabela 3), može se očekivati da će u praksi morati doći do usaglašavanja oko sastava komisija, dok je proces odlučivanja u Skupštini dovoljan da kompenzira odsustvo zahtjeva za prisustvom pripadnika konstitutivnih naroda u svakoj komisiji. Iako se iz Statuta može zaključiti da samo Skupština može odlučiti da imenuje i stručnjake za pomoć u radu komisija, koji imaju svojstvo njihovih članova, ali bez prava glasa, Poslovnik pravo imenovanja stručnjaka povjerava i samim komisijama, koje tim stručnjacima imaju i pravo određivati naknadu, ukoliko su ih same angažovale.

Odluke ili drugi akti komisije usvajaju se prostom većinom glasova prisutnih članova komisije, s tim da je kvorum zadovoljen ukoliko je na sjednici prisutno više od polovine ukupnog broja članova komisije (čl. 44. Poslovnika).

## 5. ZAKONODAVNI POSTUPAK

Zakonodavni postupak u Skupštini uređen je Statutom (čl. 36.–38.), odnosno najvećim dijelom Poslovnikom o radu Skupštine (čl. 118.–130.), s tim da je dodatno uređena procedura usvajanja budžeta, odnosno izmjena i dopuna Statuta. Zakonodavna aktivnost uobičajeno se odvija u redovnom postupku (slika 1), uz mogućnost donošenja zakona u hitnom postupku, kada se nacrt razmatra u jednom čitanju, u kojem slučaju se ne podnose amandmani, odnosno u skraćenom postupku, kada se svi rokovi skraćuju za pola.

*Slika: Redovni postupak donošenja zakona*



Statut propisuje da svaki zastupnik, gradonačelnik u ime Vlade, te pravosudna komisija iz svoje nadležnosti, imaju pravo predlagati zakone. Kada se radi o prijedlozima zakona o kojima Vlada mora odlučivati kvalifikovanom većinom koja uključuje afirmativne glasove određenih članova Vlade, gradonačelnik može predložiti takve zakone tek nakon što se Vlada o njima pozitivno odredila. Kao što je već istaknuto, Poslovnik također određuje da su skupštinske komisije ovlašteni predlagači zakona ili drugih akata Skupštine

(čl. 40., stav 2.). Poslovnik dodatno uređuje i pitanje inicijative za donošenje zakona, te propisuje da takvu inicijativu mogu pokrenuti "zainteresovane institucije Distrikta, privredni subjekti, građani, udruženja građana, političke partije, državni ili entitetski organi, organizacije privrednika ili sindikata", da se inicijative predaju gradonačelniku ili zastupnicima, te konačno da se predlagači zakona mogu u obrazloženju nacрта prilikom podnošenja istog pozivati na takve inicijative. Za razliku od, primjerice, Parlamenata FBiH (čl. 152. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta FBiH; čl. 160. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta FBiH) i RS (čl. 191. Poslovnika Narodne skupštine RS), inicijativa u Distriktu ne prosljeđuje se nužno zakonodavno-pravnoj komisiji, niti se inicijator mora obavijestiti o konačnoj sudbini inicijative.

Prije stavljanja nacрта zakona u redovni postupak usvajanja, odnosno raspravljanja pred Skupštinom, on se dostavlja zastupnicima, gradonačelniku, odnosno prvenstveno nadležnim komisijama koje dostavljaju Skupštini svoje izvještaje i mišljenja o nacrtu, što mogu učiniti u roku od deset dana. Ukoliko zakonodavna komisija da mišljenje da nacrt zakona nije u skladu sa Ustavom BiH i/ili Statutom, propisuje se da zastupnici, prilikom glasanja, to mišljenje „uzimaju u obzir“. Dalje, u redovno zakazanim sjednicama Skupštine prije usvajanja nacрта zakona potrebna su najmanje dva čitanja. Pet dana prije drugog čitanja svaki zastupnik i gradonačelnik imaju pravo ulaganja amandmana na nacrt zakona, dok zakonodavna komisija nije vezana tim rokom. U slučaju ulaganja amandmana Skupština svaki razmatra posebno, te o njemu glasa, nakon čega se pristupa glasanju o tekstu zakona u cijelosti. Poslovnik također propisuje i proceduru kod odlaganja rasprave, te povlačenja nacрта zakona što predlagač može učiniti prije početka rasprave, ili u samom njenom toku. Skupština može odlučiti da se o nacrtu zakona, akta ili o pojedinom pitanju iz nacрта zakona, ukoliko se radi o pitanjima od naročite važnosti za Distrikt, odnosno uvijek kada se radi o prijedlogu amandmana na Statut, održi javna rasprava. Poslovnik propisuje i to da se nacrti zakona mogu razmatrati i po skraćenom, odnosno hitnom postupku (čl. 75., 76.). Konačno, Zakoni se objavljuju u Službenom glasniku Brčko Distrikta.

## 5.1. Kvorum

Sjednica Skupštine se otvara pošto se utvrdi prisustvo više od polovine ukupnog broja izabranih zastupnika, bez obzira na to što predloženi dnevni red sadrži prijedloge odluka za čije se usvajanje zahtijeva drugačija većina glasova zastupnika. Prije otvaranja rasprave o tački dnevnog reda, odnosno prije početka glasanja o konkretnom prijedlogu ponovo se utvrđuje kvorum, koji sada predstavlja onoliki broj zastupnika koji je u skladu sa Statutom,



odnosno Poslovníkom, potreban za odlučivanje o predloženoj odluci dnevnog reda. Pri utvrđivanju kvoruma ubrajaju se i zastupnici koji se suzdrže od glasanja, međutim nije najjasnije da li se u kvorum ubrajaju i zastupnici koji ne mogu učestvovati u donošenju odluka o pojedinim pitanjima zato što im je utvrđen sukob interesa.

Prisustvo određenog broja zastupnika iz pojedinog konstitutivnog naroda zahtijeva se kod odlučivanja o onim pitanjima na koja se primjenjuje procedura sprečavanja preglasavanja. U takvim slučajevima, za donošenje odluka, sjednici mora prisustvovati najmanje tri zastupnika iz svakog konstitutivnog naroda, te se sjednica odgađa dok se ne obezbijedi takvo prisustvo, osim ukoliko spriječenost za prisustvovanje nije opravdana. Pod opravdanim razlogom podrazumijeva se ono koje je učinjeno uz blagovremeno obavještenje predsjednika skupštine ili predsjednika skupštinske komisije čiji je član, u kojem se treba opravdati razlog neprisustva. Ukoliko su to propustili učiniti smatrat će se da su takvi zastupnici neopravdano odsutni, u kojem slučaju se ne primjenjuje odredba o sprečavanju preglasavanja, tako da se odluka može donijeti i bez afirmativnih glasova preostalih prisutnih zastupnika iz tog konstitutivnog naroda (čl. 99, stav 5 Poslovnika). Ove odredbe o kvorumu su takve prirode da podstiču prisustvovanje sjednicama Skupštine, odnosno prisustvo barem šest zastupnika iz reda određenog konstitutivnog naroda, budući da po Statutu minimum od jedne trećine potvrđnih glasova koji je potreban u skladu s procedurom o sprečavanju preglasavanja ne može biti veći od tri glasa (čl. 33a, stav 2). Treba imati u vidu, međutim, da se suzdržani glasovi ne ubrajaju pri utvrđivanju potrebne većine niti se ubrajaju u ukupan broj glasova zastupnika koji su glasali u proceduri sprečavanja preglasavanja.

## **5.2. Proces odlučivanja u Skupštini**

Imajući u vidu da je Skupština jednodomno tijelo, a da je zakonodavno nadležno nad područjem koje se očituje društvenom pluralnošću, da ne kažemo podijeljenošću, supervizor je imao zadatak da u Statutu osmisli mehanizme odlučivanja koji će kompenzirati odsustvo drugog doma koji bi služio zaštiti interesa pojedinih grupa, odnosno prvenstveno konstitutivnih naroda. Jedna od mogućnosti koja mu je bila na raspolaganju, s obzirom na jednodomnost Skupštine, jeste model koji je prihvaćen u kantonima FBiH, Gradskom vijeću Grada Mostara, odnosno Gradskom vijeću Grada Sarajeva, a koji se sastoji u institucionaliziranju većinskog odlučivanja, kao redovnog načina odlučivanja, sa izuzetkom usvajanja odluka iz pojedinih oblasti kvalifikovanom većinom, uz osiguravanje mehanizma za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Kao što će se vidjeti u nastavku, supervizor je pokušao izbjeći ovaj model (Parish 2010: 155), ali je naposljetku usvojio drugi koji nije ništa manje zahtjevan.

Aneks Konačne odluke Tribunala za Brčko ostavio je supervizoru, "ukoliko nade za shodno", mogućnost "da kreira i unese u Statut: (1) 'etničku formulu' koja bi odvrtila bilo koju etničku grupu od namjere da poveća svoje stanovništvo u Distriktu kako bi postigla isključivu političku kontrolu i / ili (2) odredbu o zaštiti 'vitalnih interesa'". Prvobitne odredbe Statuta nisu u sebi uključivale ni jednu od ove dvije mjere. Drugim riječima, u Skupštini je bio primijenjen model po kojem je odlučivanje prostom većinom zastupnika koji su prisutni i glasaju bilo redovno, dok se u odlučivanju o Poslovniku, budžetu, zakonima, izboru predsjedavajućeg Skupštine, razrješenju lica koje bira Skupština, odnosno davanju saglasnosti na imenovanje i razrješenje šefa Policije i njegovih zamjenika, odlučivalo tročetvrtinskom većinom ukupnog broja zastupnika u Skupštini. Izuzetak od ovog pravila uključivalo je odlučivanje tročetvrtinskom većinom o izmjeni Statuta, odnosno nešto olakšanim načinom izbora predsjednika i potpredsjednika Skupštine u drugom i trećem krugu glasanja (većinom ukupnog broja zastupnika, odnosno većinom glasova).

Prve izmjene Statuta 2004. godine, relevantne za proceduru odlučivanja, samo su proširile listu pitanja o kojima Skupština odlučuje kvalifikovanom većinom ukupnog broja zastupnika, odnosno odrazile su proširenje nadležnosti Skupštine, naročito u odnosu na izbor, odnosno razrješenje gradonačelnika, te su uvele pravo veta Skupštine na gradonačelnikovo imenovanje šefova odjeljenja, a koje je prošireno i na imenovanje zamjenika gradonačelnika izmjenama Statuta iz 2005. godine. Prva značajna reforma u procesu odlučivanja učinjena je 2008. godine, s ciljem pripremanja Distrikta za politički život bez supervizije, te oslikava današnje normativno uređenje ovog pitanja. Skupština svoje najznačajnije odluke donosi kvalifikovanom većinom i to tročetvrtinskom većinom glasova zastupnika *koji su prisutni i glasaju*, dok se tročetvrtinskom većinom glasova *od ukupnog broja izabranih zastupnika*, a što je bio i osnovni oblik kvalifikovanog glasanja o najvažnijim pitanjima u periodu do reforme iz 2008., odlučuje o pravu veta, odnosno razrješenju s dužnosti predsjednika i potpredsjednika Skupštine, te gradonačelnika. Ovom reformom se po prvi put izričito, u procesu odlučivanja, uvodi mehanizam zaštite konstitutivnih naroda, odnosno izričiti konsocijativni element u procesu odlučivanja (Parish 2010: 191), odnosno preciznije – obogaćuju se već postojeći (Marković 2012: 175). To je učinjeno preko instituta "sprečavanja preglasavanja", koji je unesen u Statut budući da je primijećeno, u preambularnom dijelu odluke, da "multietnička struktura Skupštine Brčko Distrikta iziskuje uspostavljanje ravnoteže između interesa konstitutivnih naroda, tako da nijedan narod ne može ostvariti nepravičnu prednost u odnosu na drugi". Iako je istaknuto da je nakon dvije godine razmatranja ovog pitanja postignut konsenzus o neophodnosti njegovog uvođenja, nije se mogla postići saglasnost oko konkretnog načina za njegovu primjenu, odnosno formulisanje, pa je naposljetku o tome odlučio sam supervizor.



Kao što se može primijetiti, prvobitni model odlučivanja bio je u potpunosti etnički neutralan, te je rezultat prihvatanja preporuke međunarodnih eksperata o izbjegavanju etnicizacije u odlučivanju (Farrand 2001: 558), međutim mjera kompenzacije sastojala se u znatno otežanom kvalifikovanom odlučivanju tropetinskom većinom od ukupnog broja zastupnika u Skupštini (18 od 29), i to o svim značajnim pitanjima, uključujući i sve zakone bez obzira na njihov sadržaj. Ukoliko imamo u vidu pažljivo imenovani sastav Skupštine u periodu do 2004. godine, odnosno pretpostavljeni nacionalni sastav (12 Bošnjaka, 12 Srba, 5 Hrvata), ni jedna nacionalna skupina nije mogla samostalno donositi odluke ni o jednom bitnom pitanju. Istovremeno, kvorum za usvajanje bitnih odluka, dopuštao je laku blokadu Skupštine i samim nepojavlivanjem na sjednici. I pored postojanja bitnih tačaka faktičkog veta, u periodu do 2004. godine, i iz razloga na koje smo već ukazali, zakonodavne odluke nije morao nametati supervizor, već ih je donosila Skupština. Jedini izuzetak predstavljao je tadašnji, i u međuvremenu derogirani, Zakon o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama, kojeg je supervizor morao nametnuti u sklopu projekta reintegracije školstva u Distriktu. I pored etničke neutralnosti odredaba, prethodno opisani proces odlučivanja pažljivo je osmišljen tako da, kroz broj zastupnika, kvalifikovanu većinu, pravila o kvorumu, te imenovani sastav, posredno zaštiti nacionalne interese. Prvi problemi nastali su 2004. godine, kada su rezultati lokalnih izbora poremetili pažljivo konstruisani etnički balans u Skupštini. Tadašnji sastav (13 Bošnjaka, 11 Srba, 5 Hrvata), dopuštao je preglasavanje jedne nacionalne skupine, te su naročito stranke tradicionalno srpskog nacionalnog sastava insistirale na mijenjanju Statuta, uz primjedbe da je model koji je postojao "stvarao neravnotežu između predstavnika FBiH i RS" (Parish 2010: 157), što je svojevrsan recidiv diskursa o suvlasništvu nad Distriktom. U praksi će se pokazati da u četiri godine, do izmjene Statuta iz 2008., ni jednom nije došlo do nacionalnog preglasavanja, te da je jedina situacija koja je sugerisala tu mogućnost, povodom imenovanja šefa Policije 2007. godine, što bi u tadašnjoj situaciji poremetilo "nacionalni ključ", izbjegnuta intervencijom supervizora, koji je djelovao prije nego što se i pristupilo odlučivanju (Parish 2010: 157).

Stoga, po sadašnjem modelu, pravilo je da je za donošenje općih akata Skupštine potrebna prosta većina glasova zastupnika, osim u slučajevima kada se za usvajanje takvih akata zahtijeva većina glasova od ukupnog broja izabranih zastupnika Skupštine (natpolovična većina), tropetinska većina glasova zastupnika koji su prisutni i glasaju, odnosno tropetinska većina glasova od ukupnog broja izabranih zastupnika (kvalifikovana većina), te konačno tročetvrtinska većina od ukupnog broja izabranih zastupnika Skupštine (apsolutna većina). Na odlučivanje o pojedinim pitanjima primjenjiva je procedura "sprečavanja preglasavanja", po kojoj su za usvajanje takvih akata, pored većine koja se za njih uobičajeno zahtijeva, potrebni afirmativni glasovi

najmanje jedne trećine zastupnika svakog konstitutivnog naroda koji su prisutni i glasaju (tabela 2). Jedna trećina takvih glasova ni u kojem slučaju ne može biti veća od tri glasa, s tim da može iznositi i dva glasa, u slučaju da sjednici prisustvuje od šest do osam zastupnika jednog konstitutivnog naroda, odnosno samo jedan glas, ukoliko sjednici prisustvuje od dva do pet zastupnika jednog konstitutivnog naroda. Kao što je prethodno naglašeno u dijelu o kvorumu, moguće je da se odluka o nekom pitanju na koje se uobičajeno primjenjuje procedura sprečavanja preglasavanja donese i bez potvrđenih glasova zastupnika nekog konstitutivnog naroda, u slučaju da odsustvo nije opravdano. Po trenutnom sastavu Skupštine, i u situaciji da na sjednici prisustvuju svi zastupnici, jedna trećina zastupnika pojedinačnog konstitutivnog naroda iznosila bi: tri glasa Bošnjaka, tri glasa Srba, te jedan glas Hrvata.<sup>128</sup>

Tabela: odlučivanje u Skupštini<sup>129</sup>

	Predmet odlučivanja	PV	NV	KV1	KV2	AV	SP
1.	Usvajanje, izmjene i dopune Statuta					X	X
2.	Poslovnik o radu Skupštine, osim 2.1. i 2.2.			X			X
2.1.	Odluka o dopustivosti proceduralne radnje	X					
2.2.	Odluka o suspenziji poslovničkih odredaba		X				
3.	Budžet i njegove izmjene			X			X
4.	Usvajanje i izmjena zakona, osim 4.1. i 4.2.			X			

128 Taj zaključak zasnivamo na “Grafičkom prikazu sale Skupštine Brčko Distrikta BiH”, odnosno u njemu sadržanom “Dijagramu nacionalne strukture Skupštine Brčko Distrikta BiH”, kojeg je izradila Skupština Brčko distrikta, te gdje se ističe da je trenutni nacionalni sastav Skupštine sljedeći: 13 Srba, 12 Bošnjaka, 4 Hrvata, 2 pripadnika nacionalnih manjina (Albanac i Rom). Izvor: <http://skupstinabd.ba/ba/zastupnici.html?lang=ba> (pristupljeno: 19. 3. 2012).

129 Legenda: PV (prosta većina), NV (natpolovična većina), KV1 (tropetinska većina glasova zastupnika koji su prisutni i glasaju), KV2 (tropetinska većina od ukupnog broja glasova), AP (apsolutna većina), SP (sprečavanje preglasavanja). „Svi ostali akti“ iz tačke 12. podrazumijevaju: odluke, deklaracije, rezolucije, preporuke, zaključke, te autentična tumačenja svih akata osim zakona, odnosno Statuta kojeg svakako ne može tumačiti. Skupština odlučuje i o pokretanju spora pred Ustavnim sudom BiH, u skladu s čl. VI/4 Ustava BiH.

	<b>Predmet odlučivanja</b>	<b>PV</b>	<b>NV</b>	<b>KV1</b>	<b>KV2</b>	<b>AV</b>	<b>SP</b>
4.1.	Usvajanje i izmjena zakona iz oblasti:  a) obrazovanja, religije, kulture i jezika (kao i kojima se uređuje rad Vlade Distrikta u dijelu kojim se reguliše pitanje afirmativnih glasova u ovim oblastima);  b) prostorno-planske dokumentacije (ukoliko se zakon tiče promjene regulisanja pitanja afirmativnih glasova u ovoj oblasti u Vladi Distrikta);  c) nacionalnih praznika i spomenika			X			X
4.2.	Usvajanje amandmana koje su uložili zastupnici između dva čitanja zakona			X			X
5.	Izbor osoba koje bira Skupština, osim 5.1–5.3.			X			X
5.1.	Izbor predsjednika Skupštine, ili gradonačelnika Distrikta, u prvom krugu glasanja				X		
5.2.	Izbor predsjednika Skupštine, ili gradonačelnika Distrikta, u drugom krugu glasanja		X				
5.3.	Izbor predsjednika Skupštine, ili gradonačelnika Distrikta, u trećem krugu glasanja	X					
6.	Razrješenje osoba koje bira Skupština, osim 6.1.			X			X
6.1.	Razrješenje (pot)predsjednika Skupštine, ili gradonačelnika				X		X
7.	Saglasnosti na imenovanja i razrješenja			X			X
8.	Pravo veta na imenovanja i razrješenja, osim 8.1. i 8.2.			X			X

	Predmet odlučivanja	PV	NV	KV1	KV2	AV	SP
8.1.	Pravo veta na gradonačelnikov izbor njegovih savjetnika				X		
8.2.	Pravo veta na gradonačelnikov izbor ili smjenu zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade ili šefa odjeljenja				X		
9.	Odluka o razrješenju članova upravnih odbora javnih preduzeća			X			X
10.	Odluka o formiranju posebne komisije za ispitivanje rada bilo koje javne institucije Distrikta			X			
11.	Zaključivanje sporazuma o saradnji s entitetima, odnosno zaključivanje ili pristupanje postojećim sporazumima s gradovima i općinama (i njihovim, domaćim ili međunarodnim udruženjima)	X					X
12.	Otkazivanje ugovora i sporazuma zaključenih od pravnih prethodnika Brčko distrikta					X	
12.	Svi ostali akti Skupštine, osim 12.1. i 12.2.	X					
12.1.	Odluke o: a) nacionalnim praznicima i spomenicima; b) godišnjem budžetu i njegovim izmjenama c) prostorno-planskoj dokumentaciji i njene izmjene; d) obrazovanju, religiji, jeziku i kulturi	X					X
12.2.	Autentično tumačenje zakona		X				

### 5.2.1. Evaluacija modela procesa odlučivanja u Skupštini

Kako odrediti, iz samih odredaba koje uređuju odlučivanje u Skupštini, način na koji će Skupština djelovati? Do sada najprihvaćeniji metod jeste teorija veto igrača Georgea Tsebelisa, kojom autor pokušava odgovoriti kako djeluju političke institucije, tako što utvrđuje stepen zakonodavne stabilnosti (ili, radije, statičnosti), odnosno mogućnosti promjene zakonodavnog *statusa quo* (Tsebelis 2002: 2; Tsebelis 2010: 4). To čini tako, ukoliko ćemo krajnje pojednostaviti, što utvrđuje ko su veto igrači u određenom političkom sistemu, odnosno subjekti čiji je pristanak neophodan da dođe do promjene *statusa quo*, odnosno ko ima pravo upravljanja agendom iznoseći „prihvati ili ostavi“ prijedloge na odlučivanje. Veto igrači mogu biti institucionalni, i to pojedinačni i kolektivni, te se određuju pravnim propisima, ali i stranački, u kojem slučaju je moguće da određeni institucionalni veto igrač, za potrebe teorije, bude apsorbovan jer određena stranka ili koalicija kontroliše nekog institucionalnog veto igrača. Teorija veto igrača Tsebelisu dopušta da puno preciznije predvidi funkcionisanje zakonodavnog procesa, zanemarujući u značajnoj mjeri tradicionalne varijable koje su se pokazale nedostatnim (poput vrste režima, političkog i izbornog sistema, vrste stranaka, vrste zakonodavnog tijela, itd.). Tsebelis, na temelju osnovnih postavki teorije, dolazi do određenog broja analitičkih zaključaka, koji su kasnije potvrđeni i empirijskim istraživanjima, od kojih je za nas najznačajniji onaj da veći broj veto igrača nikada ne može učiniti promjenu *statusa quo* lakšom.

Na ovom mjestu nije moguće precizno primijeniti teoriju veto igrača na zakonodavno odlučivanje u Skupštini, iz razloga što ne postoje detaljna empirijska politološka istraživanja o Brčko distriktu, ili BiH uopće, koja bi se ticala ideoloških razmaka između veto igrača, interne kohezije u strankama, određivanja ko kontroliše agendu u praksi, te drugih bitnih varijabli teorije. Ono što možemo primijetiti jeste da u Distriktu postoji samo jedan institucionalni veto igrač, i to Skupština. Apelacioni sud u Brčkom, utoliko što ima pravo sudske kontrole zakonodavnih akata, te može utjecati na promjenu zakonodavnog *statusa quo*, mogao bi se smatrati tek *ex post facto* institucionalnim veto igračem. Tome treba pridati činjenicu da Sud ne bira Skupština, te u principu nema mjesta nagađanju o mogućoj apsorpciji tog veto igrača, te je slična situacija sa Ustavnim sudom BiH, s tim da su pojedini autori ukazivali na sporne aspekte (Parish 2010: 164–174). Supervizor se ne može smatrati pojedinačnim institucionalnim veto igračem po Tsebeliusovoj teoriji budući da uspješnost njegove zakonodavne aktivnosti nije uslovljena pristankom bilo koga drugog. Utoliko se dovodi u pitanje i konceptualizacija, po teoriji, Skupštine kao veto igrača u periodu njegove faktičke kohabitacije sa supervizorom. Danas, međutim, Skupština predstavlja kolektivnog institucionalnog

veto igrača. Budući da odlučuje posebnim kvalifikovanim većinama o značajnim pitanjima, koalicije su nužne, te u njima, po Tsebelisu, svaka pojedinačna stranka ima status veto igrača (Tsebelis 2002: 96), osim u slučaju prenapučene koalicije, što je slučaj i u Distriktu, a o čemu će biti riječi ispod.

Najveći broj značajnih odluka usvaja se prvim oblikom kvalifikovane većine, uz proceduru sprečavanja preglasavanja. Čak i ako isključimo iz zaključka odlučivanje o pitanjima koja zahtijevaju još veći broj glasova, možemo vidjeti da je odlučivanje u Skupštini znatno otežano u poređenju s drugim sličnim tijelima u BiH. U preambularnom dijelu odluke supervizora iz 2008. godine, kojom su u Statut unesene odredbe o odlučivanju u sadašnjem obliku, ističe se i to da je procedura "sprečavanja preglasavanja" osmišljena na način da "ne ometa rad Skupštine". To je tačno utoliko što su odredbe o kvorumu destimulirale mogućnost blokiranja rada Skupštine nedolaskom na njene sjednice, što je inače bila otvorena mogućnost u periodu prije ovih izmjena i dopuna Statuta. Mimo toga, predmetna procedura, naročito u trenutnoj konstelaciji političkih odnosa, predstavlja mehanizam efikasne zaštite, odnosno potencijalno i efikasne blokade, ili nemogućnosti usvajanja, značajnog dijela odluka. Model odlučivanja u Skupštini, po svojoj kompleksnosti, odnosno broju veto igrača, konkuriše onom u Parlamentarnoj skupštini BiH, koji se opisuje često kao "jedan od najkomplikovanih parlamentarnih postupaka" u svijetu (Trnka 2009: 43), s izuzetkom da se u Skupštini ne osigurava izričito i zaštita interesa entiteta. I pored odsustva drugog doma u Skupštini, u kojem bi se štitili interesi konstitutivnih naroda u Distriktu, činjenica da Ustavni sud BiH meritorno odlučuje u proceduri o zaštiti vitalnog nacionalnog interesa, što je u ostalom slučaj i s vijećima za zaštitu vitalnog interesa u entitetima u proceduri koju nisu pokrenuli predsjednik i barem jedan od potpredsjednika Doma/Vijeća naroda, u kojem slučaju može doći do neutralizacije etničkog veta, ukazuje da zaštita interesa konstitutivnih naroda u Skupštini, kroz proceduru sprečavanja preglasavanja, ostavlja više prostora za blokade odlučivanja, jer je veto igrač efikasniji. Ukoliko imamo u vidu dosadašnju političku konstelaciju snaga u Skupštini vidljivo je da je zaštita interesa konstitutivnih naroda ekskluzivno u rukama nacionalnih stranaka, budući da je unutarstranački pluralizam neznatan. Drugim riječima, trenutno je teško apsorbovati tog veto igrača.

Pokretanje spora pred Ustavnim sudom BiH, za zaštitu utvrđenog statusa i ovlaštenja Brčko distrikta, uređeno je Amandmanom I na Ustav BiH, odnosno čl. VI/4 Ustava, na kojeg upućuju odredbe Statuta, odnosno Poslovnika Skupštine, te ga može pokrenuti većina zastupnika u Skupštini, koja mora uključivati i najmanje jednu petinu izabranih zastupnika iz rada svakog od konstitutivnih naroda. Iako se predsjedavajući arbitar za Brčko prvobitno protivio ovom rješenju, ono je naposljetku usvojeno kao nužan

kompromis, naročito na insistiranje predsjednika SNSD-a.<sup>130</sup> Ipak, odredba Amandmana može se tumačiti na način da spor mogu pokrenuti i subjekti koji su svakako ovlašteni Ustavom BiH u drugim situacijama, tako da se time izbjegla neugodna situacija blokiranja pokretanja spora za zaštitu statusa Distrikta, od uzurpacije entiteta i države BiH, glasovima pojedinih pripadnika konstitutivnih naroda upravo u Skupštini Distrikta koji bi se tom procedurom trebao štititi (Karpen 2010: 819).

Ukoliko imamo u vidu način formiranja Vlade Distrikta, odnosno činjenicu da se i na njen rad odnose slične odredbe o afirmativnim glasovima (čl. 53. Statuta), te da se naročito za odlučivanje o budžetu zahtijeva u Skupštini kvalifikovana većina glasova od ukupnog broja zastupnika, uz proceduru sprečavanja preglasavanja, jasno je da je za mogućnost samog funkcionisanja Skupštine neophodna izrazito široka koalicija stranaka. Ona je trenutno, međutim, takve prirode („koncentraciona koalicija“) da uključuje sve stranke u Skupštini, odnosno pripadnike nacionalnih manjina, tako da opozicija ne postoji („Postizborni politički sporazum za bolji Brčko Distrikt BiH“; „Pravilnik o funkcionisanju vladajuće koalicije u Skupštini Brčko distrikta BiH“). Jasno je da ovo nije neophodno, da se radi o prenapućenoj koaliciji, te da je, imajući u vidu trenutnu političku sliku Skupštine (tabela 3), moguće u određenim kombinacijama iz koalicije isključiti četiri stranke/koalicije i nezavisne zastupnike, a opet imati dovoljno zastupnika za kvalifikovanu većinu drugog tipa i sprečavanje preglasavanja. Poslovnik o funkcionisanju vladajuće koalicije u Skupštini Distrikta ističe, između ostalog, da se interni rad vladajuće koalicije zasniva na „jednakosti i konsenzusu u okviru vladajuće koalicije“. Nadalje, predviđa se da vladajućom koalicijom predsjedava Koordinaciono tijelo koje odlučuje „o načinu rada vladajuće koalicije, njenim gledištima i stavovima u vezi sa zakonodavnim aktivnostima Vlade, sopstvenim zakonodavnim inicijativama, politici i strategiji za sjednice Skupštine i odnosima sa javnošću“. To tijelo sastoji se od tri zastupnika, različitih nacionalnosti, koje izabire vladajuća koalicija, te koje sve odluke donosi konsenzusom. Iz ovoga je jasno da je Tsebelisov zaključak o strankama u koaliciji kao veto igračima sasvim opravdan.

Pojedini autori u ovom modelu vide uspješan „liberalno-demokratski projekat multietničke zajednice“ (Mujkić 2008: par 1; Mujkić 2011: 198), međutim na sceni je konsocijacijski model predstavničke demokratije sasvim specifičnog tipa, čija uspješnost zavisi od (gotovo) jednoglasnog političkog

130 Donedavno povjerljivi dopisi ambasadora SAD sadržavaju historiju pregovora oko amandmana I na Ustav BiH, kao i naznaku spornih pitanja, koje zbog izmještenosti pregovora iz institucija BiH nije moguće primijetiti u cijelosti iz samih zapisnika domova Parlamentarne Skupštine BiH. Vidi, npr: Ambasador SAD Charles English, „Bosnia - Time to Seize An Opportunity on Brčko“, 2. Z. 2009, 09SARAJEVO151, Wikileaks id#189983, izvor: <http://wikileaks.org/cable/2009/02/09SARAJEVO134.html> (pristupljeno: 4. 4. 2012).

konsenzusa o upravljanju *u dobroj vjeri*. Stoga, da li će koncentracijske koalicije biti uspješne ili ne naposljetku je empirijsko pitanje, na koje će nužno utjecati i razvoj situacije u drugim dijelovima BiH, što pak znači da je konstantno ugrožena. U tom kontekstu bit će zahvalne analize procesa odlučivanja u Evropskoj uniji gdje i pored velikog broja veto igrača i nekoliko kvalifikovanih većina u odlučivanju prijedlozi Komisije ipak bivaju najvećim dijelom usvajani, i pored toga što mnogi pozivaju na reformu trenutnog sistema. Ovaj svojevrsni paradoks se objašnjava na različite načine, isticanjem da Komisija veoma pažljivo priprema svoje prijedloge da bi zadovoljila sve interese, ali i time da je prisutno značajno trgovanje glasovima po sistemu *quid pro quo* („logrolling“), koje, međutim, ima svoje ograničene domete (König/Junge 2010: 177–182). Takvo trgovanje glasovima moglo bi se očekivati u određenoj mjeri i u Skupštini, imajući u vidu da bi dugotrajnija nemogućnost postizanja dogovora o nekim pitanjima mogla voditi blokadi tog tijela koje onda ne može vršiti ni svoje funkcije prema lokalnim, odnosno svakodnevnim potrebama stanovništva Distrikta, a što se može destruktivnije odraziti na uspješnost političkih stranaka na izborima. Koliko je posljednje tačno trebalo bi provjeriti detaljnim empirijskim istraživanjima.



## 6. STRANKE I ZASTUPNICI

Skupštinski zastupnici biraju se na općim, slobodnim, otvorenim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine, odnosno Izbornim zakonom Brčko distrikta BiH, koji institucionaliziraju d'Hondtov metod (Karpen 2010: 825). Ukoliko pogledamo broj stranaka u Skupštini od prvih lokalnih izbora 2004. godine, primijetiti ćemo razuđen višestranački sistem (tabela 3).

*Tabela: Politički sastav Skupštine Brčko distrikta*

Lokalni izbori 2004.				Lokalni izbori 2008.			
Stranka	Glasovi	Procenat	Br. mandata	Stranka	Glasovi	Procenat	B r . mandat.
SDP	5,743	18,60%	6	SDP	10,104	22,43%	8
SDS	5,340	17,29%	6	SDS- DNS- PDP-SRS	8,448	18,75%	6
SDA	3,192	10,34%	4	SNSD	5,878	13,05%	4
SBiH	2,546	8,24%	3	SBiH	3,712	8,24%	3
HDZ	2,358	7,64%	3	HDZ	3,618	8,03%	2
SPRS	2,049	6,64%	2	NDS-DSS HDZ1990	2,750	6,10%	1
SNSD	1,537	4,98%	2	HSS-NHI HSP	2,630	5,84%	2
HSS-HNI	1,344	4,35%	2	SDA	2,188	4,86%	2
DS	1,089	3,53%	1	S P - P S RS	1,969	4,37%	1
				Manjine	158/71	35,51/ 19,96%	2

Kao što je već naznačeno, mogućnost apsorbovanja pojedinačnih veto igrača, naročito pripadnika konstitutivnih naroda u proceduri po sprečavanju preglasavanja, ograničena je. Primjetan je tek neznatan unutarstranački pluralizam i pored velike stope povratka na teritoriju Distrikta, naročito imajući u vidu da je, zbog istaknutih razloga, procedura odlučivanja u Skupštini takva da nagrađuje unutarstranački (nacionalni) pluralizam. Međutim, u dva lokalna izbora do sada, takav pluralizam nije ostvaren, što je i rezultat

još uvijek značajne podijeljenosti društva u Distriktu (Clark 2010: 75). Od devet stranaka koje su ušle u Skupštinu na posljednjim izborima, samo SDP BiH nije imao u potpunosti jednonacionalnu listu kandidata, te je jednim izabranim zastupnikom, odnosno izborom jednog pripadnika nacionalne manjine, odstupio od predvidljivog sastava (Centralna izborna komisija, *Potvrđeni izborni rezultati – lokalni izbori 2008*, 15. 4. 2012, <http://tinyurl.com/izbori2008>). Pojedini autori jednog od osnovnih krivaca za ovu situaciju vide u sistemu kandidatskih listi, odnosno načinu izbora zastupnika, koji onemogućava biranje kandidata iz različitih listi (Parish 2010: 150), što u situaciji nedostatka unutarstranačkog pluralizma neminovno rezultira predvidljivim glasačkim obrascima.

## 6.1. Status i odgovornosti

Odredbe Statuta, odnosno poslovnika Skupštine (čl. 9.–15.), sadrže osnovne mehanizme kojim se osigurava nezavisnost zastupnika. Odredbe o imunitetu predviđaju kako imunitet neodgovornosti, tako i ograničeni imunitet nepovredivosti. Propisuje se da zastupnici neće biti krivično niti građanskopravno odgovorni za bilo koje izvršeno djelo, izražena mišljenja niti za dati glas u obavljanju dužnosti zastupnika, te da se mogu pozvati na imunitet u rokovima i na način kako je to predviđeno zakonima kojima se uređuje krivični i parnični postupak, ukoliko se takvo djelo, mišljenje ili dati glas odnose na vršenje njihove zastupničke dužnosti. To, međutim, ne predstavlja opću prepreku za krivično gonjenje ili pokretanje parničnog postupka ukoliko se radi o radnjama koje se ne odnose ili ne proizlaze direktno iz vršenja zastupničke dužnosti. U slučajevima kada se zastupnik poziva na imunitet, u situaciji kada Tužilaštvo Distrikta dode do saznanja da je zastupnik izvršio krivično djelo ili ukoliko (uz to) postoji osnovana sumnja da je izvršio krivično djelo, odnosno kada je protiv njega podnesena građanska tužba za izvršeno djelo, izraženo mišljenje ili dati glas u obavljanju dužnosti, o tom pitanju raspravlja i odlučuje Apelacioni sud Distrikta. O odluci Apelacionog suda Distrikta predsjednik Skupštine izvještava Skupštinu u roku od četrdeset osam sati od dana saznanja za takvu odluku.

Među najznačajnijim pravima zvaničnika je svakako i pravo na novčanu naknadu, čiji je cilj, riječima poslovnika, i "radi podržavanja [...] nezavisnosti". S tim u vezi, sasvim je jasno da su nalozi supervizora za Brčko o privremenom obustavljanju isplate plata i naknada zastupnicima u Skupštini Brčko distrikta, kao „stimulaciji“ za formiranje Vlade, te usvajanje budžeta, suprotni ideji nezavisnosti koja se štiti ovim pravom. Među pravima se također navodi i pravo zastupnika na informisanje o radu Skupštine i njenih komisija, odnosno pravo i obaveza zastupnika da prisustvuju sjednicama i

da učestvuju u radu Skupštine i skupštinskih komisija čiji su članovi, što je naročito bitno ukoliko imamo u vidu zahtjeve kvoruma za pojedine odluke.

U odredbama o sukobu interesa uređuje se pitanje inkompatibiliteta tako da zastupnici ne mogu obavljati nikakvu drugu javnu dužnost u Distriktu ili u bilo kojoj drugoj političkoj jedinici na teritoriji BiH i ne mogu biti direktori niti članovi upravnih odbora u preduzećima koja su djelimično ili u potpunosti u vlasništvu Distrikta ili se u bilo kojoj mjeri finansiraju iz budžeta Distrikta, odnosno da se roku od osam dana od dana potvrđivanja rezultata izbora moraju odrediti za jednu od funkcija da bi izbjegli nespojivost funkcija. Zastupnik će se smatrati nepodobnim za obavljanje zastupničke dužnosti ukoliko se ne izjasni za jednu od dvije nekompatibilne funkcije u propisanom roku, a utvrdi se da obavlja jednu od tih funkcija. Također, određuje se i zabrana glasanja u slučaju sukoba interesa, tako da zastupnici ne mogu učestvovati u diskusijama, razmatranjima i donošenju odluka o pitanjima koja su od ekonomskog ili drugog značajnog interesa za njih ili njihove krvne srodnike u pravoj liniji bez obzira na stepen, krvne srodnike u pobočnoj liniji do trećeg stepena, supružnike i srodnike po tazbini do drugog stepena. Svaki zastupnik može istaći postojanje sukoba interesa drugog zastupnika, u kojem slučaju će Komisija za izbor i imenovanja i Mandatno-imunitetska komisija procijeniti navode o sukobu interesa i o tome obavijestiti Skupštinu. Ukoliko Skupština utvrdi da postoji sukob interesa, zastupnik ili više njih za koje je utvrđen sukob interesa ne učestvuju u diskusijama, razmatranjima i donošenju odluka o tim pitanjima. Budući da je propisano da se ostala pitanja vezana za sukob interesa uređuju posebnim zakonom, postavlja se pitanje posljedica određenja o sukobu interesa drugih, vanskupštinskih tijela. Naime, nakon što je Centralna izborna komisija BiH u slučaju tadašnjeg gradonačelnika Dragana Pejića utvrdila sukob interesa, te mu izrekla sankciju nepodobnosti za kandidovanje u periodu od četiri godine, postavilo se pitanje da li je za njegovo razrješenje potrebno poštovati procedure određene Statutom, odnosno da li se terminu "razrješenje" daje novo tumačenje u ovoj situaciji. Apelacioni sud Brčko distrikta je, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, istakao da razmatrani pravni akti poput Izbornog zakona BiH nisu odredili nadležnost Skupštine u ovom pogledu. Shodno tome, iako je Zakon o vladi propisao da će gradonačelnik obavezno dati ostavku ukoliko postoji sukob interesa, on nije odredio i sankciju u slučaju nepodnošenja ostavke, niti je predvidio mogućnost olakšanog razrješenja gradonačelnika u takvoj situaciji. Drugim riječima, bilo je potrebno primijeniti redovnu proceduru u razrješenju gradonačelnika, a budući da to nije učinjeno odluka o razrješenju nije bila u saglasnosti sa Statutom (Presuda Apelacionog suda Distrikta, od 20. 6. 2011). Ova situacija je, očekivano, proizvela još jednu u nizu kriza vlasti u Distriktu koja je trajala punih devet mjeseci u 2011. godini.

## 7. PRAVNA PRIRODA BRČKO DISTRIKTA

Karakter Skupštine konačno će zavisi i od pravne prirode političko-teritorijalne jedinice kojoj služi. Brčko distrikt se s pravom ističe kao "specifičnost ionako osebujnog ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine" (Miljko 2004: 199), odnosno kao "jedinstvena i teško ponovljiva tvorevina" (Blagojević 2010a: par. 1). To je izraženo i činjenicom polifonije u stručnoj literaturi koja pravnu prirodu Distrikta određuje na širokom kontinuumu od jedinice lokalne samouprave (Sommers 2002: 2; Karnavas 2003: 111; Perry 2006: 57; Vasić/Mujkić 2006: 18; Mujkić 2008: par 1; Mujakić 2009: 432; Dedić 2011: 171; Mujakić 2011: 85), preko jedinice teritorijalne autonomije (Parish 2010: 142; Marković 2012: 177-179), te konačno (kvazi)federalne jedinice, odnosno *de facto* (trećeg) entiteta (Miljko 2004: 204; Bieber 2006: 154; Miljko 2006: 220; Lilić 2009: 434; Šarčević 2009: 66; Dmičić 2010: 216; Karpen 2010: 810; Blagojević 2010d: par 7). Svakako uz sve prethodne kategorije se često pripisuje već neizbježni pridjev bosanskohercegovačke pravne i političke teorije – *sui generis*, s ciljem isticanja činjenice da i ovaj pokušaj teorijskog uramljivanja fenomena nužno odstupa od centralnih slučajeva, ukoliko uopće o njima postoji saglasnost.

Razlozi koji se najčešće navode u prilog određenja Brčko distrikta kao jedinice lokalne samouprave formalne su prirode, gdje se ističe, odnosno prihvata, neizbježna činjenica da svi pravni akti koji uređuju pitanje Distrikta isti karakterišu upravo kao jedinicu lokalne samouprave, te da postoji nepodijeljenost domaćih i stranih političkih subjekata po tom pitanju. Najčešći argumenti suštinske prirode ukazuju na negativno određenje, odnosno da Distrikt ne može biti ništa drugo do jedinica lokalne samouprave, budući da mu nedostaju odlike koje se vežu za federalne jedinice, poput toga da njegovi stanovnici nemaju državljanstvo Distrikta, da Statut nema status ustava, da Distrikt ne participira u državnoj vlasti i sl. Istovremeno, većina autora koja Distrikt razumijeva kroz kategoriju lokalne samouprave, najčešće ne pokušava da teorijski opravda normativno uređenje Distrikta, odnosno da ga smjesti među poznate komparativne modele. Način na koji se ustavotvorac suočio s ovim pitanjem, bio je taj da je istakao u Amandmanu I na Ustav BiH da je ovdje riječ o jedinici lokalne samouprave "s vlastitim institucijama, zakonima i propisima i s ovlaštenjima i statusom" koji je određen odlukama Tribunala za Brčko. Uz ovakvo određenje nije bilo ni potrebno isticati da se u ovom slučaju radi o posebnoj/*sui generis* jedinici lokalne samouprave – to nije sporno, jer ni jedna druga jedinica lokalne samouprave u BiH nema takve odlike. Kao kratak pregled svojstava Distrikta zbog kojih mu većina autora s pravom poriče teorijsko određenje kao jedinice lokalne samouprave, navodimo sljedeće zaključke autora Markovića:

- [Distrikt] vrši zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, što su funkcije državne vlasti;
- U okviru svojih nadležnosti, institucije Distrikta obavljaju i one poslove koje su im prenijele vlade entiteta, a koje su prije uspostavljanja Distrikta bile u njihovoj nadležnosti kao dio njihovih državnih funkcija, što znači da nadležnosti Distrikta prevazilaze uobičajene nadležnosti jedinica lokalne samouprave i izjednačavaju se s nadležnostima koje u složenoj državi vrše federalne jedinice;
- Ima posebnu policiju kao aparat fizičke sile o čijoj primjeni odlučuju institucije Distrikta na osnovu zakona Distrikta;
- Sudovi Distrikta vrše kontrolu ustavnosti i zakonitosti. (Marković 2012: 175–176)

Razmatranje pitanja da li je Brčko distrikt ispravnije smatrati (kvazi)federalnom jedinicom, odnosno (kvazi)entitetom, ili pak oblikom teritorijalne autonomije kompleksno je teorijsko pitanje koje bi zahtijevalo i određivanje bitnih svojstava različitih pravnih koncepata, odnosno upuštanje u detaljnu komparativnu analizu, što na ovom mjestu ne možemo učiniti. Problem je utoliko veći što u pravnoj teoriji, zbog velike raznolikosti pojava oblika, ne postoji jedinstveno shvatanje, odnosno model teritorijalne autonomije koji bi je jasno razlikovao od federalne jedinice. Može se naznačiti da se određenje Distrikta kao vrste trećeg entiteta bazira na poređenju njegovog statusa sa entitetima, odnosno u upućivanju na mnoge tačke preklapanja, najvećim dijelom na one na koje smo već ukazali kao razloge zbog kojih se Distrikt ne može teorijski označiti kao jedinica lokalne samouprave. Autori koji osporavaju određenje Distrikta kao kvazientiteta, odnosno federalne jedinice, ističu odsustvo elemenata koje smatraju suštinskim u takvom definisanju, prije svega činjenicu da Distrikt ne participira u vršenju državne vlasti kroz institucije BiH, u kojima nema svoje predstavnike, odnosno da ne učestvuje u njenom formiranju (Marković 2012: 180). Vodeći teoretičari u ovom polju još uvijek pokušavaju da iznađu minimum definicijskog okvira koji bi dopustio konceptualno razgraničenje između idealnog tipa federalne jedinice, odnosno teritorijalne autonomije, te njihovih atipičnih oblika, gdje bi se potom pojedinačni primjeri situirali duž kontinuuma, uzimajući zatim u obzir i druge faktore poput mogućnosti vanjskih odnosa i sl. (Suksi 2011: 131). Budući da je participacija u državnoj vlasti jedan od temeljnih elemenata za određivanje krajnjih granica takvog modela, izbacivanje tog elementa kao irelevantnog, što sugeriše autor Blagojević, učinilo bi demarkaciju različitih sličnih konceptualnih oblika nemogućim. Autor osporava značaj ove činjenice, te kao presudno pitanje za demarkaciju teritorijalne autonomije od (kvazi)federalne jedinice, odnosno entiteta, vidi u "količini i kvalitetu državne vlasti koju ta cjelina vrši unutar svojih granica", te u odgovoru na pitanje

“da li je ta vlast pravno zaštićena”, dolazeći do zaključka da Brčko distrikt jeste *de facto* treći entitet (Blagojević 2010d: par. 7). Autor Blagojević, međutim, ne nudi, u apstraktnom smislu, model kojim bi se moglo odrediti koja je to „količina i kvalitet državne vlasti“ koja je takva da nam nudi jasno razlikovanje federalne jedinice i teritorijalne autonomije, osim poređenja faktičke situacije u BiH. Posljednje je značajno ukoliko imamo u vidu da postoje jedinice teritorijalne autonomije koje uživaju izrazito široke ovlasti, odnosno u značajnoj mjeri vrše aspekte državne vlasti, sa statusom koji je adekvatno zaštićen, ali se ipak ne određuju kao federalne jedinice (Suksi 2011: 385–394). Sve nam ovo ukazuje na kompleksnost problema preciznije teorijske delimitacije, naročito u bosanskohercegovačkom kontekstu.

Značajno za zaključke ovog rada jeste to da se Distrikt ne može opravdano teorijski okarakterisati kao jedinica lokalne samouprave, niti njen krajnje atipičan oblik. Dalja posljedica toga jeste da se Skupština ne može, za razliku od recimo Gradskog vijeća Grada Mostara, označiti, po svojoj ulozi i djelokrugu, kao „uglavnom administrativno, a ne zakonodavno tijelo“ (Odluka Ustavnog suda BiH, U-9/09, para. 48).

### **7.1.1. Brčko distrikt BiH i Washington, Distrikt Kolumbije**

Kao što je već naznačeno, predsjedavajući arbitar je razmatrao mogućnost rješenja pravne prirode Brčko distrikta utemeljenjem na modelu Washingtona, Distrikta Kolumbije (“Washington”) u SAD, a koji je stvoren cesijom dijela teritorija dvije susjedne savezne države Maryland i Virginia, te koji se također zvanično određuje kao lokalna samouprava, ali naposljetku se odlučio na solomonovsko rješenje (fikcije) suvlasništva da bi izbjegao ustavnopravnu antinomiju (Farrand 1999: 546). Iako pojedini autori ističu da je Konačna arbitražna odluka Distriktu priznala status kojeg u SAD ima Washington (Woelk 2004: 194), kao što će se pokazati u nastavku to nije ispravno mišljenje. Ovo poređenje dva “distrikta”, odnosno njihovih zakonodavnih tijela, poslužit će nam za dodatno rasvjetljavanje pozicije Brčko distrikta, ali i u ukazivanju na specifičan model lokalne samouprave koji bi, da je usvojen, mogao rezultirati bitno različitim položajem Brčko distrikta.

Ustav SAD, u članu 1, odjeljku 8, propisuje da Kongres “vrši isključivu zakonodavnu vlast u svim slučajevima bez razlike” nad gradom Washingtonom, kao sjedištem vlade SAD (“Ustav Sjedinjenih Američkih Država”). Iako Konačna odluka Distrikt ističe kao instituciju koja postoji pod “isključivim suverenitetom BiH”, te da nova Vlada Distrikta spada pod nadležnosti “zajedničkih” institucija BiH (para. 9.–10.), kvalitet kontrole je bitno drugačiji. Naime, sve do 1973. godine, odnosno donošenja “District of Columbia Home Rule Act” (“HRA”), kojim je došlo do devolucije

zakonodavne funkcije nad glavnim gradom na "lokalnu samoupravu" (odjeljak 102 HRA), odnosno izabranog gradonačelnika i trinaestočlano Vijeće Distrikta Kolumbije, upravu nad gradom vršio je neposredno Kongres SAD-a. HRA je obiman i izrazito detaljan pravni akt kojim se uređuju sva relevantna pitanja upravljanja u Washingtonu. Pored gradonačelnika i Vijeća, koji vrše izvršnu i zakonodavnu vlast, Washington ima i svoju sudsku vlast, koju vrši Viši sud, odnosno Apelacioni sud Distrikta Kolumbije (odjeljak 431–434 HRA), dok paralelni federalni sudovi, kao i u drugim dijelovima SAD-a, vrše nadležnost po federalnim zakonima. Zakonodavna vlast lokalne samouprave u Washingtonu proteže se na sve oblasti koje nisu izričito isključene iz te nadležnosti odredbama HRA, kao primjera radi nemogućnost mijenjanja sastava ili nadležnosti lokalnih sudova (odjeljak 602 HRA), uz poštovanje Ustava SAD. Istovremeno, svi zakonodavni akti koje donosi Vijeće mogu biti predmet osporavanja u Kongresu, odnosno nadležnim komisijama za nadzor Predstavničkog doma i Senata, te da bi bili usvojeni Kongres ih ne smije osporiti u periodu koji je određen (odjeljak 601 HRA). Najznačajnija, međutim, jeste nadležnost Kongresa da ukine lokalnu samoupravu u Washingtonu u bilo kojem trenutku, i bez konsultovanja s lokalnim vlastima, te sam nastavi s vršenjem funkcija koje je delegirao. Dvadeset i treći amandman na Ustav SAD (ratificiran 1961.) dodijelio je Washingtonu onaj broj elektora u izboru predsjednika, koliko ih ima savezna država s najmanjim brojem stanovnika – odnosno, trenutno, tri elektora. Pored toga, u Predstavničkom domu Washington ima jednog delegata bez prava glasa, osim u komisijama i po proceduralnim pitanjima. Kao što je vidljivo iz ove kratke skice, Distrikt Kolumbije, s određenim izuzecima, poput Brčko distrikta, vrši ono što bi se moglo okarakterisati kao "državne funkcije", uključujući i nadležnost nad policijom. On također na veoma ograničen način participira u federalnoj vlasti, što je i posljedica činjenice da on nema status savezne države u SAD. Istovremeno, iz prethodnog izlaganja sasvim je jasno da je Brčko distrikt u bitno drugačijoj situaciji, naročito da samostalno, bez mogućnosti jednostranih intervencija državnih institucija, odnosno bez njihovog prethodnog odobravanja pojedinačnih akata, tvori svoj pravni poredak, poštujući Ustav i zakone BiH. Također, Ustav BiH nije stvorio trenutni poredak u Distriktu već je postojeći priznao, te iako čl. VI/4 Ustava BiH nije zaštićen vječnom klauzulom, u najmanjem slučaju može se reći da je status Distrikta u značajnoj mjeri zaštićeniji od radikalnih promjena.



## 8. BRČKO DISTRIKT: QUO VADIS?

Prethodna analiza pokazala je održivim zaključak o dualnoj prirodi Skupštine Distrikta kao tijela koje opslužuje svakodnevne, lokalne potrebe stanovništva na svojoj teritoriji, ali i kao tijela koje je po mnogim segmentima blisko parlamentima entiteta, odnosno skupštinama kantona. Znatna razuđenost višestranačkog sistema u Distriktu dovodi i do toga da „sastav Skupštine više podsjeća na državni parlament, nego na općinske, kantonalne ili entitetske skupštine“ (Bieber 2006: 155), što dalje znači da su u njenom radu primjetni i elementi visoke politike, prožete diskursom o zaštiti kolektivnih prava, iznalaženju najboljih modela predstavničke demokratije, odnosno raspravi o općenitoj mogućnosti političke saradnje – sve pitanja koja nisu nužno na vrhu prioriteta u rješavanju lokalnih, odnosno svakodnevnih životnih potreba.

Ukoliko se Brčko distrikt, a samim tim i Skupština, označi kao „laboratorija etničkog upravljanja“ (Bieber 2006: 152), da li možemo reći da je rezultirala uspješnim eksperimentom, te po čemu to možemo suditi? Jedan od odgovora nudi baš Konačna odluka Tribunala za Brčko u jednom od uslova za njegovo gašenje, a koji se sastoji u tome da „ustanove funkcionišu efikasno i, po svemu sudeći, trajno“ (para. 13.). Tsebelisova teorija veto igrača je vrijednosno neutralna, te sam autor ističe da se ne određuje po pitanju da li je zakonodavna stabilnost, odnosno statičnost, pozitivna ili negativna karakteristika zakonodavnog tijela, te da to u konačnici zavisi od određenja političkih subjekata o poželjnosti održavanja *statusa quo* (Tsebelis 2010: 11). Po jednom pristupu, a u kontekstu konsocijativnog modela, ističe se da su „sporo i neefikasno donošenje odluka, pa i nemogućnost donošenja pojedinih odluka, još uvijek (...) bolje od trajne političke krize koja bi bila izazvana brzim i jednostavnim odlučivanjem u političkim institucijama zasnovanim na većinskom odlučivanju“ (Marković 2012: 205). Problem s procedurom odlučivanja u Distriktu jeste što je takve prirode da može proizvesti oba zla: neefikasne procese, uz dugotrajnu krizu. Da bi Skupština uopće funkcionisala moraju se oformiti široke koalicije, sačinjene od stranaka bitno različitih pogleda na budućnost tog poduhvata, čija stabilnost ključno zavisi od političke situacije u drugim dijelovima BiH. Rješenje koje je pronađeno upravo je na tom tragu, a sastoji se iz koncentracijske koalicije koja uključuje sve političke stranke, odnosno zastupnike pripadnike nacionalnih manjina. Apstraktne vrijednosti opozicije žrtvovane su za trajniju stabilnost. Problematičnost tog rješenja mogla bi naročito doći do izražaja u kontekstu dualne prirode Skupštine.

Već smo ukazali da se period značajne zakonodavne aktivnosti do 2004. godine mora uzimati s rezervom, znajući da je rezultat, prije svega,



strogo kontrolisanog zakonodavstva. Na koji način razumijevati taj uslov nakon 2004. godine? Period nakon lokalnih izbora označen je znatno većom nestabilnošću, odnosno periodima ozbiljne političke krize, visokog stepena korupcije, te loše uprave (Parish 2010: 108; International Crisis Group 2011: 1). Drugim riječima, višegodišnja postliberalna politička kultura nije urodila rezultatima, a Tsebelisova teorija objašnjava i zašto. Također, moglo bi se učiniti da bi se trenutno rješenje moglo čak pospješiti uz uvođenje neke vrste opozicije na političku scenu. Tako bi se moglo razmisliti o prednostima koje bi neposredno izabrani gradonačelnik mogao nositi sa sobom (Pejanović 2005: 152, 154–155), naročito kao politički legitimna vlast nasuprot podijeljenoj, ili tromoj Skupštini, gdje bi mogao istupiti i kao nezavisan politički arbitar. Da bi gradonačelnik mogao imati takav status bilo bi potrebno osmisliti način njegovog neposrednog izbora koji bi zahtijevao široku podršku stanovništva Distrikta. Trenutno znatno otežani način njegovog razrješenja čini se sasvim pogodnim imajući u vidu komparativne probleme u jedinicama lokalne samouprave sa zloupotrebom instituta razrješenja neposredno izabranog načelnika u situacijama njegovog sukoba s općinskim vijećem (Behrem-Stojanov 2011: 30). Dugoročno, to bi moglo čak biti poticaj i za kulturu unutarstranačkog pluralizma. Istovremeno, međutim, moralo bi se pažljivo pristupiti određenju njegovih nadležnosti u odnosu na zakonodavstvo, zbog jednog od zaključaka teorije veto igrača koji ukazuje na to da više takvih igrača nikako ne može promjenu zakonodavnog *statusa quo* učiniti lakšim, već eventualno mogu biti prema tom pitanju neutralni.

Budući da je PIC sredinom 2012. godine podržao odluku supervizora o zatvaranju („Komunike Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira“), odnosno suspendiranju (Pavković 2012: par. 9) njegovog rada jedini je zaključak da je prethodni uslov trajne, i efektivno funkcionalne Skupštine i Vlade Distrikta u značajnoj mjeri ispunjen. Ostaje da se vidi da li je to bila preuranjena odluka. Brčko distrikt sada ima šansu da uđe u historiju kao jedina internacionalizovana teritorija koja je preživjela prestanak međunarodnog nadzora (Parish 2010: 114).

## LITERATURA

Baros, Miroslav (1998). *The Arbitral Tribunal's Award for the Dispute over the Inter-Entity Boundary in the Brcko Area: A Devastating Blow to the Principle of Consensuality or an Ephemeral Adjudicative Episode* u: *Journal of Conflict & Security Law* vol. 3, no. 2;

Bieber, Florian (2005). *Local Institutional Engineering: A Tale of Two Cities, Mostar and Brčko* u: *International Peacekeeping* vol. 12, no. 3;

Bieber, Florian (2006). *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*. New York: Palgrave Macmillan;

Binnendijk, Hans et al. (2006). *Solutions for Northern Kosovo: Lessons Learned in Mostar, Eastern Slavonia, and Brčko*. Dostupno na: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA454065>;

Behrem-Stojanov, Maida (2011). *Neposredni izbori načelnika općina u BiH*, *Sveske za javno pravo* br. 6;

Blagojević, Milan (2010). *Feljton: Pravna priroda Brčko Distrikta (1)*. Dostupno na: <http://www.ebrcko.net/feljton/feljton-pravna-priroda-brcko-distrikta-1.html>;

Blagojević, Milan (2010). *Feljton: Statut nema snagu ustava (4)*. Dostupno na: <http://www.ebrcko.net/feljton/feljton-statut-nema-snagu-ustava-4.html>;

Blagojević, Milan (2010). *Feljton: Kondominijuma nema u praksi (5)*. Dostupno na: <http://www.ebrcko.net/feljton/feljton-kondominijuma-nema-u-praksi-5.html>;

Blagojević, Milan (2010). *Feljton: Najveća podvala (6)*. Dostupno na: <http://www.ebrcko.net/feljton/feljton-distrikt-najveca-podvala-6.html>;

Clark, Janine Natalya (2010). *Bosnia's Success Story? Brčko District and the 'View from Below'*, *International Peacekeeping* vol. 17, no. 1;

Chollet, Derek (2005). *The Road to the Dayton Accords: A Study of American Statecraft*. New York: Palgrave Macmillan;

Copeland, Carla S. (1999). *The Use of Arbitration to Settle Territorial Disputes*, *Fordham Law Review* vol. 76, no. 6;

Dedić, Sead (2011). *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu i Sead Dedić;

Dmičić, Mile (2010). *Bosna i Hercegovina kao državna zajednica sui generis – privremeno rješenje ili model za budućnost*, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* br. 1;

Dopuna Naloga supervizora kojim se ukidaju entitetski zakoni na području distrikta Brčko Bosne i Hercegovine i proglašava prestanak pravnog značaja međuentitetske granice u Distriktu od 4. avgusta 2006. godine. Dostupno na: [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content\\_id=41145](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=41145);

Dopuna Naloga supervizora od 04. avgusta 2006. godine kojim se ukidaju entitetski zakoni na području Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i proglašava

prestanak pravnog značaja međuentitetske granice u Distriktu. Dostupno na: [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content\\_id=44329](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=44329);

Dopuna Konačne odluke. Dostupno na: [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content\\_id=42476](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=42476);

Distrikt of Columbia Home Rule Act. D.C. Official Code, 1–201.01. Dostupno na: [http://www.dccouncil.us/files/user\\_uploads/event\\_testimony/home\\_rule\\_act.pdf](http://www.dccouncil.us/files/user_uploads/event_testimony/home_rule_act.pdf);

English, Charles (2009). *Bosnia - Time to Seize An Opportunity on Brčko*. Dostupno na: <http://wikileaks.org/cable/2009/02/09SARAJEVO134.html>;

English, Charles (2008). *Bosnia- Backsliding on Brčko*. Dostupno na: <http://wikileaks.org/cable/2008/10/08SARAJEVO1655.html#>;

Farrand, Peter C. (2001). *Lessons from Brcko: Necessary Components for Future Internationally Supervised Territories*, Emory International Law Review vol. 15;

Farrand, Robert W. (2011). *Reconstruction and Peace Building in the Balkans: The Brčko Experience*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.;

Grafički prikaz sale Skupštine Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <http://skupstinabd.ba/ba/zastupnici.html?lang=ba>;

Holbrooke, Richard (1999). *To End a War*. New York: Modern Library Paperbacks;

International Crisis Group (2003). *Bosnia's Brcko: Getting In, Getting On and Getting Out*. Dostupno na: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Bosnia%2014.pdf>;

International Crisis Group (2011). *Brčko Unsupervised*. Dostupno na: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/bosnia-herzegovina/B66%20Brcko%20Unsupervised.pdf>;

Izborni zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <http://skupstinabd.ba/ba/zakoni/ba/izborni-zakon-br-distrikta.html>;

Jeffrey, Alex (2007). *The politics of 'democratization': Lessons from Bosnia and Iraq*, u: *Review of International Political Economy* vol. 14, no. 3;

Jeffrey, Alex (2006). *Building state capacity in post-conflict Bosnia and Herzegovina: The case of Brčko District*, *Political Geography* vol. 25;

Jeffrey, Alex (2007). *The Geopolitical Framing of Localized Struggles: NGOs in Bosnia and Herzegovina*, *Development and Change* vol. 38, no. 2;

Kaikobad, Kaiyan Homi (2007). *Interpretation and Revision of International Boundary Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press;

Karnavas, Michael G. (2003). *Creating the Legal Framework of the Brčko District of Bosnia and Herzegovina: A Model for the Region and Other Postconflict Countries*, u: *American Journal of International Law* vol. 97, no. 1;

Karpen, Urlich (2010). *Amandman I. na Ustav BiH*, u: Steiner, Christian i Ademović, Nedim ur. *Ustav Bosne i Hercegovine: Komentar*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer;

Konačna odluka. Dostupno na: <http://www.skupstinabd.ba/fajlovi/KONACNA%20ODLUKA.pdf>;

Konačna odluka, Aneks. Dostupno na: <http://www.skupstinabd.ba/fajlovi/Aneks.pdf>;

Komunike Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira. Dostupno na: [http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=47196#\\_ftnref1](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=47196#_ftnref1);

Kodeks ponašanja zastupnika u Skupštini Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <http://www.skupstinabd.ba/fajlovi/63.%20sj.%20Kodeks%20ponasanja%20zastupnika-B.pdf>;

König, Thomas i Junge, Dirk (2010). *Why Don't Veto Players Use Their Powers?*, u: König, Thomas i Tsebelis, George i Debus Marc ur. *Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*. New York: Springer;

Lilić, Lejla (2009). Brčko Distrikt, u Gavrić, Saša i Banović, Damir i Krause, Christina (ur.): *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, 337–360. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar/ Fondacija Konrad Adenauer;

Marković, Ratko (2010). *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta/ Službeni glasnik;

Marković, Goran (2012). *Bosanskohercegovački federalizam*. Sarajevo i Beograd: Službeni glasnik i University Press;

McMahon, Patrice C. i Western, Jon (2009). *The Death of Dayton: How to Stop Bosnia from Falling Apart*, Foreign Affairs, vol. 88;

Miljko, Zvonko (2004). *Ustavni poredak i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru br. 17;

Miljko, Zvonko (2006). *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada;

Montgomery, William (2005). *Kako riješiti status Brčkog*, Dnevni avaz;

Mujakić, Muhamed (2009). *Lokalna samouprava*, u: Gavrić, Saša i Banović, Damir i Krause, Christina ur. *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine– izabrani aspekti*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar i Fondacija Konrad Adenauer;

Mujakić, Muhamed (2011). *Pravni aspekti lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Službeni list BiH;

Mujkić, Asim (2010). *Pravda i etnonacionalizam*. Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu i Fondacija Heinrich Boll;

Mujkić, Asim (2008). *Marginalizacija oaze multietničnosti u BiH: pravni i politički status Distrikta Brčko u predstojećim ustavnim promjenama*, Puls demokratije: zajednica neistomišljenika. Dostupno na: <http://arhiva.pulsdemokratije.net/index.php?&l=bs&id=824>;

Nalog supervizora kojim se zahtijeva da referendumima na području Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine budu predmet prethodne saglasnosti supervizora za Brčko u pisanoj formi i budu organizovani jedino pod uslovima koje odobri

supervizor za Brčko. Dostupno na: [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content\\_id=39033](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=39033);

Nalog supervizora kojim se privremeno obustavljaju isplate plata i naknada poslanicima u Skupštini Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Dostupno na: [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content\\_id=43012](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=43012);

Nalog supervizora kojim se novčano kažnjavaju članovi Vlade Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i nalažu mjere koje će preduzeti Skupština Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine da bi se olakšalo usvajanje budžeta za fiskalnu 2009. godinu. Dostupno na: [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content\\_id=42386](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=42386);

Nalog supervizora o delegiranju ovlaštenja u oblastima povratka i rekonstrukcije na Vladu i Skupštinu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Dostupno na: [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content\\_id=32330](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=32330);

Nalog supervizora kojim se ovlaštenje za raspolaganje javnom imovinom prenosi na institucije Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Dostupno na: [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content\\_id=43394](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=43394);

Nalog supervizora o usaglašavanju i zamjeni novih entitetskih Zakona u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine. Dostupno na: [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content\\_id=30308](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=30308);

Nalog supervizora kojim se ukidaju entitetski zakoni na području Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i proglašava prestanak pravnog značaja međuentitetske granice u Distriktu. Dostupno na: [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content\\_id=37765](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=37765);

Nalog supervizora o delegiranju ovlaštenja u oblasti obrazovanja na Vladu i Skupštinu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Dostupno na: [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content\\_id=32324](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=32324);

Nalog supervizora kojim se donose izmjene i dopune Statuta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Dostupno na: [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content\\_id=39033](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=39033);

Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-5/05, od 27. 1. 2006;

Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-15/09, od 27. 3. 2010;

Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-9/09, od 26. 11. 2010;

Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-17/11, od 30. 12. 2012;

Parish, Matthew (2010). *A Free City in the Balkans: Reconstructing a Divided Society in Bosnia*. London i New York: I. B. Tauris;

Pavković, Ivan (2012). „Zamrznuta“ supervizija za Brčko distrikt. Dostupno na: <http://balkans.aljazeera.net/makale/zamrznuta-supervizija-za-brcko-distrikt>;

Pejanović, Mirko (2005). *Izborna volja građana kao osnova društvene moći i odgovornosti opštinskog načelnika u vršenju lokalne vlasti*, Pravna misao: časopis za pravnu teoriju i praksu br. 3–4;

Perry, Valery (2009). *At Cross Purposes? Democratization and Peace Implementation Strategies in Bosnia and Herzegovina's Frozen Conflict*, Human Rights Review vol. 10;

Perry, Valery (2006). *Democratic Ends, (Un)democratic Means? Reflections on democratization strategies in Brčko and in Bosnia and Herzegovina* u: Innes, Michael A. ur. *Bosnian Security After Dayton: New Perspectives*. New York: Routledge;

Pobrić, Nurko (2000). *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo;

Poslovnik o radu Skupštine Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <http://www.skupstinabd.ba/statut/Poslovnik%20o%20radu%20Skupstine-B.pdf>;

Poslovnik Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Dostupno na: [http://www.parlamentbih.gov.ba/dom\\_naroda/bos/dom\\_naroda/poslovnik/index.html](http://www.parlamentbih.gov.ba/dom_naroda/bos/dom_naroda/poslovnik/index.html);

Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <http://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=20>;

Poslovnika Narodne skupštine Republike Srpske. Dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/cyrl/?page=132>;

Postizborni politički sporazum za bolji Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine. Dostupno na: [http://www.bdcentral.net/images/stories/Vazni\\_akti/Ostalo/Ba/Postizborni\\_politicki\\_sporazum-Ba.pdf](http://www.bdcentral.net/images/stories/Vazni_akti/Ostalo/Ba/Postizborni_politicki_sporazum-Ba.pdf);

Pravilnik o funkcionisanju vladajuće koalicije u Skupštini Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <http://www.sdp-brcko.org/content/view/557>;

Presuda Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine br. 097-0-OUZ-12-000002, od 28.03.2012;

Presuda Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine br. 097-0-OUZ-12-000002, od 28.03.2012;

Presuda Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine br. 097-0-OUS-11-000003, od 20.06.2011;

Schreuer, Christoph (1998). *The Brčko Supplemental Award of 15 March 1998* u: *Leiden Journal of International Law* vol. 11;

Schreuer, Christoph (1999). *The Brčko Final Award of 5 March 1999* u: *Leiden Journal of International Law* vol. 12;

Sommers, William (2002). *Brcko Distrikt: Experiment to Experience*. Dostupno na: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan003596.pdf>;

Suksi, Markku (2011). *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*. New York: Springer;

Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (prečišćeni tekst). Dostupno na: <http://www.skupstinabd.ba/statut/b/Statut%20Brcko%20distrikta%20BiH%20-%20precisceni%20tekst%202-10%20B.pdf>;

Steiner, Christian i Ademović, Nedim (2010). *Član VI – Ustavni sud Bosne i Hercegovine* u: Steiner, Christian i Ademović, Nedim ur. (2010). *Ustav Bosne i Hercegovine: Komentar*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer;

Šain, Mladen (2011). *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini* u: Gavrić, Saša i Banović, Damir ur. *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini: Analiza postdejtonskog političkog sistema*. Sarajevo: University Press – Magistrat;

Šarčević, Edin (2009). *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer;

Šarčević, Edin (2010). *Ustav iz nužde: Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Rabic;

Šarčević, Edin (2012). *Projekcija Ustava BiH*. Dostupno na: [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Projekcija\\_Ustava\\_BiH.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Projekcija_Ustava_BiH.pdf);

Trnka, Kasim (2006). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu pravu;

Trnka, Kasim (2009). *Ustavno i poslovničko pozicioniranje procesa odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH* u: Marić, Ivana ur. (2009). *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine: stanje – komparativna rješenja – prijedlozi*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer Stiftung;

Trnka, Kasim (2009). *Evaluacija procesa odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH – 1996–2007. godine* u: Marić, Ivana ur. (2009). *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine: stanje – komparativna rješenja – prijedlozi*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer;

Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. New Jersey: Princeton University Press;

Tsebelis, George (2010). *Veto Player Theory and Policy Change: An Introduction* u: König, Thomas i Tsebelis, George i Debus Marc ur. *Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*. New York: Springer;

Ustav Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <http://www.skupstinabd.ba/zakoni/Ustav/ustav-b.pdf>;

Ustav Republike Srpske. Dostupno na: [http://skupstinabd.ba/ustavi/rs/Ustav\\_bosanski.pdf](http://skupstinabd.ba/ustavi/rs/Ustav_bosanski.pdf);

Ustav Sjedinjenih Američkih Država. Dostupno na: [http://www.constitution.org/constit\\_.htm](http://www.constitution.org/constit_.htm).;

Vasić, Petar i Mujkić, Muhamed (2006). *Model Distrikta – pokretačka snaga razvoja: 2000–2006*. Zenica: Dom štampe;

Woelk, Jens (2004). *Federalism and Consociationalism as Tools for State Reconstruction? The Case of Bosnia and Herzegovina* u: Tarr, Allan G. i Williams, Robert F. i Marko, Joseph ur. *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*. SAD: Praeger Publishers;



Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2006/zakoni/34bos>;

Zakon o Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <http://skupstinabd.ba/ba/zakoni/ba/zakon-o-vladi-br-distrikta.html>;

Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <http://skupstinabd.ba/ba/zakoni/ba/usklzakakatab.html>;

Zakon o amnestiji Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <http://skupstinabd.ba/ba/zakoni/ba/zakon-o-amnestiji-br-distrikta-bih.html>;

Zakon o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama. Dostupno na: <http://skupstinabd.ba/ba/zakoni/ba/zakon-o-obrazovanju-u-osnovnim-i-srednjim-kolama.html>;

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 101/04, 42/05 i 118/05.





**Mirna Jusić**

# OPĆINSKA PREDSTAVNIČKA TIJELA U BOSNI I HERCEGOVINI

*Općinska predstavnička tijela osnova su lokalne demokratije, ali je njihovo funkcionisanje u Bosni i Hercegovini malo istraženo. Zbog toga u ovom poglavlju posvećujemo posebnu pažnju formalnopravnom i institucionalnom okviru kao ključnom preduvjetu za obavljanje najvažnijih funkcija lokalnih predstavničkih tijela i nastojimo ustanoviti u kojoj mjeri uređenje i funkcionisanje općinskih vijeća i skupština u Bosni i Hercegovini korespondira s međunarodnim standardima i dobrim praksama u toj oblasti.*

*Ključne riječi: lokalna samouprava, lokalna demokratija, općinsko vijeće, skupština opštine, lokalni izbori, funkcionalna i fiskalna decentralizacija, javna odgovornost*



## 1. UVOD

Neposredno i slobodno birana lokalna predstavnička tijela koja odražavaju preference stanovništva temelj su lokalne demokratije. U Bosni i Hercegovini (BiH), prvi poslijeratni lokalni izbori održani su 1997. godine, i od tada se održavaju na redovnoj osnovi.<sup>131</sup> U okviru šire funkcionalne i fiskalne decentralizacije u zemlji, općinska i gradska vijeća odnosno skupštine (u daljem tekstu: OV/SO)<sup>132</sup> također su zahvaćena procesom reforme. Međutim, njihova uloga u lokalnoj demokratiji u BiH vrlo je malo istražena – zapravo ne znamo koje su implikacije njihovog djelovanja na lokalne zajednice i da li istinski svoju funkciju obnašaju u skladu s međunarodno priznatim normama i relevantnim zakonskim odredbama.

Upravo zbog toga, u ovom poglavlju dajemo pregled i analizu pravnog i institucionalnog okvira za funkcionisanje općinskih i gradskih vijeća i skupština u BiH<sup>133</sup> i poredimo ga s relevantnim međunarodnim standardima. Polazimo od pretpostavke da je zakonski i institucionalni okvir ključan preduvjet za obavljanje najvažnijih funkcija lokalnih predstavničkih tijela, poput efektivnog donošenja odluka i pozivanja na odgovornost lokalne izvršne vlasti. Također se osvrćemo, tamo gdje su dostupni, na raspoložive se-

---

131 Nakon 1997. godine, lokalni izbori održani su i 2000, 2004. i 2008. godine.

132 U Republici Srpskoj se koristi termin "skupština opštine" (SO) a u Federaciji BiH "općinsko vijeće" (OV). U daljem tekstu koristimo ove skraćenice zasebno kada je riječ o specifičnom entitetu, a u kombinaciji OV/SO kada se tekst odnosi na vijeća odnosno skupštine u oba entiteta.

133 U poglavlju se nećemo baviti predstavničkim tijelom Brčko distrikta BiH; za više informacija, pogledati posebno poglavlje o Brčko distriktu u ovoj publikaciji.

kundarne izvore o primjeni zakonskog okvira u praksi, odnosno o funkcionisanju OV/SO kako bismo stekli što bolji uvid u ovu važnu, ali neistraženu oblast predstavničke demokratije u BiH.

Poglavlje najprije daje pregled međunarodnih standarda koji se odnose na regulisanje, uspostavu i rad OV/SO, čime se definiše okvir za dalju analizu. Zatim slijedi analiza ustavnih odredbi važnih za funkcionisanje lokalne uprave i OV/SO, nakon čega se posebna pažnja posvećuje zakonskom okviru u oblasti lokalne samouprave u BiH. Poglavlje se nakon toga detaljnije bavi pitanjima nadležnosti OV/SO, procedurama izbora vijećnika/odbornika, načinima odlučivanja, mehanizmima i procesima rada u OV/SO, njihovom nadzornom funkcijom nad radom načelnika, javnošću rada OV/SO, neposrednom interakcijom građana i OV/SO, te odnosom OV/SO sa višim nivoima vlasti. U zaključnom dijelu poglavlja razmatramo u kojoj mjeri način uređenja i funkcionisanja OV/SO u BiH korespondira s utvrđenim međunarodnim standardima i preporučenim dobrim praksama u toj oblasti.

## **2. LOKALNA DEMOKRATIJA I RAD LOKALNIH PARLAMENTARNIH TIJELA: MEĐUNARODNI STANDARDI**

Postojanje parlamentarnih tijela na lokalnom nivou koja se biraju na redovnim izborima odavno je postala međunarodna norma. Dva dokumenta koja u širem smislu ističu pravo na posredno političko učešće građana i na povremene i slobodne izbore jesu Opća deklaracija o pravima čovjeka Ujedinjenih nacija (1948.),<sup>134</sup> kao i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN-a (1966.), koji je stupio na snagu 1976. godine.<sup>135</sup> Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda Vijeća Evrope (VE) iz 1950. godine u svom prvom Protokolu (1952.) također referira na pravo na slobodne izbore: prema članu 3, ugovorne strane „se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela“ (Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda VE).

Prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi (u daljem tekstu: EPLS) VE iz 1985. godine, najznačajnijem međunarodnom sporazumu u oblasti lokalne samouprave, u odnosu na lokalnu zakonodavnu vlast važan je član 3, prema kojem se pod lokalnom samoupravom podrazumijeva „pravo i

134 Pogledati član 21. Deklaracije. Važno je napomenuti da Deklaracija nije pravno obavezujuća, i ne ratificira se od strane država.

135 Posebno pogledati član 25. Međunarodnog pakta.

mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova“ (EPLS: čl. 3.1):

Ovo će se pravo provoditi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Ova tijela mogu imati izvršna tijela koja su im odgovorna. Ova odredba se ne može ni na koji način smatrati ograničavajućom u odnosu na primjenu zborova građana, referendumima ili drugog oblika neposrednog sudjelovanja građana tamo gdje je to dopušteno zakonom. (ibid: čl. 3.2).

Prema članu 7 EPLS-a, potrebno je obezbijediti adekvatne uslove za slobodno vršenje funkcija izabranih lokalnih funkcionera.<sup>136</sup> Zakonom ili osnovnim pravnim načelima trebaju biti utvrđene sve funkcije i aktivnosti za koje se smatra da su inkompatibilne s vršenjem dužnosti lokalnih funkcionera (ibid: čl. 7.3).

Bitno je spomenuti da je 2009. donesen i pravno obvezujući Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalne vlasti. Dodatni protokol odnosi se u velikoj mjeri na neposredno učešće u procesima odlučivanja na lokalnom nivou, ali obuhvata i odredbe koje se odnose i na posredno učešće. Između ostalog, zemlje potpisnice će prema Protokolu osigurati da svako u njihovoj nadležnosti ima pravo na učešće u poslovima lokalne vlasti, što znači da ima pravo da nastoji da odredi ili utiče na obnašanje moći i odgovornosti lokalnih vlasti (Dodatni protokol uz EPLS: čl. 1.1.–1.2.). Zakoni zemalja članica treba da omoguće ostvarivanje ovog prava, a pritom se treba osigurati da se ne diskriminira protiv bilo koje osobe ili grupe (zakonski okvir može odrediti posebne mjere za različite okolnosti ili kategorije osoba). Kako se navodi u Protokolu, u skladu sa ustavnim i/ili međunarodnim obavezama zemlje, zakonski okvir može posebno predvidjeti mjere koje se odnose na glasače (ibid: čl. 1.3). Članovi 4.1 i 4.2 odnose se na pravo državljana i drugih lica na učešće (kao glasači ili kao kandidati) u izborima za članove lokalnih skupština ili tijela u mjestu svog boravka.

Značajan dokument, koji nije pravno obvezujući za zemlje članice Vijeća Evrope, ali predstavlja standarde koje bi članice svakako trebale poštivati, jeste Preporuka 113 (2002) o odnosima između javnosti, lokalne skupštine i izvršne vlasti u lokalnoj demokratiji (institucionalni okvir za lokalnu demokratiju) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (u daljem tekstu KLRV).

---

<sup>136</sup> Prema istom članu, kao uslov vršenja dužnosti na lokalnom nivou „omogućit će se odgovarajuća finansijska naknada troškova nastalih u obavljanju njihove funkcije kao i, kada je to potrebno, naknada za izgublenu zaradu ili naknada za obavljen posao, uz odgovarajuće socijalno osiguranje“ (ibid: čl. 7.2).

U uvodu Preporuke izraženo je uvjerenje Kongresa da se pravo na lokalnu samoupravu ostvaruje kroz vlasti koje su demokratski izabrane (Preporuka 113: čl. 4) i ukazuje se na to da svi oblici demokratske lokalne samouprave podrazumijevaju postojanje predstavničkih skupština koje su direktno birane od strane naroda (ibid: čl. 5).

Principi u dodatku Preporuke, između ostalog, ukazuju na to da se predstavnička demokratija treba odvijati zajedno s direktnom demokracijom (ibid, Prilog: čl. 1.b, c) i da se treba jačati odnos između lokalnih vlasti, izabranih predstavnika i javnosti kroz uključivanje građana u različita savjetodavna vijeća ili vijeća susjedstva, putem informisanja javnosti i javnosti rada lokalnih vlasti, uključujući i javnost sjednice lokalne skupštine, kroz mogućnost građana da upute pitanja i da se konsultuju s lokalnim zvaničnicima, te pravo na pristup administrativnim dokumentima u skladu sa zakonima države (ibid: čl. 2.a, b,c).

Principi također uključuju i vrlo važan dio koji se odnosi na odnose između lokalne skupštine i izvršne vlasti, ali i na važne funkcije predstavničke vlasti na lokalnom nivou. Naime, „predstavnička skupština je ta koja mora da se bavi pitanjima od najvećeg značaja za lokalnu zajednicu, kao što su budžetska ili poreska pitanja“ (ibid: čl. 3.b). Druga funkcija predstavničke skupštine je pozivanje izvršne vlasti na odgovornost (ibid: čl. 3.a). Izvještaj o provedbi EPLS-a koji je prethodio kreiranju ove preporuke ustanovio je da u nekim zemljama članicama postoji diskusija o rebalansiranju sistema lokalne vlasti u korist skupštine, pa Kongres smatra da se treba težiti ka institucionalnom balansu gdje skupština ima sredstva na raspolaganju kako bi ostvarila efektivan nadzor izvršne vlasti (ibid: čl. 3.d).

Principi daju niz preporuka kako ostvariti takav balans: Najprije, apsolutni minimum jeste uvođenje sistema nadzora izvršne vlasti od strane skupštine, kojim se dozvoljava redovan uvid u aktivnosti izvršne vlasti. To se može ostvariti tako što će se sa skupštine skinuti određene obaveze upravljanja kako bi joj se dozvolilo da se fokusira na funkciju donošenja javnih politika (prevažodno budžetskih i poreskih odluka) i na obaveze nadzora. Upravljačke funkcije se s predstavničke trebaju prebaciti na izvršnu vlast gdje god je to moguće. Funkciju nadzora predstavnička vlast može izvršavati tako što će prihvatiti budžete i izvještaje o izvršenju budžeta, glasati o lokalnim porezima, usvajati podzakonske akte, regulatorne akte, planove urbanog razvoja, razrješavati sporove, itd.<sup>137</sup> (ibid: čl. 3.e.i).

137 Drugi oblici nadzora mogu podrazumijevati pružanje prava izabranim predstavnicima da zahtijevaju održavanje sjednice skupštine, da određenu tačku uvrste u dnevni red i da dostave pismena ili usmena pitanja izvršnoj vlasti. S druge strane, može se unaprijediti kapacitet opozicije tako što će se organizovati posebne sjednice skupštine na kojima se razmatraju prijedlozi opozicije i opoziciji se daje mogućnost da izrazi svoje mišljenje u službenom biltenu jedinice lokalne samouprave, ili tako što će se kreirati sistem u kojem općina olakšava članovima opozicije da vrše svoje obaveze (ibid: čl. 3.f. i-ii).

Zatim, u duhu odgovornosti, trebalo bi se tražiti od direktno izabrane izvršne vlasti da predstavi politički program na početku svog mandata. Kako bi se riješile eventualne nesuglasice između lokalne skupštine i (direktno izabrane) izvršne vlasti, neophodno je uvođenje procedura kojima se bilo kakve blokade u donošenju odluka mogu razriješiti. Kongres smatra da bi se blokade mogle izbjeći ako se izbori za izvršnu i predstavničku vlast održavaju istovremeno (ibid: čl. 3.e.ii).

I konačno, moraju postojati procedure nadzora koje bi skupštini dozvolile da predstavničku vlast može da pozove na odgovornost prije isteka mandata izvršne vlasti, a što može dovesti do njene smjene. Procedure smjene trebaju ipak garantovati stabilnu lokalnu upravu. Konkretnije, precizno trebaju biti definirana pitanja o kojima se izvršna vlast može pozvati na odgovornost, kvalificirana većina za izglasavanje nepovjerenja, i razumni rokovi za provedbu takve procedure<sup>138</sup> (ibid: čl. 3.ii).

Naravno, koncept odgovornosti ne mora nužno podrazumijevati da izvršna vlast mora biti smijenjena isključivo od strane lokalne skupštine (ibid: čl. 3.e.i). Ovo se treba raditi uz učešće javnosti tamo gdje je izvršna vlast direktno birana (ibid: čl. 3.e.ii).

Preporuka daje podršku izvršnoj vlasti koja se bira direktno, napominjući da direktan izbor načelnika postaje sve rasprostranjeniji način biranja šefa izvršne lokalne vlasti u zemljama članicama Vijeća Evrope (ibid: čl. 6–10). Na koji način načelnik dolazi na svoju poziciju ipak nije toliko važno u smislu odgovornosti izvršne vlasti na lokalnom nivou. Naime, EPLS je ustanovila generalni princip da izvršna vlast odgovara predstavničkim tijelima, bez obzira na to da li je imenovana ili direktno izabrana (ibid, Prilog: čl. 3.a).

Također treba spomenuti da je KLRV usvojio i Preporuku 60 (1999) o političkom integritetu lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika, koja kao dodatak sadrži Evropski kodeks ponašanja za politički integritet lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika. Ovaj kodeks, koji prvenstveno tretira pitanja poput prevencije sukoba interesa i korupcije javnih zvaničnika, po preporuci Kongresa, zemlje članice mogu internalizirati i promovirati (Preporuka 60).

Sumarno, možemo reći da je *acquis* Vijeća Evrope u pogledu funkcioniranja lokalnih parlamentarnih tijela sveobuhvatan i tretira različite aspekte, poput političkog učešća, odnosa između predstavničke i izvršne vlasti i građana, kao i ponašanje izabranih zvaničnika. S druge strane, on određuje niz principa poput efikasnosti i efektivnosti u donošenju važnih odluka, javne odgovornosti (kroz nadzor izvršne vlasti), neposrednog učešća građana u zahtijevanju javne odgovornosti, te javnosti rada, uključujući i pravo na pristup informacijama.

---

138 Ističe se da bi u slučaju da je izvršna vlast imenovana od strane regionalnih ili državnih vlasti ili drugog nezavisnog tijela, u zakonodavstvu trebale postojati procedure koje bi osigurale da lokalna skupština može smijeniti izvršnu vlast (ibid, Prilog: čl. 3.e.iii).



### 3. USTAVNI OKVIR I LOKALNA SAMOUPRAVA U BIH

U preambuli Ustava BiH (Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma) ističe se da je Ustav, između ostalog, inspirisan Općom deklaracijom o ljudskim pravima i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (Ustav BiH: preambula). BiH i njena dva entiteta, Federacija BiH i Republika Srpska, treba da osiguraju „najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda“ (ibid: II.1). Također, prava i slobode predviđene Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima direktno se primjenjuju u BiH i imaju prioritet nad ostalim zakonima. Međunarodni pakt i njegovi opcioni protokoli uključeni su u dodatne sporazume o ljudskim pravima koji se primjenjuju u BiH (ibid: Aneks 1).

Prema Ustavu BiH, državni nivo vlasti u BiH nije nadležan za pitanja lokalne samouprave (Ustav BiH: III.1). Ova nadležnost povjerena je entitetima – Federaciji BiH (FBiH) i Republici Srpskoj (RS),<sup>139</sup> a unutar FBiH dalje je podijeljena između entitetskog i kantonalnog nivoa i reguliše se entiteskim i kantonalnim ustavima i zakonima.

Ustav RS-a građanima daje pravo da učestvuju u obavljanju javnih poslova (Ustav RS-a: II.33), a u skladu s Međunarodnim paktom o civilnim i političkim pravima. Prema članu IV.66, „ljudska prava i slobode, jednakost pred zakonom, samostalnost i jednak položaj preduzeća i drugih organizacija, ustavni položaj i prava jedinica lokalne samouprave osnova su i mjera ovlašćenja i odgovornosti republičkih organa.“

Prema članu II.A.2.(2.)b. Ustava FBiH, svi građani uživaju „politička prava: da učestvuju u javnim poslovima; da imaju jednak pristup javnim službama; da biraju i da budu birani“ (Ustav FBiH).

Ustav FBiH nešto je detaljniji u pogledu lokalne samouprave u poređenju sa Ustavom RS. Prema Ustavu FBiH, svaka općina u vršenju svojih nadležnosti treba da preduzme sve potrebne mjere, a u cilju osiguranja zaštite prava i sloboda prema članovima II. A. 1.–7. Ustava i instrumentima navedenim u Aneksu<sup>140</sup> (ibid: VI.1.a). Statut općine mora biti u skladu sa Ustavom, kantonalnim ustavom i kantonalnim zakonodavstvom (ibid: VI.2.(2)).

139 „Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima“ (Ustav BiH: III.3.a).

140 U Aneksu Ustava („Instrumenti za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba“), između ostalog, uključeni su i Opća deklaracija o ljudskim pravima, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i dopunski protokoli, kao i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i pripadajući dopunski opcionalni protokoli (Ustav FBiH: Aneks).

Prema članu VI.3.Ustava FBiH, općina ima vijeće i načelnika, s mandatom od četiri godine, a vijećnike i načelnike birači biraju demokratskim putem na neposrednim i tajnim izborima na cijelom području općine na način utvrđen zakonom. Isti član određuje biračko pravo, pa tako svaki birač, u skladu sa zakonom, može biti biran za općinskog vijećnika ili načelnika.<sup>141</sup>

Ustav FBiH također regulira javnost rada sjednica općinskog vijeća (osim u izuzetnim okolnostima predviđenim poslovnikom vijeća) i vođenje zapisnika o njegovim odlukama (ibid: VI.5(2)). Općinski načelnik<sup>142</sup> je prema Ustavu FBiH nadležan za podnošenje izvještaja vijeću i javnosti o provođenju općinske politike, kao i svojim aktivnostima (ibid: VI.6.d).<sup>143</sup>

Ustavi kantona u Federaciji BiH vrlo su međusobno slični. Obično imaju poseban dio koji se odnosi na organe lokalnih vlasti i njihove nadležnosti. Također, u kantonalnim ustavima je obično istaknuto da su vijećnici izabrani demokratskim putem, kao i trajanje njihovog mandata, te da je njihov broj utvrđen statutom. Kantonalni ustavi propisuju i da se nadležnosti vijeća, kao i postupak izbora predsjedavajućeg vijeća, dalje utvrđuje općinskim statutom.

Također, skoro svi kantoni<sup>144</sup> imaju gotovo jednake odredbe iz Ustava FBiH koje se odnose na javnost rada općinskog vijeća i one koje se odnose na obavezu izvještavanja općinskog vijeća i javnosti od strane načelnika (ovo također važi za gradsko vijeće/gradonačelnika tamo gdje postoje odredbe o gradskim vlastima).

---

141 Amandman CIV na Ustav FBiH (2004.).

142 Amandmanom CIV na Ustav FBiH iz 2004. godine omogućen je direktan izbor općinskih načelnika od strane građana.

143 Pomenute odredbe koje se odnose na statut i na načelnika jednake su u slučaju grada, što je utvrđeno Amandmanom XVI na Ustav FBiH (1996.).

144 Ove odredbe nemaju jedino Kanton Sarajevo (u odnosu na javnost rada) i Bosansko-podrinjski kanton (u odnosu na obavezu načelnika da izvještava javnost).

## 4. LOKALNA SAMOUPRAVA U BIH: ZAKONSKI OKVIR

Bosna i Hercegovina ratifikovala je Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 2002. godine, nakon što je postala članica Vijeća Evrope. Lokalnu samoupravu u BiH čine 143 općine i grada,<sup>145</sup> preciznije, 78 općina i dva grada u FBiH i 57 općina i šest gradova u RS-u.<sup>146</sup> Također, Brčko distrikt je posebna jedinica lokalne samouprave pod ingerencijom države.<sup>147</sup>

U RS-u je za pitanja lokalne samouprave nadležan entitetski nivo vlasti, a ta oblast regulisana je entitetskim Zakonom o lokalnoj samoupravi RS-a (u daljem tekstu: ZOLS RS), usvojenim 2004. godine. U FBiH nadležnosti za lokalnu samoupravu podijeljene su između entitetskog i kantonalnog nivoa vlasti,<sup>148</sup> a oblast lokalne samouprave regulisana je entitetskim i kantonalnim ustavima i zakonima o lokalnoj samoupravi. Najvažniji zakon u FBiH u toj oblasti je Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH (u daljem tekstu: ZOPLS FBiH), usvojen 2006. godine, te kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi.

Kantoni su bili dužni uskladiti svoje zakone sa ZOPLS FBiH, kao i izvršiti prenos poslova, nadležnosti i odgovornosti koje su zakonom na federalnom nivou dodijeljene općinama i gradovima, u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu (ZOPLS 2006: čl. 58). Ipak, do danas većina kantona nije ispunila ovu obavezu.<sup>149</sup>

---

145 U daljem tekstu naizmjenično koristimo pojmove općina i jedinica lokalne samouprave, iako su formalno općine i gradovi jedinice lokalne samouprave u BiH. Pojam grada koristimo tamo gdje referiramo na gradska vijeća/skupštine i njihov odnos s općinskim vijećima/skupštinama.

146 U FBiH su gradovi Mostar i Sarajevo, a u RS-u Banja Luka, Bijeljina, Doboj, Istočno Sarajevo, Prijedor i Trebinje. Bijeljina, Doboj, Prijedor i Trebinje dobili su status grada 2012. godine nakon što je Narodna skupština RS-a usvojila zakone o ovim gradovima.

147 Prema Amandmanu I na Ustav BiH iz 2009. godine.

148 Prema monitoring izvještaju KLRV iz 2006. godine, Ustav FBiH Vladi Federacije eksplicitno ne daje ovlaštenja za provedbu zakona koji se odnose na lokalnu samoupravu. „Iz ovog razloga može se zaključiti da je zakonodavstvo u oblasti lokalnih vlasti ili ekskluzivna nadležnost kantona, ili, sasvim suprotno, zaključiti na osnovu pravila koja su navedena u Ustavu, posebno u Poglavlju IV, član 2, para. 1, u pogledu općinske strukture, tumačeno zajedno sa generalnom klauzulom u Poglavlju IV A, član 20 d), u kojem su ovlasti povjerene FBiH zakonodavnom tijelu, da odgovornost za usvajanje zakonodavstva leži na Federaciji“ (KLRV 2006, C.20).

149 Samo su dva kantonalna zakona o lokalnoj samoupravi do danas uskladeni sa Zakonom o principima lokalne samouprave na federalnom nivou. To su Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona (2011.) i Zakon o lokalnoj samoupravi Zapadnohercegovačkog kantona (2009.). Svi drugi zakoni datiraju iz perioda 1996–2000, s

Organi jedinice lokalne samouprave u oba entiteta u BiH su općinski načelnik i općinsko vijeće u FBiH, odnosno skupština opštine u RS-u. Od 1999. godine, načelnik u RS-u bira se direktno, a u FBiH direktan izbor načelnika uveden je 2004. godine.

Zakoni koji se odnose na lokalnu samoupravu u RS-u i FBiH definišu obaveze i nadležnosti lokalne samouprave, organe lokalne samouprave i njihove nadležnosti i odnose, finansiranje i imovinu, javnost rada, neposredno učešće građana i mjesnu samoupravu, nadzor nad provedbom zakona i upravni nadzor rada jedinice lokalne samouprave od strane višeg nivoa vlasti i pravo na zaštitu lokalne samouprave. KLRV ocjenjuje da su zakoni o lokalnoj samoupravi u BiH generalno u skladu s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (KLRV 2006; 2012a).

Lokalna samouprava je, prema zakonu u RS-u, definisana kao "pravo građana da neposredno i preko svojih slobodno i demokratski izabраниh predstavnika učestvuju u ostvarivanju zajedničkih interesa stanovnika lokalne zajednice, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da regulišu i upravljaju, u granicama zakona, javnim poslovima koji se nalaze u njihovoj nadležnosti, a u interesu lokalnog stanovništva". Lokalnu samoupravu vrše građani i organi jedinica lokalne samouprave (ZOLS RS: čl. 2). Prema zakonu u FBiH, "lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobnost jedinica lokalne samouprave da, u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva" (ZOPLS FBiH: čl. 2).

Jedinice lokalne samouprave u BiH imaju sopstvene i povjerene nadležnosti, a viši nivoi vlasti općinama mogu dodijeliti nadležnosti u konsultacijama s njima (FBiH ZOPLS: čl. 10; ZOLS RS: čl. 28, 64)<sup>150</sup>. Sopstvene nadležnosti jedinica lokalne samouprave u dva entiteta se u određenim oblastima razlikuju, ali njihove funkcije možemo podijeliti (kao što se to radi u zakonu u RS-u) na regulatorne, upravljačke i uslužne funkcije. Općine su nadležne za usvajanje budžeta, niza planova i programa (na primjer, razvojni, prostorni, urbanistički, itd), nadležne su za organizaciju uprave, za upravljanje njenom imovinom, a s druge strane, za pružanje komunalnih i

---

povremenim izmjenama i dopunama, ali ne poslije usvajanja Zakona o principima lokalne samouprave FBiH. Tuzlanski kanton je svoj Zakon o lokalnoj samoupravi 2007. godine stavio van snage.

150 Kod dodjele ovlasti s višeg na niži nivo vlasti, potrebno je slijediti princip supsidijarnosti, kao i procijeniti mogućnost općine da preuzete obaveze izvrši. U RS-u su zakonom definirani i dodatni uslovi za to, poput finansijske snage općine, broja stanovnika, itd (FBiH ZOPLS: čl. 10; RS ZOLS: čl. 28). Oba zakona uvode obavezu da prebacivanje nadležnosti treba biti praćeno resursima neophodnim za njihovo vršenje (FBiH ZOPLS: čl. 33; RS ZOLS: čl. 64).

administrativnih usluga, ali i niza drugih usluga u oblastima obrazovanja, zdravstva, kulture i sporta, itd. (ZOLS RS: čl. 12 a. i b; ZOPLS FBiH: čl. 8).

Prema monitoring izvještaju KLRV-a, u FBiH postoji nejasna raspodjela nadležnosti između kantona i općina, gdje princip supsidijarnosti prema kojem najbliže vlasti građanima trebaju biti primarni pružatelji usluga nije nužno ispoštovan (KLRV 2006: C.45). Nakon usvajanja zakona u FBiH, "mnoga pitanja ostaju predmet kantonalnog zakona, a odnos između različitih zakonskih tekstova i različitih nadležnih vlasti na federalnom i kantonalnom nivou stvara probleme" (ibid). Izvještaj Kongresa iz 2012. godine ukazuje na značajnu povredu EPLS-a, budući da lokalnim vlastima često nisu dodijeljene potpune i ekskluzivne nadležnosti, što je zahtjev člana 5 Povelje<sup>151</sup> (KLRV 2012a: 72).

Općine i gradovi u RS i FBiH imaju pravo na sopstvene prihode (na primjer – lokalne poreze, takse, naknade, itd.), a druge prihode dijele s višim nivoima vlasti. Prema KLRV-u, općine još uvijek imaju nizak stepen finansijske autonomije (KLRV 2012b: 4.e i f.). Kongres poziva vlasti u BiH da alociraju lokalnim vlastima dovoljne finansijske resurse koji odgovaraju njihovim nadležnostima i odgovornostima (KLRV 2012b: 5.e.).

#### 4.1. Nadležnosti općinskih vijeća/skupština

U oba entiteta, općinske skupštine odnosno vijeća kao organi odlučivanja imaju vrlo slične nadležnosti. U RS-u je, između ostalog, SO zadužena za donošenje statuta, odluka i drugih opštinskih akata (za koje daje i autentično tumačenje), budžeta i završnog računa, planova i programa (poput ekonomskog, plana razvoja, urbanističkog plana, itd), odluka i drugih opštinih akata koji se odnose na različite oblasti (poput kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva, socijalne zaštite, turizma, itd), odluka koje se odnose na javne prihode, zaduživanje i na raspolaganje imovine opštine, osnivanje i upravljanje preduzećima i ustanovama komunalnih i drugih djelatnosti koje obavljaju poslove od interesa za opštinu, odluke i druge opšte akte u oblasti civilne zaštite, kao i brojne druge akte u različitim oblastima (za kompletnu listu pogledati ZOLS RS: čl. 30).

SO je također nadležna da bira i razrješava predsjednika i potpredsjednika SO, kao i zamjenika načelnika opštine, sekretara skupštine opštine, kao i članove stalnih i privremenih radnih tijela SO, te usvaja poslovnik kojim se regulira njen rad. Nadzorna funkcija SO odnosi se na razmatranje

---

151 U praksi su nadležnosti lokalnih vlasti upitne ili ograničene od strane viših nivoa vlasti, što su izvjestiteljima Kongresa tokom monitoring misije potvrdili ustavni sudovi oba entiteta. Sudovi su ukazali na to da općine i gradovi mogu koristiti mehanizme zaštite prava na lokalnu samoupravu, ali sama provedba određenih odluka Suda, posebno u FBiH, mnogo manje je izvjesna (ibid: 72).

godišnjeg izvještaja o radu načelnika općine, o kojem zauzima svoj stav. Također može pokrenuti inicijativu za opoziv načelnika, u skladu s relevantnim zakonom koji uređuje izbor načelnika. Osim toga, SO može raspisati i referendum (ibid: čl. 30).

U FBiH, prema članu 13 ZOPLS FBiH, OV između ostalog priprema i usvaja statut, usvaja budžet i izvještaj o izvršenju budžeta, donosi različite planove i programe, donosi propise o porezima i drugim izvorima lokalnih prihoda, odluke o upravljanju i raspolaganju imovinom općine, može osnovati preduzeća i ustanove za obavljanje poslova koji su od interesa za općinu, donosi odluke o zaduživanju, i mnoge brojne druge odluke (za detaljnu listu, pogledati član 13 zakona). Kao i u RS-u, OV bira i razrješava predsjedavajućeg OV i njegovog zamjenika i donosi svoj poslovnik. Također donosi odluke o raspisivanju referenduma, a kao i u RS-u, razmatra godišnje izvještaje o provođenju politike jedinice lokalne samouprave i o aktivnostima načelnika (ZOPLS FBiH: čl. 13).

Možemo reći da su vijećima, odnosno skupštinama, u oba entiteta date nadležnosti koje su u skladu s Preporukom 113 (2002) o odnosima između javnosti, lokalne skupštine i izvršne vlasti u lokalnoj demokratiji KLRV-a, budući da su vijećima i skupštinama dodijeljene nadležnosti odlučivanja o javnim pitanjima poput budžeta i poreske politike. Istovremeno, one obavljaju i nadzor rada izvršne vlasti na lokalnom nivou.

## 4.2. Procedure izbora vijećnika/odbornika

Kao što je prethodno navedeno, u BiH se lokalni izbori redovno održavaju od 1997. godine. Posljednji lokalni izbori, održani 2008. godine, protekli su u skladu s međunarodnim standardima (Evropska komisija 2008: 11), tako da su stvoreni uslovi za vršenje funkcija slobodno izabrane lokalne predstavničke vlasti.

Ako govorimo o samim procedurama izbora, u BiH je izbor vijećnika i odbornika na lokalnom nivou uređen Izbornim zakonom BiH (2001.). Entiteti su dužni svoje zakone i propise uskladiti s ovim zakonom (IZ BiH: čl. 20.11).<sup>152</sup> Prema Izbornom zakonu BiH,<sup>153</sup> "izbor članova svih organa vlasti vrši se na osnovu slobodnih izbora, općeg i jednakog biračkog prava direktno od birača tajnim glasanjem, osim ako ovim Zakonom nije drugačije određeno" (ibid: čl. 1.3).

---

152 RS također ima svoj Izborni zakon („Službeni glasnik RS”, br. 34/02, 35/03, 24/04, 19/05 i /11).

153 Izborni zakon obuhvata i pravila ponašanja u izbornoj kampanji, koja ovdje neće biti detaljno tretirana (ibid, čl. 7.1–7.4). Ovdje također ne ulazimo u posebne odredbe koje se odnose na izbor vijećnika Grada Mostara, odnosno na izbore u Brčko distriktu, a koje su sadržane u poglavljima 19, odnosno 13 Izbornog zakona.

Članovi predstavničkih organa ne mogu biti opozvani osim u slučajevima utvrđenim istim zakonom, a njihova prava i dužnosti počinju danom konstituiranja predstavničkih organa (ibid: čl. 1.3.a.1)<sup>154</sup>. Mandat traje četiri godine, i teče od dana objavljivanja rezultata izbora u Službenom glasniku BiH (ibid: čl. 1.3.a.2). Član 1.4.a reguliše biračko pravo građana BiH.

Prema članu 1.8.4. Izbornog zakona BiH "jedno lice može obavljati najviše jednu neposredno izabranu javnu dužnost ili najviše jednu neposredno i jednu posredno izabranu dužnost, osim ako ovim Zakonom nije drugačije regulisano. Nespojivo je istovremeno vršenje ovih funkcija sa vršenjem funkcija u izvršnim organima vlasti. Također je nespojivo istovremeno vršenje više od jedne funkcije u izvršnim organima vlasti" (ibid).

Važno je također spomenuti da mandat pripada izabranom nosiocu, a ne političkoj stranci, koaliciji ili listi nezavisnih kandidata koja je izabranog nosioca predložila na kandidatskoj listi (ibid: čl. 1.9.1). Istupanjem iz političke stranke, koalicije ili liste nezavisnih kandidata na čijoj je kandidatskoj listi bio, izabrani nosilac mandata postaje samostalni vijećnik, odnosno odbornik (ibid: čl. 1.9.2).

Sam postupak kandidovanja za izbore podrazumijeva da politička stranka koja želi ovjeriti svoje učešće na izborima Centralnoj izbornoj komisiji BiH mora podnijeti prijavu za učestvovanje u izborima koja, za izbore za OV/SO, odnosno načelnika općine, sadrži 100 potpisa za izbore u općini u kojoj broj birača upisanih u Centralni birački spisak na dan raspisivanja izbora nije bio veći od 10,000 birača, a 200 ukoliko je bio veći od 10,000 birača (ibid: čl. 4.4.5.5). Slične odredbe vrijede i za nezavisne kandidate, s tim da je neophodno prikupiti 100 potpisa birača upisanih u Centralni birački spisak za izbore za općinsko vijeće (ibid: čl. 4.8.5.). U slučaju da broj birača upisanih u Centralni birački spisak na dan raspisivanja izbora nije bio veći od 1000 birača, potrebno je prikupiti pet posto potpisa upisanih birača (ibid: čl. 4.4.5.6; čl. 4.8.6). Prema članu 4.5, političke stranke čiji član je nosilac mandata u istom organu za koji se podnosi prijava za ovjeru kandidature oslobođena je obaveze prikupljanja potpisa, a isto vrijedi kada se podnosi prijava za ovjeru kandidature za organ koji je na istom ili nižem nivou od organa u kojem član političke stranke već ima mandat (ibid: čl. 4.5.1 i 4.5.2). Za nezavisne kandidate vrijede gotovo identične odredbe (ibid: čl. 4.9).

Zakonom je propisano da svaka kandidatska lista mora uključiti kandidate muškog i ženskog spola, i da manje zastupljeni spol na listi mora biti raspoređen na način da je najmanje jedan takav kandidat među prvih dva kandidata, da su dva takva kandidata među prvih pet kandidata, i tri takva kandidata među prvih osam kandidata, itd. (ibid: čl. 4.19.4.).<sup>155</sup>

154 Što je regulirano članom 1.10 Izbornog zakona.

155 Također, broj kandidata manje zastupljenog spola treba biti najmanje jednak ukupnom



Kada govorimo o raspodjeli mandata za OV/SO (odnosno za gradska vijeća/skupštine), oni se dodjeljuju po sistemu proporcionalne zastupljenosti političkih stranaka, koalicija, listi nezavisnih kandidata, a u skladu s odredbama člana 13.5 Izbornog zakona. Sam broj članova OV/SO varira u zavisnosti od broja birača upisanih u Centralni biračkih spisak (za detalje, pogledati čl. 13.2).<sup>156</sup> Mandat vijeća jedinica lokalne samouprave traje četiri godine (ibid: čl. 13.11).

U pogledu gradskog vijeća ili skupštine, njegove članove biraju OV/SO koja grad sačinjavaju.<sup>157</sup> Drugim riječima, u gradovima koji u svom sastavu imaju više općina, poput Sarajeva, članove gradskog vijeća biraju općinska vijeća. Mandati za gradsko vijeće/skupštinu također se dodjeljuju kandidat-skim listama po sistemu proporcionalne zastupljenosti, kao što je utvrđeno u članu 13.5 (ibid: čl. 13.10.1., 2,3).<sup>158</sup> Prema zakonu, svako gradsko vijeće/skupština bira gradonačelnika, kao i predsjednika gradskog vijeća/skupštine, u skladu sa zakonom i statutom (ibid: čl. 13.10.3),<sup>159</sup> s tim da se to odnosi na gradove koji u svom sastavu imaju više općina,<sup>160</sup> a ne na gradove poput, na primjer, Banje Luke,<sup>161</sup> gdje su odbornici u skupštini i gradonačelnik direktno izabrani od strane građana.

Prema Izbornom zakonu, također se treba voditi računa o sastavu stanovništva općine/grada, a prilikom imenovanja službenika koji rukovode "organima uprave u općinskim, kantonalnim i gradskim izvršnim organima od općinskog načelnika ili predsjednika vlade kantona, odnosno prilikom

---

broju kandidata na listi podijeljenom s tri, zaokruženom na prvi viši cijeli broj (ibid).

156 Prema Izbornom zakonu RS-a (2002.), određen je broj odbornika skupštine općine/ grada, u odnosu na broj birača upisanih u Centralni izborni spisak (IZ RS: čl. 42.b).

157 Prema članu 13.12, izbor članova gradskog vijeća/skupštine vrši se u roku od 15 dana od dana konstituisanja OV/SO.

158 Izborni zakon RS-a, na primjer, u članu 50 određuje broj odbornika u gradsku skupštinu koji se bira iz SO u zavisnosti od broja odbornika same SO (IZ RS: čl. 50). Član 4.a. Ustava Kantona Sarajevo (izmijenjen Amandmanom II) određuje način formiranja Gradskog vijeća Grada Sarajevo (Ustav KS).

159 Izborni zakon RS-a propisuje proceduru izbora gradonačelnika u RS-u, kao i postupak opoziva koji odbornici, odnosno građani mogu pokrenuti (IZ RS: čl. 51;52).

160 Grad Mostar je poseban slučaj, tretiran Poglavljem 19 Izbornog zakona BiH. Vijećnici se, prema zakonu, biraju u gradskoj izbornoj jedinici i u izbornim jedinicama gradskog područja, bivšim gradskim općinama (IZ BiH: čl. 19.2, 1,3). Gradonačelnika bira vijeće (ibid: čl. 19.7). Zbog Odluke 9/09 Ustavnog suda BiH (2010.), prema kojoj su odredbe člana 19.2 (1,3) i člana 19.4 (2-8) koji se odnose na izbor vijećnika proglašene neustavnim, Centralna izborna komisija BiH odgodila je izbore za izbor vijećnika u gradsko vijeće Grada Mostara, koji se u drugim općinama i gradovima redovno održavaju 2012. godine (CIK 2012).

161 Kao i druge jedinice lokalne samouprave u RS-u koje su nedavno dobile status grada: Bijeljina, Dobo, Prijedor i Trebinje.



izbora općinskog ili izvršnog organa skupštine grada od skupštine općine ili skupštine grada" (ibid: čl. 13.13). Zakon o lokalnoj samoupravi RS-a također tretira pitanje etničke zastupljenosti: prema članu 3, na osnovu rezultata prema posljednjem popisu stanovništva, općine i gradovi obezbjeđuju, u skladu s ovim zakonom, „proporcionalnu zastupljenost konstitutivnih naroda i grupa Ostalih u organima jedinice lokalne samouprave, uključujući funkcionere jedinica lokalne samouprave koji se ne biraju direktno: zamjenika načelnika jedinice lokalne samouprave, predsjednika skupštine i potpredsjednika skupštine jedinice lokalne samouprave" (ZOLS RS: čl. 3). Istim članom je određeno da predsjednik SO i načelnik ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda i grupe Ostalih, osim ako jedan narod ima natpolovičnu većinu prema posljednjem popisu stanovništva. S druge strane, prema članu VI.3 Ustava FBiH, „općinski načelnik i predsjedavajući općinskog vijeća u općinama ili općinskim vijećima višenacionalnog sastava ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda, odnosno iz reda ostalih, izuzev u onim općinama u kojima jedan konstitutivni narod čini više od 80% stanovnika, prema posljednjem popisu stanovništva u Bosni i Hercegovini"<sup>162</sup> (Ustav FBiH). Ova odredba ponavlja se i u pojedinim kantonalnim ustavima, odnosno zakonima o lokalnoj samoupravi.

Izborni zakon poglavljem 13A također predviđa i rezervisana mjesta za predstavnike nacionalnih manjina u općinskim skupštinama i vijećima.<sup>163</sup> Tako pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zastupljenost u općinskom ili gradskom vijeću ili skupštini srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu prema posljednjem popisu (ibid: čl. 13.14.1). Broj pripadnika koji se biraju u OV/SO utvrđen je statutom općine ili grada, pri čemu se pripadnicima svih nacionalnih manjina koji u ukupnom broju stanovništva izborne jedinice, prema posljednjem popisu stanovništva, učestvuju s više od 3%, garantira najmanje jedno mjesto (ibid: čl. 13.14.2.). Za učešće za popunu garantiranih mjesta za pripadnike nacionalnih manjina u OV/SO mogu se prijaviti političke partije ili koalicije, registrovana udruženja ili drugi registrovani organizovani oblici djelovanja nacionalnih manjina, grupa od najmanje 40 građana s biračkim pravom koji uz prijavu za učešće dostavljaju i imena kandidata, odnosno nezavisni kandidati koje predloži udruženje, odnosno drugi registrovani organizovani oblik djelovanja nacionalnih manjina i grupa od najmanje 40 građana s biračkim pravom (ibid: čl. 13.14.3;

162 Član izmijenjen Amandmanom CIV na Ustav FBiH 2004. godine.

163 Prema Hodžić, odredba o rezervisanim mjestima uvedena je izmjenama i dopunama izbornog zakona 2001. godine, koje su usvojene 2004. godine. Ipak, budući da su izmjene stupile na snagu nakon isteka roka za prijavu kandidata za lokalne izbore 2004. godine, odredba te godine nije primijenjena u praksi. Odredbe koje se odnose na nacionalne manjine promijenjene su izmjenama i dopunama Izbornog zakona 2008. godine, kada su prvi put na lokalnim izborima i primijenjene u praksi (Hodžić 2011: 24).

4; 5). Predstavници nacionalnih manjina biraju se s posebne liste kandidata pripadnika nacionalnih manjina koja se nalazi na glasačkom listiću (ibid: čl. 13.14.8;9). Za predstavnika nacionalnih manjina izabran je kandidat koji dobije najveći broj glasova na posebnoj listi (ibid: čl. 13.14.12).

U BiH su 32 općine uvele rezervirana mjesta za nacionalne manjine; iako u mnogima od njih manjine ne čine 3% stanovništva, one su odlučile iskoristiti svoje diskreciono pravo i osigurati jedno ili, u nekim slučajevima, dva rezervirana mjesta za predstavnike manjina u lokalnim predstavničkim tijelima (Hodžić 2011: 25).

### 4.3. Odlučivanje, mehanizmi i procesi rada u OV/ SO

U RS-u je rad i odlučivanje skupštine opštine donekle regulisano Zakonom o lokalnoj samoupravi (2006.). U FBiH to nije slučaj u Zakonu o principima lokalne samouprave (2004.), ali se ova pitanja u određenoj mjeri spominju u pojedinim kantonalnim zakonima o lokalnoj samoupravi. Nadalje, ove procedure regulisane su općinskim poslovnicima vijeća/skupštine.<sup>164</sup> Budući da nije bilo moguće analizirati poslovnike svih jedinica lokalne samouprave u BiH, ovdje smo se ograničili na analizu modela poslovnika skupštine opštine u RS-u, kao i modela poslovnika vijeća općine u FBiH (u daljem tekstu: modeli poslovnika – MP).<sup>165</sup> Neophodno je napomenuti da se radi o modelima dokumenata koji ne moraju nužno potpuno korespondirati sa usvojenim poslovnicima OV/SO u općinama u BiH, ali jesu u određenoj mjeri poslužili kao osnova za usvojene poslovnike u OV/SO te se stoga mogu smatrati relevantnim za potrebe ove analize.

---

164 Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi RS-a, poslovníkom SO uređuje se način rada SO, sazivanje, utvrđivanje dnevnog reda i odlučivanje, kao i druga pitanja značajna za rad SO i njenih radnih tijela (ZOLS RS: čl. 37). Kako se navodi u jednoj publikaciji Saveza općina i gradova FBiH, „parlamentarne procedure u normativnom smislu propisane su jedino poslovnicima. Parlamentarne procedure parlamenti (...skupštine kantona, gradska i općinska vijeća odnosno skupštine opština) detaljno i precizno propisuju svojim internim aktima – poslovnicima. Poslovník kao normativni akt ne podliježe nikakvoj kontroli bilo koje vanparlamentarne institucije/sudova, organa uprave“ (SOG FBiH 2009: 25).

165 Model Poslovnika SO u RS-u (2005.) je zvanični model Saveza opština i gradova Republike Srpske koji je, prema ovom dokumentu, sačinila pravna kancelarija Saveza u namjeri da općinama i gradovima olakša izradu ovih akata; drugim riječima, općine i gradovi dokument mogu koristiti pri izradi poslovnika skupština. U obrazloženju se navodi da općine i gradovi mogu drugačije riješiti određene stvari, npr. broj i vrstu komisija odnosno radnih tijela SO, mogu odlučiti da li će načelnik biti dio Kolegija ili ne, itd. (Model poslovnika RS). U slučaju FBiH, radi se o nezvaničnom dokumentu koji je pripremio OSCE BiH, a čija namjena je da pomogne općinama kao primjer pri izradi poslovnika općinskih vijeća.

### 4.3.1 Konstituisanje i organizacija OV/ SO

U entitetskim i kantonalnim zakonima o lokalnoj samoupravi propisuje se funkcija predsjednika i njegovog potpredsjednika (u RS-u) odnosno predsjedavajućeg i njegovog zamjenika (u FBiH). Predsjednik OV/SO saziva sjednice i predsjedava njima. Potpredsjednik ili zamjenik zamjenjuje predsjednika u slučaju njegove odsutnosti ili spriječenosti.<sup>166</sup> U RS-u, predsjednik i potpredsjednik SO prema zakonu imaju status funkcionera općine (ZOLS RS: čl. 38)<sup>167</sup>. Prema modelima poslovnika, poslovnici OV/SO bi trebali preciznije definirati prava i dužnosti za ove dvije funkcije,<sup>168</sup> kao i proceduru konstituisanja nove skupštine/vijeća, koju saziva predsjednik OV/SO iz prethodnog saziva.<sup>169</sup>

Zakoni također predviđaju i postojanje sekretara OV/SO (pogledati, na primjer, ZOLS KS: čl.24; ZOLS RS: čl. 34), a koji rukovodi stručnom službom (ZOLS RS : čl. 34). Prema modelima poslovnika, poslovnici OV/SO dalje propisuju da sekretar treba da obezbijedi uslove za vršenje funkcije odbornika i vijećnika, ali i prima inicijative/prijedloge koji su upućeni OV/SO i daje ih na dalju obradu nadležnim organima i službama, vrši pravno-tehničku obradu akata koji su osvojeni od strane OV/SO, odgovoran je za pravovremeno objavljivanje propisa i akata OV/SO, itd. (MP FBiH: čl. 176; MP RS: čl. 27).

OV/SO prema zakonima o lokalnoj samoupravi može utemeljiti različita radna tijela (poput savjeta, komisija, odbora, itd), a njihov sastav, broj članova, djelokrug i način rada utvrđuje se poslovníkom ili odlukom o uspostavljanju tog radnog tijela.<sup>170</sup> Svrha ovih tijela jeste da razmatraju pitanja iz nadležnosti OV/SO, da predlažu i razmatraju akte, te da i proučavaju i razmatraju druga pitanja (MP RS: čl. 34, čl. 36; MP FBiH: čl. 32).

Unutar OV/SO, također se obrazuju klubovi odbornika/vijećnika političkih stranaka, koalicija, odnosno nezavisnih odbornika/vijećnika. Tri ili više odbornika u RS-u odnosno dva ili više vijećnika u FBiH mogu oformiti klub (MP RS: čl. 23–25; MP FBiH: čl. 22–24).

Ako pogledamo modele poslovnika, još jedno značajno tijelo jeste kolegij OV/SO, kojeg čine predsjedavajući i njegov zamjenik/potpredsjednik, predsjednici klubova vijećnika/odbornika OV/SO, sekretar OV/SO, a opcionalno i lokalni načelnik (MP FBiH: čl. 28; MP RS: čl. 31). Kolegij se osniva

166 Pogledati ZOPLS RS: čl. 33; ZOLS PK: čl. 22; ZOLS USK: čl. 20. 3 i 4; ZOLS KS: čl. 24.

167 Zakonom o statusu opštinskih funkcionera u RS-u detaljnije se uređuju prava općinskih funkcionera u ovom entitetu (ZOLS RS: čl. 39).

168 Pogledati MP RS: čl. 21 i 22; MP FBiH: čl. 25, 26 i 27.

169 Pogledati čl. 6. MP RS; čl. 15 MP FBiH.

170 Pogledati ZOLS PK: čl. 24; ZOLS K10: čl. 19; ZOLS KS: čl. 26 i 29; ZOLS RS: čl. 36.

u cilju unapređenja efikasnosti i usklađivanja rada OV/SO (MP RS: čl. 30; MP FBiH: čl. 28).<sup>171</sup>

Funkcija kolegija posebno je značajna ako imamo u vidu da se na ovaj način potencijalno mogu izbjeći nesuglasice između zakonodavne i izvršne vlasti na lokalnom nivou, u skladu s preporukom Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, ali i unutar same zakonodavne vlasti na lokalnom nivou odnosno između zastupljenih političkih opcija.

### 4.3.2. Način rada OV/SO

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi RS-a, SO o pitanjima iz svoje nadležnosti odlučuje većinom glasova odbornika, osim kada je drugačije propisano zakonom ili općinskim statutom (ZOLS RS: čl. 32). U Zakonu o principima lokalne samouprave FBiH navodi se da vijeće dvotrećinskom većinom glasova usvaja statut općine (ZOPLS FBiH: čl. 13), a prema članu 18, ono većinom od ukupnog broja vijećnika usvaja budžet općine (ibid). U pojedinim kantonalnim zakonima također se navodi da se statut donosi dvotrećinskom većinom, a vijeće donosi odluke većinom glasova izabranih vijećnika (pogledati npr. ZOLS K10: čl. 18; ZOLS KS: čl. 25<sup>172</sup>; ZOLS PK: čl. 23). Kantonalni zakoni uglavnom ističu da će se način odlučivanja o drugim pitanjima urediti statutom ili poslovníkom.

### 4.3.3. Akti OV/SO

U RS-u, SO donosi statut, poslovník, odluke, zaključke, preporuke i rezolucije (ZOLS RS: čl. 72). Odluke i drugi opći akti općine objavljuju se u službenom glasilu općine, a pojedinačni akti organa općine objavljuju se u službenom glasilu u skladu sa statutom (ibid: čl. 75). Kantonalni zakoni manje su ili više detaljni u pogledu akata koji se donose. Na primjer, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi USK-a, OV donosi propise, opće i pojedinačne akte, preporuke, smjernice, naredbe, deklaracije i rezolucije. Propisi

---

171 Prema Modelu poslovníka RS, kolegij ima slijedeće nadležnosti: "utvrđuje prijedlog plana rada Skupštine i radnih tijela Skupštine; osigurava realizovanje prava i dužnosti odbornika u obavljanju njihove funkcije i uloge; obezbjeđuje saradnju sa klubovima odbornika i između njih; koordinira rad radnih tijela Skupštine i saradnju Skupštine i njenih radnih tijela; obezbjeđuje saradnju Skupštine i načelnika opštine, prati izvršavanje zaključaka i odluka Skupštine i izvršenje programa Skupštine; rukovodi i koordinira aktivnostima u pripremi sjednica Skupštine i u pripremi dnevnog reda sjednica Skupštine i utvrđuje prijedlog dnevnog reda za sjednice Skupštine" (ibid: čl. 31; Model poslovníka FBiH ima slične odredbe – čl. 29).

172 S tim da se u slučaju ova dva kantonalna zakona, koji nisu usklađeni s relevantnim FBiH zakonom, budžet i završni račun donose dvotrećinskom većinom glasova izabranih vijećnika (ZOLS K10: čl. 18; ZOLS KS: čl. 25).

OV-a su statut, budžet, završni račun, odluke, pravila, pravilnici i poslovnik vijeća, a akti su odluke, rješenja, zaključci, naredbe i drugi akti. Prema ovom zakonu, propisi i opći akti objavljuju se u službenom glasniku općine (ZOLS USK-a: čl. 74. 1–4). Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi KS, OV donosi odluke, druge propise i opće akte i daje tumačenja donesenih akata i propisa (ZOLS KS: čl. 25).

Zakon u RS-u također predviđa da prijedlog za donošenje akta koji je u nadležnosti SO mogu podnijeti (grado)načelnik, svaki odbornik, radna tijela skupštine i 10% birača ili 1000 birača s područja općine (ZOLS RS: čl. 73).<sup>173</sup> Za donošenje, izmjene ili dopune statuta, neophodna je najmanje jedna trećina odbornika SO, kao i 20% ili 1500 birača općine (ibid: čl. 74).

Postupak samog donošenja općih akata OV/SO definiše se poslovnikom. Prema modelu poslovnika, taj postupak bi trebalo da se pokreće na inicijativu ovlaštenog predlagača, a inicijativa mora biti obrazložena i sadržavati pravni osnov za donošenje akta, ukoliko je on poznat predlagaču (MP RS: čl. 115; MP FBiH: čl. 109). Ova inicijativa upućuje se predsjedniku/predsjedavajućem OV/SO i načelniku, koji je dužan razmotriti i inicijativu i OV/SO obavijestiti o svom stavu (ibid: čl. 116; ibid: čl. 112). Inicijative, prema modelu poslovnika RS, mogu podnositi odbornici, radna tijela SO, načelnik, općinska administrativna služba, organi mjesne zajednice, javna preduzeća i druga pravna lica, kao i građani i njihova udruženja u RS-u (MP RS: čl. 117), a prema modelu poslovnika FBiH, vijećnici, klubovi vijećnika, radna tijela OV, odnosno općinski načelnik (MP FBiH: čl. 113).<sup>174</sup>

#### 4.4. Prava i dužnosti odbornika/vijećnika

U skladu s modelima poslovnika, poslovници OV/SO preciznije treba da definišu brojna prava i obaveze vijećnika/odbornika u ostvarivanju svojih funkcija unutar OV/SO. Prava i dužnosti nabrojana su zajedno. Između ostalog, odnose se na prisustvovanje sjednicama OV/SO i radnim tijelima čiji su članovi (s pravom odlučivanja) odnosno nisu (bez prava odlučivanja), na podnošenje nacrti i prijedloge propisa i akata iz nadležnosti OV/SO, na pokretanje rasprave o sprovođenju politike OV/SO, davanje inicijative za razmatranje i rješavanje određenih pitanja u nadležnosti OV/SO, postavljanje

173 Prema članu 73, inicijativu za donošenje akata koji je u nadležnosti skupštine ili načelnika mogu pokrenuti građani i udruženja građana, a u skladu s postupkom predviđenim statutom općine (ZOLS RS 2004).

174 Modeli poslovnika detaljnije opisuju dalji postupak djelovanja OV/SO prema inicijativi, između ostalog i postupak podnošenja nacrti i prijedloga opšteg akta, postupak javne rasprave (o čijem sazivanju OV/SO odlučuje), postupak usvajanja prijedloga opšteg akta, donošenje amandmana, vršenje hitnog postupka usvajanja akata, davanje autentičnog tumačenja, itd.

pitanja o radu načelnika/uprave u pogledu izvršavanja zakona, drugih propisa i akata OV/SO, te rad institucija koje imaju javne ovlasti; na predlaganje rasprave o pitanjima koja se odnose na rad OV/SO i radnih tijela, načelnika i uprave, institucija s javnim ovlaštenjima, na obavještanje građana, organizacija građana i zajednice o pitanjima o kojima se u OV/SO odlučuje, itd. (MP FBiH: čl. 7; MP RS: čl. 13). Model poslovnika u RS-u također precizira način ulaganja amandmana na prijedloge.<sup>175</sup> Odbornici odnosno vijećnici također imaju pravo tražiti pomoć stručne službe ili administrativne službe da im obezbijede ili prezentuju potrebne informacije i stručnu pomoć (MP RS: čl. 15; MP FBiH: čl. 8).

U kontekstu člana 7 EPLS neophodno je spomenuti da nekoliko kantonalnih zakona o lokalnoj samoupravi propisuje da vijećnici imaju pravo na naknadu za rad u vijeću (neki također spominju i naknadu troškova, odnosno naknadu izgubljene zarade, odnosno pravo na socijalno osiguranje)<sup>176</sup>. Pravo na naknadu također se spominje i u modelima poslovnika (MP RS: čl. 19; MP FBiH: čl. 10).

#### 4.5. Nadzorna funkcija Vijeća/Skupštine općine

Odnos OV/SO i načelnika možda je najočigledniji ako pogledamo načelnikove nadležnosti; između ostalog, on predlaže statut, odluke i druge opće akte. Također izrađuje i podnosi skupštini/vijeću nacrt budžeta, ekonomskih i razvojnih planova, investicionih programa, prostornih i urbanističkih planova, itd. Načelnik sprovodi politiku općine u skladu s aktima OV/SO, izvršava budžet i osigurava da odluke i drugi akti OV/SO budu primijenjeni. Načelnik izvršava zakone i propise viših nivoa vlasti. Načelnik podnosi OV/SO izvještaj o radu i radu administrativne službe u RS-u, a u FBiH o ostvarivanju politike općine i o svojim aktivnostima. U zakonu RS se također navodi i da načelnik obavještava SO o svim pitanjima koja su u nadležnosti općine, kao i o njenim pravima i obavezama (ZOLS RS: čl. 43; ZOPLS FBiH: čl. 15). Kao što je prethodno utvrđeno, SO u RS-u na prijedlog načelnika bira i imenuje načelnike odjeljenja administrativne službe općine na vrijeme trajanja svog mandata, a načelnici odjeljenja za svoj rad odgovaraju načelniku općine (ZOLS RS: čl. 35).

U zakonu FBiH su odnosi OV i načelnika definirani posebnim poglavljem. Prema članu 16, izvršna i predstavnička vlast ima „pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcioniranje jedinica lokalne samouprave“ (ZOPLS FBiH: čl. 16). Poglavlje

---

<sup>175</sup> Prema modelima poslovnika, OV/SO detaljnije reguliše prava, obaveze i odgovornosti vijećnika/odbornika kodeksom ponašanja (MP FBiH: čl. 7; MP RS: čl. 13).

<sup>176</sup> Pogledati, na primjer, ZOLS USK: čl. 23; ZOLS K10: čl. 20; ZOLS KS: čl. 27.



zapravo detaljno definira proces blagovremenog donošenja budžeta općine kao osnovne javne politike lokalne samouprave (za više detalja, pogledati *ibid*: čl. 17–21). U okviru njega definirana je procedura arbitraže u slučaju da načelnik, vijeće ili jedna trećina vijećnika smatraju da usvojeni budžet u određenoj poziciji može ugroziti funkcionisanje općine (*ibid*: čl. 19). Također, propisan je postupak u slučaju da OV, odnosno načelnik, određenu odluku ili akt onog drugog organa smatra neustavnim, nezakonitim, odnosno odluku ili akt smatra štetnim po jedinicu lokalne samouprave (*ibid*: čl. 20–21). Načelnik je dužan „redovno informirati vijeće o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave, odgovarati na zastupnička pitanja i inicijative, na način i u rokovima utvrđenim statutom“ (*ibid*: čl. 22). OV je, s druge strane, dužno prijedlog odluke, odnosno informaciju koju podnese načelnik, razmotriti i o tome se izjasniti u statutom predviđenim rokovima (*ibid*: čl. 23).

S druge strane, u RS-u SO od nadležnog ministarstva može tražiti da kontroliše zakonitost akata koje je donio načelnik, a načelnik također može od nadležnog ministarstva tražiti isto u odnosu na zakonitosti akata SO (ZOLS RS: čl. 85), što je detaljnije regulisano ovim zakonom.

Pored toga, zakon u RS-u predviđa da SO može obrazovati nadzorni odbor, stalno radno tijelo SO koje kontroliše javnu potrošnju u općini i nadzire upravljanje i raspolaganje imovinom općine (ZOLS RS: čl. 50); ovo tijelo svoje izvještaje, preporuke i prijedloge podnosi organima općine, koji ih razmatraju i preduzimaju mjere u okviru svojih nadležnosti (*ibid*: čl. 51). Načelnik i SO treba da obezbijede da ovaj odbor može pristupiti svim administrativnim aktima i dokumentima koji odboru mogu poslužiti u vršenju funkcije (*ibid*, čl. 54). S druge strane, prema zakonu FBiH, upravni nadzor nad radom organa općine u vršenju sopstvenih nadležnosti uređuje se općinskim statutom, „na način da se ojača uloga nezavisnih tijela, te unutrašnji mehanizmi nadzora, posebno u oblastima finansija i upravljanja“ (ZOPLS FBiH: čl. 48).

Zakon o lokalnoj samoupravi u RS-u također spominje mogućnost razrješenja prije isteka mandata i opoziv načelnika, koji se treba provoditi u skladu sa Izbornim zakonom (ZOLS RS: čl. 42). Prema Izbornom zakonu RS-a, odnosno njegovim izmjenama i dopunama iz 2011. godine, mandat načelnika može prestati s opozivom, a postupak opoziva načelnika može se pokrenuti iz sljedećih razloga: ako načelnik ne obezbijedi izvršavanje zakona, drugih propisa i općih akata, ako ne obezbijedi sprovođenje strateških dokumenata koji su od značaja za RS, ako ne sprovodi odluke SO i strateške razvojne dokumente općine, ako usljed donošenja ili propuštanja donošenja akata iz svoje nadležnosti za općinu nastupi materijalna šteta, ako ne podnese SO izvještaj o radu, odnosno ako ne predloži budžet u roku koji je predviđen zakonom (IZ RS: čl. 45.1–6). Inicijativu za opoziv, koja mora biti

obrazložena, a koju je SO dužna staviti na dnevni red, mogu podnijeti jedna trećina odbornika ili 10% birača upisanih u birački spisak općine. Odluku o pokretanju opoziva načelnika SO donosi većinom glasova ukupnog broja odbornika (ibid: čl. 45).

Zakon detaljno reguliše i postupak opoziva (za više detalja, pogledati čl. 45.a–45.g), a opoziv je uspješan ako se za njega izjasni natpolovična većina od broja birača koji su izašli na glasanje. Također, neophodno je spomenuti da ako načelnik ne bude opozvan, postupak ponovnog opoziva ne može se pokrenuti prije isteka roka od godinu dana od dana izjašnjavanja birača o njegovom opozivu, što se čini kao racionalno rješenje, budući da postupak opoziva košta i da se na ovaj način također uvažava stav građana (ibid: čl. 45.a). U slučaju prestanka mandata načelnika, Centralna izborna komisija BiH donosi odluku o raspisivanju prijevremenih izbora za načelnika (ibid: čl. 46).

Opoziv načelnika u FBiH reguliran je posebnim Zakonom o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u FBiH (2008.). Odredbe su slične onima u Izbornom zakonu RS-a. Inicijativu s obrazloženjem za pokretanje postupka opoziva načelnika može pokrenuti OV putem jedne trećine vijećnika, odnosno 10% registrovanih birača na području općine. OV je dužno sve inicijative za pokretanje opoziva staviti na dnevni red naredne sjednice OV (Zakon o izboru FBiH: čl. 6). Odluka o pokretanju opoziva načelnika donosi se u OV većinom glasova ukupnog broja vijećnika. U slučaju da je inicijativa prihvaćena, OV donosi odluku o pokretanju postupka opoziva u roku od 30 dana. U postupku građani odlučuju direktnim tajnim glasanjem, kao i u RS-u, a mandat načelnika prestaje ako natpolovična većina građana koji su glasali donese odluku o njegovom opozivu. Ova odluka obvezujuća je za OV i načelnika (ibid).<sup>177</sup>

Prema istraživanju Centra civilnih inicijativa (CCI) iz 2009. godine, koje je provedeno u općinama u oba entiteta u kojima je sproveden postupak opoziva načelnika, ovaj proces dominantno se veže za političke razloge i odnose različitih partija unutar OV/SO, a manje je povezan s razlozima poput lošeg menadžmenta ili nedostatka efikasnosti. Također, ovaj proces nedovoljno je transparentan, budući da ne postoje jasni javni indikatori za njegovo pokretanje. Istraživanje je također utvrdilo da se funkcionalnost lokalne samouprave – kako izvršnog tako i predstavničkog organa vlasti – tokom procesa opoziva značajno smanjuje, budući da se pažnja usmjerava na proces opoziva. Zaključuje se da odgovornost za trošenje resursa i za zastoje u

---

177 Nakon što je uveden direktan izbor načelnika, Amandmanom LXXX na Ustav Tuzlanskog kantona također je određeno da općinsko vijeće odlučuje o pokretanju postupka opoziva načelnika (Ustav TK, čl. 77); prije direktnog izbora je u većini kantonalnih ustava u FBiH bilo određeno da vijeće imenuje i smjenjuje načelnika. Slično tome, prema Ustavu Posavskog kantona (Amandman IX), općinskim statutom utvrđuje se postupak opoziva općinskog načelnika, a u skladu s relevantnim zakonom u FBiH (Ustav PK, čl. 65).



radu jedinice lokalne samouprave izostaje, što treba biti adresirano prema odbornicima i vijećnicima (CCI BiH 2009: 4).

Izvještaj CCI-a daje niz preporuka o promjeni zakonskog okvira koja bi dovela do efektivnijeg procesa opoziva. Između ostalog, autori preporučuju da se ova oblast treba dodatno urediti na način da se referendum za opoziv ne može provoditi 12 mjeseci nakon što je održan, tamo gdje su građani glasali za ostanak načelnika na poziciji (ibid: 6). Slična odredba je od 2011. godine predviđena Izbornim zakonom RS-a, a zakonom je također predviđeno obrazloženje postupka opoziva.

Jedna od preporuka je također da se uvede institut vanrednih lokalnih izbora u slučaju kada lokalna samouprava ne funkcioniše iz razloga poput neusvajanja budžeta ili konstituisanja vlasti nakon izbora, a najkasnije do isteka trajanja dvije odluke o privremenom finansiranju; građani bi, prema preporuci izvještaja također trebali moći inicirati vanredne izbore. Nadalje, može se propisati i obustavljanje isplate ličnih prihoda odbornicima/vijećnicima, odnosno načelniku, do donošenja ključnih dokumenata. Autori smatraju da su takve mjere neophodne budući da u BiH postoje brojni slučajevi nefunkcionisanja lokalnih vlasti: "(pre)često se mijenjaju skupštinske većine, smjenjuju ili imenuju ključni ljudi lokalnih administracija (šefovi odjeljenja, direktori lokalnih javnih ustanova, stalno se traže, a rijetko se sprovode tumačenja ministarstva za lokalnu samoupravu, itd.) što za posljedicu ima neusvajanje budžeta, planova rada i drugih ključnih dokumenata za čije su postojanje odgovorni upravo i odbornici i načelnik" (ibid: 6).

Istraživanja poput ovoga ukazuju na to da se nadzor izvršne vlasti od strane predstavničke na lokalnom nivou u praksi možda i ne odvija kako bi se istinski zaštitili interesi lokalnog stanovništva.

## 4.6. JAVNOST RADA OV/ SO, KOMUNIKACIJA S GRAĐANIMA I NEPOSREDNO UČEŠĆE GRAĐANA

Transparentnost, odnosno javnost rada općinskih organa, utvrđena je entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi. Ovim zakonima također su predviđeni i oblici neposrednog učešća građana na lokalnom nivou.<sup>178</sup> U FBiH, „jedinica lokalne samouprave dužna je, na način utvrđen ovim Zakonom, kao i preduzimanjem drugih mjera i aktivnosti, osigurati, razvijati i jačati javnost rada kao preduvjet efektivnog političkog nadzora i garancije da će organi jedinice lokalne samouprave provoditi svoje dužnosti u interesu lokalne zajednice“ (ZOPLS FBiH: čl. 39).

Prema ZOLS RS, općinski organi „obezbjeduju javnost rada redovnim davanjem informacija sredstvima javnog informisanja, redovnim održavanjem konferencija za štampu, redovnim objavljivanjem podataka o broju zaposlenih u administrativnoj službi po kategoriji osoblja, obezbjeđivanjem uslova za neometano informisanje javnosti o izvršavanju poslova iz svoje nadležnosti, i o svim promjenama organizacije, djelokruga poslova, rasporeda radnog vremena i drugim promjenama u organizaciji i radu administrativne službe“ (ibid: čl. 76). Objavljivanje određenih izvještaja može biti uskraćeno samo ako je propisano zakonom, o čemu odlučuje SO (ibid).

Organi općine – načelnik i OV/SO – također su dužni javnosti podnijeti godišnje izvještaje u kojima se postignuti rezultati poredi s planiranim programskim ciljevima (ZOLS RS: čl. 76; ZOPLS FBiH: čl. 40). U zakonu u RS-u, također se navodi da predsjednik SO, između ostalog, redovno organizuje konferencije za štampu o pitanjima izvršavanja poslova iz svoje nadležnosti (ZOLS RS: čl. 78). Organi općine također trebaju svoj „rad i poslovanje urediti na način da fizička i pravna lica mogu na jednostavan i efikasan način ostvarivati svoja Ustavom zagarantovana prava i zakonom zaštićene interese, te ispunjavati svoje dužnosti“ (ibid: čl. 79).

Neophodno je napomenuti da su u BiH na državnom i na entitetskim nivoima također usvojeni zakoni o slobodi pristupa informacijama, na osnovu kojih su i jedinice lokalne samouprave dužne djelovati u skladu sa

---

178 Prema Zakonu u RS-u, to su referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, šeme prijedloga, „sati građana“ u SO i drugi oblici koji nisu zakonom zabranjeni (ZOLS RS: čl. 99). Prema zakonu u FBiH, to su referendum, mjesni zbor građana i drugi oblici neposrednog izjašnjavanja, s tim da svoje prijedloge građani mogu podnositi putem građanske inicijative, udruženja građana, nevladinih organizacija, kao i na drugi način, u skladu sa statutom (ZOPLS FBiH: čl. 43). Postupci učešća građana detaljnije se regulišu općinskim statutom. U posebnim poglavljima, također su zakonom uređena pitanja mjesne samouprave (za detalje, pogledati ZOLS RS: čl. 106–109; ZOPLS FBiH: čl. 24–32), koje obrazuje OV/SO (ZOLS RS: čl. 107; ZOPLS FBiH: čl. 24).

zahtjevima za pristup informacijama i pružiti tražene informacije. To je u skladu s Preporukom 113(2002) KLRV-a koja ističe pravo građana da pristupe administrativnim dokumentima. Prema nedavno objavljenom istraživanju, jedinice lokalne samouprave u BiH uglavnom postupaju u skladu s ovim zakonima: 80,14% općina u BiH je odgovorilo na zahtjev pristupu izvještajima o izvršenju budžeta općina koji je općinama upućen u okviru istraživanja (Jusić 2011: 47).

Zakon u RS-u precizira da su sjednice SO, ali i njenih komisija, odbora i savjeta javne, ako zakon drugačije ne predviđa. Sjednicama OV/SO mogu prisustvovati građani, na način i pod uslovima koje detaljnije propisuje poslovnik skupštine (ZOLS RS: čl. 81; ZOPLS FBiH čl. 40). Nadalje, zakon FBiH precizira da će Vijeće statutom regulisati javnost rada „pravovremenim, istinskim, potpunim i objektivnim informiranjem javnosti o svom radu“ (ibid: čl. 40). Kao što je prethodno navedeno, javnost sjednica vijeća spominje se i u kantonalnim ustavima, odnosno zakonima o lokalnoj samoupravi.

Zakonima koji uređuju pitanja lokalne samouprave zapravo je predviđeno da pored posrednog učešća, građani imaju pravo i na neposredno učešće, što je u skladu sa spomenutom Preporukom 113 (2002) KLRV-a, koja predviđa niz mogućnosti učešća i interakcije građana s lokalnim predstavničkim tijelom, a također referira i na mehanizme direktne demokratije.

Zakon u RS-u, između ostalog, utvrđuje da predsjednik SO, pored načelnika, predsjednika savjeta mjesne zajednice, građana (pismenim zahtjevom predsjedniku savjeta MZ), i svakog odbornika na području mjesne zajednice na kojoj ima prebivalište, može sazvati zbor građana, a ova procedura detaljnije je uređena posebnom odlukom (ZOLS RS: čl. 102). Odnos između građana i SO također je utvrđen i kroz postupak podnošenja inicijative. Građani mogu pokrenuti inicijativu za donošenje ili promjenu općinskog statuta, donošenje ili promjenu akta kojim se uređuje određeno pitanje iz samostalnog djelokruga općine, kao i za raspisivanje referenduma. U roku predviđenim zakonom, SO je dužna da o pitanju za koje se inicijativa donosi obavi raspravu i građanima dostavi obrazložen odgovor (ibid: čl. 103). Vrlo slične su odredbe u zakonu FBiH, s tim da nije preciziran rok za raspravu OV-a o inicijativi građana (ZOPLS FBiH: čl. 45). Zakon također detaljnije uređuje uslove za pokretanje inicijative poput broja potpisa (ibid: čl. 104).<sup>179</sup>

Zakon o lokalnoj samoupravi RS-a također eksplicitno navodi da organi općine „obezbjeduju javnu raspravu o nacrtu statuta, nacrtu odluka o budžetu i o drugim aktima utvrđenim zakonom i statutom“ (ibid: čl. 104), što u zakonu FBiH nije slučaj. Ipak, u zakonu FBiH određeno je da će organi MZ biti obavezno konsultovani o pitanjima o kojima OV odlučuje

179 Zakoni također referiraju i na postupak referenduma, iako se procedura pokretanja referenduma ne obrazlaže detaljno (u RS-u ona je propisana posebnim zakonom).

dvotrećinskom većinom i u postupku donošenja planova općine, kao i o drugim pitanjima o kojima je zatražena konsultacija od OV ili načelnika općine (ZOPLS FBiH: čl. 29).<sup>180</sup>

Načelnik (a u FBiH i OV) također može odlučiti da u postupku pripreme i donošenja određenog općeg akta njegov tekst objavi putem sredstava javnog informisanja u svim fazama postupka, kao i da odredi rok za davanje pismenih primjedbi na tekst ovog akta (ZOLS RS: čl. 78; ZOPLS FBiH: čl. 42).

Građani također imaju mogućnost podnošenja prigovora i pritužbi na rad organa općine, te nepravilan odnos službenika administrativne službe kada im se obraćaju da bi ostvarili svoja prava i interese. U RS-u, nakon podnesenog prigovora ili pritužbi, načelnik je dužan dati odgovor u zakonom predviđenom roku, a prigovore i pritužbe na rad načelnika razmatra SO i o njima treba da zauzme stav (ZOLS RS: čl. 80). S druge strane, u FBiH, na podnesene pritužbe i podneske organi općine dužni su dati odgovor u zakonom predviđenom roku (ZOPLS FBiH: čl. 46).

Mišić-Mihajlović i Jusić smatraju da postojeći zakoni definiraju vrlo mali broj opcija za učešće građana, ali da nisu restriktivni. „...može se reći da jedinice lokalne samouprave imaju visok stepen autonomije u primjeni različitih oblika građanskog učešća, ali one tu autonomiju nedovoljno koriste“ (Mišić-Mihajlović i Jusić 2010: 198). Autorice ukazuju na to da je vrlo mali broj općina donio operativne dokumente koji bi dalje propisali i regulisali ovu oblast (ibid: 198–199; 203). Istraživanja o učešću građana u procesima donošenja odluka koje sprovodi CCI ukazuju na to da je učešće građana u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou u BiH iz godine u godinu vrlo nisko (za detalje, pogledati CCI BiH 2011).

#### 4.7. Odnos s višim nivoom vlasti

Odnos s višim nivoima vlasti u principu je zakonima o lokalnoj samoupravi utvrđen u odredbama o upravnom nadzoru nad radom općine (pogledati ZOLS RS: čl. 83–91; ZOPLS FBiH: čl. 47–49). U RS-u su procedure administrativnog nadzora detaljnije uređene nego u FBiH, sa snažnijom ulogom entitetskog nivoa u RS-u u vršenju nadzora, posebno Ministarstva uprave i lokalne samouprave RS-a. U FBiH upravni nadzor vrše nadležni federalni i kantonalni organi u okviru područja svoje nadležnosti (ZOPLS FBiH: čl. 47). Nadzor nad primjenom zakona vrše Federalno ministarstvo pravde i Federalno ministarstvo finansija u okviru svojih nadležnosti (ibid: čl. 57).

U RS-u je predviđeno da se nadzor nad izvršenjem poslova iz samostalnog djelokruga općine ograničava na zakonitost preduzetih radnji, a nadzor

<sup>180</sup> Postupak pokretanja javne rasprave o prijedlogu općeg akta o kojem odlučuje OV/SO detaljnije je opisan u modelima poslovnika (MP RS: čl. 121–124; MP FBiH: čl. 115–119).

u odnosu na zakonitost i ekspeditivnost donesenih odluka može se izvršavati u odnosu na zadatke čija je realizacija prenesena na organe općine; slične odredbe sadržane su i u zakonu FBiH (ZOLS RS: čl. 83; ZOPLS FBiH: čl. 47).

Prema zakonu u RS-u, između ostalog, predmet nadzora zakonitosti mogu biti opći akti koje donosi SO, kao i druge odluke navedene u zakonu (ibid: čl. 84.a). Procedure nadzora i postupka u slučaju da je utvrđena nezakonitost odnosno neekspeditivnost akata, uređene su zakonom, kao i procedure zaštite prava na lokalnu samoupravu. Pravno ili fizičko lice može tražiti da Ministarstvo obavi nadzor nad zakonitošću određenog akta ako smatra da su njegova prava ili pravni interesi njime povrijeđeni (ibid: čl. 86). Kao što je prethodno spomenuto, SO odnosno načelnik od Ministarstva također može tražiti da kontroliše zakonitost akata koje donosi načelnik općine, a isto također može zatražiti i načelnik u odnosu na SO (ibid: čl. 85). Zakon FBiH određuje proceduru arbitraže koju vrši tijelo koje formira nadležno federalno ministarstvo u slučaju da načelnik odnosno OV smatra da usvojeni budžet u određenoj poziciji može ugroziti funkcionisanje općine (ZOPLS FBiH; čl. 19).

Zakon FBiH također nameće obavezu federalnim, odnosno kantonalnim vlastima, da razmotre inicijative, prijedloge i sugestije općina i da o svom stavu i preduzetim aktivnostima općine u zakonom predviđenom roku obavijeste (ZOPLS FBiH: čl. 53).

## 5. ZAKLJUČAK

Ako posmatramo zakonski i institucionalni okvir za rad općinskih predstavničkih tijela u BiH, možemo reći da on u velikoj mjeri odgovara standardima koje postavlja *acquis* Vijeća Evrope. Zakon stvara povoljno okruženje za poštivanje različitih principa poput transparentnosti i slobode pristupa informacijama, odgovornosti ili učešća građana. Također treba napomenuti da se lokalni izbori odvijaju u skladu s međunarodnim standardima, što je predušlov za istinsku lokalnu demokratiju.

Općinskim vijećima i skupštinama omogućeno je da obnašaju svoje najvažnije funkcije: donošenja za općinu važnih odluka koje se odnose na budžetsku ili poresku politiku, kao i vršenje nadzora nad radom izvršne vlasti. Nadzorna funkcija vijeća i skupštine posebno je osnažena procedurama za opoziv načelnika. Također, zakonskim okvirom predviđene su mogućnosti neposrednog učešća građana, uključujući i mehanizme direktne demokratije poput građanske inicijative ili referenduma, mogućnost informisanja o radu lokalnih vlasti, prisustvovanja sjednicama ili ostvarivanja uvida u dokumente lokalne uprave.

Ipak, uvid u neka istraživanja o praksi rada OV/SO ukazuje na to da su potrebni dodatni naponi kako bi se garantovala stabilnost rada lokalne uprave i efikasnost kod donošenja odluka, odnosno izbjegavanje blokade rada lokalne samouprave. Drugi problemi se odnose na stepen trenutne funkcionalne i fiskalne decentralizacije u Bosni i Hercegovini općenito: općine još uvijek imaju nedovoljno finansijskih i materijalnih resursa na raspolaganju za vršenje svojih funkcija, što svakako može imati negativne implikacije i na rad samih OV/SO. Nejasna raspodjela nadležnosti između različitih nivoa vlasti, posebno u FBiH, također može otežati nesmetan rad OV/SO.

Naravno, za dublje razumijevanje načina rada i problema s kojima se susreću OV/SO u BiH, neophodna su dodatna istraživanja, posebno kada govorimo o efikasnosti njihovog rada, njihovoj finansijskoj neovisnosti, u kojoj mjeri stvarno mogu neovisno vršiti nadzor rada izvršne vlasti, a posebno ako se radi o općinama gdje i načelnik i većina u OV/SO dolaze iz iste političke stranke. Nadalje, neophodna su istraživanja i o kapacitetima i resursima OV/SO za vršenje nadležnosti koja su im zakonima dodijeljena.

## LITERATURA

Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 25/09. Dostupno na: [http://www.ccbh.ba/public/down/Amandman\\_I\\_na\\_Ustav\\_BiH\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/Amandman_I_na_Ustav_BiH_bos.pdf);

Amandmani II- IV na Ustav Hercegbosanske županije, Narodne novine Hercegbosanske županije br. 09/04. Dostupno na: [http://www.vladahbz.com/nn/2004/NN\\_09\\_2004.pdf](http://www.vladahbz.com/nn/2004/NN_09_2004.pdf);

Amandman na Ustav Hercegbosanske županije, Narodne novine Hercegbosanske županije 09/00;

Centri civilnih inicijativa BiH (2011). *Izvještaj o stanju učešća građana u procesima odlučivanja u BiH*. Tuzla: CCI BiH. Dostupno na: <http://www.cci.ba/download/docs/CCI+IZVJESTAJ+2011.pdf/a20b4908e2823a385fbd2fb4d83ebe00>;

Centri civilnih inicijativa BiH (2009). *Odnos načelnika i skupština u BiH*. Tuzla: CCI BiH. Dostupno na: <http://www.cci.ba/download/docs/Odnos+nacelnika+i+skupstina+u+BiH.pdf/eed792ad3c8ffb3d3d2dabf342d6d409>;

Centralna izborna komisija BiH (2012). *Odluka o odgovaranju izbora za izbor vijećnika u Gradsko vijeće Grada Mostara*. Dostupno na: <http://www.izbori.ba/Documents/Izbori2012/odluka%20o%20odgadanju%20Mostar-hrv.pdf>;

Congress of Local and Regional Authorities (2012a). *Local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina*. Dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1919969&Site=Congress>;

Congress of Local and Regional Authorities (2012b). *Recommendation 324 (2012) on local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina*. Dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1925863&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>;

Congress of Local and Regional Authorities (2006). *Local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina*. Dostupno na: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1052891&Site=COE>;

Congress of Local and Regional Authorities (2002). *Recommendation 113 (2002) on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy)*. Dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=821513&Site=COE>;

Congress of Local and Regional Authorities (1999). *Recommendation 60 (1999) on political integrity of local and regional elected representatives*. Dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC%281999%29060&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>;

Council of Europe (2009). *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority*. Dostupno na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/207.htm>;



Council of Europe (1952). *Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocol No. 11*. Dostupno na: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/009.htm>;

European Commission (2008). *Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report. SEC(2008) 2693*. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press\\_corner/key-documents/reports\\_nov\\_2008/bosnia\\_herzegovina\\_progress\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/bosnia_herzegovina_progress_report_en.pdf);

Hodžić, Edin (2011). *Politička participacija nacionalnih manjina u lokalnoj vlasti u BiH: aktuelno stanje, perspektive i putevi napretka*. Sarajevo: Analitika–Centar za društvena istraživanja. Dostupno na: <http://www.analitika.ba/files/HodzicE%20-%20Ucesce%20manjina%20u%20lokalnoj%20vlasti%20BiH.pdf>;

Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10;

Izborni zakon Republike Srpske, Službeni glasnik RS-a br. 34/02, 35/03, 24/04, 19/05 i /11;

Jusić, Mirna (2011). *Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika–Centar za društvena istraživanja. Dostupno na: <http://analitika.ba/files/Analitika%20-%20Lokalna%20budzetska%20transparentnost.pdf>;

Mišić-Mihajlović, Snežana i Mirna Jusić (2010). *Komunikacija kao preduvjet za participaciju na lokalnom nivou: Slučaj BiH* u: Jusić, Tarik ur. *Komunikacija i zajednica: Gradani, mediji i lokalna uprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Mediacentar Sarajevo i Analitika – Centar za društvena istraživanja;

OSCE BiH (2005). *Model Poslovnika Općinskog vijeća u Federaciji BiH*. Neobjavljeni dokument;

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Amandmani. Dostupno na: [http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o\\_parlamentu/ustavfbih.html](http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html);

Savez opština i gradova Republike Srpske (2005). *Model – Poslovnik Skupštine opštine*. Dostupno na: [http://www.alvrs.com/v1/media/djcatalog/Model-Poslovnik\\_Skupstine\\_Opstine.pdf](http://www.alvrs.com/v1/media/djcatalog/Model-Poslovnik_Skupstine_Opstine.pdf);

Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine (2009). *Priručnik za općinske/gradske vijećnike u Federaciji Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: SOG FBiH. Dostupno na: <http://www.sogfbih.ba/uploaded/publikacije/Prirucnik%20za%20vijećnike%202009.pdf>;

Skupština Županije Zapadnohercegovačke (2004). *Ustav Županije Zapadnohercegovačke sa amandmanima*. Dostupno na: [http://www.skupstina-zzh.ba/opsirnije.asp?id\\_kategorija=1&id=10](http://www.skupstina-zzh.ba/opsirnije.asp?id_kategorija=1&id=10);

Služba Skupštine Tuzlanskog kantona. (2005). *Ustav Tuzlanskog kantona (neslužbeni prečišćeni tekst)*. Dostupno na: <http://www.skupstinat.kim.ba/b/s/ustavTK.pdf>;



Ujedinjene nacije (1966). *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (prevod na hrvatski)*. Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske. Dostupno na: <http://www.mprh.hr/lgs.axd?t=16&id=1557>;

Ujedinjene nacije (1948). *Opća deklaracija o pravima čovjeka (prevod na bosanski jezik)*. The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Dostupno na: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=src>;

Ustav Hercegbosanske županije (prečišćen tekst), Narodne novine Hercegbosanske županije 03/96. Dostupno na: [http://www.vladahbz.com/nn/1996/NN\\_03\\_1996.pdf](http://www.vladahbz.com/nn/1996/NN_03_1996.pdf);

Ustav Republike Srpske (sa amandmanima), Službeni glasnik Republike Srpske br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05. Dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/?id=78>;

Ustav Unsko- sanskog kantona (prečišćeni tekst), Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona br. 1/04. Dostupno na: <http://vladausk.ba/dokumenti/ustav.pdf>;

Ustavni sud Bosne i Hercegovine (1995). *Ustav Bosne i Hercegovine (prevod na bosanski jezik)*. Dostupno na: [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf);

Vijeće Evrope (1985). *Europska povelja o lokalnoj samoupravi*. Dostupno na: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Croatian/122-Croatian.pdf>;

Vlada Bosansko- podrinskog kantona (2004). *Ustav Bosansko-podrinjskog kantona (prečišćeni tekst)*. Dostupno na: [http://www.bpkg.gov.ba/zakoni/ustav\\_bpk\\_gorazde.pdf](http://www.bpkg.gov.ba/zakoni/ustav_bpk_gorazde.pdf);

Vlada Hercegovračko- neretvanske županije (1996). *Ustav Hercegovračko-neretvanske županije*. Dostupno na: <http://www.vlada-hnz-k.ba/home.php?mod=ustav>;

Vlada Hercegovračko- neretvanske županije (n/d). *Amandmani na ustav Hercegovračko-neretvanske županije*. Dostupno na: <http://www.vlada-hnz-k.ba/home.php?mod=ustav&mod2=amandmani>;

Vlada Kantona Sarajevo (2008). *Ustav Kantona Sarajevo i Amandmani I-XLIII na Ustav Kantona Sarajevo*. Dostupno na: [http://www.ks.gov.ba/sites/vlada.ks.gov.ba/files/VLADA\\_ustavKantona.pdf](http://www.ks.gov.ba/sites/vlada.ks.gov.ba/files/VLADA_ustavKantona.pdf);

Vlada Srednjobosanskog kantona (2004). *Ustav Srednjobosanskog kantona i amandmani*. Dostupno na: [http://www.sbk-ksb.gov.ba/index.php?option=com\\_content&task=view&id=18&Itemid=33](http://www.sbk-ksb.gov.ba/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=33);

Vlada Zeničko- dobojskog kantona (1995). *Ustav Zeničko-dobojskog kantona*. Dostupno na: <http://www.zdk.ba/ustav/ustav-zenicko-dobojskog-kantona>;

Vlada Županije Posavske (2004). *Amandmani na Ustav Županije Posavske*. Dostupno na: [http://www.zupanijaposavska.ba/nova2/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=34&Itemid=155](http://www.zupanijaposavska.ba/nova2/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=34&Itemid=155);

Vlada Županije Posavske (1996). *Ustav Županije Posavske*. Dostupno na: [http://www.zupanijaposavska.ba/nova2/index.php?option=com\\_content&view=article&id=97&Itemid=154](http://www.zupanijaposavska.ba/nova2/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=154);

Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u FBiH, Službene novine Federacije BiH br. 21/08;

Zakon o lokalnoj samoupravi Kantona 10, Narodne novine Hercegbosanske županije br. 04/98;

Zakon o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo br. 19/97, 14/00;

Zakon o lokalnoj samoupravi Posavskog kantona, Narodne novine Županije Posavske br. 7/00;

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik RS-a 101/04. Dostupno na: [http://www.alvrs.com/v1/media/djcatalog/2004-11-18-Sl\\_glasnik\\_br\\_101-Zakon\\_o\\_lokalnoj\\_samoupravi\\_RS.pdf](http://www.alvrs.com/v1/media/djcatalog/2004-11-18-Sl_glasnik_br_101-Zakon_o_lokalnoj_samoupravi_RS.pdf);

Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona, Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona br. 08/11. Dostupno na: [http://www.vladausk.ba/v2/glasnici/2011/sl\\_gl\\_br\\_8.pdf](http://www.vladausk.ba/v2/glasnici/2011/sl_gl_br_8.pdf);

Zakon o lokalnoj samoupravi Županije Zapadnohercegovačke, Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke br. 3/09. Dostupno na: <http://mpiuzzh.com/images/download/Zakon%20o%20lokalnoj%20samoupravi.doc>;

Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH br.49/06. Dostupno na: <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2006/zakoni/34bos.htm>;

Zakon o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 37/03;

Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH br. 32/01;

Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske, Službeni glasnik RS-a br. 20/01.



Zlatiborka Popov–Momčinović

## PARLAMENTARNE POLITIČKE STRANKE U BOSNI I HERCEGOVINI

*U ovom radu se analiziraju mehanizmi predstavljanja građanki i građana u parlamentima kroz političke stranke. Ukazuje se na razvoj i funkcije ovih mehanizama, a u kontekstu bh. društva procese koji su bili najkarakterističniji. Poseban fokus je stavljen na period posle okončanja ratnih sukoba, i sa kritičke, ali i angažovane distance ukazivano je na glavne tendencije, ali i aporije delovanja političkih stranaka u parlamentima u različitim izbornim periodima posle potpisivanja Dejtonskog sporazuma, imajući u vidu i širi društveni kontekst.*

*Ključne reči: političke stranke, izbori, koalicije, demokratija, ideologija*



## 1. UVOD

Kao što primećuje Endru Hejvud, političke stranke su toliko prisutne u savremenoj politici da ih često uzimamo zdravo za gotovo (Hejvud, 2004: 462). Jer, moderan koncept demokratije, za razliku od antičke ili izvorne demokratije, bazira se na principu tzv. indirektnog učešća građanki i građana u procesima odlučivanja preko izabranih predstavnika/ca. Razvoj parlamentarizma je tekao tako da su građani<sup>181</sup> birali najpre istaknute pojedince da ih predstavljaju u parlamentu, a koji su unutar parlamenta stvarali grupe ili tzv. caucuse radi zajedničkog zagovaranja određenih politika i rešenja. Iz ovih grupa unutar parlamenta su se kasnije, procesom organizacionog profilisanja i proširenja biračkog prava rodile partije kakve danas poznajemo.

Parlament, kao moderna institucija, predstavlja supstitut za grčku *agoru* budući da, zbog složenosti modernog društva, njegove teritorijalne veličine, tendencije ka porastu stanovništva, heterogenosti interesa koji se javljaju u modernom društvu i sl., principi samouprave postaju tehnički neizvodljivi<sup>182</sup>.

---

181 Apostrofiramo „građani“ budući da su se žene morale izboriti za status građanki kroz ženski pokret za aktivno i pasivno biračko pravo.

182 Ovaj novi sistem odlučivanja se čini učinkovitijim i efikasnijim (jer moć, da se pozovemo na Fukoa, u modernim društvima funkcioniše kroz ove kategorije budući da je akumulacija kapitala bila praćena akumulacijom ljudi te ih je, između ostalog, postalo potrebno politički disciplinovati kroz i između ostalog tzv. parlamentarne i stranačke procedure). No, u isto vreme, na ovaj način se narušava jedan od temeljnih političkih postulata a to je princip jednakosti, koji u političkom smislu znači da ne postoji razlika između onih koji vladaju i

Političke stranke nastupaju kao mehanizam za predstavljanje građanki i građana u institucijama sistema, i reflektuju navedeni diverzitet modernog društva.

*Osnovni elementi* političke partije su: posedovanje organizacije, težnja ka osvajanju vlasti, borba za ostvarenje interesa širih društvenih grupa i ideologija (Goati, 2001: 18). *Osnovne funkcije* političkih partija su: predstavljanje, stvaranje i regrutacija elita, određivanje ciljeva, artikulacija i agregacija interesa, politička socijalizacija i mobilizacija, organizovanje vlasti (Hejvud, 2004: 470). Posebno je bitno podvući da stranke prave *poveznicu između društva i države*, odn. između onih zahteva koji dolaze iz društvene baze i koje stranke kanališu i usmeravaju kroz zvanične institucije. Iz tih, razloga stranke „neizbežno trpe uticaj i društva i države u kojoj deluju“ (Goati, 2004: 312). Uz pomoć i preko političkih stranaka različiti društveni interesi postaju vidljivi u sferi državnih institucija u kojima se donose odluke (no ne treba zaboraviti da neki zahtevi i interesi ostaju nevidljivi, prešućeni). Takođe, stranke omogućavaju političku mobilizaciju koja je značajna u okolnostima individualističke atomizacije koja dominira u modernim društvima, kao i artikulaciju određenih interesa koji bi bez stranačkih organizacionih struktura ostali raspršeni i nevidljivi. U određenoj meri, političke stranke takođe informišu javnost (npr. opozicija informiše o lošim učincima određenih vladinih mera, dok nas stranke na vlasti npr. šire informiše o određenim odlukama koje je donela vlada, a koja ih često samo deklarativno saopštava).

Kao što smo već istakli, moderna društva su složena, heterogena, teže umnožavanju pluralnosti te se, osim okvirnog načela „prava na imati prava“ u ovakvim okolnostima ne mogu definisati neki opšti interesi prihvatljivi za sve. Političke partije se grupišu i organizuju duž glavnih linija sukoba koji dolaze iz socijalne baze, i ovi izvori sukoba su podložni promenama usled političkog, ekonomskog i uopšte društvenog razvoja (Lipset i Rokkan, 1967: 54). Tako su dramatični periodi stvaranja nacionalnih država doveli do sukoba između centra i periferije, centripetalnih i centrifugalnih sila, ali i duž linije religijsko-sekularno budući da je npr. Katolička crkva dugo bila jezgro otpora modernim tendencijama – stvaranju nacionalne države i političkih institucija na sekularnim osnovama. Tada dolazi do stvaranja regionalnih partija ali i partija nastalih na verskoj osnovi. Druga linija rascepa ide sa napredovanjem industrijske revolucije koja dovodi do velikih društvenih raslojavanja i tada dolazi do formiranja seljačkih-agrarnih, odn. radničkih-socijalističkih-komunističkih partija. Treća linija rascepa dolazi sa tzv.

---

onih kojima se vlada. Problem ovog koncepta učestvovanja u odlučivanju preko izabраниh predstavnika/ca se, na taj način, svodi na proizvodnju političke elite koja svojim politikama proizvodi društvo samo budući da između njegovih članova i članica nema starih poveznica (npr. etike u antičkom smislu, religije u srednjovekovnom smislu), a niti se ono može izgraditi kroz direktno učestvovanje u zajedničkom odlučivanju po pitanjima koje se tiču onog što je res publika.

postindustrijskom revolucijom i stvaranjem tzv. postmaterijalističkih vrednosti u kojima je naglasak na kvalitetu života, ličnoj autonomiji i samoupravi nasuprot vrednostima levog-desnog materijalizma – kao što su sigurnost, ekonomski rast i blagostanje. Kao posledica ovog rasepa najčešće se formiraju stranke zelenih. Lipset i Rokan posebno ističu da, ne samo da stranke reflektuju društvene sukobe koji sa javljaju sa razvojem modernog političkog života, već ih delom i produbljuju i „zamrzavaju“ te stoga govore o tzv. zamrznutom partijskom sistemu (Lipset i Rokan, 1967: 50). U tom kontekstu se da primetiti da stranke u BiH reflektuju multikulturalni diverzitet BiH ali i produbljuju i „zamrzavaju“ razlike i različitosti na ovoj osnovi.

Postoje različiti tipovi partija, kao i različiti tipovi partijskih sistema. U naučnim tipologijama najviše dominiraju dihotomne tipologije, npr. podela na partije levice i desnice, kadrovske i masovne, reprezentativne i integrativne, ustavne i revolucionarne (Hejvud, 2004: 466). U kretanjima i promenama posle Drugog svetskog rata, sve je izraženija i pojava tzv. sveobuhvatnih partija (*catch-all*) u kojima se gube ideološke razlike, fokus je na maksimizaciji glasova a zbog razvoja sredstava masovnih komunikacija i mogućnosti da se vrh stranke biračima obraća „direktno“, preko medija, obesmišljava potrebu za postojanjem brojnog i aktivnog članstva (Goati, 2001: 27). Takođe, kao poseban tip, sedamdesetih godina prošlog veka javljaju se i kartelske partije, koje nisu zastupnici društva, fokus stavljaju na državu i prihode koje ostvaruju u okviru državnih institucija te unutrašnji život ovakvih partija faktički zamire (Goati, 2001: 28). Izbori se svode na smenjivanje kartelskih partija na vlasti te su građanke i građani lišeni istinske političke alternative i ponude (Goati, 2011: 29). U tranzicijskim zemljama partije su sinkretička mešavina različitih tipova (ovi tipovi inače ni u razvijenim demokratijama ne postoje u „čistom“ vidu već se preklapaju), imajući pri tom neke svoje „lokalne osobenosti“ (Goati, 2011: 29).

Od negativnih obeležja kada je o delovanju i funkcijama političkih partija reč, posebno se ističu izborna demagogija, supstitucija naroda i države, zatupljivanje uglova ili pak produbljivanje društvenih rasepa, oligarhija, liderstvo (Kecmanović, 2011: 199–206). U savremenom kontekstu se takođe govori o tzv. partijskoj dekadenciji, koja zapravo predstavlja posledicu njihovog klimaksa, odn. tendencije da apsorbuju čitav politički život, a što je na kraju i odvelo u njihovu ispražnjenost i dekadenciju (Kecmanović, 2011: 208).



## 2. PRIKAZ GENEZE POLITIČKOG PLURALIZMA U BIH DO DEJTONA

Kada je o Bosni i Hercegovini reč, prve partije se formiraju u periodu austrougarske uprave, kada se 1900. kao preteča parlamentarizma formira Bosanski sabor (*Der bosnische Landtag*). Jasno i precizno definisan sistem kvota je omogućio reprezentaciju četiri verske zajednice – katoličke, pravoslavne, islamske i jevrejske u Saboru (Richter i Gavrić, 2010). Tada dolazi do formiranja partija – nacionalnih pokreta kao što su Muslimanska narodna organizacija (MNO), Srpska narodna samostalna stranka (SNSS), Srpska narodna organizacija (SNO), Hrvatska narodna zajednica (HNZ), Hrvatska katolička udruga (HDU) (Jukić, 2009: 267–268). Pored ovih partija sa nacionalnim i verskim predznakom delovala je i Socijaldemokratska stranka Bosne i Hercegovine (SDS BiH), koju je uglavnom činilo radništvo doseljeno iz drugih delova Austrougarske (Jukić, 2009: 268). Za vreme Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, kasnije Kraljevine Jugoslavije, BiH nije imala ništa nalik na parlament imajući u vidu centralizam krune. U tom periodu postojale su četiri glavne političke opcije: srpske i projugoslovenske stranke koje su bile vezane za centralnu vlast u Beogradu; hrvatske stranke sa centralom u Zagrebu od kojih su neke bile umerenije opcije, dok su hrvatske stranke radikalnije opcije poput Hrvatske stranke prava (HSP) bile otvoreno srbofobične; treću opciju su predstavljali komunisti a četvrtu stranke i pokreti nastali u Makedoniji, Crnoj Gori, BiH, Sloveniji (Simović, 2011: 335), kao pokreti majorizovanih odn. nepriznatih nacija. Najznačajnija muslimanska partija između dva rata je bila Jugoslovenska muslimanska organizacija (JMO), koja je uspela da homogenizuje muslimansko stanovništvo i da se izbori za status zastupnika interesa muslimanskog stanovništva pred krunom (Simović, 2011: 335). Ulaskom lidera stranke Mehmeda Spahe u Jugoslovensku radikalnu zajednicu (JRZ), koja se posle raspala, i sporazumom Cvetković-Maček, po rečima profesora Filandre, dolazi do pogoršanja i do dezorijentacije političke pozicije muslimanskog stanovništva u navedenom periodu<sup>183</sup> (Filandra, 2008: 42). Ovaj oblik nedostatka politike vodi u stvaranje četiri političke orijentacije kod muslimana: autonomaške, prosrpske, prohrvatske i komunističke, koje se sa postojeće vremenske distance prešućuju – posebno prosrpska pozicija nekih muslimanskih krugova u to vreme (Filandra, 2008: 43). Po mišljenju profesora Mujkića, depolitizacija muslimana proizlazi iz činjenice da se oni prevashodno politički artikulišu iz konfesionalne perspektive što vodi u političku rasutost i de-konstituciju njihovog političkog identiteta, a koja traje od početka pa sve do kraja XX

---

183 Autor koristi termin bošnjačko stanovništvo.

veka (Mujkić, 2008a: 60). Kada je o srpskom korpusu u BiH reč, najviše glasova je osvajala Narodna radikalna stranka, koja je bila u službi dinastije Karadorđević i zagovornik centralizma (Simović, 2011: 335). Kada je pak o hrvatskom korpusu reč, najveću podršku je imala Hrvatska seljačka stranka, desne i konzervativne orijentacije, i protivnik centralizacije. Ova stranka je često bila i lider opozicije u Kraljevini, a najteži period za stranku je nastao kada je 1928. poslanik radikala Puniša Račić u Narodnoj skupštini pucao na poslanike HSS, posle čega je kralj Aleksandar suspendovao Ustav i Parlament i uveo diktaturu. Novi Ustav koji je Kralj Aleksandar oktroisao uvodi sistem tzv. vanparlamentarne vlade, i vlada ne odgovara parlamentarnoj većini već kralju (Arnautović, 2009: 129). Ubistvom Stjepana Radića, lidera HSS-a, na scenu stupa Vladko Maček, predvodi udruženu opoziciju (Simović, 2011: 335–336), i ostaje upamćen po istorijskom sporazumu Cvetković-Maček kojim dolazi do formiranja Banovine Hrvatske, čime je inaugurisana podela BiH između Srbije i Hrvatske, ali koja nije sprovedena do kraja jer nije došlo do formiranja Banovine Srpske usled otpočinjanja Drugog svetskog rata (Arnautović, 2009: 127). Kao značajna politička opcija delovala je i Jugoslovenska demokratska stranka, formirana u Sarajevu 1919. a čije je osnivanje inicirao Svetozar Pribičević, Srbin iz Hrvatske. JDS je okupila i stranke iz Srbije i tzv. „prečanske stranke“, među kojima i Hrvatsko-srpsku koaliciju. U stranci je došlo do sukoba na regionalnoj osnovi i na osnovu drugačijih pogleda na uređenje zemlje, te u BiH nije uspela osvojiti značajan broj glasova. Stranka je najpre bila zagovornik integralnog jugoslovenstva, da bi se posle zalagala za koncept federalnog uređenja te ulazi u koaliciju Udružena opozicija na čelu sa Vladkom Mačekom (Simović, 2012: 336). Generalno govoreći, parlamentarni i stranački život u Kraljevini bio je buran i nestabilan, o čemu takođe svedoči i česta promena vlada: tako je od 6. januara 1929. do 27. marta 1941. bilo formirano 14 vlada (Arnautović, 2009: 130). Značajan uticaj imala je i Komunistička partija Jugoslavije (KPJ), ali je njen rad bio zabranjen kraljevim ukazom poznatim kao *Obznana* i ona odlazi u ilegalu. Pokrenuvši masovan otpor okupatoru za vreme Drugog svetskog rata KPJ je pokrenula i socijalnu revoluciju i po završetku rata, iz kojeg je izašla kao pobednička politička i društvena snaga, inicira radikalne društvene promene.

Sa dobijanjem statusa republike unutar socijalističke Jugoslavije posle Drugog svetskog rata stvaraju se zameci nečega što će posle biti imenovano kao parlamentarni razvoj BiH (Richter/Gavrić, 19). Jednopartijski sistem je *per se* sputavao razvoj političke pluralnosti, ali je, baziran na principima internacionalizma, socijalne pravde i levičarski pojmljene ravnopravnosti, ipak davao kakve takve okvire društvenog delovanja i zajedničkog življenja. Profesor Ćurak npr. govori da je uprkos ograničenjima, „jugoslovenska samoupravna utopija (...) inklinirala ka nekoj formi autentične

pseudodemokratije“ (Ćurak, 2005: 32). No, sovjetski model federalizma koji je i KPJ (kasnije preimenovana u Savez komunista Jugoslavije – SKJ) primenila kao rešenje za nacionalnu jednakopravnost odn. ravnotežu je postepeno, sa padom legitimacije sistema, doveo do jačanja nacionalnih partijskih oligarhija u republikama – nacionalnim titularima (v. Linc i Stepan, 1998: 454–462). Kako BiH nije imala titularnu – većinsku naciju, jačanje ekstremnog nacionalizma kod dve najbrojnije jugoslovenske nacije – srpske i hrvatske, dodatno usložnjava i onako složenu ekonomsku i političku situaciju u Bosni i Hercegovini. U ovakvom nepovoljnom kontekstu tokom 1990. započinje proces političke pluralizacije društva, što je potvrđeno izmenama u ustavu koje je donela Skupština Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine (Pejanović, 2012: 83). Prve političke stranke koje se u tom periodu formiraju nastaju reformom organizacija koje su postojale u jednopartijskom sistemu (iz Saveza komunista nastala je Socijalistička partija, iz Saveza socijalističke omladine Liberalna stranka, a iz Socijalističkog saveza radnog naroda BiH Socijalistički demokratski savez). Ujedno nastaju i političke stranke s ciljem zastupanja interesa posebnih etničkih grupa u BiH – Stranka demokratske akcije (SDA), Srpska demokratska stranka (SDS) i Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine (HDZ BiH). Pored ovih formirane su i nove stranke kao što su Savez reformskih snaga za Bosnu i Hercegovinu, Stranka Jugoslovena, Demokratska stranka, Muslimanska bošnjačka organizacija i druge (Pejanović, 2012: 84). Za izbore u novembru 1990. petnaest političkih stranaka je prijavilo svoje kandidate. Stranke uglavnom nisu bile programski profilisane, i ideološki spektar levo-desno-centar nije imao faktički nikakvu ulogu, već linija etnički vs. građanski princip (Pejanović, 2012: 84). Ono što je posebno zanimljivo je da su etničke stranke u izbornu kampanju ušle sporazumno s ciljem osvajanja vlasti, da su izbegavale radikalizaciju i međusobne konfrontacije, i fokus u kampanji im je bio na kritici starog režima (Pejanović, 2012: 86, 88). Ne treba takođe zaboraviti da su osnivanju npr. Srpske demokratske stranke prisustvovali kulturni i javni radnici kako bošnjačke (npr. Muhamed Filipović) tako i hrvatske nacionalnosti (Anđelko Vuletić), koji su pozdravili prisutne (Markešić, 2010: 150). Ova taktika se pokazala više nego uspešnom, budući da su etničke stranke osvojile ukupno 84% glasova. Njihov dogovor o partnerskom vršenju vlasti bez ikakve jasne političke platforme – profesor Ćurak govori da su etničke stranke formirale „prešutnu netransparentnu koaliciju“ (Ćurak, 2005: 34), je u kontekstu već zahuktalog rata u Hrvatskoj i neskrivenih ambicija Slobodana Miloševića da na što većoj teritoriji, pa makar i „krnje“ Jugoslavije uspostavi svoju ličnu vlast a pod plaštom zaštite srpskog naroda koji je ostao van avnojevskih granica Srbije, zemlju uskoro gurnuo u krvavi konflikt. Ulogu referenduma o proglašavanju nezavisnosti, koji je održan po principima većinske

demokratije – jedan čovek jedan glas, gde je srpski korpus iako konstituiran narod jednostavno preglasan, takođe ne treba zanemariti.

U okolnostima stravičnih ratnih razaranja, etničkog čišćenja, urbicida, sveopšte devastacije minimuma humanih vrednosti i kršenja zakona i običaja ratovanja, čiji vrhunac predstavlja genocid počinjen u Srebrenici, i konstantne ratne propagande koja je težila da zatre sve što je nekad predstavljalo makar i sećanje na nekadašnji suživot, etničke stranke samo još dodatno radikalizuju svoje stavove. Sprovode se različiti oblici „pročišćavanja“ vlastitih redova, tako je npr. po nalogu Franje Tuđmana (doduše još pre početka rata) najpre smenjen Davor Perinović, a potom je i Stjepan Kljujić bio prinuđen da podnese ostavku ne mesto predsednika HDZ-a BiH. Njega je potom zamenio Milenko Brkić da bi i sam, iz sličnih razloga, 24. X 1992 podneo ostavku na mesto predsednika, pa je na funkciju predsednika HDZ-a BiH 14. XI 1992. došao Mate Boban – predstavnik radikalne opcije iz reda hrvatskog korpusa, koji je potom za manje od godinu dana postao predsednik tzv. Hrvatske Republike Herceg-Bosne (Markešić, 2010: 80). Ni SDA takođe nije ostala izvan sukoba. SDA je pokušavala da, manje ili više uspešno „kombinuje“ svoju načelnu privrženost BiH kao državi svih njenih građana i građanki sa postulatima islamske tradicije i kulture definišući sebe kao stranku „muslimanskog povjesnog kruga“, što je lidera stranke (po rečima svedoka iz tog perioda) guralo čas u verski radikalizam, čas u verski izolacionizam – poslednji je omogućio stvaranje privida da se radi o pomirljivom i tolerantnom lideru. U početku, Izetbegoviću se najpre suprotstavila struja oko Adila Zulfikarpašića koja je bila privržena proislamskoj, a ne probošnjačkoj identifikaciji bh. Muslimana, a koja se takođe zalagala za dogovor sa Beogradom. Dramatičniji raskol unutar SDA dogodio se 1993. kada struja okupljena oko Fikreta Abdića Babe, formira u Velikoj Kladaši Demokratsku narodnu zajednicu Bosne i Hercegovine (DNZ BiH). Kao novitet ova stranka se poziva na sekularne principe i nužnost odvajanja vere od države i posebno je apostrofirala, kako se navodi, pogubnu politiku sarajevskog rukovodstva SDA za vreme rata (Markešić, 2012: 58). Nakon proglašenja tzv. Autonomne pokrajine Zapadne Bosne/kasnije Republike Zapadne Bosne, ova politička grupacija, koja je inače neskriveno održavala veze sa srpskim vlastima i oružanim snagama u BiH i Hrvatskoj, ušla je u krvavi obračun sa Armijom BiH (Markešić, 2012: 58). Kada je o SDS-u reč, unutarstranački sukobi su se uglavnom javno manifestovali nakon rata, kao liderski sukob koji je takođe imao regionalnu dimenziju (na liniji Pale – Banja Luka). Tokom rata, stranka se sve više i više radikalizovala (čak i po cenu sukoba sa zvaničnim Beogradom u periodu velikog zaokreta i tzv. mirotvorske politike Slobodana Miloševića, kada na političkoj sceni Srbije postaje sve više uticajni JUL (stranka predsednikove supruge Mirjane Marković). Kao ilustracija može se navesti npr. sledeća izjava Biljane Plavišić: „Srba ima 12

miliona, neka ih šest miliona pogine. Opet će ona druga polovica uživati u plodovima rada i borbe“ (Markešić, 2010: 158).

### 3. STRANAČKI KOLORIT I IZBORI U DRŽAVNIM I ENTITETSKIM PARLAMENTIMA U PERIODU OD 1996. DO 2010.

#### 3.1. Političke stranke i izbori 1996.

Na prvim posleratnim izborima koji su održani 1996, pobjedu bez premca odnose nacionalne stranke odn. stare političke snage, koje su, kako ističu Richter i Gavrić, taj način konzervirale svoje ilegalne mreže i legitimizirale rat, ali ovaj put drugim, navodno „demokratskim sredstvima“ (Richter i Gavrić, 6). Profesor Ćurak takođe podvlači „sraslost partijskih i državnog aparata“ koji obitava kao svojevrsan „pseudodržavni pokret“ kojem odgovara *status quo* (Ćurak, 2005: 45). Tri nacionalne stranke su u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH ukupno osvojile 85,72% mandata (Kukić i Čutura, 2006: 202). No, uprkos tome u društvenom eteru se osećaju i određene promene. Na izborima 1996. učestvovalo je 99 političkih stranaka (Pejanović, 2012: 95), te na političkoj areni sada imamo daleko veći broj političkih stranaka i subjekata. Iako, ponovo citirajući profesora Ćurka, možemo reći da je na delu zapravo „ideologija parlamentarne inflacije i etničke manipulacije“ (Ćurak, 2005: 42), imajući u vidu da je etnički moment i na ovim izborima bio presudan, dolazi do formiranja stranaka različite ideološke profilacije – čak i one stranke koje se formiraju na etničkoj osnovi dovode u pitanje tzv. monopol na predstavljanje tzv. vitalnog nacionalnog interesa tri dominantne partije. No, ostaje činjenica da je tzv. građanski blok stranaka, udružen u koaliciju *Združena lista* koju su činile SDP BiH, HSS, SRS, MBO i Republikanci osvojio samo 14% poslaničkih mandata (Pejanović, 2012: 96). Međunarodna zajednica je na ovakve rezultate gledala negativno i nacionalne stranke u brojnim izjavama smatrala preprekom demokratizacije zemlje, a ne predstavnicima demokratskog suvereniteta (Chandler, 2000: 71). Političari iz nacionalnih stranaka su često isticali da je ovakav stav u suprotnosti sa duhom Dejtona i principima konstitutivnosti tri naroda (Chandler, 2000: 71). Predstavnici međunarodne zajednice su na ovakve navode odgovarali lakonski, da ti i ti, takvi i takvi političari nisu uopšte ni potrebni u mukotrpnom procesu obnove i demokratizacije zemlje (*state-building*), te su glavne odluke i donete tako što ih je unapred formulisala međunarodna zajednica (Chandler, 2000: 71). Ovakva politika

je svakako erodirala i onako krhke bh. institucije, što je navodilo političare da se oslone na paralelne institucije moći nastale tokom rata i na to da se birači, zbog slabosti institucija, oslanjaju na ekskluzivne etničke strukture (Gromes, pr. Turčalo, 2008: 22).

Zanimljiva je svakako i opservacija da je u Zastupničkom domu Federacije sedeo samo jedan Srbin, a u Narodnoj skupštini RS-a dvadesetak Bošnjaka i Hrvata (Kecmanović, 2007: 23). Naime, stranke iz RS-a uopšte nisu vodile kampanju na prostoru Federacije BiH i nisu imale ni jednog kandidata za izborna tela u Federaciji BiH (Arnautović, 2009: 560).

*Tabela: Izbori 1996. – stranačka struktura mandata*

Politička stranka – Koalicija (Saziv 1996–1998)	Parlamentarna skupština BiH (42 mandata)	Zastupnički dom Federacije BiH (140 mandata)	Narodna skupština Republike Srpske (83 mandata)
Stranka demokratske akcije	19	78	14
Srpska demokratska stranka	9	-	45
Hrvatska demokratska zajednica BiH	8	35	-
Stranka za Bosnu i Hercegovinu	2	11	2
Združena lista BiH	2	11	2
Savez za mir i progres	2	-	10
Demokratska narodna zajednica	-	3	-
Hrvatska stranka prava	-	2	-
Srpska radikalna stranka	-	-	6
Ostale stranke			4

Izvor: Chandler, 2000: 70, 72, 75



No, ono što je takođe potrebno podvući jeste da u ovom periodu dolazi do značajnije profilacije civilnog društva i građanske asocijacije i udruženja se, iz pukog uslužnog servisa za pružanje humanitarne pomoći (kao što je bio slučaj u ratu), sve više politiziraju i uključuju u politička zbivanja, daju preporuke, vrše analize, lobiraju za nova rešenja i pospešuju profilaciju alternativne političke kulture (v. Sejfija. 2008: 38). Ovaj trend politizacije civilnog društva je utoliko značajan imajući u vidu da politički sistem BiH, etnički centriran, vodi u opasnu depolitizaciju građanskog (V. Mujkić, 2007), čime se zapravo pomera tlo pod nogama samim demokratskim institucijama. Jedan od značajnih uspeha civilnog društva u tom periodu je svakako uvođenje tzv. ženskih kvota koje su dovele do veće vidljivosti žena što na partijskim listama što u samim parlamentima. Uslovno rečeno, može se reći da je u tom periodu započet proces stvaranja određene sinergije između civilnog društva i političkih stranaka građanske orijentacije koja je rezultirala da kasnije, na izborima 2000. na vlast dođe tzv. *Alijansa za demokratske promjene*.

### **3.2. Političke stranke i izbori 1998.**

Na izborima koji su održani 1998., u stranačkom spektru postdejtonske BiH se javljaju nove stranke i dve nove koalicije. Povećao se broj stranaka i koalicija zastupljenih u Parlamentarnoj skupštini (Smiljanić, 2010). U sva tri nacionalna korpusa evidentne su političke promene i drugačija pregrupisanja (Kukić i Čutura, 2006: 204). U Federaciji je formirana *Koalicija za cjelovitu i demokratsku BiH* koju je predvodila SDA, u koju su ušli Liberali, GDS kao i Stranka za BiH Harisa Silajdžića, formirana 1996. Po mišljenju profesora Pejanovića, time je samo ojačana pozicija SDA koji je na taj način osigurao da ponovo dobije glasove (Pejanović, 2012: 97). Formira se i Hrvatska nova inicijativa (NHI) nezadovoljna politikom HDZ-a BiH koji je u fokusu imao uglavnom hercegovačke Hrvate, a zapostavljao interese hrvatskog naroda u Bosni, pre svega Posavini, ali nije značajno poljuljala poziciju HDZ-a na izborima. HDZ BiH je dobio šest mandata u Parlamentarnoj skupštini, a koalicija NHI-HKDU jedan mandat (Smiljanić, 2010). Na ovim izborima, bitno je ojačao i SDP BiH (Kukić i Čutura, 2006: 204). U Republici Srpskoj je oslabljen monopol SDS-a, i dolazi do formiranja Srpske narodne stranke (SNS) koju je osnovala tadašnja predsednica Republike Srpske Biljana Plavšić koja je napustila SDS, i centar moći u RS-u premestila s Pala, gde su dominirali tvrdolinijaši u Banju Luku. Formira se takođe i *Koalicija Sloga* (Biljana Plavšić – Milorad Dodik – Živko Radišić), koju je predvodio SNS. Uz podršku međunarodne zajednice, Plavšić je raspustila parlament iako je Ustavni sud RS-a njenu odluku proglasio neustavnom (Chandler, 2000: 77). Na vanrednim izborima održanim u RS-u 1997. SDS je otišao

u opoziciju. Na predlog predsednice Plavšić mandatar postaje Milorad Dodik, a što je i izglasano uz pomoć bošnjačkih i hrvatskih glasova, a ovakav rasplet je posebno pozdravila međunarodna zajednica videvši u tome ostvarenje principa multietničnosti i političke saradnje. Kada je reč o glasanju za Parlamentarnu skupštinu u BiH 1998. sa teritorije RS-a Koalicija Sloga i SDS su osvojili jednak broj mandata – po četiri (Pejanović, 2012: 96–97).

*Tabela: Vanredni izbori 1997. – Stranačka struktura Narodne skupštine Republike Srpske*

Vanredni izbori 1997.	
Političke stranke	Mandati (83)
Srpska demokratska stranka (SDS)	24
Koalicija za cjelovitu i demokratsku BiH	16
Srpski narodni savez – Biljana Plavšić	15
Srpska radikalna stranka Republike Srpske	15
Socijalistička partija Republike Srpske	9
Stranka nezavisnih socijaldemokrata	2
Socijaldemokratska partija BiH	2

Prema: Arnautović, 2009: 583



Tabela: Izbori 1998. – stranačka struktura mandata

Politička stranka – Koalicija (Saziv 1998–2000)	Parlamentarna skupština BiH (42 mandata)	Zastupnički dom Federacije BiH (140 mandata)	Narodna skupština Republike Srpske (83 mandata)
Koalicija za cjelovitu i demokratsku BiH	17	68	15
Socijaldemokratska partija BiH (SDP)	4	19	2
Socijaldemokrati BiH	2	6	-
Demokratska narodna zajednica BiH (DNZ)	1	3	-
Hrvatska demokratska zajednica BiH (HDZ)	6	28	1
Koalicija NHI-HKDU	1	4	1
Srpska demokratska stranka- srpskih zemalja (SDS)	4	-	19
Koalicija Sloga	4	-	-
Srpska radikalna stranka (SRS)	2	-	11
Radikalna stranka RS	1	-	3
Hrvatska stranka prava (HSP)	-	2	-
Bosanskohercegovačka patriotska stranka (BPS)	-	2	-
Socijalistička partija RS	-	2	10
Demokratska stranka penzionera	-	2	-
Bošnjačka stranka prava BiH (BSP)	-	1	-
Koalicija Centra	-	1	-
Hrvatska seljačka stranka (HSS BiH)	-	1	-
BOSS-Bosanska stranka	-	1	-
Srpski narodni savez (SNS)	-	-	12
SNSD Milorad Dodik	-	-	6
Srpska koalicija za RS	-	-	2
Koalicija za kralja i otadžbinu	-	-	1

Izvori:

[http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/98results/seats\\_bih\\_house.pdf](http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/98results/seats_bih_house.pdf)

[http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/98results/seats\\_fedbih\\_house.pdf](http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/98results/seats_fedbih_house.pdf)

[http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/98results/seats\\_rs\\_nat\\_assembly.pdf](http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/98results/seats_rs_nat_assembly.pdf)

### **3.3. Izbori 2000, političke stranke i (ne)očekivane političke promene**

Izbori 2000. donose pravi preokret budući da su to prvi izbori na kojima etničke stranke SDA, HDZ i SDS nisu pobedile (Pejanović, 2012: 98). One su zajedno osvojile 47% mandata u parlamentu BiH, što je otvorilo mogućnost formiranja drugačije parlamentarne većine (Kukić i Čutura, 2006: 205). Na vlast je došla koalicija tzv. *Alijansa za demokratske promjene*, čiju je okosnicu činila Socijaldemokratska partija (SDP BiH) i u kojoj je bilo jedanaest stranaka. SDA je na izbore izašla samostalno i prvi put se našla u opoziciji. Alijansu su sačinjavale partije umerenijeg političkog opredeljenja, i za vreme svog mandata Alijansa je uspela da, bez posredovanja visokog predstavnika, donese značajne odluke na osnovu kojih je BiH ispunila uslove za prijem u Veće Evrope, među kojima je posebno bitna odluka o konstitutivnosti naroda na celoj teritoriji BiH (Pejanović, 2012: 109). Sprečen je i paralelizam vlasti HDZ-a BiH i SDA na kantonalnoj razini (Pejanović, 2012: 98). No, na ekonomskom planu nije došlo do nekog vidljivijeg boljitka, a usled internih konflikata unutar Alijanse nije došlo do značajnijih pomaka i supstancijalnije demokratizacije zemlje. Izneverena očekivanja su svakako doprinela da na izborima 2002. pobedu odnesu tzv. nacionalne/nacionalističke stranke. Ne treba prenebregnuti da je neuspehu Alijanse doprinela i promena na čelu OHR-a, i politika novog visokog predstavnika, lorda Pedija Ešdauna, koji je smatrao „nevažnim ko će formirati vlast nakon izbora jer će svaka vlada morati da provodi njegov reformski paket 'Posao i pravda' (Turčalo, 2008: 22). Na taj način je, kako ističe Turčalo (2008) upućena poruka biračkom telu od strane međunarodne zajednice da njihov glas nije bitan i da će svi političari morati da sprovedu programsku platformu visokog predstavnika (22).

Treba takođe istaći da je izbornoj pobedi tačnije postizbornom formiranju ove koalicije doprinela i promena izbornog zakona – uvođenje sistema kompenzacijskih mandata čime su profitirale manje stranke koje su se potom okupile oko Alijanse. Pomoću kompenzacijskih mandata su npr.

u Zastupnički dom Federacije BiH ušle stranke koje su osvojile manje od 1% glasova – HKDU BiH, GDS, Republikanska stranka, SNSD – Milorad Dodik, te je, izbornom kombinatorikom međunarodne zajednice koja je sprovedila i ove izbore, došlo do uspostave građanskog modela predstavljanja u Federaciji BiH, na nivou BiH, ali ne i u RS-u gde je SDS ponovo došao na vlast i formirao većinu (Arnautović, 2009: 595). Posebno nezadovoljstvo načinom na koji su primenjeni rezultati izbora iskazali su politički subjekti hrvatskog korpusa, te je HDZ BiH sazvao Hrvatski narodni sabor svih hrvatskih stranaka, na kojem je zahtevano da se odustane od reforme izbornog zakona, posebno onog dela zakona koji se odnosi na biranje zastupnika u Domu naroda (Kasapović, 2005: 189). Održan je i referendum na osnovu kojeg je proglašena Hrvatska samouprava u BiH. Međunarodna zajednica je proglasila referendum ilegalnim, sa funkcija je smenjen veliki broj dužnosnika HDZ-a BiH, da bi na kraju sukob bio rešen tako što se odustalo od predloga reforme da zastupnike u Domu naroda biraju svi članovi kantonalnih skupština. Kao brojniji u Federaciji, Bošnjaci bi na taj način imali veći uticaj na izbor hrvatskih zastupnika u Domu naroda (Kasapović, 2005: 189).

*Tabela: Izbori 2000. – stranačka struktura mandata*

Politička stranka – Koalicija (Saziv 2000–2002)	Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH (42 mandata)	Zastupnički dom Federacije BiH (140 mandata)	Narodna skupština Republike Srpske (83 mandata)
SDP	9	37	4
SDA	8	38	6
HDZ BiH	5	25	-
Stranka za BiH	5	21	4
NHI	1	2	1
DSP BiH	1	1	-
DNZ BiH	1	3	-
BPS	1	2	-
Srpska demokratska stranka (SDS)	6	-	31
PDPRS	2	-	11
SNS RS – Biljana Plavšić	1	-	2
SPRS	1	-	4
SNSD – DSP	1		

SNSD-Milorad Dodik		1	11
DSP		-	4
BOSS-Bosanska stranka	-	2	-
Stranka penzionera Federacije BiH	-	2	-
HKDU BiH	-	1	-
GDS	-	1	-
Republikanci	-	1	-
HSP	-	1	-
HSS	-	1	-
LDS	-	1	-
Demokratski narodni savez	-	-	3
DS RS	-	-	1
PS RS	-	-	1

Izvori:

<https://www.parlament.ba/istorija/default.aspx?id=28030&langTag=bs-BA&pril=b>

<http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/2000gen/fbihhor-eng.pdf>

### 3.4. Izbori 2002. i ponovno uspostavljanje etničkog pluralizma

Na izborima 2002. pobjedu, znači, ponovo odnose etničke stranke. Tome je svakako doprinela i velika izborna apstinencija glasačkog tela progradanske opcije, verovatno razočaranog činjenicom da Alijansa nije sprovela sveobuhvatne reforme. Na ovim izborima je tako zabeležen najniži procenat izlaznosti od 1990. – 53,94% (Pejanović, 2012: 98). Za glasove se utrkivao ukupno 51 politički subjekt – stranke i koalicije. Ovo su prvi izbori koji su održani po novousvojenom Izbornom zakonu BiH, a do tada su, u periodu 1995–2002. sprovedeni prema *ad hoc* pravilima i pod kontrolom Privremene izborne komisije pod supervizijom OSCE-a (Arapović, 2012: 28). Od tada se izbori održavaju svake četiri godine. Etničke stranke – SDA, SDS, HDZ su uz pomoć Stranke za BiH i Partije demokratskog progresa formirale većinu čime se nastavlja nakratko prekinut kontinuitet etničkog pluralizma (Pejanović, 2012: 100). Odluke o neophodnim reformama se donose više nego sporo, i tek nakon pritiska visokog predstavnika (Pejanović, 2012:100).

Tabela: Izbori 2002. – stranačka struktura mandata

Politička stranka – Koalicija (Saziv 2002–2006)	Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH (42 mandata)	Zastupnički dom Federacije BiH (98 mandata)	Narodna skupština Republike Srpske (83 mandata)
Stranka demokratske akcije	10	32	6
Stranka za BiH	6	15	4
Srpska demokratska stranka	5	-	26
HDZ BiH – Demokršćani-HNZ	5	16	-
Socijaldemokratska partija BiH	4	15	3
Savez nezavisnih socijaldemokrata	3	1	19
Partija demokratskog progresa	2	-	9
BOSS – Bosanska stranka	1	3	-
Demokratska narodna zajednica	1	1	-
Socijalistička partija RS	1	-	3
Stranka penzionera umirovljenika BiH	1	2	-
Nova hrvatska inicijativa	1	2	1
Ekonomski blok HDU – Za boljitak	1	2	-
Srpska radikalna stranka RS	1	-	4
Hrvatski pravaški blok	-	2	-
Proeuropska narodna stranka (PROENS) i Stranka mladih BiH (SMiHB)	-	1	-
Hrvatska stranka prava	-	1	-
Građanska demokratska stranka	-	1	-
Hrvatska kršćanska demokratska unija	-	1	-
Demokratski narodni savez RS	-	-	3

Srpski narodni savez	-	-	1
DPS – Predrag Radić	-	-	1
Penzionerska stranka RS	-	-	1
Savez narodnog preporoda – Mr Mirko Banjac	-	-	1
Demokratska stranka	-	-	1

Izvori:

[http://www.parlament.ba/istorija/](http://www.parlament.ba/istorija/default.aspx?id=28030&langTag=bs-BA&pril=b)

[default.aspx?id=28030&langTag=bs-BA&pril=b](http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/Rezultati2002/Puni/PartijskiGlasoviEntitet-400.pdf)

<http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/Rezultati2002/Puni/PartijskiGlasoviEntitet-400.pdf>

<http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/Rezultati2002/Puni/PartijskiGlasoviEntitet-300.pdf>

### 3.3. Izbori 2006. i etnička hiperpolitizacija

Novi izbori održavaju se 2006. godine. Na njima se borilo 36 stranaka, osam koalicija i 12 nezavisnih kandidata. U studiji fondacije Friedrich Ebert Stiftung iz tog perioda podvlači se sledeće: „Posljednje izbore karakterizira nekoliko interesantnih elemenata: veći odaziv, vrlo aktivno i organizirano civilno društvo, jasna borba između nacionalističke retorike i retorike svakodnevnih ljudskih problema, preklapanja i pomaci u podršci između različitih ideologija i političkih stranaka i, konačno, mirni i dobro kontrolirani izbori.“ (Fridrih Ebert Stiftung, 2006: 1). Imajući u vidu da su tema ovog rada političke partije, ono što je zanimljivo kao izborni rezultat a kada je o strankama reč je to da od SDS-a štafetu vodeće srpske stranke, zaštitnice vitalnog nacionalnog interesa preuzima SNSD, a kada je o bošnjačkom korpusu reč, umesto SDA u fokusu i na osnovu broja glasova na scenu nastupa Stranka za Bosnu i Hercegovinu. Tu se ne radi ni o kakvim bitnijim političkim promenama za društvo u celini budući da, kao što istoimena FES-ova studija pokazuje, građani su „odabrali *status quo*, samo sa nešto drugačijim akterima.“ (Fridrih Ebert Stiftung, 2006: 2). Ni cepanje HDZ-a na dve stranke ne predstavlja nekakav sudbonosni događaj po bh. Hrvate/ice budući da je reč o gotovo identičnim programima i da je do sukoba došlo uglavnom zbog personalnih konflikata unutar stranke. SNSD na čelu sa Miloradom Dodikom je vešto iskoristio činjenicu da je SDS bio kadrovski „desetkovan“ odlukama visokog predstavnika Pedija Ešdauna, da su obelodanjene brojne afere u kojima su učestvovali funkcioneri SDS-a, kao i to da je SNSD stranka koja nije imala ratnu hipoteku.

No, analitičari i teoretičari ističu da na ovim izborima ne samo da nije došlo do nekih bitnijih političkih promena, već naprotiv – da se dogodila još veća hiperpolitizacija etničkog principa. Naime, SDA, SDS i HDZ BiH, pobjednice na izborima 2002. su se tokom 2004. upustile u dug proces pregovora oko ustavnih promena poznatih pod nazivom aprilski paket, koji nije radikalno menjao postojeći politički model, ali je ipak u nekim svojim aspektima vodio u promicanje građanskog principa. Posle propasti pokušaja ustavnih promena usled neusvajanja aprilskog paketa, SDA, SDS i HDZ BiH nisu pozvane na političku odgovornost zbog neuspeha jer reformski paket nije usvojen, već naprotiv, sa polazišta da je reč o izdaji nacionalnih interesa. Tzv. srpski diskurs je išao u pravcu da je reč o prenosu dela nadležnosti sa entiteta na državni nivo, dok je bošnjački diskurs, a sa kojeg je nastupio Haris Silajdžić na ovim izborima isticao da je reč o izdaji ideje celovite BiH koja jedina može da zaštiti nacionalne interese Bošnjaka. Deo nezadovoljnih zastupnika iz reda HDZ-a je takođe opstruirao izglasavanje paketa, ističući da hrvatski korpus ovim reformama ništa ne dobija. Kao što je dobro i sažeto primetila Nermina Šaćić: „Kada su tri nacionalne stranke u BiH (SDA, HDZ i SDS) pod međunarodnim pritiskom bile prisiljene ublažiti nacionalističku retoriku, rivali unutar nacionalnih blokova (SBiH, HDZ 1990 i SNSD) prisvojili su takav vokabular, što im se isplatilo na narednim izborima. Postoje mišljenja da posljednji izbori<sup>184</sup> nisu pokazali da su najradikalnije stranke postale umjerene, nego da su najradikalnije upravo umjerene stranke. Ima više razloga za tvrdnju da je u BiH došlo do radikalizacije nacionalizma, a ne njegovog smanjivanja. Analiziramo li predizbornu retoriku uoči, tokom i poslije izbora tzv. umjerenih stranaka, nećemo moći zaključiti da su na posljednjim izborima pobijedile reformisane nad nereformisanim strankama. 'Demokratizacija' nacionalnih stranaka koju je između ostalog podržavala i međunarodna zajednica, dovela je do njihovog umnožavanja, udvostručavanja” (Šaćić, 2007: 63, pr. Mujkić, 2008b: 126–127).

---

184 Prim. Misli se na izbore održane 2006. godine.

Tabela: Izbori 2006. – stranačka struktura mandata

Politička stranka – Koalicija (Saziv 2006–2010)	Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH (42 mandata)	Zastupnički dom Federacije BiH (98 mandata)	Narodna skupština Republike Srpske (83 mandata)
SDA	9	28	3
SBiH	8	20	4
SNSD	7	1	41
SDP BiH	5	17	1
SDS	3	-	15
HDZ BiH – Hrvatska koalicija-HNZ	3	7	-
Hrvatsko zajedništvo (HDZ 1990 – HZ – HSS – HKDU –Demokršćani)	2	4	-
PDP	1	-	8
DNZ BiH	1	2	-
Bosanskohercegovačka patriotska stranka – Sefer Halilović	1	4	-
NSRB	1	3	-
DNS	1	-	4
Patriotski blok BOSS – SDU BiH	-	3	-
Nezavisni klub SBiH	-	4	-
Klub hrvatskih zastupnika (HSS – HSP – HNZ – HZ H-B)	-	5	-
Socijalistička partija	-	-	3
Srpska radikalna stranka RS	-	-	2
Nezavisni poslanik	-	-	2

Izvor: <https://www.parlament.ba/istorija/default.aspx?id=28030&langTag=bs-BA&pril=b>

Izvor: Markešić, 2010: 41–42, 44.



### 3.4. Osvrt na analizirani period

Možemo zaključiti da je u periodu koji smo dosad analizirali, u delovanju već postojećih ali i novoformiranih stranaka, kao i u procesima mobilizacije biračkog tela etnički princip ostao ključan u stranačkom životu Bosne i Hercegovine. Diskontinuitet u odnosu na ovakav etnički pluralizam predstavlja period 2000–2002. kada su na vlasti u okviru *Alijanse za demokratske promjene* bile stranke građanske opcije. Jedna od posledica ovakvog stanja je da etničke stranke kao što su SDS, SDA, HDZ BiH, SBiH nemaju svoje socijalne nosioce i da nisu dublje socijalno utemeljene i uglavnom se oslanjaju na „nacionalno 'zabrinute' i frustrirane članove, simpatizere i birače“ (Šijaković, 2007: 62). Iz tih razloga se u BiH formira veliki broj malih stranaka koje predstavljaju posebne socijalne nosioce – penzionere, mlade, nezaposlene (Šijaković, 2007: 62), te je stranački spektar bh. društva prilično fragmentisan i razmrvljen. Nominalni podaci o postojanju 97 političkih stranaka u BiH, uveliko premašuju evropski proseka, imajući u vidu da u našem društvu na oko 33.000 birača dolazi jedna stranka (Arapović, 2012: 107).

Budući da političke institucije još nisu konsolidovane, političke partije koriste ovaj brisan prostor da nametnu pravila i kanale sticanja moći u društvu (Šijaković, 2007: 63), te se i u tome treba tražiti uzrok ovako velike stranačke hiperprodukcije. To u dobroj meri dezorijentiše birače, a velike političke stranke koriste ovu dezorijentisanost da sebe prikažu kao da predstavljaju interese svih socijalnih slojeva (Šijaković, 2007: 63). Etno-nacionalizam se tako koristi kao metaideologija, bez da postoje jasno definisani i javno obznanjeni nacionalni interesi (Arapović, 2012: 108). Po mišljenju banjalučkog istraživača Srđana Puhala, najveći broj političkih stranaka i dalje nije jasno isprofilisan u ideološkom i političkom smislu. To zbunjuje biračko telo, ali i same pripadnike/ce političke elite koji često imaju problema sa pozicioniranjem svoje stranke na ideološkoj lestvici. Zanimljivo je takođe da je istoimeno istraživanje pokazalo da postoje statistički značajne razlike u percepciji glasačkog tela i stranačke elite o ideološkoj poziciji određene stranke. Tako je npr. veliki broj poslanika/ca SNSD-a sebe video kao stranku levice, dok vrlo mali broj glasača/ica SNSD-a ovu stranku vidi kao stranku levice, i češće su se opredeljivali da je reč o partiji centra (Puhalo, 2012)! Stoga je, i posle dvadeset godina višestranaja, faktički nemoguće pozicionirati bh. političke stranke po standardnim politikološkim kriterijima (Arapović, 2012: 108).

#### 4. KRATAK PRIKAZ PARLAMENTARNIH STRANAKA NA DRŽAVNOM I ENTITETSKIM NIVOIMA NAKON IZBORA 2010.

Na izborima održanim 3. oktobra 2010., učestvovalo je 63 političkih subjekata – 39 stranaka, 11 koalicija i 13 nezavisnih kandidata (Arapović, 2012: 29). Glavni diskurs se odvijao duž etničkih odn. entitetskih podela. U izveštaju OSCE-a se navodi da su se SDS, SNSD, PDP borile faktički samo za glasove srpskog stanovništva, SDA, SBiH i novoformirani Savez za bolju budućnost (SBB) biznismena Fahrudina Radončića za bošnjačke glasove, a HDZ BiH, HDZ 1990 i HSP isključivo za hrvatske glasove. Izuzetak pak čine SDP, Narodna stranka radom za boljitak (NSRB) i koalicija Naše stranke i Nove socijalističke partije (NSP) koje su se zalagale za multietnički pristup i obraćale heterogenom biračkom telu (Arapović, 2012: 34). Ukupno gledano, najviše glasova i mandata osvojio je SDP, druga je SNSD, a treća SDA (Arapović, 2012: 36). Od, u prethodnom periodu vladajućih stranaka, najdrastičnije je kažnjena SBiH Harisa Silajdžića koja je osvojila tri puta manje glasova, dok je SNSD osvojio 2,16% manje glasova, SDA 3,84%, HDZ 1990 0,68%, a HDZ BiH i PDP su dobile nešto više glasova (Arapović, 2012: 37). Jedna od novina ovih izbora je ulazak na političku pozornicu kontroverznog bh. biznismena i medijskog magnata Fahrudina Radončića, koji je za kratak period od formiranja stranke uspeo da osvoji zavidan broj glasova.

I ovi izbori su kao i prethodni, nazivani sudbonosnim, istorijskim itd., i željno se očekivao dogovor koji će dovesti do bržeg procesa evroatlantskih integracija (Arapović, 2012: 42). No, i na ovim izborima, tri etno-nacionalne stranke: SDA, HDZ i SNSD, ponovo su osvojile zavidan broj glasova svojih disciplinovanih glasača (Ćurak, 2011, pr. Arapović, 2012: 43). SNSD je lako formirao vlast u RS-u sa DNS-om i SP-om, svojim koalicionim partnerima iz prethodnog perioda. SDP, kao najjača stranka na prostoru Federacije BiH, pripremio je Platformu koju su prihvatile SDA, HSP i NSRB (HDZ 1990 i neke manje stranke koje su pozvane su odbile Platformu). Formiranje vlasti je išlo sporo, a dva HDZ-a su osporavala proces konstituisanja Predstavničkog doma Federacije BiH i Doma naroda, tvrdeći da su one legitimni predstavnici hrvatskog naroda u BiH (Arapović, 2012: 41–42). Federalne institucije vlasti su formirane tek nakon 167 dana od održanih izbora (Arapović, 2012: 42). U javnosti su sve češće zajedno istupali SNSD i HDZ, uz podršku SDS-a i HDZ-a 1990., no tzv. hrvatsko-srpski blok nije ponudio nikakva konkretna rešenja imajući u vidu činjenicu da SNSD i nema interesa za neke bitnije ustavne reforme, dok su dva HDZ-a zainteresovana jedino za formiranje trećeg entiteta (Marković, 2012: 25).

Tabela: Izbori 2010. – stranačka struktura mandata

Politička stranka – Koalicija	Parlamentarna skupština BiH (42 mandata)	Zastupnički dom Federacije BiH (98 mandata)	Narodna skupština Republike Srpske (83 mandata)
SDP	8	28	3
SNSD	8	1	37
SDA	7	23	2
SDS	4	-	18
SBB	4	13	-
HDZ BiH	3	12	-
SBiH	2	9	-
HDZ1990 – HSP	2	5	-
NSRB	1	5	-
PDP	1	-	7
DNS	1	-	6
A SDA	-	1	-
DNZ	1	1	-
DP	-	-	3
SP – PUP	-	-	4
SRS	-	-	1
NDS	-	-	2

Izvor: Arapović, 2012: 40.

#### 4.1. Najznačajnije političke partije po broju osvojenih glasova i mandata na izborima 2010.

*Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine (SDP BiH)*, je stranka koja je osvojila najveći broj glasova na prošlim opštim izborima. Reč je o stranci jasne ideološke profilacije – ona pripada levom političkom spektru. SDP pretenduje da baštini tekovine evropske i bh. socijaldemokratije, Narodnooslobodilačke borbe (1941–45), socijalnog razvitka posle Drugog svetskog rata, i reformsko-demokratskog iskoraka Saveza komunista i Saveza reformskih snaga krajem osamdesetih i početkom devedesetih

godina prošlog veka (Simović, 2011: 350). Kritičari ističu da njen odnos prema tzv. komunističkom nasleđu nije u potpunosti jasan – za razliku npr. od hrvatskog SDP-a koji se kritički distancirao od ovog perioda, sa bh. SDP-om to nije slučaj. SDP BiH sebe definiše kao multietničku organizaciju slobodnih, ravnopravnih i odgovornih članova, i zalaže se za BiH kao socijalnu, pravnu i sekularnu državu (Markešić, 2010: 135–136). Stranka se zalaže za demokratiju ne samo u političkoj, već i u ekonomskoj sferi, u skladu sa načelima tzv. demokratskog socijalizma, ističući kao postulat oslobađanje pojedinca od svih oblika podjarmljenosti i otuđenja (Markešić, 2010: 136). SDP BiH je parlamentarna stranka od uvođenja višestranačja, i članica Socijalističke internacionale. Prvi predsednik stranke je bio prof. dr Nijaz Duraković (kasnije je napustio stranku i formirao SDU), a lidersku poziciju je preuzeo i do danas sačuvao prof. dr Zlatko Lagumdžija. Bivši potpredsednik stranke Željko Komšić je u dva navrata biran za člana Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda, a na poslednjim izborima 2010. je osvojio rekordnih 60,61% glasova za hrvatskog člana Predsjedništva BiH. Ovaj izbor je bio legalan, ali su mu predstavnici hrvatskih nacionalnih stranaka osporili legitimitet budući da u glasačkom telu SDP-a BiH dominiraju Bošnjaci. Po mišljenju Mirjane Kasapović, SDP BiH je akomodacijska stranka u odnosu na međunarodnu zajednicu, koja uprkos tome ne može da ispuni očekivanja stranog faktora imajući u vidu etničku neuravnoteženost svoga članstva i biračkog tela (Kasapović, 2005: 150).

*Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD)*, je druga stranka po broju glasova osvojenim na prošlim izborima. Nastala je na temelju nezavisnog poslaničkog kluba pod vodstvom Milorada Dodika, koji je delovao tokom rata u Narodnoj skupštini Republike Srpske, i koji su činili srpski poslanici partija leve iz Saziva skupštine BiH 1990. (Simović, 2011: 352). Po završetku rata oni formiraju stranku Nezavisnih socijaldemokrata, i odigrali su prelomnu ulogu u rušenju SDS-ovog režima podržavši Biljanu Plavšić, tadašnju predsednicu RS-a, u njenim odlukama (Simović, 2011: 352). Stranka je vremenom jačala i širila svoj uticaj i na ostale delove RS-a (najpre je bila fokusirana na dolinu reke Vrbas), a poseban uspeh stranke je što je doživela nekoliko fuzionisanja – pridružila joj se Socijalno-liberalna stranka a potom i odcepljeno krilo Socijalističke partije Republike Srpske koje je predvodio Nebojša Radmanović formiravši Demokratsku socijalističku partiju, i dolazi do nastanka Saveza nezavisnih socijaldemokrata. Posle izbora 2006. SNSD postaje najjača srpska stranka u BiH, a kritičari taj uspeh pripisuju odstupanju stranke od izvornih načela socijaldemokratije. SNSD sebe definiše kao stranku mira, slobode, demokratije, socijalne pravde i zalaže se za državu blagostanja, pozivajući se na socijaldemokratske tradicije u srpskom narodu (Markešić, 2010: 129–130). Republika Srpska se percipira kao uslov egzistencijalnog opstanka srpskog naroda u BiH, a BiH se u istupima zvaničnika

ove stranke percipira kao „veštačka“ tvorevina. Iz tih razloga može se ustvrditi da je, kao i u slučaju SDS-a, reč o protivdržavnoj stranci, ali ne i protivrežimskoj, budući da podržava dejtonsko političko uređenje (Kasapović, 2005: 181). Opozicija u RS-u SNSD-u stalno spočitava netransparentno trošenje budžeta na megalomanske projekte i neprofitabilne objekte, i na zapostavljanje razvoja istočnog dela Republike Srpske (Simović, 2011: 353). Prema jednom istraživanju Transparency Internationala, SNSD je percipirana kao najkorumpiranija stranka u BiH, ali to misli više Bošnjaka i Hrvata nego Srba, dok je SDA kao najkorumpiranija stranka u Federaciji više tako ocenjena od strane Bošnjaka, nego Hrvata i Srba (pr. Zuber, 2012: 98).

*Stranka demokratske akcije (SDA)* je treća stranka po broju osvojenih glasova na izborima 2010. Stranka svoje osnivanje vidi kao odgovor na dotadašnje sistematsko potiskivanje jugoslovenskih muslimana, i sebe smatra ključnom u njihovoj političkoj emancipaciji (Markešić, 2010: 163). Istovremeno se zalaže za odbranu interesa građana koji pripadaju tzv. „muslimanskom kulturno-povijesnom krugu“, a ujedno i za „afirmaciju bosanskog identiteta kao zajedničkog identiteta svih građana Bosne i Hercegovine“ (Markešić, 2010: 165). Iako se po nekim karakteristikama može svrstati u kleronacionalnu stranku (Simović, 2011: 347), uspešnom diplomatijom dr Harisa Silajdžića za vreme rata, gradila je imidž stranke građanske orijentacije. Na trećem kongresu 13. oktobra 2001, sebe je definisala kao narodnu stranku desnog političkog centra, otvorenu za sve građane BiH, a u decembru 2004. primljena je u Asocijaciju evropskih narodnih stranaka u svojstvu posmatrača (Simović, 2011: 171). U postdejtonskom periodu stranka se radikalno zalagala za centralizaciju i jačanje nadležnosti države nauštrb entiteta, ali je dolaskom Sulejmana Tihića na čelo stranke posle smrti Alije Izetbegovića ublažila svoju retoriku i zahteve kada je o ustavnim promenama reč (Richter i Gavrić, 2010: 33), što je izazvalo određene potrese među članstvom (Topić, 2007: 39). Participirala je faktički u svakoj vladi, izuzev perioda 2000–2002. Posle pobeđe SDP-a na prošlim izborima pristupila je Platformi koju je SDP ponudio, ali su uskoro izbili na videlo sukobi u tzv. „crveno-zelenoj“ koaliciji čiji se rasplet još očekuje. U stranci se i dalje pažljivo neguje kult ličnosti prvog predsednika stranke, rahmetli Alije Izetbegovića, no ostaje i kontroverza oko načina na koji je prvi predsednik potisnuo istaknute Bošnjake iz redova stranke – Abdića, Zulfikarpašića, Silajdžića, Mahmutčehajića itd.

*Srpska demokratska stranka (SDS)*, je četvrta stranka po broju osvojenih glasova na poslednjim opštim izborima. Reč je o političkoj stranci koja pretenduje na status državotvorne stranke kada je reč o bosanskim Srbima, odn. one političke snage koja je uspešno izborila da Srbi u BiH dobiju svoj entitet. Jedan od glavnih ciljeva stranke po statutu je ostvarivanje „političkih, ekonomskih, kulturnih, vjerskih, obrazovnih i drugih interesa srpskog

naroda u Republici Srpskoj i šire“ (Markešić, 2010: 100). U političkoj platformi se ističe da je SDS formiran nakon što su formirane druge dve nacionalne stranke – SDA i HDZ BiH, čime se želi ustvrditi da je osnivanje SDS-a bila reakcija na ove pretnje – no ovaj podatak nije tačan imajući u vidu da je, kada je o trima nacionalnim strankama reč, najpre formirana SDA, pa SDS, i na kraju HDZ BiH (Markešić, 2010: 151–152). U periodu od 1996. do 2010., SDS je i poziciona i opoziciona stranka, najčešće u koaliciji sa PDP-om i Srpskom radikalnom strankom (Simović, 2011: 348). No, evidentan je njen pad popularnosti u RS-u u odnosu na SNSD. Svoju silaznu putanju na političkoj sceni stranka uglavnom pripisuje, kako se navodi u političkoj platformi, povratku neokomunizma 2006. (Markešić, 2010: 154). Stranka je '98, iako je ostala najveća parlamentarna stranka u RS-u otišla u opoziciju, a „prvi direktan poraz od naroda“ je doživela na izborima 2006. (Zuber, 2012: 102). U ideološkom spektru SDS spada u narodnjačke partije, jake antikomunističke orijentacije, i ima ogromnu ratnu hipoteku budući da je faktički čitav vrh stranke koji je bio na njenom čelu za vreme rata završio na haškoj optuženičkoj klupi. Dragan Čavić, nekadašnji predsednik stranke i Republike Srpske je pokušao da popravi ovaj imidž i da SDS pretvori u modernu narodnjačku partiju, ali bez uspeha (Gavrić i Richter, 35). Čović je 2008. napustio SDS i formirao Demokratsku partiju. Od 2006., predsednik SDS-a je Mladen Bosić.

*Savez za bolju budućnost (SBB)*, predstavlja jedno od iznenađenja prethodnih izbora, prevashodno kada je o broju osvojenih glasova reč. Iako formirana faktički pred izbore, uspela je da pridobije veliki deo glasačkog tela. Ilustracije radi, u trci za bošnjačkog člana Predsjedništva BiH kao pobednik je izašao kandidat SDA Bakir Izetbegović sa osvojenih 34,87% glasova, a odmah iza njega je bio Fahrudin Radončić ispred SBB-a, sa osvojenih 30,49% glasova. U javnosti se nastoji prikazati kao stranka koja okuplja uspešne ljude i eksperte, i koja akcenat stavlja na ekonomska pitanja. Simbol „uspešnosti“ stranačke platforme je svakako njen predsednik, medijski magnat i biznismen Fahrudin Radončić. No ova tehnokratska vizija budućnosti BiH nije pak sama sebi svrha, imajući u vidu neke kontroverzne izjave lidera stranke (npr. prilikom čestih napada na nekadašnju urednicu FTV Dušku Jurišić, između ostalog je izjavio da ona kao „nebošnjakinja“ ne bi trebala da obavlja tu funkciju). Stranka u svojoj programskoj deklaraciji ne dovodi u pitanje postojanje entiteta imajući u vidu složenost bh. države, ali se zalaže i za jačanje državnog nivoa vlasti u cilju evrointegracija kao i za veću lokalnu samoupravu (Programska deklaracija, str. 47–50). Kritičari je najčešće imenuju tajkunskom strankom koja je osnovana radi dalje i nesmetane akumulacije profita njenih osnivača, a slični epiteti se pripisuju i NSRzB braće Lijanović, hercegovačkih biznismena. Optimisti pak smatraju da, zbog pragmatikog usmerenja ove stranke, ona može doprineti smanjenju



međuetničkih tenzija. Posle raskola u koaliciji SDP BiH i SDA, SBB je postao deo vlasti na federalnom i državnom nivou.

*Hrvatska demokratska zajednica BiH (HDZ BiH)*, je partija desnog centra, formirana po ugledu na i pod patronatom HDZ-a Hrvatske. Pretenduje da bude narodna-pučka, demokršćanska i socijalna stranka, koja okuplja sve slojeve hrvatskog naroda i drugih građana na načelima demokratije i hrišćanske civilizacije (Markešić, 2010: 78). Prilikom osnivanja stranke istaknuta je privrženost BiH kao domovini hrvatskog naroda, da bi u kasnijim istupanjima poprimala i obeležja antidržavne stranke. HDZ BiH se zalaže za radikalne ustavne promene koje bi obezbedile hrvatskom korpusu entitet u kojem bi on bio većina (Simović, 2011: 350). Stranka je prošla kroz brojne unutarstranačke, prevashodno personalne konflikte, iz kojih su nastajale nove stranke – NHI na čelu sa Krešimirom Zubakom i HDZ 1990 na čelu sa Božom Ljubićem. Velika stranačka kriza je nastupila kada je visoki predstavnik 2000. smenio Antu Jelavića sa mesta predsednika stranke zbog kršenja Dejtonskog sporazuma (Simović, 2011: 350). Njega je nasledio Beriša Čolak, da bi potom predsednik stranke postao Dragan Čović. Poslednji je bio optužen zbog korupcionaških afera, te je stranka izgubila potporu i Biskupske konferencije BiH i sestrinske HDZ iz Hrvatske (Gavrić/Richter, 35). Kritičari i analitičari iz reda hrvatskog korpusa HDZ-u BiH zameraju intelektualnu inferiornost – za razliku od npr. SDA i SDS nije uspeo da okupi vodeće hrvatske intelektualce iz BiH, politički avanturizam sa Hrvatskom samoupravom i brojne korupcionaške afere, npr. oko Hercegovačke banke (Lučić, 2005: 83-84). Uprkos tome, i dalje je reč o najjačoj hrvatskoj stranci u BiH.

*Stranka za Bosnu i Hercegovinu (SBiH)*, formirana je 1996., kao građanska i sekularna alternativa Stranci demokratske akcije, pod vodstvom dr Harisa Silajdžića. Stranka nastupa sa izrazito probosanske pozicije, tvrdeći da se zalaže za BiH kao državu svih njenih građana, no reč je o izrazito bošnjačkoj stranci, koja nije uspela da sebe prikaže u javnosti na uverljiv način kao multietničku stranku (Gavrić i Richter, 33). Zalaže se za koncept jake centralne vlasti uz regionalizaciju po prevashodno geografskim i ekonomskim kriterijumima, a najčešće korišćena stranačka parola je '100% BiH'. Od svog osnivanja 1996. do izbora 2010. SBiH je stalno bila na vlasti, bilo u koaliciji sa nacionalnim bilo sa multietničkim strankama (Simović, 2011: 352). Period 2006–2010, kada je predsednik SBiH dr Silajdžić bio bošnjački član Predsedništva, biće upamćen po političkom radikalizmu i stalnim sukobima i tenzijama na liniji Sarajevo–Banja Luka. Na lokalnim izborima 2008. i opštim izborima 2010. stranka je doživela debakal i po prvi put otišla u opoziciju. Izborni uspeh lidera stranke na „krhotinama aprilskog paketa“, kako je navedeno u jednom komentaru u Dnevnom avazu (Markešić, 2010: 178), nije mogao biti dugog veka. Na svetlo dana izašle su različite

ekonomske afere (ne vraćanje duga pakistanskoj vladi, netransparentno upravljanje javnim preduzećima, posebno Elektroprivredom i sl), a Silajdžić će svakako ostati upamćen po medijskim kontroverzama i izjavama kao npr. da je Republika Srpska groblje, jer tamo nema ljudi (Majstorović et al, 2010) i da su Hrvati u Mostaru sami sebi podmetnuli autobombu samo da bi napakostili Bošnjacima (Lučić, 2005: 84).

*Hrvatsku demokratsku zajednicu 1990 (HDZ 1990)* su 2006. formirali nezadovoljni i bivši članovi HDZ-a BiH, uglavnom zbog neslaganja sa rezultatima unutarstranačke kadrovske politike, pre svega sa izborom Dragana Čovića za lidera stranke, i sa predloženim paketom ustavnih promena koje je HDZ BiH podržao. U programskom smislu se ne razlikuje od HDZ-a BiH, i apostrofira privrženost načelima izvornog HDZ-a koje je HDZ BiH navodno izneverio. Sebe definiše kao narodnu stranku, okrenutu zaštiti prava hrvatskog naroda u BiH, uvažavajući pri tom multietničnost BiH i prava svih naroda, manjina i građana na celoj teritoriji BiH (Markešić, 2010: 84). Smatra se i državotvornom strankom jer baštini vrednosti Domovinskog rata, i evropskom strankom koja prihvata evropske standarde i budućnost BiH vidi u evroatlantskim integracijama (Markešić, 2010: 85). Na izborima 2006. učestvovala je u okviru široke koalicije Hrvatsko zajedništvo, koja se ubrzo raspala. Uprkos sukobima sa HDZ-om BiH, evidentno je često zajedničko istupanje ove dve stranke po pitanju zaštite interesa hrvatskog naroda, a rešenje se vidi u stvaranju trećeg entiteta sa hrvatskom većinom.

*Hrvatska stranka prava Bosne i Hercegovine „Đapić – dr. Jurišić“ (HSP BiH)* sebe smatra sledbenicom Hrvatske stranke prava koju je 1861. utemeljio dr. Ante Starčević. Stranka je osnovana marta 2004. okupivši oko sebe nekoliko pravaških organizacija koje su pre toga delovale u BiH, a uz podršku Đapićeve HSP iz Hrvatske, ali je zbog problema sa nazivom ime dopunila sa „Đapić – dr. Jurišić“ (Markešić, 2010: 107). Sebe vidi kao modernu, demokratsku, narodnjačku, konzervativnu stranku desnog političkog centra, utemeljenu na vrednostima Domovinskog rata i moderne Evrope (Markešić, 2010: 104). Zalaže se za nadogradnju Dejtonskog sporazuma na osnovu predloga Biskupske konferencije BiH, što ukazuje na klerikalnu orijentaciju. Zanimljiv podatak je da je među retkim strankama koje se zalažu za donošenje zakona o lustraciji, kojom bi se regulisalo javno delovanje prevažodno Hrvata koji su za vreme socijalizma doneli, kako se navodi, mnoge nevolje svim građanima, posebno Hrvatima (Markešić, 2010:105). Stranka ima izrazito revizionistički odnos prema Drugom svetskom ratu, te je stoga često imenuju i „proustaškom“ strankom.

*Narodna stranka „Radom za boljitak“ (NSRzB)* je formirana oktobra 2001. u Širokom Brijegu. Braća Lijanović, bh. preduzetnici oko kojih se stranka osnovala, iskoristili su poslovne veze koje su imali na teritoriji BiH da bi uspešno formirali stranku. Akcenat u predizbornim kampanjama



stavljaju na ekonomska pitanja i tako privlače glasače (Šijaković, 2007: 62). U programskim načelima ove stranke, ističe se vrednost pojedinca i njegovih prava i lične odgovornosti. Stranka se obraća svim građanima BiH bez obzira na nacionalnu, versku i svaku drugu pripadnost, iznoseći stav da postoje i zajedničke vrednosti i ciljevi bh. društva koji se mogu ostvariti uz saradnju i toleranciju (Markešić, 2010: 115). No, iako stranka sebe vidi kao nadnacionalnu, u regrutaciji i mobilizaciji, ipak dominira jedan od tri konstitutivna naroda (Hornstein Tomić, 2009: 19), tačnije Hrvati. Predsednik stranke je Jerko Ivanković Lijanović.

*Partija demokratskog progresa (PDP)*, je formirana 1999. u Banjoj Luci, i uspešno je okupila oko sebe veliki broj obrazovanih ljudi različitih profesija. Najveći deo rukovodstva je bio angažovan u „Srpskom intelektualnom forumu“, telu koje je okupljalo intelektualnu elitu Republike Srpske (Zuber, 2012: 109). Predsednik stranke, prof. dr Mladen Ivanić je uspešno gradio imidž obrazovanog, umerenog i principijelnog političara koji u svojim nastupima nikad ne koristi govor mržnje, isključivosti i klevete, osiguravši na taj način stabilnu poziciju PDP-a na političkoj sceni (Simović, 2011: 354). PDP sebe definiše kao stranku centra, ali je realno zapravo reč o stranci desnog centra, kojoj je Republika Srpska svetinja. U programu se posebno apostrofira zalaganje za prava srpskog naroda u BiH, uz spremnost da se zalaže i za prava drugih naroda i nacionalnih manjina (Markešić, 2010: 126). Takođe se naglašava da je reč o jedinoj stranci u istoriji RS-a koja se povukla iz koalicijske vlasti zbog neslaganja s odlukom visokog predstavnika o reformi policije, a što bi dovelo u pitanje opstanak Republike Srpske (Markešić, 2010: 127). PDP je bio u koaliciji i sa SNSD-om i sa SDS-om, a na državnom nivou i deo *Alijanse za demokratske promjene*. Inače, jedna od teza politike PDP-a je da je potrebno koalirati i sa nacionalnim strankama i sa radikalima da bi one na taj način ublažile svoje ekstremne stavove (Topić, 2007: 42). Trenutno je opoziciona partija na državnom i entitetskom nivou, a na vlasti je u nekim lokalnim zajednicama uglavnom u koaliciji sa SDS-om (Simović, 2011: 355).

*Demokratska narodna zajednica BiH (DNZ)* osnovana je u oktobru 1993. u Velikoj Kladaši, pod vođstvom kontroverznog Fikreta Abdića Babe, suprotstavljajući se na taj način, kako se isticalo, katastrofalnoj posledici politike sarajevskog SDA, koja je bošnjačko stanovništvo zapadne Bosne potpuno izolovala i ugrozila. U programu stranke naglasak je na pojedincu, njegovim slobodama i pravima, i na suživotu, poštovanju i blagostanju u zajedništvu svih naroda BiH (Topić, 2007: 36). Stranka se protivi netrpeljivosti, zloupotrebi vere i radikalizmu. Kao rezultat ratnih zbivanja i činjenice da je došlo do međubošnjačkog rata u Cazinskoj krajini, stranka je, posle potpisivanja Dejtonskog sporazuma nastavila delovati iz ilegale u Hrvatskoj. Uspeva se potom registrovati u Mostaru 1996. i izlazi na izbore. Na njima

se vraća na političku scenu BiH – osvaja tri mesta u Zastupničkom domu Federacije i šest mesta u Skupštini Unsko-sanskog kantona, uprkos pretnjama i pritiscima kojima je bila izložena (Markešić, 2010: 58). Stranku je destabilizovala optužba protiv Fikreta Abdića za ratne zločine (na osnovu presude Abdić je odležao 15 godina zatvora), ali se ona uspela konsolidovati izabravši novo rukovodstvo na stranačkom kongresu. Reč je o regionalnoj stranci, koja najviše glasova osvaja u Cazinskoj krajini.

*Socijalistička partija (SP)*, je osnovana juna 1993., pod nazivom Socijalistička partija Republike Srpske (od 2004. nosi naziv Socijalistička partija). Nastala je kao alternativa nacionalnim strankama i bila je pod direktnim uticajem Socijalističke partije Srbije. Osnovna načela za koje se stranka zalaže su mir, pravda, jednakost, solidarnost, demokratija, patriotizam, i na izborima '96. je bila jedina alternativa izvan nacionalnog bloka u RS-u (Zuber, 2012: 117). Uskoro je jedno krilo stranke smatralo da više ne treba da bude samo ispostava SPS-a iz Srbije, i predvođeno Nebojšom Radmanovićem, formira Demokratsku socijalističku partiju, koja je potom sa Dodikovom Strankom nezavisnih socijaldemokrata formirala Savez nezavisnih socijaldemokrata (Zuber, 2012: 117). Predsednik partije je Petar Đokić, i način njegovog nastupanja u javnosti ostavlja dobar utisak i obezbeđuje partiji opstanak na političkoj sceni (Zuber, 2012: 118). Izazov za stranku je predstavljao sukob na relaciji između predsednika stranke Đokića i potpredsednika Krsmanovića, koji se usprotivio koaliciji SP-a i SNSD-a, koja bi po Krsmanoviću odvela u utapanje SP-a u SNSD. Krsmanović je formirao Novu socijalističku partiju koja je na prošlim izborima ušla u predizbornu koaliciju sa Našom strankom.

## 5. STRANAČKE KOALICIJE NA DRŽAVNOM I ENTITETSKIM NIVOIMA

Koalicija predstavlja savez inače „suprotstavljenih političkih aktera koji su suočeni sa istom opasnošću ili shvataju da svoje ciljeve ne mogu odati ostvare samostalno“ (Hejvud, 2004: 493). Postoje predizborne koalicije – one mogu biti sporazumi o nenapadanju ili pak oblik udruživanja dvaju ili više stranaka radi zajedničkog izlaska na izbore, i postizborne koalicije. Kada je o poslednjim reč, Hejvud pravi razliku između parlamentarnih koalicija – dogovora za podršku određenom zakonu ili programu, i koalicionih vlada – što je formalni sporazum dveju ili više partija o formiranju vlade i raspodeli ministarskih resora (Hejvud, 2004: 493). Kod koalicija je čest problem to što se „formiraju bez volje, znanja i uticaja birača, zapravo najčešće protiv njihove volje pa i volje dijela članova i simpatizera stranaka“ (Šijaković, 2007: 66). Hiperprodukcija odn. postojanje velikog broja

političkih partija u BiH ove često tera da fokus stavljaju na traženje koalicionih partnera a manje na društveno i socijalno ukorenjavanje (Šijaković, 2007: 66). Predizborne koalicije često dovode do „mešanja“ i „presipanja“ birača a neke teraju i u apstinenciju (Šijaković, 2007: 66). Kao i u većini postkomunističkih zemalja, i u BiH ni jedna partija ne može ostvariti apsolutnu većinu, što zahteva promenu ‚paradigme vladanja‘ i veću spremnost na koalicije i kompromise (Dmičić, 2006: 84), a što naravno zahteva i model konsocijacijske demokratije primenjen u BiH. No, u uslovima fragmentisane stranačke scene kakva postoji u BiH, takođe se dešava da, usled borbe za osvajanje glasova faktički istog biračkog tela, dolazi do sukoba inače politički srodnih stranaka i one često traže partnere „izvan sopstvene političke familije“ (Stojiljković, 2006: 60).

Predizborne koalicije u BiH su bile kratkog veka, odn. trajale su samo od izbora do izbora. Na izborima 1996. su tako, kao oponenti etničkim strankama, stranke građanske opcije formirale koaliciju *Združena lista „Živjećemo zajedno“*, no ona je osvojila samo 14% mandata. Koalicija se programski oslanjala na tradiciju ZAVNOBiH-a i ondašnju paradigmu zajedništva komunističke provinijencije, dok je prema inostranstvu veći naglasak stavljala na koncept zapadne građanske demokratije (Kecmanović, 2007: 179). Okosnicu koalicije činili su bivši komunisti i bivši reformisti, pridružile su se manje hrvatske partije – HSS Ive Komšića i Republikanska stranka Stjepana Kljujića, dok je, kada je o RS-u reč, odaziv došao samo od usamljenog dr Živanovića – listi se nisu pridružili ni Radišićevi socijalisti ni Dodikovi nezavisni socijaldemokrati (Kecmanović, 2007: 179). Na prevremenim izborima 1997. u RS-u je formirana koalicija *Sloga* oko predsednice RS-a Biljane Plavšić i kao oponent SDS-u, ali se tokom 2000. počela dezintegrirati, pošto je Socijalistička partija RS napustila koaliciju. Na prostoru Federacije BiH je pred izbore 1998. formirana predizborna koalicija pod nazivom *Koalicija za cjelovitu i demokratsku Bosnu i Hercegovinu*, koja je ostvarila dobar rezultat – u državnom parlamentu je osvojila 40% mandata, a koju su činile SDA, SBiH, LP i GDS. No, i ova koalicija se raspala na narednim izborima, iako faktički ni tri dana nakon isteka roka za registraciju u OSCE-u, u javnosti nije bilo poznato da li se koalicija raspala ili ne (Pećanin, 1999: par. 2). Koalicija je počivala na ličnim vezama između Izetbegovića i Siladžića, a do sukoba je uglavnom dolazilo na lokalnoj i kantonalnoj razini vlasti. Takođe, postojao je i pritisak Izetbegovićevih najbližih saradnika da se koalicija razvrgne, a što se da tumačiti i kao „dinastički“ sukob za titulu bošnjačkog lidera imajući u vidu loše zdravstveno stanje Alije Izetbegovića (Pećanin, 1999: par. 10). Kada je o hrvatskim strankama reč, 1996. sa formiranjem nove stranke NHI dolazi do stvaranja predizborne koalicije NHI – HKDU, koja je formirana kao oponent HDZ-u BiH. Najznačajnija predizborna koalicija unutar hrvatskog korpusa, formirana 2006. kao oponent

HDZ-u BiH je Hrvatsko zajedništvo – nju su sačinjavale HDZ 1990, HSS BiH, HKDU BiH, HDU i Demokršćani (Markešić, 2010: 87). Ubrzo je došlo do razdora između HDZ 1990 i Hrvatskih demokršćana, koji ponovo pokreću istoimenu koaliciju bez HDZ 1990 i HKDU BiH, ali je i ona ubrzo propala. No, ime se održalo tako što su se Hrvatski demokršćani 2008. preimenovali u Hrvatsko zajedništvo Herceg-Bosne. Na izborima 2010. kao nova politička alternativa javlja se predizborna koalicija Naše stranke i Nove socijalističke partije.

Kada je o postizbornim koalicijama reč, na državnom nivou i na nivou Federacije BiH najznačajnija koalicija koja se javila je *Alijansa za demokratske promjene*, formirana oko SDP BiH posle izbora 2000. Koalicija je postulirala građanski princip i težila da se okupi oko programskih načela, a činile su je SDP BiH, SBiH, NHI, BPS, Demokratska partija penzionera, SNS, PDP, SNSD, SPRS. Jedan od problema ove koalicije je taj što su je činile brojne male, tzv. patuljaste stranke koje obično imaju veće zahteve u odnosu na svoj politički kapacitet, a što onda vodi u brojne postizborne patpozicije kao i u razočarenje biračkog tela (Šijaković, 2006: 102). Od većih stranaka u koaliciju je ušla i Stranka za Bosnu i Hercegovinu, no imajući u vidu da su Zlatko Lagumdžija, predsednik SDP BiH i Haris Silajdžić, predsednik SBiH dva snažna i ambiciozna lidera, do konflikata unutar koalicije je dolazilo i na personalnoj/liderskoj osnovi. Kako je Silajdžićeva stranka koalirala i sa nacionalnim i sa građanskim strankama, jasno je da je njen ulazak u tzv. građansku koaliciju bio više iz oportunističkih, a manje iz programskih razloga. Iz ovog ugla se posmatra i ulazak PDP-a u ovu koaliciju koji, kao ni SBiH nema jasnu ideološku platformu i više liči na interesnu grupu (Kukić i Čutura, 2006: 205). Različite studije i istraživanja ukazuju da je u ovom periodu ipak učinjen značajan napredak (npr. istraživanja UNDP-a ukazuju na porast međuetničkog poverenja i sl.), ali on nije dovoljno percipiran od strane prosečnog građanstva (Kukić i Čutura, 2006: 205).

U brojnim politikološkim analizama ističe se da se, kada je o koalicijama reč, nismo bitnije pomakli u odnosu na period koji je doveo do krvavog ratnog sukoba u BiH. Koalicije se, kao i pre rata, prave po principima partnerstva a ne zajedničkih programa i platformi (Pejanović, 2012: 108). Posle prvih posleratnih izbora, kada su postizbornu koaliciju formirale nacionalne stranke, nijedno rešenje nije doneto dogovorom između tzv. koalicionih partnera, već pod pritiskom međunarodne zajednice. „Odluke o grbu, izgledu novčanice, automobilskim tablicama, o državnoj graničnoj službi, donio je Visoki predstavnik svojim privremenim odlukama“ (Pejanović, 2012: 108). Sličan scenario se ponovio i posle izbora 1998. Do značajne promene dolazi posle izbora 2000. kada na vlast dolazi *Alijansa za demokratske promjene* okupljena oko programskih načela i donosi bitne odluke bez intervencije međunarodne zajednice, koje su između ostalog omogućile prijem

Bosne i Hercegovine u Veće Evrope (Pejanović, 2012: 109). No, na izborima 2002. pobedu ponovo odnose nacionalističke stranke – SDS, SDA i HDZ, i sa Strankom za BiH iz Federacije i PDP-om iz Republike Srpske formiraju parlamentarnu većinu. Ni ova koalicija nije bila okupljena oko programskih principa, a najbolji pokazatelj je neuspeh usvajanja tzv. aprilskog paketa ustavnih promena, što radikalizuje političku scenu i dodatno etnički homogenizuje biračko telo. Pokušaj usvajanja amandmana na ustav, uz podršku međunarodnog faktora i po dogovoru šest koalicionih partnera je na kraju propao jer su predstavnici Stranke za BiH i dela HDZ-a glasali u Parlamentu protiv ovog paketa (Pejanović, 2012: 110). Izbori 2006. su, kao što smo već istakli, doveli do etničke radikalizacije i homogenizacije političkog spektra. Diskurs o 100% BiH i RS-u kao genocidnoj tvorevini donose Stranci za BiH Harisa Silajdžića ogroman broj glasova. Na drugom polu, SNSD uspešno mobilizuje biračko telo oko zaštite RS-a od stalnih napada i pritisaka koji dolaze iz Sarajeva i od strane međunarodne zajednice, uz čestu pretnju referendumom o otcpljenju. Ovakav rasplet je usporio proces formiranja parlamentarne većine na državnom nivou, budući da je lider SNSD-a potpuno isključivao mogućnost koaliranja sa SBiH. SBiH je bila spremna na koaliciju sa SDA i HDZ BiH, a SDA nije isključivala mogućnost koaliranja sa SNSD-om sa kojim je saradivala u pripremi amandmana na ustav (Pejanović, 2012: 113–114). Posle tri meseca iscrpnih pregovora i međusobnih uslovljavanja uspostavljena je vladajuća većina koju su činile SDA, SBiH, SNSD, HDZ, HDZ 1990, i PDP. Ova koalicija je, tokom svog trajanja više pokazivala međustranačko neslaganje nego volju za izgradnjom konsenzusa po pitanju reformi (Pejanović, 2012: 180).

SNSD je, jačajući svoju poziciju u RS-u, relativno uspeo da stabilizuje mehanizme postizbornog koaliranja na nivou ovog entiteta. SNSD je uspeo da destabilizuje koaliciju SDS – PDP koja je formirana posle izbora 2002, a koja se našla u krizi zbog neslaganja oko reforme policije i odbrane. Vlada RS-a se povukla nakon dvogodišnjeg mandata, a političke stranke u RS-u su postigle Sporazum o usaglašenom političkom delovanju oko ključnih državnih pitanja (Simović, 2011: 353). Usled neslaganja na relaciji SDS – PDP, Dragan Čavić, tadašnji predsednik Republike Srpske poverava Miloradu Dodiku mandat za formiranje vlade. Posle izbora 2006. SNSD se profilise kao najjača stranka u RS-u osvojivši natpolovičnu većinu glasova, poprimajući sve više obeležja nacionalnog pokreta (Simović, 2011: 353). Uspostavljena je koaliciona vladavina sa PDP-om i Socijalističkom partijom, i stvoren je utisak da su nastale pretpostavke za stabilnu vlast koje će omogućiti okvir za socijalni i ekonomski razvoj RS-a (Pejanović, 2012: 113). No, 2009. Mladen Ivanić, predsednik PDP-a podneo je ostavku na članstvo u Kolegiju Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, PDP je potom napustio koaliciju sa SNSD-om na entitetskoj i državnoj razini, a kao povod ove

odluke navodi se izvana nametnuta odluka visokog predstavnika o reformi policije (Markešić, 2010: 127). Posle raskida sa PDP-om, postizborni koalicioni partner SNSD-u postaje DNS (Demokratski narodni savez, stranka nastala otcepljenjem od SNS-a) i Socijalistička partija.

Izbori 2010. će ostati upamćeni po rekordno sporom procesu uspostavljanja vladajuće većine na državnom nivou, kao i na nivou Federacije BiH. Posle višemesečnih pregovora, SDP BiH, stranka koja je osvojila najveći broj glasova na ovim izborima, ulazi u koaliciju sa SDA, HSP, i Narodom stranakom radom za boljitak. Zanimljivost ovih izbora, kada je o koaliranju reč, je da su pre formiranja parlamentarne većine na nivou države, prvo formirane „velike koalicije“ unutar svakog konstitutivnog naroda – SDP i SDA, SNSD i SDS, HDZ i HDZ 1990 (Marković, 2012: 22). Karakteristično je i to da je SDP odstupio od svojih ranijih zvaničnih stavova o nemogućnosti koaliranja sa nacionalnim strankama, da bi na kraju u „zagrljaj“ prihvatio Hrvatsku stranku prava proustaške provinijencije. Ovakvo neprincipijelno koaliranje SDP-a je dovelo do unutarstranačkih previranja, a ubrzo i do krize vlasti budući da je vrh SDP iznenada „shvatio“ da mu je ipak bliži Savez za bolju budućnost Fahrudina Radončića od SDA. Radončić je ovaj obrat tumačio činjenicom da je bošnjački narod na izborima glasao za promene, imajući u vidu broj glasova koji su SDP i SBB osvojili. Ovakva argumentacija logički ima smisla, no ujedno ne ide u prilog težnji SDP-a da sebe predstavi kao nadnacionalnu stranku.

Iz ovog kratkog prikaza predizbornog i postizbornog koaliranja, vidimo da su stranačke koalicije prilično nestabilne, a što se odražava i na nefunkcionalnost ovdašnjih političkih institucija. Posebno upada u oči to da stranke, koje formiraju parlamentarnu većinu, izbegavaju da se deklariraju kao koalicioni partneri (Kukić i Čutura, 2006: 202). One uglavnom nastupaju u ime svoje etnije i kad formiraju parlamentarnu većinu, ova deluje po principima međuetničkog pogađanja (Kukić i Čutura, 2006: 202). Uprkos dominaciji ovakvog jednog sistema koaliranja, činjenica je da su SDA, HDZ i SDS izgubile status nacionalnih pokreta i više nemaju ekskluzivitet da predstavljaju svoju etniju, već samo svoje birače, što otvara mogućnost raznovrsnijeg koaliranja (Kukić i Čutura, 2006: 207).

Prema mišljenju profesora Ibrahimagića, predizborne, a ne postizborne koalicije su ključa za funkcionisanje političkih institucija Bosne i Hercegovine. Bitno je to da se one formiraju duž ideološkog spektra koji dominira u Evropi: politički centar, narodnjačke opcije desno od centra i socijaldemokratske stranke levo od centra, i da se unutar njih obezbedi proporcionalno predstavljanje sva tri konstitutivna naroda i nacionalnih manjina na svim nivoima vlasti (Ibrahimagić, 2010: 259–260). Ovakve koalicije bi odgovarale principu mešovite, građansko-konsocijacijske demokratije, i na taj način bi se sprečilo da država i parlament i dalje budu talac suprotstavljenih



političkih predstavnika određene etnije, a izborna utakmica bi na taj način postala politička, a ne međunacionalna (Ibrahimagić, 2010: 260–261). Kriza koja je nastupila posle izbora 2010. kad i nekoliko meseci nakon njihovog održavanja nije došlo do formiranja parlamentarne većine, potvrđuju da su ova upozorenja ispravna. Iako je, kao stranka koja je osvojila najveći broj glasova na izborima 2010., SDP insistirao da se stvori koalicija na programskoj osnovi, tzv. platforma koja je ponuđena je bila puna opštih mesta i budući da je predložena jednostrano, od strane SDP-a, dodatno je zakomplikovala i onako komplikovane međustranačke odnose (Marković, 2012: 24). Trenutna kriza vlasti na državnom i na nivou Federacije BiH to upravo i potvrđuje.

## 6. ZAKLJUČAK

Politički i stranački pluralizam u BiH, kao što smo već istakli, karakteriše izrazita dominacija etnonacionalnog kao ključne političke teme, i faktički se svaki političko-društveni problem posmatra kroz etnonacionalnu matriču. Partijski sistem u BiH je, može se reći, jasno etnički podeljen, i nijedna partija nema zaista multietničko biračko telo (Hornstein Tomić, 2009: 19). U KAS-ovoj komparativnoj studiji se ističe da se, za analizirani period, od većih partija jedino SDP BiH, a od manjih jedino Narodna stranka radom za boljitak razumeju kao „nacionalne“, no i kod njih postoji tendencija da u regrutaciji i mobilizaciji, ipak dominira jedan od tri konstitutivna naroda (Hornstein Tomić, 2009: 19). Iako većina nacionalnih stranaka, bar načelno i kako stoji u njihovim statutima, teži da okupi ne samo pripadnike/ce vlastitog naroda već i ostale građane (i građanke), akcenat je ipak na onom prvom. Takođe treba istaći da političari u BiH često koriste sintagme-floskule kao što su „narodna volja“, „narodni predstavnici“, „interes naroda“, pri čemu se može misliti na celokupan narod – građane i građanke BiH, ili pak na pripadnike/ce određene etničke grupe, i to se često koristi u svrhe političke manipulacije (Šijaković, 2007: 63).

Razvoj stranačkog pluralizma je išao tako da su na prvim demokratskim i na prvim posleratnim izborima dominirale tri nacionalne stranke – SDA, SDS i HDZ BiH, koje su imale ulogu i status nacionalnih i populističkih pokreta. U tom periodu su faktički imale identične ciljeve – „jedan narod, jedna država, jedna partija“, a ova njihova programska bliskost je bila i uzrok nemogućnosti dogovora o zajedničkoj budućnosti BiH (Kecmanović, 2007: 177). No, ubrzo dolazi i do veće pluralizacije, odn. segmentacije političkog spektra kod sva tri konstitutivna naroda, i postepeno ove tri stranke gube monopol na predstavljanje vlastitog naciona. Javljaju se različita stranačka pregrupisanja, i različiti oblici koaliranja – od pukih matematičkih do

koalicija koje su težile da budu programske i platformske. No ni ove posljednje nisu bitnije uspele doprineti supstancijalnijoj demokratizaciji zemlje i ponuditi novi politički kvalitet, izuzev delimično u periodu od 2000. do 2002. za vreme tzv. *Alijanse za demokratske promjene*. Od stranaka tzv. građanske opcije, SDP BiH se uspeo isprofilirati kao najznačajnija stranka. Ostale stranke građanske opcije su ili male, patuljaste stranke, a neke od njih svojevrsnim utrkivanjem u tzv. građanskom patriotizmu i nastupanjem sa pozicije tapije na bosanstvo odbijaju biračko telo. Takođe, od uspostavljanja višestranačja, nije se desila neka jasna profilacija političkih opcija i ponuda, izražen je otklon između stranačke doktrine i prakse, često konvertiranje stranaka iz jedne kvaziideologije u drugu, a što vodi u atrofiranje pluralizma (Arapović, 2012: 108). Takođe, čini se gotovo nemogućim pozicionirati političke stranke u BiH po standardnim politikološkim kriterijumima – levo vs. desno, liberalno vs. konzervativno, libertarno vs. totalitarno, kao ni jasno svrstavanje u liberalne, narodnjačke, konzervativne, socijaldemokratske, socijalističke, zelene, komunističke itd. stranke (Arapović, 2012: 108). Činjenica da nominalno u BiH deluje 97 stranaka (Arapović, 2012: 107), govori o postojanju ekstremnog višestranačkog sistema, što je inače i česta karakteristika tzv. konsocijacijskih demokratija (Lajphart, 2003: 98). No, nedovoljna profilacija stranaka u BiH na spektru levo – centar – desno, onemogućava „neutralizaciju“ etnonacionalnih konflikata (Linder, 1998: 97)<sup>185</sup>, kao što je npr. bio slučaj u tzv. uspešnim konsocijacijama.

Politikolozi/škinje i analitičari/ke stoga najčešće ističu da se BiH još uvek nalazi u pretpolitičkom stanju, kao društvo koje još uvek nije politički i pravno uređeno kao politička zajednica i u kojem se demokratija, politički i društveni pluralizam fingira kroz forme tribalističkih borbi, autoritarnost i politički monizam, narodnjačku mobilizaciju i uopšte, „populistički mentalitet vulgusa“ (Zgodić, 2006: 57). A u slučaju da u pretpolitičkim društvima i postoje neki oblici partijskog pluralizma, na delu je nedefinisanost i konfuzija partija i biračkog tela, nestabilnost koalicija, a ni politička elita kao ni samo biračko telo ne razume osnove demokratske procese i procedure (Zgodić, 2006: 58). Tome svakako doprinosi i tzv. mega-stranački pluralizam, odn. postojanje velikog broja političkih stranaka što stvara konfuziju kako u biračkom telu, tako i kod same političke elite, ali i međunarodnih aktera. Poslednji su i sami doprineli ovakvom stanju, s obzirom na to da su *ad hoc* menjanjem izbornih pravila (uvodenjem kompenzacijskih mandata i višečlanih izbornih jedinica koje su omogućile da u parlamente uđu i male stranke), želeli da oslabe pozicije SDA, SDS i HDZ BiH. Takođe treba podvući i globalni postpolitički trend u kojem ideološka pozicioniranja levo – centar – desno gube na značaju zbog dominacije neoliberalne ideologije

---

185 Ovim se ne žele negirati neka pozitivna rešenja koja Platforma sadrži, kao što je npr. ukidanje diskriminacije Ostalih (Marković, 2012: 25).



koja svoju suprematiju pozicionira na (preuranjenoj) euforičnoj pretpostavci o tzv. kraju ideologije.

Postavlja se pitanje da li su opstajanje etničkog kao ključnog političkog momenta (tačnije pretpolitičkog koji sputava istinsku profilaciju političkog pluralizma) uzrok ratna razaranja i traume i proizvedeni strahovi od *Drugog*, ili se pak možemo poslužiti teorijom društvenih rascepa Stjepana i Rokana koji ukazuju da, u periodu kad dolazi do formiranja prvih političkih stranaka (u BiH je to bio slučaj početkom XX veka pod Austro-Ugarskom monarhijom), rascepi koji su tad dominirali u društvu (npr. klasni, religijski, etnički) se kroz novouspostavljeni stranački sistem „zamrzavaju“ i dalje određuju sudbinu određenog političkog sistema. Iako ove tvrdnje nisu bez osnova, treba imati u vidu uloge političkih aktera koji kroz svoje jezičko-političke igre i prakse proizvode odn. učestvuju u proizvođenju političkih odnosa i struktura. Ovde treba istaći ono što Linc i Stepan u znamenitoj i komparativnoj studiji *Demokratska tranzicija i konsolidacija* ukazuju, da politički identiteti nisu nešto što je jednodimenzionalno i fiksirano, već da su, naprotiv, promenljivi i društveno konstruisani (Linc i Stepan, 1998: 55). No, politički lideri, ali i društvene nauke i tzv. zvanična statistika sa svojim dihotomijama, učestvuju u proizvodnji identiteta kao nečeg fiksnog. Stoga, pored okvira „sveobuhvatnog državljanstva i građanskog statusa pod jednakim uslovima, ljudska sposobnost za višestruki i komplementarni identitet baš je jedan od onih ključnih činilaca koji omogućavaju demokratiju u multinacionalnim državama“ (Linc i Stepan, 1998: 55), kakva je i BiH. Linc i Stepan posebno apostrofiraju važnost kvaliteta političkog vodstva, budući da je ono to koje najčešće favorizuje polarizovane i konfliktne identitete, te se implicira odgovornost političkog vodstva za izlaženje iz stanja polarizovanih političkih identiteta (Linc i Stepan, 1998: 55). Nasuprot tome, karteli elita u BiH ne samo da ne promovišu saradnju i stabiliziraju demokratiju, već naprotiv stalno proizvode nove i nove tenzije i podele, a što proizlazi i iz postojećeg političkog ustrojstva (Mujkić 2008b: 126).

Možemo zaključiti da nacionalizam, bilo da je tzv. građanski ili etnički, i dalje predstavlja glavnu osnovu delovanja političkih stranaka i političke mobilizacije biračkog tela, i deluje kao svojevrsna metaideologija (Arapović, 2012: 108). Pri tome se zapostavljaju ekonomska, socijalna, kulturna i druga životna pitanja bh. građanki i građana. S tim u vezi, sledeće upozorenje profesora Mujkića svakako treba istaknuti i na ovom mestu:

„Nakon izbora i perioda predizborne etničke mobilizacije koja je omogućila etnooligarhiji produženje njene vladavine na još četiri godine, proces homogenizacije sada može popustiti – individualni članovi etničke biomase sada se prepuštaju samima sebi, svojoj ličnoj bijedi...“ (Mujkić, 2007: XVI).

## LITERATURA

Arapović, Adis (2012). *Izborni sistem Bosne i Hercegovine: Kriitička analiza i kompilacija izbornog zakonodavstva*. Tuzla: Centri civilnih inicijativa;

Arnautović, Suad (2009). *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*. Sarajevo: Promocult;

Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. *Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH. Podjela mjesta*. Dostupno na: [http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/98results/seats\\_bih\\_house.pdf](http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/98results/seats_bih_house.pdf);

Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. *Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH. Podjela mjesta*. Dostupno na: [http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/98results/seats\\_fedbih\\_house.pdf](http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/98results/seats_fedbih_house.pdf);

Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. *Narodna skupština Republike Srpske. Podjela mjesta*. Dostupno na: [http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/98results/seats\\_rs\\_nat\\_assembly.pdf](http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/98results/seats_rs_nat_assembly.pdf);

Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. *Opći izbori 2002- konačni rezultati* Dostupno na: <http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/Rezultati2002/Puni/PartijskiGlasoviEntitet-400.pdf>;

Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. *Opći izbori 2002-konačni rezultati. Izborna utrka: Narodna skupština Republike Srpske*. Dostupno na: <http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/Rezultati2002/Puni/PartijskiGlasoviEntitet-300.pdf>;

Chandler, David (2000). *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*. London & Sterling, Virginia: Pluto Press;

Ćurak, Nerzuk. (2005). *Zatvoreno društvo i njegovi prijatelji - kritika monističkih koncepata političkog pluralizma u BiH* u: Dvornik, Srđan i Horvat, Vedran priir. *Slaba društva i nevolje s pluralizmom*. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll;

Dmičić, Mile (2006). *Neki elementi stanja izbornog sistema, izbornog zakonodavstva i izbornih koalicija u Bosni i Hercegovini* u: Milojević, Aleksa ur. *Zbornik radova: Izbori i izborne koalicije*. Bijeljina: IDES;

Friedrich Ebert Stiftung (2006). *Analiza rezultata općih izbora u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo;

Goati, Vladimir (2001). *Političke partije i izbori u demokratskom poretku*. Beograd: CeSID;

Hejvud, Endru (2004). *Politika*. Beograd: Clio;

Hornstein Tomić, Caroline (2009). *Interretnische Beziehungen in Südosteuropa: Ein Bericht zur Lage in Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Mazedonien und Serbien*. Berlin: Fondacija Konrad Adenauer;

Ibrahimović, Omer i Seizović, Zarije i Arnautović, Suad (2010). *Politički sistem Bosne i Hercegovine. Tom I. Udžbenik*. Sarajevo: Promocult;

Jukić, Zvonimir (2009). *Političke stranke* u: Gavrić, Saša i Banović, Damir i Krause, Christina ur. *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine- izabrani aspekti*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar;

Kasapović, Mirjana (2005). *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*. Zagreb: Politička kultura;

Kecmanović, Nenad (2007). *Nemoguća država*. Banja Luka: Glas Srpske;

Kecmanović, Nenad (2011). *Elementi vladavine: studije iz političke teorije*. Beograd: Čigoja štampa;

Kukić, Slavo i Čutura, Marija (2006). *Izborna i poslijeizborna koaliranje - analiza predenog i pokušaj procjene izbora 2006. godine* u: Milojević, Aleksa ur. *Zbornik radova: Izbori i izborne koalicije*. Bijeljina: IDES;

Lajphart, Arend (2003). *Modeli demokratije: oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*. Beograd i Podgorica: Službeni list i CID;

Lasić, Mile (2010). *Mukotrпно do političke moderne*. Mostar: Udruga građana „Dijalog“ Mostar;

Linc, Huan i Stepan, Alfred (1998). *Demokratska tranzicija i konsolidacija*. Beograd: Filip Višnjić;

Linder, Wolf (1998). *Democracy, Power-Sharing and Multicultural Conflicts*, Dialogue;

Lipset, Seymour Martin i Rokkan, Stein (1967). *Party Systems and Voter Alignments*. Toronto: The Free Press;

Lučić, Ivo (2005). *Osobni osvrt na razvoj i stanje elita u Bosni i Hercegovini*, Status br. 7;

Markešić, Ivan (2010). *Religija u političkim strankama: na primjeru Bosne i Hercegovine*. Zagreb i Sarajevo: Synopsis;

Majstorović, Danijela et al. (2010). *Politike nemogućeg: Analiza diskursa vodećih političara u Bosni i Hercegovini u periodu 1998–2009*. Dostupno na: <http://www.pulsdemokratije.net/index.php?id=1965&l=bs>;

Marković, Goran (2012). *Mora li Bosna biti tamni vilajet?*, Novi plamen br. 15, godina V;

Mujkić, Asim (2007). *Mi, građani etnopolisa*. Sarajevo: Šahinpašić;

Mujkić, Asim (2008a). *1941. i (de)konstitucija bošnjačkog političkog identiteta* u: Bosto, Sulejman et al. ur. *Kultura sjećanja: 1941. Povijesni lomovi i svladavanje prošlosti*. Zagreb: Disput;

Mujkić, Asim (2008b). *Ideološki problemi konsocijacijske demokratije u Bosni i Hercegovini*, Status br. 13;

Pećanin, Senad (1999). *Najtiši razvod Alije i Harisa*, Arhiva Dani 128. Dostupno na: <http://www.bhdani.com/arhiva/128/t286a.htm>;

Pejanović, Mirko (2012). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju BiH*. Sarajevo i Zagreb: Šahinpašić;

Puhalo, Srđan (2012). *Percepcija glasača i poslanika SDS, SNSD i PDP na ideološkom kontinuumu lijevo, centar i desno*, Diskursi: društvo, religija, kultura br. 3, godina II;

Richter, Solveig i Gavrić, Saša (2010). *Das politische System Bosnien und Herzegowinas* u: Richter, Wolfgang ur. *Die politischen Systeme Osteuropas*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften;

Simović, Vlada (2011). *Političke partije u Bosni i Hercegovini* u: Banović, Damir i Gavrić, Saša prir. *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini. Analiza postdejtonskog političkog sistema*. Sarajevo: University Press- Magistrat izdanja;

Smiljanić, Arandel. *Istorija parlamentarizma u BiH*. Dostupno na: <https://www.parlament.ba/istorija/default.aspx?id=28030&langTag=bs-BA&pril=b>;

Topić, Tanja. (2007). *Hibridni režim i političke partije u Bosni i Hercegovini* u: Puhalo, Srđan prir. *Socio-psihološki profil glasača i apstinenata u Bosni i Hercegovini Između Opštih izbora 2006. godine i Lokalnih izbora 2008. godine*. Banja Luka: Art Print;

Turčalo, Sead. *Međunarodna zajednica i izgradnja neuspješne države*, Status br. 13;

Sejfića, Ismet (2008). *Povijesne predispozicije i aktuelni razvoj građanskih asocijacija u BiH*. Sarajevo: Fondacija Friedrich Ebert;

Šaćir, Filandra (2008). *Redeskripcija sjećanja. Prilozi bošnjačkom traganju za novim identitetom* u: Bosto, Sulejman et al. ur. *Kultura sjećanja: 1941. Povijesni lomovi i svladavanje prošlosti*. Zagreb: Disput;

Šijaković, Ivan (2006). *Partijske koalicije i njihovo društveno uporište* u: Milojević, Aleska ur. *Zbornik radova: Izbori i izborne koalicije*. Bijeljina: IDES;

Šijaković, Ivan (2007). *Izbori i demokratija* u: Puhalo, Srđan prir. *Socio-psihološki profil glasača i apstinenata u Bosni i Hercegovini Između Opštih izbora 2006. godine i Lokalnih izbora 2008. godine*. Banja Luka: Art Print;

Zgodić, Esad (2006). *Šta je to - hiperpolitika. Prilog razumijevanju realpolitike sa osvrtom na bosansku stvarnost*, Godišnjak god. I/2006;

Zuber, Ljubomir (2012). *Politički odnosi s javnošću u Republici Srpskoj*. Pale i Banja Luka: Filozofski fakultet Pale i Comesgrafika;

Živanović, Miodrag (2011). *Bosna i Hercegovina poslije izbora: Paradoks normalnog ili normalni paradoks?*, Novi Plamen br. 15, godina V.



Maja Sahadžić

# “VETO MEHANIZAM” U PARLAMENTIMA NA DRŽAVNOJ I ENTITETSKOJ RAZINI U BOSNI I HERCEGOVINI

*U ustavnopravnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine, tzv. entitetsko glasovanje i postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa, kao „veto mehanizmi“ pri odlučivanju predstavljaju veoma važnu ulogu u učinkovitom djelovanju parlamenata na državnoj i entitetskoj razini. Stoga se ovaj rad bavi ustavnim definiranjem parlamentarnog odlučivanja na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini, postupcima parlamentarnog odlučivanja, postojećim „veto mehanizmima“ i posljedicama koje oni proizvode.*

*Ključne riječi: parlamentarno odlučivanje, entitetsko glasovanje, vitalni nacionalni interes, „veto mehanizmi“, mehanizmi blokade*



## 1. UVOD

Sudjelovanje konstitutivnih naroda u radu parlamenata na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini sastavni je i izuzetno značajan element heterogenog bosanskohercegovačkog društva. Svojestvenost i istodobno i proturječnost ustavnog sustava Bosne i Hercegovine je miješanje i sjedinjavanje teritorijalnih i konstitutivnih obilježja. Upravo je proporcija konstitutivnih obilježja ključna u postupcima odlučivanja u parlamentima u Bosni i Hercegovini. To posebice dolazi do izražaja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, gdje umjesto da bude sintetizirajući činilac, generira i sokoli logiku poricanja teritorijalnog i na koncu, građanskog predstavljanja u Bosni i Hercegovini. Time postaje delikatan, i ponekad doložan, faktor koji usporava i/li onemogućuje postupak odlučivanja. Posljedice zastoja u parlamentarnom odlučivanju, posebice kada se radi o državnoj razini, izražene su i postat će izraženije u kontekstu ispunjavanja uvjeta za pristupanje Europskoj uniji. U Bosni i Hercegovini će nakon eventualnog pristupanja Europskoj uniji i dalje trebati osigurati zadovoljenje proporcija konstitutivnih obilježja. Međutim, ovo zadovoljenje morat će biti učinkovitije i funkcionalnije definirano u odnosu na zadovoljenje proporcije europskih obilježja. Postavlja se pitanje da li će, u kojoj mjeri i kako biti moguće upokoriti ustavna rješenja koja se odnose na „veto mehanizme“ u postupcima odlučivanja u Bosni i Hercegovini. No, jasno je da će to morati biti u onoj mjeri u kojoj će se pojednostaviti ustavno ustrojstvo, time i postupci odlučivanja, da bi bili spojivi sa ustrojstvom Europske unije.



## **2. USTAVNO DEFINIRANJE PARLAMENTARNOG ODLUČIVANJA NA DRŽAVNOJ I ENTITETSKOJ RAZINI U BOSNI I HERCEGOVINI**

### **2.1. Ustavni položaj parlamenata na državnoj i entitetskoj razini. Struktura parlamenata na državnoj i entitetskoj razini**

Struktura parlamenata u ustavnom sustavu Bosne i Hercegovine odgovara ustavnom ustrojstvu u Bosni i Hercegovini. Sukladno tomu, u strukturi parlamenata u Bosni i Hercegovini na državnoj i entitetskoj razini postoje kako dvodomni ili bikameralni (državna razina i razina Federacije Bosne i Hercegovine) tako i jednodomni ili unikameralni (razina Republike Srpske, razina kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine te Brčko distrikt Bosne i Hercegovine) oblik parlamenta.

Dvodomni parlamenti uobičajeno se uspostavljaju u državama s federalnim ustrojstvom gdje je cilj da se predstave interesi građana te posebni interesi, primjerice teritorijalni, regionalni, etnički, manjinski i sl. Sukladno tomu, donji dom je uvijek predstavništvo građana dok gornji dom najčešće ima ulogu predstavljanja federalnih jedinica. Primjerice, Pobrić (2000) navodi da se postojanje bikameralizma, opravdava i tvrdnjom da se u donjem domu koji proizlazi iz općeg prava glasa, glasuje isključivo na temelju stranačkih opredjeljenja, zbog čega je važno saslušati mišljenje i drugog doma u kojem se, s obzirom na njegov način uspostavljanja i sastav raspravlja i odlučuje meritornije i bez stranačkih uputa i presija. Smatra se da gornji dom, kao kontrolirajući i revizijski dom zastupa i opće interese političke zajednice (države), a ne samo regionalne ili slične interese, mada svrha njegovog postojanja upravo može i biti zastupanje ovih interesa, posebice u federalno uređenim državama (236). U Republici Austriji, Kraljevini Belgiji i Saveznoj Republici Njemačkoj, dvodomnost parlamenata je povezana s federalnim ustrojstvom. Međutim, to ne mora uvijek biti pravilo što je i vidljivo iz daljnjih obrazloženja položaja Gornjeg doma u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. S druge strane, jednodomni parlamenti su uobičajeno prisutni u unitarnim i homogenim državama, jer se smatra da je gornji dom nepotreban. Također, nije neuobičajeno da federalne jedinice unutar države imaju jednodomne parlamente. To je slučaj s, primjerice, Kanadom, Ujedinjenim Kraljevstvom i australskim Commonwealthom. Ovdje bi se mogao podvesti i primjer kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine.

U ustavnom ustrojstvu državne vlasti Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine predstavlja dvodomni parlament na državnoj razini. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine sastoji se od Zastupničkog doma i Doma naroda. Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine čine 42 zastupnika od kojih se dvije trećine biraju s teritorija Federacije Bosne i Hercegovine a jedna trećina s teritorija Republike Srpske. Iako se zastupnici biraju izravno od strane građana, ipak se ne može reći da je ovaj dom u potpunosti predstavništvo građana s cijelog teritorija Bosne i Hercegovine s obzirom na izbor koji podrazumijeva dvije trećine zastupnika iz Federacije Bosne i Hercegovine za koje glasuju samo građani Bosne i Hercegovine iz Federacije Bosne i Hercegovine i jednu trećinu zastupnika iz Republike Srpske za koje glasuju samo građani Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske. Gotovo da se može zaključiti da su u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine predstavljeni entiteti s obzirom na to da se zastupnici biraju jednim dijelom s teritorija Federacije Bosne i Hercegovine i jednim dijelom s teritorija Republike Srpske. S druge strane, i ne čudi da se ovaj dom u literaturi naziva i „prikrivenim predstavništvom konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini“ kojeg „čine etnički parlamentarci“ (Pobrić, 2000: 262) s obzirom na način izbora.

Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sastoji se od 15 delegata. Dvije trećine delegata biraju se neizravno iz Federacije Bosne i Hercegovine, pet Bošnjaka i pet Hrvata, dok se jedna trećina delegata, pet Srba bira neizravno iz Republike Srpske. Dom naroda, suprotno uobičajenim shvatanjima o gornjem domu parlamenta, je predstavništvo isključivo konstitutivnih naroda jednog ili drugog entiteta. Donekle se može nazrijeti namjera ustavotvorca da se u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine predstave entiteti, no delegiranje delegata prema etničkoj pripadnosti u potpunosti osujećuje takvu namjeru. To stoga jer delegate Bošnjake i Hrvate u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine delegiraju Bošnjaci i Hrvati iz Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, dok se delegati Srbi delegiraju iz Narodne skupštine Republike Srpske. To praktično znači da, bez obzira na to što se delegati delegiraju iz entiteta, oni ne predstavljaju entitete nego konstitutivne narode. U isto vrijeme, Bošnjake i Hrvate predstavljaju isključivo delegati Bošnjaci i Hrvati iz Federacije Bosne i Hercegovine dok Srbe predstavljaju isključivo delegati Srbi iz Republike Srpske. Time Bošnjake i Hrvate iz Republike Srpske i Srbe iz Federacije Bosne i Hercegovine, kako se čini, nitko ne predstavlja u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Osim toga, niti Ostali nisu zastupljeni u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, čime je povrijeđeno načelo nacionalne ravnopravnosti, a što je u suprotnosti s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, te međunarodnim standardima na koje se Bosna i

Hercegovina obvezala, prije svega, Ustavom Bosne i Hercegovine. Na koncu, valja podsjetiti i na presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine čija se primjena još uvijek čeka.

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine predstavlja dvodomni parlament na entitetskoj razini. Sastoji se od Zastupničkog doma i Doma naroda. Zastupnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine sastoji se od 98 zastupnika koje izravno biraju građani s područja cijele Federacije Bosne i Hercegovine. Ustavom Federacije propisuje se da će najmanje četiri člana jednog konstitutivnog naroda biti zastupljeni u Zastupničkom domu. Time se na sličan način kao i u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine mi ješa predstavljanje interesa građana Federacije Bosne i Hercegovine i etničke pripadnosti propisivanjem minimalne kvote zastupljenosti pripadnika iz reda svakog konstitutivnog naroda. U isto vrijeme, iako se propisuje kvota zastupljenosti konstitutivnih naroda, Ustav Federacije ne utvrđuje ništa u pogledu zastupljenosti pripadnika iz reda Ostalih naroda u Zastupničkom domu Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine sastoji se od 58 delegata od kojih su po 17 delegata iz reda pripadnika svakog konstitutivnog naroda i sedam delegata iz reda pripadnika Ostalih naroda. Delegati se biraju neizravno u kantonalnim skupštinama iz reda svojih delegata srazmjerno nacionalnoj strukturi pučanstva. Broj delegata koji se biraju u kantonalnim skupštinama svakog kantona ovisi od broja stanovnika, s tim što se broj, struktura i način izbora delegata utvrđuje zakonom. U Domu naroda predstavljen je najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog predstavnika u svojoj skupštini. Delegates iz reda pripadnika konstitutivnih naroda iz svakog kantona biraju zastupnici iz reda tog konstitutivnog naroda sukladno rezultatima izbora za odnosnu kantonalnu skupštinu, dok se izbor delegata iz reda Ostalih naroda utvrđuje zakonom. Iz navedenih odredbi, vidljivo je da, iako se Federacija sastoji od kantona, oni kao federalne jedinice u Federaciji nisu predstavljeni u Domu naroda, s obzirom na to da se iz kantonalnih skupština delegati delegiraju prema etničkoj pripadnosti i ne da bi predstavljali kantone nego konstitutivne narodne (i pokojeg Ostalog). Time se ustavna rješenja koja su trenutačno na snazi kose s uobičajenim rješenjima koja se odnose na predstavljanje federalnih jedinica u saveznom parlamentima, s obzirom na to da su u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, kao i u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, predstavljeni interesi konstitutivnih naroda prema načelu paritetnog predstavljanja uz određeni broj Ostalih koji nisu konstitutivni. Trnka (2006) također navodi da se sukladno ustavnim rješenjima ne predviđaju situacije koje su se dogodile nakon izbora, primjerice 2002. godine, kada je nedostajalo osam, odnosno 2006. godine, kada su nedostajala četiri poslanika srpske nacionalnosti u kantonalnim

skupštinama između kojih se moglo birati 17 delegata Srba u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (296). Samim time, izbor delegata iz kantonalnih skupština može u praksi predstavljati otegotnu okolnost za konstituiranje Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Narodna skupština Republike Srpske predstavlja jednodomni parlament na entitetskoj razini. Sastoji se od 83 zastupnika koji se biraju izravno od strane građana s teritorija Republike Srpske. Ustavom Republike Srpske propisano je da će najmanje četiri predstavnika jednog konstitutivnog naroda biti zastupljeni u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Utjecajem visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, 2002. godine Ustav Republike Srpske je, između ostaloga, definirao uspostavljanje Vijeća naroda Republike Srpske. Sastoji se od po osam predstavnika iz reda svakog konstitutivnog naroda i četiri predstavnika iz reda pripadnika Ostalih naroda, čime je sastav Vijeća naroda Republike Srpske utvrđen prema načelu paritetnog predstavljanja. Predstavnike Vijeća naroda bira odgovarajući klub poslanika u Narodnoj skupštini. Međutim, u slučaju da broj članova jednog kluba delegata bude veći od broja predstavnika u odgovarajućem klubu Narodne skupštine, dodatni broj delegata će birati klub koji će se uspostaviti u tu svrhu iz reda odbornika u skupštinama općina u Republici Srpskoj. Valja primijetiti da Vijeće naroda Republike Srpske ne predstavlja gornji dom u Narodnoj skupštini Republike Srpske, te nije ravnopravan u odlučivanju. Smisao njegovog uspostavljanja je primjetan u situacijama kada jedna od delegacija konstitutivnih naroda ustvrdi da se radi o prijetnji vitalnom nacionalnom interesu, odnosno konstitutivnog naroda. Također, postupak izbora Vijeća naroda Republike Srpske nije u potpunosti definiran pozitivnim pravnim propisima u Republici Srpskoj, s obzirom na to da se ne utvrđuje broj članova dodatnog kluba, odnosno koji organ utvrđuje sastav dodatnog kluba.

Sagledavajući prethodno navedeno, u ustavnom ustrojstvu složenih država, struktura parlamenata odgovara unutarnjoj organizaciji države. Kada su u pitanju dvodomni parlamenti, u donjem domu predstavljeni su građani koji izravno biraju svoje predstavnike. No, u kritičkom razlučivanju odnosa i važnosti domova, postavlja se pitanje predstavljanja federalnih jedinica u saveznom parlamentu koje se vezuje za gornji dom saveznoga parlamenta. S tim u vezi, federalne jedinice su predstavljene u gornjem domu bilo na temelju broja stanovnika, bilo tako što je svaka federalna jedinica zastupljena jednakim brojem predstavnika. Niti jedna od navedenih mogućnosti, bilo da se radi o gornjem ili donjem domu, primjerice u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, ne može se primijeniti u Bosni i Hercegovini, s obzirom na uplitanje etničkog prilikom utvrđivanja strukture donjeg i gornjeg doma spomenutih parlamenata. Također, u ustavnoj teoriji, primjenjuju se različiti načini izbora

predstavnik, gdje su najčešći: izravno, od strane građana; neizravno, od strane parlamenata federalnih jedinica. U Bosni i Hercegovini, na državnoj i entitetskoj razini primjenjuju se, odnosno kombiniraju se oba načina.

## **2.2. Nadležnosti i funkcije parlamenata na državnoj i entitetskoj razini**

U najopćenitijem smislu, temeljna nadležnost parlamenta je zakonodavna funkcija koja podrazumijeva usvajanje, neusvajanje, izmjenu i dopunu ustava, zakona i drugih općih pravnih akata, usvajanje proračuna, ratificiranje međunarodnih dokumenata itd. Vrlo bitna funkcija parlamenta je i ona kontrolnog karaktera koja podrazumijeva kontrolu rada izvršnih organa vlasti utjecanjem prvenstveno na kontroliranje javne potrošnje, a zatim i putem interpelacije i poslaničkog pitanja. Nadležnost izbora nositelja izvršnih organa vlasti, te sudaca kao i nadležnost suđenja nositeljima izvršnih organa vlasti još su neke od nadležnosti koje se dodjeljuju zakonodavnim organima vlasti dok se u nadležnost može propisati i raspisivanje referendumu. Prve dvije funkcije su ujedno i najvažnije, te se uobičajeno propisuju u nadležnost parlamenta. Ostale će u većem obimu, u odnosu na prethodne dvije, ovisiti od oblika državne vlasti, posebice kada se radi o izboru nositelja izvršnih organa vlasti, te ustavnog ustrojstva i ustavnih rješenja u pojedinim državama.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ima uobičajene nadležnosti parlamenta. Sukladno članku IV 4 Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nadležna je za: donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva Bosne i Hercegovine ili za vršenje funkcija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine prema Ustavu Bosne i Hercegovine; odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obveze Bosne i Hercegovine; odobravanje proračuna za institucije Bosne i Hercegovine; odlučivanje o suglasnosti za ratifikaciju ugovora; i ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta. Odredbe o zakonodavnoj nadležnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u Ustavu Bosne i Hercegovine dosta su šturo navedene, iako podrazumijevaju najčešće korištene funkcije Skupštine, te se pobliže utvrđuju poslovnica oba doma Parlamentarne skupštine. Problem koji vide Trnka, Simović, Miljko et al. (2009) u pogledu zakonodavne nadležnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine odnosi se na neuobičajenost da predstavničko tijelo, prema izričito navedenoj ustavnoj odredbi, usvaja zakone radi izvršavanja odluka najvišeg organa izvršne vlasti. U gotovo svim sustavima, šef države izravno ili neizravno ima, i u velikom broju slučajeva ostvaruje, zakonodavnu inicijativu i utječe na program i sadržinu rada parlamenta. Ipak, parlament nije obavezan da

donosi zakone, ukoliko sam tako ne odluči, da bi provodio odluke šefa države (41). Ustav Bosne i Hercegovine propisuje i da Parlamentarna skupština može mijenjati i dopunjavati Ustav odlukom koja uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih i koji su glasovali u Predstavničkom domu. Odlučivanjem o usvajanju proračuna, izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i ispunjavanje međunarodnih obveza Parlamentarna skupština je u mogućnosti da određuje dinamiku rada institucija na državnoj razini u Bosni i Hercegovini i ispunjavanja njihovih ciljeva i obveza. Valja napomenuti i da osim navedenih, zakonodavne, proračunske i nadležnosti vođenja vanjske politike, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine vrši i nadzornu funkciju koja se ispunjava imenovanjem predsjedatelja i članova Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, podnošenjem godišnjih izvješća itd., a može izglasati i nepovjerenje Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Iako Predsjedništvo vodi vanjsku politiku Bosne i Hercegovine, ipak bez suglasnosti Parlamentarne skupštine ne može ratificirati međunarodne dokumente, čime ovom nadležnošću Skupština djeluje i na vanjsku politiku Bosne i Hercegovine. Od ostalih nadležnosti Parlamentarna skupština je u mogućnosti da sukladno članku III 5 Ustava Bosne i Hercegovine preuzme nadležnosti u onim stvarima u kojima se o tome postigne suglasnost entiteta; stvarima koje su predviđene aneksima 5–8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini; ili koje su neophodne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke neovisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, a sukladno podjeli nadležnosti između institucija u Bosni i Hercegovini.

Nadležnosti Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, sukladno članku IV A 7 20) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, uključuju: izbor predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine; podnošenje prijedloga Ustavnome sudu o odlučivanju o smjeni predsjednika ili potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine; potvrđivanje članova Vlade Federacije; donošenje zakona o obnašanju dužnosti u vlasti Federacije; davanje ovlasti kantonima da zaključuju međunarodne dokumente uz suglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine; odobravanje međunarodnih dokumenata uz suglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine; usvajanje proračuna Federacije i zakona kojima se razrezuje porez ili na drugi način osigurava potrebno financiranje; i obnašanje drugih dodijeljenih dužnosti. Iz navedenoga je vidljivo da Parlament Federacije ima izbornu, nadzornu, zakonodavnu, nadležnost ratificiranja međunarodnih dokumenata i proračunsku nadležnost. Osim toga, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine ostvaruje i neke od ostalih nadležnosti poput davanja amnestije, kao i druge nadležnosti utvrđene pozitivnim pravnim aktima.

Nadležnosti Narodne skupštine Republike Srpske sukladno odredbama članka 70. Ustava Republike Srpske čine: odlučivanje o promjeni Ustava



Republike Srpske; donošenje zakona, drugih propisa i općih akata; donošenje plana razvoja, prostornog plana, proračuna i završnog računa; utvrđivanje teritorijalne organizacije Republike Srpske; raspisivanje referenduma u Republici Srpskoj; raspisivanje republičkog javnog zajma i odlučivanje o zaduženju Republike Srpske; raspisivanje izbora za narodne poslanike i za predsjednika Republike Srpske; izbor, imenovanje i razrješavanje funkcionera, sukladno Ustavu Republike Srpske i zakonu; vršenje kontrole rada Vlade Republike Srpske i drugih organa koji su joj odgovorni, sukladno Ustavu Republike Srpske i zakonu; davanje amnestije; izbor delegata iz Republike Srpske u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine; ratificiranje međunarodnih dokumenata uz pristanak Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine; proglašavanje izvanrednog stanja u Republici Srpskoj; obavljanje i drugih poslova, sukladno Ustavu Republike Srpske i zakonu. Iz navedenih, Ustavom Republike Srpske utvrđenih nadležnosti, vidljivo je da Narodna skupština ima uobičajene nadležnosti, koje su doduše nešto šire postavljene u odnosu na nadležnosti Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, uz navođenje ostalih nadležnosti poput davanja amnestije, raspisivanja referenduma, proglašavanja izvanrednog stanja.

U kontekstu nadležnosti i funkcija parlamenata na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini vidljivo je da su u sva tri parlamenta prisutne zakonodavna funkcija, kontrolna funkcija, izborna funkcija, dok su neke od ostalih funkcija propisane na entitetskoj razini

### **3. PARLAMENTARNO ODLUČIVANJE NA DRŽAVNOJ I ENTITETSKOJ RAZINI U BOSNI I HERCEGOVINI**

#### **3.1. Odlučivanje u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine**

Odlučivanje u jednodomnim parlamentima uvijek je jednostavnije u odnosu na dvodomne parlamente, što će ovisiti od ustavnopravnog položaja domova u parlamentu. Moguće je da u izvršavanju nadležnosti oba doma djeluju ravnopravno, ali i da odlučuje samo jedan dom bez neophodne suglasnosti drugoga doma. Tako položaj gornjeg doma može biti ravnopravan u odnosu na donji dom parlamenta, ali mu može biti povjereno i više ili manje nadležnosti u ovisnosti od ustavnih rješenja odnosno države. Zamršena pitanja nastaju onda kada se prilikom odlučivanja ne može postići suglasnost u oba doma. Tada se pribjegava davanju prednosti, najčešće, donjem

domu, povjeravanjem veto mehanizama gornjem domu, pa i raspuštanju parlamenta.

Postupak odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, predstavlja jedan od složenijih oblika odlučivanja uopće. To proizlazi iz činjenice da se u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine teži tome da se zajamče i zaštite kako interesi građana tako i interesi konstitutivnih/konstitutivnih naroda, te da se osigura ravnopravnost entiteta. Teoretski, ustavno-pravna rješenja, koja se odnose na postupak odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, formulirana su tako da se doista nastoje pomiriti različiti interesi. No, praktično, postoji čitav niz načina kojima se može ometati i u konačnici spriječiti donošenje odluka u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Kvorum za odlučivanje u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine čini većina svih zastupnika Zastupničkog doma, a u Domu naroda devet članova, od čega moraju biti prisutna barem po tri delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda.

Nekoliko je postupaka odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine:

- *Odlučivanje većinom glasova* – Ustavom Bosne i Hercegovine propisano je da se odlučivanje prostom većinom primjenjuje prilikom izbora predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja u oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, te prilikom usvajanja poslovnika o radu u oba doma, sukladno odredbama članka IV 3.b). Međutim, odredbe Poslovnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u članku 183. i Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u članku 180. propisuju da se poslovnik odnosnog doma usvaja sukladno odredbi članka IV 3.d) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno kvalificiranom većinom. Time su odredbe poslovnika oba doma, koje se odnose na usvajanje poslovnika, u suprotnosti sa ustavnim odredbama o usvajanju poslovnika.
- *Odlučivanje kvalificiranom većinom* – redovito se primjenjuje prilikom postupka odlučivanja u oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Često se naziva i odlučivanje tzv. entitetskim glasovanjem. Radi se o usvajanju odluka većinom glasova onih koji su prisutni i glasuju. Pritom, ustav i poslovnički oba doma propisuju da će zastupnici i delegati uložiti napore kako bi većina uključivala najmanje jednu trećinu glasova zastupnika, odnosno delegata s teritorija svakog entiteta. Ukoliko se to ne dogodi, predsjedavajući i njegovi zamjenici će u svojstvu povjerenstva, nastojati u roku od tri dana od glasovanja postići suglasnost. Ukoliko se postigne suglasnost, odluka se smatra usvojenom. Ukoliko ne uspiju u nastojanju, odluka će se usvojiti većinom onih koji su prisutni i glasuju, pod



uvjetom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine ili više zastupnika, odnosno delegata iz svakog entiteta.

- *Odlučivanje o pitanju vitalnog interesa konstitutivnog naroda* – primjenjuje se u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kada većina delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda, koji su prisutni i glasuju, smatra da se radi o pitanju koje je štetno po vitalni interes konstitutivnog naroda čiji su delegati istakli prigovor vitalnog nacionalnog interesa. U toj situaciji, predložena odluka će biti odbijena u Domu naroda. Međutim, ukoliko postoji protivljenje većine delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda, predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine će sazvati zajedničko povjerenstvo koje se sastoji od tri delegata, po jednog iz reda svakog konstitutivnog naroda, u cilju razrješenja tog pitanja. Ukoliko povjerenstvo ne uspije razriješiti pitanje u roku od pet dana, predmet će se uputiti Ustavnome sudu Bosne i Hercegovine, čiji je zadatak da preispita da li postoje nepravilnosti u postupku.

### **3.2. Odlučivanje u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine**

Postupak odlučivanja u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine podrazumijeva ravnopravno odlučivanje oba doma. Izuzetak čini odlučivanje o usvajanju poslovnika svakog doma, predsjedatelja i dva potpredsjedatelja svakog doma, te odlučivanje o pravilnicima i deklaracijama, pri čemu svaki dom djeluje samostalno. Posebnost Ustava Federacije Bosne i Hercegovine u smislu definiranja postupaka odlučivanja u Parlamentu Federacije jeste da Ustav ne propisuje zakonodavni postupak. To je definirano poslovnici- ma oba doma Parlamenta. Ipak, Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine propisane su odredbe o načinima nadvladavanja ometanja i sprečavanja donošenja odluka u Parlamentu. Tako Ustav propisuje da kada predsjednik Federacije ocijeni da jedan od domova neopravdano odgađa odlučivanje o nekom zakonu, može sazvati zajedničko povjerenstvo sačinjeno od najviše 10 članova svakog doma kako bi se u roku od 10 dana utvrdio prijedlog zakona prihvatljiv u oba doma. Kada predsjednik utvrdi da domovi nisu u mogućnosti da donose potrebne zakone, on može uz suglasnost potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine raspustiti jedan ili oba doma, s time da se dom ne može raspustiti u tijeku jedne godine od njegovog saziva. Međutim, ovo se odnosi tek na postupke usvajanja zakona, odnosno

neusvajanje proračuna kada je predsjednik Federacije dužan da raspusti oba doma Parlamenta Federacije prema sili Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Za razliku od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kvorum u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine čini većina delegata Doma naroda. U Zastupničkom domu Parlamenta Federacije kvorum čini većina zastupnika, osim ukoliko za odlučivanje o određenim pitanjima nije drugačije utvrđeno Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i Poslovníkom Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine uopće ne propisuje kvorum za odlučivanje, odnosno utvrđuje se u Poslovníku Zastupničkog doma. Primjenjuju se dva oblika odlučivanja:

- *Odlučivanje većinom glasova* – Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i poslovnícima oba doma propisano je da se odlučivanje vrši većinom glasova ukupnog broja članova u svakom od domova, osim ukoliko Ustavom Federacije ili poslovníkom odnosnog doma nije drugačije propisano.
- *Odlučivanje o pitanju vitalnog interesa konstitutivnog naroda* – Postupak odlučivanja koji se odnosi na isticanje povrede vitalnog interesa provodi se, u prvom slučaju, ukoliko više od jednog, predsjedatelja i potpredsjedatelja Doma naroda smatra da propis spada u pitanje vitalnog nacionalnog interesa te se kao takav uvrštava u dnevni red Doma naroda. Tada se postupak utvrđivanja postojanja vitalnog interesa i usuglašavanja odvija i okončava u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine. Predsjedatelj i potpredsjedatelji moraju donijeti odluku u roku od sedam dana. Ukoliko većina svakog kluba koji ima delegate u Domu naroda glasuje za propis, smatrat će se da je usvojen. Ukoliko se postigne suglasnost o amandmanima, propis se ponovno podnosi Zastupničkom domu na odobravanje. Međutim, ukoliko suglasnost nije moguća u Domu naroda, odnosno ukoliko se na prijedlog amandmana ne dobije suglasnost, uspostavlja se zajedničko povjerenstvo od predstavnika Zastupničkog doma i Doma naroda i to na paritetnoj osnovi, a odluke se tada donose konsenzusom. Zajedničko povjerenstvo usuglašava tekst propisa. Ukoliko se postigne suglasnost, propis se smatra usvojenim, ukoliko se suglasnost ne postigne, zakon neće biti usvojen nego će se vratiti predlađaću na novi postupak, s tim da predlađać ne može ponovno predložiti isti tekst propisa. U drugom slučaju, postupak odlučivanja koji se odnosi na isticanje povrede vitalnog interesa konstitutivnog naroda pokreće se ukoliko samo jedan, predsjedatelj ili potpredsjedatelj smatra da propis spada u pitanja vitalnog interesa. Dvotrećinska većina odgovarajućeg kluba naroda može proglasiti

da je riječ o pitanju vitalnog interesa. U ovom slučaju pitanje u konačnici razrješava Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine. Tako će u situaciji kada dvije trećine jednog od klubova konstitutivnog naroda u Domu naroda odlučiti da se propisom narušava vitalni interes konstitutivnog naroda, propis razmatrati Dom naroda. Ukoliko većina u Domu naroda glasuje za propis, on će biti usvojen. Ukoliko se Dom naroda usuglasi o amandmanima, propis se ponovno dostavlja Zastupničkom domu na odobravanje. Međutim, ukoliko prethodno navedeno Zajedničko povjerenstvo ne postigne suglasnost, pitanje se prosljeđuje Ustavnome sudu Federacije Bosne i Hercegovine da utvrdi da li se predmetni propis odnosi na vitalni interes. Pritom će Vijeće za zaštitu vitalnog interesa pri Ustavnome sudu Federacije Bosne i Hercegovine odlučivati o prihvatljivosti dvotrećinskom većinom u roku od sedam dana, a u roku od jednog mjeseca odlučit će o meritumu za one predmete koji se smatraju prihvatljivima. U situaciji da postupak pokrene dvotrećinska većina jednog od klubova, potreban je glas najmanje dva suca da bi Ustavni sud Federacije odlučio da se radi o vitalnom interesu. Ukoliko Ustavni sud donese odluku da se radi o povredi vitalnog interesa, propis će se smatrati neusvojenim i vratit će se predlagачu da pokrene novi postupak, ali on tada neće moći ponovno dostaviti isti tekst propisa. Ukoliko Ustavni sud donese odluku da se predmetni propis ne odnosi na vitalni interes, smatra se da je usvojen, odnosno da će biti usvojen prostom većinom.

### **3.3. Odlučivanje u Narodnoj skupštini Republike Srpske**

Kvorum za rad Narodne skupštine Republike Srpske postoji ukoliko je na sjednici prisutno više od polovice ukupnog broja zastupnika Narodne skupštine. Primjenjuju se dva oblika odlučivanja:

- *Odlučivanje većinom glasova* – Ustavom Republike Srpske i Poslovníkom Narodne skupštine Republike Srpske propisano je da se akt i amandman smatra usvojenim ukoliko je za njega glasovalo više od polovice ukupnog broja zastupnika, odnosno većina predviđena Ustavom.
- *Odlučivanje o pitanju vitalnog interesa konstitutivnog naroda* – Ovaj postupak detaljno je propisan u Ustavu Republike Srpske, te je u suglasnosti sa istim postupkom u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine. Propis koji usvoji Narodna skupština Republike Srpske će se dostaviti i razmatrati od strane Vijeća naroda Republike Srpske ukoliko se smatra da propis narušava vitalni interes konstitutivnog naroda. U prvom

slučaju, ukoliko više od jednoga, predsjedatelja i potpredsjedatelja Vijeća naroda Republike Srpske smatra da se propisom zadire u pitanja vitalnog nacionalnog interesa, propis će biti uvršten na dnevni red Vijeća naroda. Predsjedatelj i potpredsjedatelj će morati donijeti odluku u roku od sedam dana. Ukoliko većina svakog kluba koji ima delegate u Vijeću naroda glasuje za propis, smatrat će se da je usvojen. Također, ukoliko se u Vijeću naroda postigne suglasnost o amandmanima, taj propis se ponovno podnosi Narodnoj skupštini Republike Srpske na odobravanje. Međutim, ukoliko suglasnost nije moguća u Vijeću naroda ili ukoliko se na prijedlog amandmana ne dobije suglasnost, uspostavlja se zajedničko povjerenstvo od predstavnika Narodne skupštine i Vijeća naroda. Zajedničko povjerenstvo sastavlja se na paritetnom osnovu i odluke donosi konsenzusom. Zajedničko povjerenstvo radi na usuglašavanju teksta propisa pa će, ukoliko se tekst usuglasi, propis smatrati usvojenim, no, ukoliko se ne postigne suglasnost, propis neće biti usvojen, te će biti vraćen predlagачu na novi postupak. U tom slučaju predlagач ne može ponovo podnijeti isti tekst propisa. U drugom slučaju, ukoliko samo jedan, predsjedatelj ili potpredsjedatelj smatra da propis spada u pitanje vitalnog interesa, dvotrećinska većina odgovarajućeg kluba može proglasiti da je riječ o pitanju koje se odnosi na vitalni interes. Tako će u slučaju da dvije trećine jednog od klubova konstitutivnih naroda u Vijeću naroda odluči da se propis odnosi na vitalni interes, isti razmatrati Vijeće naroda. Ukoliko većina svakog kluba zastupljenog u Vijeću naroda glasuje za taj propis, isti se smatra usvojenim. Isto tako, ukoliko se Vijeće naroda usuglasi o amandmanima, propis se ponovno dostavlja na odobrenje Narodnoj skupštini. Međutim, ukoliko zajedničko povjerenstvo ne postigne suglasnost, pitanje se prosljeđuje Ustavnome sudu Republike Srpske da donese konačnu odluku da li se predmetni propis odnosi na vitalni interes jednog od konstitutivnih naroda. Vijeće za zaštitu vitalnog interesa pri Ustavnome sudu Republike Srpske odlučuje o prihvatljivosti takvih predmeta dvotrećinskom većinom u roku od sedam dana, a u roku od jednog mjeseca odlučuje o meritumu predmeta koji se smatraju prihvatljivima. U slučaju da postupak pokrene dvotrećinska većina jednog od klubova, potreban je glas najmanje dva suca da bi Ustavni sud Republike Srpske odlučio da se radi o vitalnom interesu. Ukoliko Sud donese pozitivnu odluku o vitalnom interesu, propis će se smatrati usvojenim te će se vratiti predlagачu da pokrene novi postupak, ali u tim slučaju predlagач ne može ponovno dostaviti isti tekst propisa. Ukoliko, pak, Ustavni sud Republike Srpske odluči da se propis ne odnosi na vitalni interes, smatrat će se da je usvojen odnosno da će biti usvojen prostom većinom.

## 4. „VETO MEHANIZMI“ U DRŽAVNOM I ENTITETSKIM PARLAMENTIMA

Jedan od spornih sastavnih dijelova postupka odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine je ustavno uvjetovanje proste većine postojanjem najmanje jedne trećine glasova zastupnika, odnosno delegata s teritorija svakog entiteta, odnosno postojanje tzv. entitetskog glasovanja, koje se veoma često ostvaruje kao „veto mehanizam“ u Parlamentarnoj skupštini. Možda je i najveći problem utvrđivanje prave intencije ustavotvorca u kontekstu ispravnog tumačenja ustavne odredbe o tome da će zastupnici i delegati uložiti napore kako bi većina uključivala najmanje jednu trećinu glasova zastupnika, odnosno delegata s teritorija svakog entiteta. Ustavni tekst je neodređen o tome da li se radi o (po) jednoj trećini svih izabranih članova iz oba entiteta ili onih koji su prisutni ili glasuju. Pretpostavka je da se radi o po jednoj trećini članova koji su prisutni i glasuju. Međutim, u domovima Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, ova ustavna odredba tumači se u smislu da je neophodno da za odluku glasuje najmanje po jedna trećina svih zastupnika ili delegata koji su izabrani. Tako je moguće spriječiti odlučivanje samim time što zastupnici, odnosno delegati, neće prisustvovati sjednici. S druge strane, ukoliko se glasovanje ne može provesti, zbog činjenice da svi zastupnici ili delegati nisu prisutni, povjerenstvo sačinjeno od predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja će nastojati da postigne suglasnost u roku do tri dana. Ako povjerenstvo ne uspije u usuglašavanju, tada će se ponovno pristupiti glasovanju gdje će odlučivanje biti uvjetovano većinom glasova onih koji su prisutni i glasuju, s tim da protiv ne smiju biti dvije trećine i više zastupnika ili delegata iz svakog entiteta. U ovom slučaju, kao mehanizam onemogućavanja donošenja odluka bit će glasovanje protiv. *A priori*, ovakav način odlučivanja zamišljen je kao zaštita interesa entiteta. Međutim, u praksi je postao mehanizam ometanja postupka odlučivanja koji (mogu da) koriste određene etničke skupine u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, čak i prema vlastitome dopadanju, prvenstveno Srbi, a zatim i Bošnjaci, dok su Hrvati kao najmalobrojniji onemogućeni u korištenju tzv. entitetskog glasovanja u smislu mogućeg etničkoga glasovanja. Kako Šarčević (2010) navodi, sadašnji model počiva na usuglašavanju političkih interesa s entitetskim, a zatim i jednog i drugog s interesima konstitutivnog naroda. U takvim uvjetima zakonodavni postupak je zajedno s entitetskom politikom generator antidržavne prakse (391–392). Zadržavanjem ovakvog načina odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine zadržava se i monopol zaštite interesa (pojedinih) konstitutivnih naroda nauštrb stvarnog interesa entiteta u koju je svrhu primarno i predviđen ovakav način donošenja odluka, pri čemu je

interes konstitutivnih naroda već garantiran postupkom za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa.

Na tzv. entitetsko glasovanje nadovezuje se i mogućnost zastoja u postupku odlučivanja isticanjem povrede vitalnog interesa konstitutivnog naroda koji se, doduše, u različitom obimu koristi na državnoj, odnosno entitetskoj razini. Sukladno naprijed opisanom postupku odlučivanja, ustavnim odredbama se propisuje da sve zakonodavne odluke moraju biti usvojene u oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine većinom glasova prisutnih članova. Međutim, kako se konstitutivnim narodima garantira pravo da svaku odluku koja je predmet odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini proglaše štetnom po vitalni interes, Ustav Bosne i Hercegovine propisuje da u toj situaciji odluka ne može biti usvojena većinom, te se propisuje poseban postupak u Domu naroda Parlamentarne skupštine. Tako će se, u situaciji korištenja ovog oblika veto mehanizma, kada (redovni) postupak odlučivanja bude onemogućen, pristupiti rješavanju zastoja putem Doma naroda, odnosno Zajedničkog povjerenstva i na koncu Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine.

Međutim, ovdje se javlja nekoliko problema.

Ne samo da Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži definiciju pojma, u Ustavu također nije nabrojano što se ima smatrati vitalnim nacionalnim interesom. Stoga je u svojim odlukama Ustavni sud Bosne i Hercegovine bio primoran da prilagođava mjerila za ocjenu postojanja ugroženosti vitalnog interesa konstitutivnog naroda od predmeta do predmeta. Ustavi na razini entiteta na jednak način definiraju vitalni nacionalni interes konstitutivnih naroda: ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti; identitet jednog konstitutivnog naroda; ustavni amandmani; organizacija organa javne vlasti; jednaka prava konstitutivnih naroda u postupku donošenja odluka; obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljeđe; teritorijalna organizacija; sustav javnog informiranja; i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ukoliko tako smatraju dvije trećine jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u domu naroda. Međutim, u definiranju je ostavljeno dovoljno prostora da se svako drugo pitanje, ukoliko bi to bila ocjena dvije trećine nacionalnog kluba delegata. Legitimno je pitanje kako će Ustavni sud postupiti u svakom konkretnom predmetu, odnosno šta će u konkretnom predmetu smatrati vitalnim interesom konstitutivnog naroda. Na temelju činjenice da se u entitetskim ustavima navodi popis o tome što se ima smatrati vitalnim nacionalnim interesom, moglo bi se pretpostaviti da bi ga Ustavni sud Bosne i Hercegovine mogao koristiti za tumačenje.<sup>186</sup>

---

186 Donekle je vidljivo da je Ustavni sud koristio tu mogućnost u primjerice: Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine U 10/05, par. 30 i dalje.



Problem koji se nadovezuje na prethodni jeste i taj što se u ustavima ne definira kriterij za utvrđivanje vitalnog interesa konstitutivnog naroda. U entitetskim ustavima ostaje nejasno kako će se utvrditi koja su to druga pitanja koja bi se mogla smatrati pitanjima vitalnog nacionalnog interesa. Jasno je da je ovaj „veto mehanizam“, u smislu isticanja vitalnog interesa konstitutivnog naroda, važan dio državne vlasti u multietničkom društvu poput Bosne i Hercegovine. Sukladno tomu, kriterij za utvrđivanje moguće je prepoznati u svim interesnim oblastima, svakog konstitutivnog naroda, unutar pluralističkog bosanskohercegovačkog društva, koje spadaju u nadležnost parlamenta, poput jezika, kulture, obrazovanja i sl., ali se ne bi mogao tražiti u oblastima koje nemaju obilježje kolektivnog, poput gospodarskog razvoja ili socijalnih aspekata. Tako primjerice Steiner i Ademović (2010), pozivajući se na odluke Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine, navode da protivustavna diskriminacija postoji ukoliko se nazivi gradova odnose samo na jedan konstitutivni narod, s obzirom na to da se narušava integracija konstitutivnih naroda i mogućnost povratka pripadnika drugih konstitutivnih naroda. Slično tome, protivustavna diskriminacija postoji i ukoliko grb, himna i simboli jedne administrativno-teritorijalne jedinice ne uključuju sva tri konstitutivna naroda ili ukoliko je zakonsko rješenje za ostvarivanje imovinskog prava izbjeglica i raseljenih otežano na nesrazmjeran način. Međutim, neće postojati protivustavna diskriminacija kada se radi o javnom radio-televizijskom sustavu za koji zakonski okvir predviđa jednaka prava za sve konstitutivne narode ili kada se radi o posebnim pravima bivših pripadnika vojnih formacija (46).

Ustavni sud Bosne i Hercegovine već je ispitivao ispravnost provedenog postupka za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnog naroda u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, te usvojio odluke kojima je odlučivao o meritumu. Međutim, valjano je pitanje da li Ustavni sud Bosne i Hercegovine može odlučivati o meritumu spora ili samo o ispravnosti provedenog postupka u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, kako i stoji u Ustavu Bosne i Hercegovine? Pitanje je svrsishodno, s obzirom na to da je u tekstu Ustava Bosne i Hercegovine jasno navedeno da se ispituje samo ispravnost provedenog postupka. Pobrić (2000) je mišljenja da svrha intencije Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine mora biti u tome da se spor riješi u suštini (265). Steiner i Ademović (2010) navode da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio uobičajenu praksu, tj. da prvo razmatra tijek postupka koji je vodio podnošenju zahtjeva za utvrđivanje ugroženosti vitalnog nacionalnog interesa u smislu da je preispitivao da li se klub naroda pravilno pozvao na to da je ugrožen njegov vitalni nacionalni interes, da li se protivila većina nekog drugog kluba naroda, da li je uspostavljeno Zajedničko povjerenstvo i da li je Povjerenstvo moglo razriješiti problem u roku. Međutim, preispitivanje „proceduralne ispravnosti“ ne obuhvaća

samo postupak s obzirom na to da ju Ustavni sud Bosne i Hercegovine koristi samo kao početni test za ispitivanje dopustivosti zahtjeva, te je stanovišta da Ustavni sud mora analizirati i meritum samog predmeta (578–579). Trnka, Simović, Miljko et al. (2009) stanovišta su da uloga Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine treba da bude meritorno kontroliranje postupka zaštite vitalnog interesa konstitutivnog naroda, što je pretpostavka za dopustivost samog predmeta. U svezi s tim, uloga Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine trebala bi da se sastoji u tome da svojom meritornom odlukom doprinese deblokiranju rada Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koja nije u stanju da prevaziđe problem. U isto vrijeme, to znači da Ustavni sud preventivno djeluje na ustavnost akata koji su u parlamentarnom postupku u smislu eliminiranja destruktivnosti po vitalni interes jednog ili više konstitutivnih naroda (48). Međutim, Šarčević (2010) navodi da bi ustavne odredbe morale značiti da uloga Ustavnoga suda ne izlazi izvan kontrole postupka koji je proveden povodom zaštite vitalnog interesa, eventualno, kontrole zakonodavnog postupka. U tom smislu, navodeći Odluku Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine U 8/04<sup>187</sup> smatra i da Ustavni sud ne primjenjuje pravilo da doslovni tekst Aneksa IV predstavlja vanjsku granicu tumačenja, nego se (kazuistički) upušta u iznalaženje pojmovnog okvira na temelju kojeg bi mogao ustanoviti da li je u konkretnom slučaju doista uslijedila povreda jednog stvarnog područja koje se može podvesti pod pojam nacionalnog interesa. Na koncu zaključuje da se Ustavni sud ne ograničava na provjeru proceduralnih pitanja, nego ulazi u nesigurno područje definiranja vitalnog interesa iz entitetskih ustava, dijelom pomoću presuda koje pojmovno-tematski indiciraju predmetni spor (388–389). U entitetskim ustavima ne postoji dilema o ovom pitanju, s obzirom na to da ustavni tekstovi jasno propisuju da će Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine odnosno Ustavni sud Republike Srpske odlučiti o meritumu. S obzirom na navedeno, opći zastupljeni stav je da Ustavni sud Bosne i Hercegovine, koji prema Ustavu Bosne i Hercegovine štiti Ustav, mora da bude instanca koja će apsolvirati zastoj u radu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. To je moguće jedino onda kada Ustavni sud Bosne i Hercegovine donosi odluku o meritumu o postojanju vitalnog interesa konstitutivnog naroda čija je pobuda da pruži krajnji i određen odgovor o postojanju štetnosti po vitalni interes.

S obzirom na nepreciznu terminologiju u ustavima i poslovniciama parlamenata na entitetskoj razini, postavlja se pitanje na koje se pravne akte može isticati prigovor vitalnog nacionalnog interesa. Razlog tomu je što se na različitim mjestima propisuje da se radi o zakonu, drugom propisu ili aktu odnosno samo zakonu. Pretpostavka je da se može raditi o bilo kojem aktu. Na državnoj razini terminologija je nešto preciznija s obzirom na to

---

187 Vidjeti: Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine U 8/04.



da se navodi da se može raditi o bilo kojoj predloženoj odluci. Tragom ovog razmišljanja Šarčević (2009) zaključuje da ako načelno, svako pitanje može biti proglašeno destruktivnim, nije samo unesen veto model u rad državnih tijela nego postoji i produženi efekt u Zastupničkom domu koji bi – bar prema intenciji ustavnoga rješenja – morao predstavljati državljane, dakle, apstraktne građane (68).

## **5. POSLJEDICE KOJE PROIZVODE „VETO MEHANIZMI“ PRILIKOM PARLAMENTARNOG ODLUČIVANJA**

Tumačenje ustavnih odredbi o tzv. entitetskom glasovanju, kakvo se koristi u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine ima veoma značajne posljedice za ukupno djelovanje Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Sagledavajući ovaj postupak vidljivo je da su kriteriji za usvajanje propisa postavljeni veoma visoko uzevši u obzir da se zahtijeva glasanje najmanje jedne trećine glasova svih izabranih zastupnika odnosno delegata s teritorija svakog entiteta. Time zastupnici ili delegati (iz jednog entiteta) mogu onemogućiti odlučivanje samim time što neće prisustvovati sjednici odnosno doma. Zastoj u radu nastavlja se i činjenicom da usuglašavanje i pristupanje ponovnom glasovanju oduzima vrijeme, te ne garantira uspjeh u smislu pozitivnog ishoda odlučivanja o pojedinim propisima. To stoga što u sljedećem krugu glasanja protiv ne smiju biti dvije trećine ili više zastupnika ili delegata iz svakog entiteta iako se odluka donosi većinom onih koji su prisutni i glasuju.

Međutim, iako je ovakav način glasanja uspostavljen da bi se štiti interesi entiteta, on je pretočen u zaštitu interesa onog ili onih naroda koji imaju dovoljan broj predstavnika u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i koji mogu da uspore ili onemoguće postupak odlučivanja. Analizirajući sastav Parlamentarne skupštine prema mandatima, bošnjački i srpski korpus ne samo da su na raspolaganju imali i imaju postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa na koji se mogu pozvati, nego su mogli i mogu usporavati i onemogućavati odlučivanje tzv. entitetskim glasanjem. Ovdje se hrvatski korpus donekle može smatrati uskraćenim s obzirom na broj Hrvata koji su članovi u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, te ne mogu utjecati na postupak odlučivanja tzv. entitetskim glasanjem. Hrvatski korpus u Parlamentarnoj skupštini na raspolaganju ima (samo) postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Na temelju navedenoga kao posljedica primjene tzv. entitetskog glasanja može se, dakle, navesti i zaogrtnje zaštite interesa entiteta u zaštitu interesa konstitutivnog naroda, i to ne svih, nego kako podaci prema mandatima govore, onih koji imaju

dovoljan broj članova u Parlamentarnoj skupštini, Bošnjaka i Srba dok su Hrvati kojih je brojčano manje u ovom smislu diskriminirani. Slično zaključuju i Trnka, Simović, Miljko et al. (2009) konstatirajući da se može postaviti pitanje djelotvorne zaštite vitalnog nacionalnog interesa hrvatskoga naroda, budući da se u slučaju sumnje ugrožavanja interesa toga naroda teško mogu stvoriti uvjeti da se uskraćivanjem entitetske podrške postigne njegova zaštita (93). To svakako nije protivno pozitivnim pravnim propisima u Bosni i Hercegovini niti ovakvo postupanje može biti pravno preispitano, za razliku od postupka za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa koji u konačnici može preispitivati Ustavni sud Bosne i Hercegovine. Međutim, Šarčević (2009) ovo opisuje kao podsticanje konstantnog kršenja temeljnih ljudskih prava u ustavnim propisima o organizaciji državne vlasti i ustavnopravno uokvirivanje segregacije i diskriminacije na etničkim osnovama. Mišljenja je da ovakav rezultat nije nelogičan s obzirom na to da je on nužna posljedica etničkog determinizma u ustavnom modelu koji se primjenjuje u Bosni i Hercegovini, pri čemu njegov unutarnji ratio predstavlja „ugovor“ konstitutivnih naroda koji počiva na premisi da se najprije moraju zaštititi kolektivna prava, odnosno da se državne institucije pojavljuju kao instrument za provođenje volje konstitutivnih naroda, a da se individualna prava štite kao sekundarni nusprodukt ustavnog sustava (74).

Iz navedenoga je vidljivo da je redovan način odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine dosta često korišten kao poseban ili dodatni „veto mehanizam“, posebice u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine. Time je najznačajnija posljedica ovog veto mehanizma da će djelotvorno i učinkovito djelovanje Parlamentarne skupštine ovisiti od proizvoljnog korištenja tzv. entitetskog glasovanja, odnosno osobitosti ustavnog rješenja prema kojem je moguće proturječiti ispunjavanju prava na političko predstavljanje i odlučivanje kako entiteta u čiju je svrhu ovaj mehanizam i predviđen, tako i građana uopće.

U kontekstu postupka za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa Steiner i Ademović (2010) pozivaju se na Odluku Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine U 10/05 u točki 16 u kojoj je Ustavni sud Bosne i Hercegovine ponovio značaj mehanizma za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnih naroda u državama u kojima postoje multietničke, multijezične, multireligijske zajednice, odnosno zajednice koje su tipične prema svojim razlikama. Ipak, Ustavni sud je naglasio i da je posljedica svakog pozivanja na vitalni interes pojačan kriterij za usvajanje općih akata, uključujući i poseban uvjet većine glasova, što utječe na rad zakonodavnog tijela i funkcioniranja države (578). Stoga dolazi do zastoja u postupcima parlamentarnog odlučivanja. Međutim, jasno je da se zaštitom vitalnih interesa konstitutivnih naroda štite različitosti svakog etniciteta, usljed čega se onemogućuje djelotvoran i učinkovit rad parlamenata, uglavnom na entitetskoj razini, s obzirom na

eventualnost blokiranja usvajanja odluke uporabom mehanizma zaštite vitalnog interesa konstitutivnog naroda.

## **6. OCJENA PODATAKA O „VETO MEHANIZMIMA“ U PARLAMENTIMA NA DRŽAVNOJ I ENTITETSKOJ RAZINI**

Prema podacima dobivenim iz Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, postupak proglašavanja odluke štetnom po vitalni nacionalni interes pokrenut je pet puta. U svih pet postupaka, predmeti su upućeni Ustavnome sudu Bosne i Hercegovine. Interesantno je da su u tri navrata postupak pokrenuli predstavnici Bošnjaka i u dva navrata predstavnici Hrvata, dok predstavnici Srba niti jednom nisu pokretali postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u dvije odluke proglasio štetnost vitalnog nacionalnog interesa, jednom za bošnjački narod, jednom za hrvatski narod, dok je u dvije odluke ustvrdio da ne postoji štetnost vitalnog nacionalnog interesa, jednom za bošnjački i jednom za hrvatski narod. U jednoj odluci, Ustavni sud Bosne i Hercegovine odlučio je da Izjava Kluba delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o štetnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda ne ispunjava uvjet proceduralne ispravnosti, s obzirom na to da predloženi zaključak ne predstavlja odluku za čije bi ispitivanje bio nadležan Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

*Tabela: Pregled pokrenutih postupaka za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine*

Pokretač	Broj akata	Usuglašeno na Zajedničkom povjerenstvu	Upućeno Ustavnome sudu	Povučene odluke o pokretanju zaštite vitalnog nacionalnog interesa	Vraćeno predlažaču na ponovni postupak
<b>Klub Bošnjaka</b>	3	0	3	n/a	n/a
<b>Klub Hrvata</b>	2	0	2	n/a	n/a
<b>Klub Srba</b>	0	0	0	n/a	n/a
<b>UKUPNO</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>n/a</b>	<b>n/a</b>

Izvori: Dopis broj 03/09 Tajništva/Zajedničke službe Informacijsko-dokumentacijskog sektora i Trnka, Kasim, Zvonko Miljko, Miodrag Simović et al. (2009). Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, stanje, komparativna rješenja, prijedlozi. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer.

Trnka, Simović, Miljko et al. (2009) u studiji o postupku odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine navode da je od 1995. godine do polovice 2008. godine u zakonodavnom postupku u Parlamentarnoj skupštini institut zaštite vitalnog nacionalnog interesa korišten svega četiri puta. Razloga zbog kojih je tako malo zahtjeva za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa, svakako, ima više. U promatranom periodu od 11 godina u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine provedeno je 529 zakonodavnih postupaka (260 se završilo usvajanjem zakona, a u 269 slučajeva nacrti ili prijedlozi zakona nisu usvojeni). Teško je pretpostaviti da je u tolikom broju samo u četiri slučaja mogla biti dovedena u sumnju povreda vitalnog nacionalnog interesa. Nasuprot tome, obilato je korišten institut tzv. entitetskog glasovanja. Za 156 zakona uskraćena je entitetska podrška. Zbog toga se može zaključiti da je entitetsko glasanje korišteno kao supstitut zaštite vitalnog nacionalnog interesa (92–93). Logično je zaključiti da sve dok se u Parlamentarnoj skupštini tzv. entitetsko glasovanje može koristiti kao „veto mehanizam“, s obzirom na lakši i djelotvorniji mehanizam blokiranja u postupku odlučivanja, nema razloga da se koristi postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Također, važno je postaviti i pitanje da li bi, u situaciji nepostojanja tzv. entitetskog glasovanja jednako često bio korišten postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Međutim, uzevši u obzir da predstavnici iz reda hrvatskoga naroda nisu u mogućnosti da koriste tzv. entitetsko glasovanje, iz prethodno opisanih razloga, postavlja se pitanje razloga za veoma rijetko pokretanje postupka za zaštitu vitalnog

nacionalnog interesa hrvatskoga naroda. Primjerice, prema podacima koje su naveli Simović, Miljko et al. (2009) u studiji o postupku odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, hrvatski predstavnici su do polovice 2008. godine pokrenuli postupak tek dva puta (92). Od toga je Ustavni sud Bosne i Hercegovine u jednom predmetu proglasio odluku štetnom po vitalni interes hrvatskoga naroda, dok je u drugom predmetu zauzeo stav da se ne radi o odluci koja je štetna po vitalni interes hrvatskoga naroda.

Na entitetskoj razini postupak za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnog naroda je češće u uporabi. Prema podacima dobivenim iz Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenut je 11 puta u periodu od 1994. godine do 2011. godine. Primjetno je i da se u periodu od 1999. godine do 2006. godine nije pokrenuo niti jedan postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Podaci dostavljeni iz Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine govore da je prvi postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenut već na sjednici ustavotvorne skupštine Federacije Bosne i Hercegovine, te se neizravno može zaključiti da je pitanje pokrenuo klub delegata hrvatskoga naroda. Uz ovo, sedam postupaka su pokrenuli predstavnici hrvatskoga naroda, jedan postupak predstavnici bošnjačkog naroda i dva postupka su pokrenuta od strane bošnjačkog i hrvatskog, dakle, oba naroda. Vidljivo je da su predstavnici hrvatskoga naroda češće pokretali postupak za zaštitu vitalnog interesa. U pet postupaka, predmeti su upućeni Ustavnome sudu Federacije Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je u četiri predmeta ustvrdio da se ne radi o povredi vitalnog nacionalnog interesa, od čega su bila tri zahtjeva hrvatskoga i jedan zahtjev bošnjačkog naroda. U jednom predmetu Ustavni sud je ustvrdio da je vitalni interes hrvatskoga naroda povrijeđen. Na razini Republike Srpske situacija je drugačija. Prema podacima dobivenim iz Narodne skupštine Republike Srpske postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenut je 103 puta u periodu od 2003. godine do lipnja 2012. godine. Predstavnici bošnjačkog naroda pokrenuli su postupak 65 puta, predstavnici hrvatskog naroda sedam puta, predstavnici srpskog naroda tri puta, te predstavnici bošnjačkog i hrvatskog naroda 10 puta. Uz ovo, u podacima se navodi da su predsjedatelj i potpredsjedatelji iz reda hrvatskog naroda pokrenuli postupak 15 puta, a dva potpredsjedatelja iz reda hrvatskog i srpskog naroda dva puta, te Predsjedništvo Vijeća naroda jedan put. Vidljivo je da su u Narodnoj skupštini Republike Srpske predstavnici bošnjačkog naroda najčešće pokretali postupak za zaštitu vitalnog interesa. Navodi se da su 24 inicijative za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa usuglašene na Zajedničkom povjerenstvu Narodne skupštine Republike Srpske i Vijeća naroda Republike Srpske. Vijeće za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa Ustavnoga suda Republike Srpske odlučivalo je o 55 inicijativa. Od toga, u 24 inicijative zahtjev nije bio prihvatljiv, dok je 31 inicijativa bila prihvatljiva,

te je u 25 zahtjeva Ustavni sud ustvrdio da nije došlo do povrede vitalnog nacionalnog interesa, a u šest zahtjeva je obustavljen postupak. U 15 pokrenutih inicijativa za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa povučene su odluke o pokretanju zaštite vitalnog nacionalnog interesa, dok je devet vraćeno predlagачu na ponovni postupak.

*Tabela: Pregled pokrenutih postupaka za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa u Parlamentu federacije Bosne i Hercegovine*

<b>Pokretač</b>	<b>Broj akata</b>	<b>Usuglašeno na Zajedničkom povjerenstvu</b>	<b>Upućeno Ustavnome sudu</b>	<b>Povučene odluke o pokretanju zaštite vitalnog nacionalnog interesa</b>	<b>Vraćeno predlagачu na ponovni postupak</b>
<b>Klub Bošnjaka</b>	1	n/a	1	n/a	n/a
<b>Klub Hrvata</b>	8	n/a	4	n/a	n/a
<b>Klub Bošnjaka i Hrvata</b>	2	n/a	0	n/a	n/a
<b>Klub Srba</b>	0	0	0	0	0
<b>UKUPNO</b>	<b>11</b>	<b>n/a</b>	<b>5</b>	<b>n/a</b>	<b>n/a</b>

Izvor: Dopis broj 02/c-02-770/12 tajnika Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

Tabela: Pregled pokrenutih postupaka za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa u Narodnoj skupštini Republike Srpske

Pokretač	Broj akata	Usuglašeno na Zajedničkom povjerenstvu	Upućeno Ustavnome sudu	Povučene odluke o pokretanju zaštite vitalnog nacionalnog interesa	Vraćeno predlagaču na ponovni postupak
Klub Bošnjaka	65	9	48	8	0
Klub Hrvata	7	4	2	2	0
Klub Bošnjaka i Hrvata	10	3	3	3	0
Klub Srba	3	1	2	0	0
Predsjedatelj i potpredsjedatelj iz reda hrvatskoga naroda	15	4	0	2	9
Dva potpredsjedatelja iz reda hrvatskoga i srpskog naroda	2	2	0	0	0
<b>UKUPNO</b>	<b>103</b>	<b>24</b>	<b>55</b>	<b>15</b>	<b>9</b>

Izvor: Dopis broj 02/2-1013/12 generalnog tajnika Narodne skupštine Republike Srpske

Na osnovu navedenih podataka, može se zaključiti da postoji očigledan nesrazmjer u broju pokrenutih postupaka između Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (11) i Narodne skupštine Republike Srpske (103). Na temelju brojki veoma je nezahvalno dati ocjenu, stoga bi predmetom analize morali da budu obuhvaćeni i, primjerice, sadržaji akata na osnovu kojih su pokrenute inicijative za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Međutim, može se jasno ustvrditi da je razlog učestalijeg korištenja mehanizma zaštite vitalnog interesa konstitutivnog naroda na entitetskoj razini prvenstveno sadržan u činjenici da na entitetskoj razini u postupku odlučivanja ne postoji drugi veto mehanizam, poput onoga sadržanog na državnoj razini, u smislu tzv. entitetskog glasovanja. Stoga i ne iznenađuje češće pokretanje postupka za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine i Narodne skupštine Republike Srpske.

## 7. ZAKLJUČAK

Vidljivo je da u postupcima odlučivanja u parlamentima postoje prekluzivna prava konstitutivnih naroda kao obilježje njihovog singulariteta, s naglaskom na određena načela sukladno kojima multietničko društvo u Bosni i Hercegovini uopće djeluje. Zbog toga i postoji veća eventualnost da će određena odluka jače utjecati na učinkovitost parlamenta na državnoj ili entitetskoj razini bez razlike da li se radi o tzv. entitetskom glasovanju ili postupku za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnog naroda. Uzajamni odnosi koji nastaju u odlučivanju u parlamentima razumiju se kao posljedica naprijed navedenog singulariteta, makar on značio sofisticaciju postupka parlamentarnog odlučivanja kada je, primjerice, u pitanju tzv. entitetsko glasovanje. Međutim, učinkovito sudjelovanje konstitutivnih naroda ne smije deklasirati djelotvorni rad parlamen(a)ta jer tada konstitutivnost u smislu zagovaranja kolektivnih prava predstavlja zlonamjerna faktor *in favorem* onemogućavanja i sprečavanja donošenja odluka u predstavničkom tijelu u kojem su predstavljeni ili bi barem trebali biti predstavljeni svi građani ponaosob. U postupku odlučivanja interesi građana ne smiju biti zanemareni. Međutim, u trenutačnom smjeru djelovanja, posebice parlamenta na državnoj razini u Bosni i Hercegovini, demokracija postupka odlučivanja u svom abnormitetu podrazumijeva ometanje i u konačnici sprečavanje djelotvornosti postupka odlučivanja. Valja zaključiti da je mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa na državnoj i entitetskoj razini sasvim legitimno sredstvo osujećivanja nadmoćnosti i prevalentnog utjecaja jednog konstitutivnog naroda. To stoga jer se njime čeliči zaštita kolektiviteta i njegovih prava nauštrb propisanog teritorijalnog i na koncu građanskog faktora. Kada je u pitanju drugi oblik veto mehanizma, tzv. entitetsko glasovanje, sagledavši aspekte njegove, ponekad i kapriciozne, primjene, vidljivo je da podriva uobičajenost građanskog predstavljanja fabriciranjem tumačenja ustavnih odredbi koje se odnose na njegovu primjenu.



## LITERATURA

Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 25/09;

Dopis broj 02/2-1013/12 generalnog tajnika Narodne skupštine Republike Srpske;

Dopis broj 02/c-02-770/12 tajnika Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine;

Dopis broj 03/09 Tajništva/Zajedničke službe Informacijsko-dokumentacijskog sektora;

Pobrić, Nurko (2000). *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo;

Poslovnik Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 27/03 i 21/09;

Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 33/06 i 41/06;

Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske br. 31/11;

Poslovnik Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 69/07 i 02/08;

Poslovnik Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 33/06, 41/06, 81/06, 91/06, 91/07, 87/09 i 28/12;

Šarčević, Edin (2009). *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung;

Šarčević, Edin (2010). *Ustav iz nužde, Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Rabic;

Steiner, Christian i Nedim Ademović (2010). *Ustav Bosne i Hercegovine, komentar*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung;

Trnka, Kasim (2006). *Ustavno pravo*. Sarajevo;

Trnka, Kasim, Zvonko Miljko, Miodrag Simović et al. (2009). *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, stanje, komparativna rješenja, prijedlozi*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung;

Ustav Bosne i Hercegovine u: Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, UN Doc. A/50/790 (1995) i S/1995/999 (1995) od 30. listopada 1995. godine;

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/94, 20/04, 33/04, 72/05, 71/05;

Ustav Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske br. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 150/02, 22/05, 48/11.





**Goran Marković**

## **KRIZA PARLAMENTARIZMA U BOSNI I HERCEGOVINI**

*Bosna i Hercegovina ima polupredsjednički sistem vlasti. U njemu su prisutni značajni elementi parlamentarizma: bicefalna egzekutiva; politička odgovornost Savjeta ministara Parlamentarnoj skupštini; postojanje instrumenata političke kontrole, poput poslaničkih pitanja i interpelacije; mogućnost izglasavanja nepovjerenja Savjetu ministara. Pozitivnopravna rješenja su specifična, pošto niz pitanja nije uređen Ustavom Bosne i Hercegovine, a ni pravne norme sadržane u zakonima i poslovnicima skupštinskih domova često nisu jasne i potpune. Poseban problem je u tome što pojedini mehanizmi parlamentarizma ne funkcionišu, tako da u praksi dolazi do prevage izvršne vlasti nad zakonodavnom, a instrumenti kontrole prve od strane druge se ne primjenjuju.*

*Ključne riječi: polupredsjednički sistem; parlamentarizam; Parlamentarna skupština; Savjet ministara; poslanička pitanja; interpelacija; glasanje o povjerenju.*

## 1. UVOD

O parlamentarizmu u Bosni i Hercegovini govorimo u smislu preovladavanja ili postojanja elemenata parlamentarnog sistema vlasti. Kako Bosna i Hercegovina ima složen ustavnopravni i politički sistem, moguće je da na nivou države i entiteta postoje različiti sistemi državne vlasti. To i jeste slučaj, pošto država ima polupredsjednički sistem vlasti, kao i jedan od entiteta (Republika Srpska), dok drugi entitet (Federacija Bosne i Hercegovine) ima parlamentarni sistem vlasti. Kako i polupredsjednički sistem vlasti sadrži značajne elemente parlamentarnog sistema, može se govoriti o parlamentarizmu u Bosni i Hercegovini, u smislu postojanja ili dominacije obilježja parlamentarnog sistema vlasti.

Parlamentarizam počiva na nekoliko temeljnih principa: 1) parlament, kao organ zakonodavne vlasti, izabran je neposredno od strane naroda, što znači da treba biti politički, ideološki i socijalno heterogen; 2) ustavom je proklamovano načelo podjele vlasti, koje u praksi treba da znači odsustvo trajne prevage zakonodavne ili izvršne vlasti; 3) postoje sredstva uzajamnog uticaja zakonodavne i izvršne vlasti, koja treba da obezbijede ravnotežu između njih; 4) legislativa i egzekutiva imaju odvojene funkcije, ali njihova podjela nije kruta, tako da postoji saradnja dviju grana državne vlasti.

Kriza parlamentarizma (Jovičić 2006: 657–665) postoji ukoliko ovi principi nisu adekvatno pravno uređeni ili se ne ostvaruju u političkom životu. Njeni elementi bi bili: 1) trajna potpredstavljenost ili odsustvo predstavljenosti čitavih društvenih ili relevantnih političkih grupa; 2) trajna prevaga izvršne vlasti nad zakonodavnom; 3) odsustvo uticaja jedne grane državne vlasti na drugu uprkos formalnopravnim mogućnostima, ili mali politički značaj tog uticaja; 4) funkcionisanje zakonodavne i izvršne vlasti na principu partitokratije; 5) mogućnost vaninstitucionalnih činilaca da u procesu odlučivanja igraju značajniju ulogu od članova zakonodavnog tijela i birača kao formalnih nosilaca suverene vlasti; 6) svodenje zakonodavne funkcije parlamenta na formalnost; 7) smanjivanje transparentnosti rada.

Drugim riječima, kriza parlamentarizma ogleda se u nemogućnosti političkih činilaca koji su zainteresovani za njegovo funkcionisanje da to trajno obezbijede. Odnos političkih snaga ili društveno-politička situacija mogu biti činoci koji onemogućavaju ili otežavaju ostvarivanje nekog od principa parlamentarizma. O krizi parlamentarizma može se govoriti ako trajno ili u dužem vremenskom periodu ne može da se ostvari većina ovih principa. Ovaj kriterij, istina, nije egzaktni, jer se ne može precizno utvrditi koliki treba da bude taj vremenski period, odnosno u kojoj mjeri treba da postoje problemi u ostvarivanju principa parlamentarizma da bi se moglo govoriti o njegovoj krizi.

## 2. PREDSTAVNIČKI KARAKTER PARLAMENTA I VLADE

Ako je parlament predstavnička institucija, posredstvom koje narod vrši suverenu vlast, on treba da vjerno odražava mišljenja i interese koji postoje u narodu. Kako je narod heterogen, jer ga čini veliki broj društvenih grupa, formiranih po različitim osnovama, one treba da budu predstavljene u parlamentu ukoliko politički subjekti, koji politički artikuliraju njihove interese, dobiju izborni legitimitet. Stoga se postavlja pitanje da li su u parlamentu predstavljene različite društvene grupe, a, u političkom smislu, različite političke stranke i ideološki pravci.

Imajući u vidu izrazitu proporcionalnost izbornog sistema u Bosni i Hercegovini, može se reći da su u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine predstavljene relevantne političke stranke. Izborni prag od 3 %, koji se računa po izbornim jedinicama, omogućava i malim političkim strankama da budu predstavljene u parlamentu. To otvara prostor za predstavljenost različitih društvenih interesa i grupa i prvi je uslov da parlament bude ogledalo društvene fragmentiranosti i različitosti. Ta pretpostavka, međutim, ne mora biti ostvarena, pošto broj stranaka u parlamentu nije nužno proporcionalan broju različitih interesa koji postoje u društvu. Ako između političkih stranaka ne postoje krupne ideološke i praktično-političke razlike (na primjer, sve su partije društvenog statusa quo i predstavljaju interese iste društvene grupe), parlament neće biti dovoljno reprezentativan.

Parlament Bosne i Hercegovine je dosta partijski fragmentiran. U njegovom Predstavničkom domu obično se nalazi više od deset političkih stranaka i koalicija. Nakon izbora održanih 2010. godine, u Predstavničkom domu sjede pripadnici 11 političkih stranaka i jedne koalicije (Internet prezentacija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, *O Predstavničkom domu*, 15. 4. 2012, [https://www.parlament.ba/sadrzaj/domovi/predstavnicki\\_dom/default.aspx?id=20420&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/domovi/predstavnicki_dom/default.aspx?id=20420&langTag=bs-BA&pril=b)). Taj broj je lagano povećavan, jer su u ovom domu nakon izbora 1996. godine bile predstavljene četiri stranke i dvije koalicije, 1998. godine sedam stranaka i tri koalicije, 2000. godine 12 stranaka i jedna dvočlana koalicija, 2002. godine 13 stranaka i jedna dvočlana koalicija, a 2006. godine deset stranaka i dvije koalicije, s ukupno sedam stranaka (Tafro-Sefić 2010: 100–124). Velika partijska fragmentiranost parlamenta još uvijek ne znači da su u njemu predstavljene sve relevantne društvene grupe. Da bi tako bilo, parlamentarne političke stranke treba da predstavljaju različite društvene grupe, što u ideološko-političkom smislu znači da treba da su predstavljene političke stranke s različitim viđenjem ekonomsko-socijalnog uređenja države.

Bosna i Hercegovina se kontinuirano suočava s problemom potpredstavljenosti žena u parlamentu. Nakon izbora 2010. godine, među poslanicima u Predstavničkom domu ima 78,6% muškaraca (33 poslanika) i 21,4% žena, odnosno devet poslanica (Internet prezentacija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, *O Predstavničkom domu*, 16.4.2012, [https://www.parlament.ba/sadrzaj/domovi/predstavnicki\\_dom/default.aspx?id=20420&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/domovi/predstavnicki_dom/default.aspx?id=20420&langTag=bs-BA&pril=b)). U mandatnom periodu 2006–2010. bilo je devet žena poslanica (Internet prezentacija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, *Poslanici*, 16. 4. 2012, [https://www.parlament.ba/sadrzaj/poslanici/p/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template\\_id=6&pril=b&m=1](https://www.parlament.ba/sadrzaj/poslanici/p/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=6&pril=b&m=1)). U periodu 2002–2006. 11 žena (Internet prezentacija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, *Lista poslanika*, 16. 4. 2012, [https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/arhiva\\_saziva/default.aspx?id=18684&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/arhiva_saziva/default.aspx?id=18684&langTag=bs-BA&pril=b)), u mandatnom periodu 2000–2002. samo dvije (Internet prezentacija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, 16. 4. 2012, *Članovi Predstavničkog doma PSBiH 2000–2002. na dan konstituiranja*, [https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/arhiva\\_saziva/default.aspx?id=18686&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/arhiva_saziva/default.aspx?id=18686&langTag=bs-BA&pril=b)), u mandatnom periodu 1998–2000. 11, a u mandatnom periodu 1996–1998. godina samo jedna žena.

Iz statističkih podataka se može izvesti nekoliko zaključaka. Prvo, postoji velika neujednačenost u pogledu predstavljenosti žena u Predstavničkom domu u pojedinim sazivima. Razlika u pogledu njihove predstavljenosti je, od jednog do drugog mandata, bila i pet puta. Drugo, izborno zakonodavstvo samo po sebi ne može garantovati veću predstavljenost žena u parlamentu, iako se čini da postoji tendencija povećanja te predstavljenosti nakon što je Izborni zakon obavezao političke subjekte da na svojim listama imaju određen procenat žena. Iako je i u periodu prije donošenja Izbornog zakona bilo slučajeva da u Predstavničkom domu ima više žena (kao, na primjer, u sazivu 1998–2000. godina), ta tendencija se ustalila nakon 2002. godine. Treće, predstavljenost žena u parlamentu zavisi od njihove opšte društvene i političke uloge, kao i od njihove uloge u političkim strankama. Žene koje su visoko pozicionirane u hijerarhiji političkih stranaka, mogu računati na poslanički mandat. Što je više žena u vrhovima političkih stranaka, veći su izgledi da budu zastupljene u parlamentu.<sup>188</sup>

---

188 Žene su predstavljene u parlamentima samo nekih razvijenih predstavničkih demokratija. U Bundestagu ih je, prema podacima iz 2002. godine, bilo skoro trećina od ukupnog broja poslanika (Saalfeld 2005: 219). Donekle je drugačije u britanskom Domu komuna, u kome je nakon izbora održanih 1997. godine bilo 18% žena (Mitchell 2005: 172). U SAD-u, žene su 2000. godine činile svega 23% članova zakonodavnih tijela federalnih jedinica i manje od 14% članova Kongresa SAD (Bowler/Donovan/van Heerde 2005: 195). U Španiji ih je 2003. godine bilo 28,3%, a u Zapadnoj Evropi u cjelini 26% (Hopkin 2005: 388).

Sljedeći kriterij na osnovu kog se utvrđuje uolikoj mjeri je parlament zaista predstavničko tijelo jeste njegova klasno-socijalna struktura. O njoj nemamo neposrednih podataka, pošto službe Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ne vode tu vrstu evidencije.<sup>189</sup> Potpunija predstava, iako nedovoljno jasna, o socijalnoj pripadnosti članova Parlamentarne skupštine može se dobiti ako se posmatraju njihova stručna sprema, visina i izvor prihoda. Prema podacima iz septembra 2010. godine, 91,2% članova Parlamentarne skupštine imalo je visoku stručnu spremu, 5,26% višu, a 3,5% srednju (Internet prezentacija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, *Stranačka struktura Parlamentarne skupštine BiH*, 16. 5. 2012, [https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/general\\_info/default.aspx?id=27916&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/general_info/default.aspx?id=27916&langTag=bs-BA&pril=b)). Prema istom izvoru, polovina poslanika u Predstavničkom domu su pravnici i ekonomisti. Kad se pogledaju izvori prihoda, koji približnije otkrivaju socijalnu pripadnost poslanika, vidi se da dominiraju: poslanička primanja, posjedovanje poslovnog prostora i vlasništvo nad preduzećima. Među onima koji su u radnom odnosu kod poslodavca, dominiraju poslanici koji su angažovani na radnim mjestima na kojima su plaćeni znatno iznad prosjeka.

### 3. ZAKONODAVNA FUNKCIJA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE

Osnovna funkcija parlamenta je zakonodavna funkcija. Formalnopravno, zakonodavna funkcija Parlamentarne skupštine je neupitna, jer je po Ustavu Bosne i Hercegovine jedino ona nadležna za donošenje zakona. Drugo pitanje je da li je Parlamentarna skupština zaista samostalna u vršenju ove funkcije. O njenoj samostalnosti u donošenju zakona može se zaključivati kroz analizu dva pitanja. Jedno je da li neki politički subjekt ima monopol u procesu predlaganja zakona i kakva je sudbina većine tih inicijativa. Drugo pitanje je kakva je sudbina zakonodavnih inicijativa članova Parlamentarne skupštine.

Može se reći da Savjet ministara Bosne i Hercegovine ima monopol na pravo zakonodavne inicijative, iako, prema poslovniciama skupštinskih domova, ono pripada i drugim subjektima (poslanicama, komisijama oba doma, zajedničkim komisijama, Predsjedništvu Bosne i Hercegovine). U mandatnom periodu 2006–2010. godina, Parlamentarna skupština je usvojila 170 zakona. Od tog broja, 124 ili 73% predložio je Savjet ministara Bosne i Hercegovine.<sup>190</sup> Od 130 odbijenih zakona u istom mandatnom periodu, njih

189 Klasna stratifikacija društva se iz ideoloških razloga najčešće ne smatra relevantnom, tako da klasna pripadnost parlamentaraca ostaje teško uočljiva.

190 Ovaj procenat je blizu procenta zakona koji su u Kongresu SAD usvojeni na neformalan prijedlog predsjednika (koji nema formalno pravo zakonodavne inicijative), a koji se



49 ili 38% predložio je Savjet ministara. Od ukupnog broja zakonskih prijedloga poteklih od Savjeta ministara, nije prihvaćeno 28%. Ovaj procenat nikako ne znači da je sudbina zakonskih prijedloga Savjeta ministara neizvjesna, iako je viši nego u najznačajnijim parlamentarnim demokratijama.<sup>191</sup> Ovoliki procenat odbijenih zakona može se objasniti dvjema činjenicama. Jedna je da Savjet ministara uvijek predstavlja „veliku koaliciju“ najvažnijih nacionalnih stranaka, što znači da koaliciona vlada nema jasan programski karakter, pogotovo kad se radi o ustavnim pitanjima i političkim pitanjima u užem smislu. Drugo, poslanici u nekoliko navrata nisu prihvatili zakonske prijedloge Savjeta ministara koji su se odnosili na pravosudni sistem Bosne i Hercegovine, što je jedno od najspornijih pitanja o kome nema konsenzusa političkih elita. Da ovaj mandatni period ne predstavlja izuzetak, potvrđuju i podaci za mandatni period 2002–2006. godina, kada je Parlamentarna skupština usvojila 229 zakona, od kojih je 176 ili 77% predložio Savjet ministara.

Uloga opozicije u zakonodavnom postupku je minorna. Od ukupno 104 zakonska prijedloga potekla od poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini u periodu 2006–2010. godina,<sup>192</sup> 69 ili 66% podnijeli su poslanici i delegati iz reda parlamentarne većine. Prihvaćena su 34 zakonska prijedloga, od kojih su samo tri ili 9% potekla od opozicionih poslanika (ovom broju treba dodati dva zakonska prijedloga u čijem predlaganju je učestvovao poneki opozicioni poslanik zajedno s pojedinim poslanicima vladajućih stranaka). Od ukupno 170 zakona usvojenih od 1. novembra 2006. do 1. septembra 2010. godine u Parlamentarnoj skupštini, samo tri su predložena od strane poslanika iz reda opozicionih stranaka (*Mandatno izvješće o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH za period 1. 11. 2006.–1. 9. 2010. godine*: 2010, 57–89), a u dva slučaja u predlaganju su učestvovali predlagači i iz vladajućih i iz opozicionih stranaka.

Poslanicima niko ne uskraćuje pravo zakonodavne inicijative, a njihova prava u zakonodavnom postupku su šira nego u nekim drugim državama, budući da Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, kao kolektivni šef države, nema pravo veta. Na ove argumente se može odgovoriti sljedećim protivargumentima. Prvo, korišćenje prava zakonodavne inicijative bitno je uslovljeno ukupnim položajem parlamentaraca, u prvom redu u odnosu na vlastitu partiju. Kako političke stranke odlikuje visok stepen stranačke discipline, poslanici neće postupati na svoju ruku i neće predlagati zakone ukoliko se s tim ne saglasi politička stranka kojoj pripadaju. Drugo,

---

kreće oko 80% (Vasović 2008: 182).

191 U Velikoj Britaniji, na primjer, oko 90% vladinih prijedloga postanu zakoni (Vasović 2008: 345).

192 Ovdje nisu uzeti u obzir prijedlozi potekli od komisija domova.

postojanje vrlo heterogene „velike koalicije“, koja čini parlamentarnu većinu, čini neizvjesnim zakonske inicijative svakog poslanika s kojom nisu saglasne članice koalicije, odnosno za koje poslanik nema podršku najvažnijih članica koalicije. Tako se može dogoditi da poslanici parlamentarne većine predlažu donošenje zakona za koje ne dobiju podršku prilikom glasanja u Predstavničkom domu. Takav ishod nije rezultat demokratskog odnosa na relaciji politička stranka – poslanik, koji ima slobodu djelovanja i protiv volje svoje političke stranke, nego je rezultat odsustva saglasnosti članica „velike koalicije“ o opravdanosti donošenja određenog zakona.

Sličan zaključak se može izvesti iz analize neuspjelih zakonskih inicijativa Savjeta ministara. Iako je velika većina zakonskih prijedloga Savjeta ministara prihvaćena u Parlamentarnoj skupštini, nešto manje od jedne trećine je odbijeno, što je za dva do tri puta veći procenat nego u zapadnim predstavničkim demokratijama. Iz toga se ne može izvesti zaključak o samostalnosti skupštine prema vladi, već prije o neusklađenosti „velike koalicije“ i značajnim razlikama unutar nje. Pošto je način odlučivanja Savjeta ministara drugačiji od onog u Parlamentarnoj skupštini, a broj resora koji pripada pojedinim strankama ne odgovara u potpunosti procentu poslaničkih mandata, može se dogoditi da neke od vladajućih stranaka, koje nemaju dovoljno uticaja u Savjetu ministara, spriječe usvajanje zakonskih prijedloga u Parlamentarnoj skupštini.

Ostali ovlašteni predlagači imali su zanemarljivu ulogu u zakonodavnom postupku. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je predložilo samo 33 zakona između 1997. i 2010. godine, a u velikoj većini se radilo o prijedlogu državnog budžeta, što je njegova ustavna obaveza.

Ako bismo htjeli kratko objasniti ulogu Parlamentarne skupštine u vršenju zakonodavne funkcije, rekli bismo da se ona ogleda u sljedećem: prvo, u potvrđivanju prijedloga koji potiču od izvršne vlasti; drugo, u odbacivanju svih zakonskih prijedloga, bez obzira na to od koga potiču, o kojima nema saglasnosti u heterogenoj parlamentarnoj većini. Na izvjestan način, i to je kriza parlamentarizma, pošto funkcija Parlamentarne skupštine u vršenju zakonodavne vlasti ne treba da se svodi na formalno potvrđivanje tuđih inicijativa ili na rješavanje političkih sukoba unutar nesložne parlamentarne većine. Da bi se moglo govoriti o efikasnoj ulozi Parlamentarne skupštine u vršenju zakonodavne vlasti, potrebno je da bude ispunjeno nekoliko uslova: aktivnije korišćenje prava zakonodavne inicijative od strane poslanika i delegata; veći procenat prihvaćenih zakonskih prijedloga predloženih od strane poslanika i delegata; kritičkiji odnos parlamentaraca prema zakonskim prijedlozima izvršne vlasti, i to ne samo zato što su njihove političke stranke protiv tih prijedloga.

Drugi element krize ogleda se u vršenju budžetske funkcije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koja se može posmatrati kao

segment zakonodavne funkcije pošto skupština usvaja zakon o budžetu. Zadatak parlamenta je da usvoji državni budžet u određenom roku, kako bi bilo obezbijedeno zakonito finansiranje institucija države i njenih međunarodnih obaveza. Ustav Bosne i Hercegovine ne uređuje detaljnije ovu materiju, niti propisuje šta će se dogoditi u slučajevima kašnjenja sa usvajanjem budžeta. Poslovníkom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine predviđeno je da se budžet usvaja u osnovnom zakonodavnom postupku, ali u skraćenim rokovima, kako bi prijedlog budžeta bio prosljeđen Domu naroda najkasnije do 15. novembra tekuće godine (čl. 128). Članom 123 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, predviđeno je da Kolegij Doma preduzima potrebne mjere da budžet bude usvojen do 15. decembra tekuće godine.

Iako Ustavom nije propisano šta će se dogoditi u slučaju da budžet ne bude usvojen do kraja kalendarske godine, jasno je da postoji kriza u vršenju ove parlamentarne funkcije ako Parlamentarna skupština kontinuirano kasni s njegovim usvajanjem. U mandatnom periodu 2006–2010. godina, budžet je usvajan 4. aprila 2007. godine, 20. odnosno 25. februara 2008. godine, 21. odnosno 29. januara 2009. godine, da bi samo budžet za 2010. godinu bio usvojen 30. decembra 2009. godine (*Mandatno izvješće...*, 4). Slično je bilo i u prethodnom sazivu.<sup>193</sup>

Parlamentarna skupština usvaja relativno malo zakona. U mandatnom periodu 2006–2010. godina, usvojila je 170 zakona, iako je vlastitim planom predviđjela usvajanje 508 zakona (*Mandatno izvješće...*, 8). Istovremeno, bila je znatno manje efikasna od parlamenata susjednih država.<sup>194</sup> Broj zakona usvajanih u Parlamentarnoj skupštini povećavao se iz saziva u saziv. To je uslovljeno dvjema činjenicama: stabilizacijom političkih prilika i državnih institucija, te postepenim prenosom nadležnosti s entiteta na državu. Kad je u pitanju broj usvojenih zakona u posljednja dva saziva (ne računajući aktuelni), koji je iznosio 229 odnosno 170, treba ukazati na dva razloga koji su uslovlili taj relativno mali broj. Prvo, poređenje broja usvojenih zakona u Parlamentarnoj skupštini i zakona usvojenih u parlamentima susjednih država nije sasvim adekvatno, pošto su nadležnosti Bosne i Hercegovine uže od nadležnosti susjednih država. Drugo, parlamentarna

193 Dom naroda usvojio je prijedlog budžeta za 2003. godinu 25. februara 2003. godine, iako ga je Predstavnički dom usvojio u decembru 2002. godine. Predstavnički dom usvojio je budžet za 2004. godine tek 14. aprila 2004. godine, a Dom naroda 26. aprila. Budžet za 2005. godinu usvojen je 12. januara 2005. godine u Predstavničkom domu i 26. januara 2005. godine u Domu naroda. Budžet za 2006. godinu usvojen je 14. februara 2006. godine u Predstavničkom domu i 21. februara 2006. godine u Domu naroda.

194 Na primjer, Hrvatski sabor je u istom periodu usvojio 738 zakona, dok je Narodna skupština Republike Srbije samo u 2010. godini usvojila 150 zakona (*Mandatno izvješće...*, 8).

većina u Parlamentarnoj skupštini nužno je nestabilna zbog svoje širine, odnosno načina na koji se stvara. Kako su u njoj uvijek predstavljene tri nacionalne političke elite, koje imaju različite ciljeve, pogotovo ako potiču iz više od tri političke stranke, teško je postići saglasnost o zakonodavnom programu. Parlamentarna skupština stoga planira da u mandatnom periodu obavi određeni zakonodavni rad, ali ga ne može postići zbog nestabilnosti, fragmentiranosti i političke heterogenosti parlamentarne većine.

U mandatnom periodu 2006–2010. godina, u Parlamentarnoj skupštini je odbijeno 130 zakona, dok je taj broj u prethodnim sazivima bio znatno manji. Ukupno je od 1997. do 2005. godine, ne računajući kalendarsku 2006. godinu, u kojoj su održani parlamentarni izbori, odbijeno 186 zakona. Od tog broja, 112 nije prihvaćeno zbog odsustva saglasnosti dovoljnog broja poslanika iz jednog od entiteta (Trnka et al.: 2009, 89). Slično je u mandatnom periodu 2006–2010. godina, kada je, od ukupnog broja odbijenih zakona, dvije trećine odbijeno zbog neispunjavanja uslova vezanih za tzv. entitetsko glasanje.

Ova analiza je važna za razumijevanje stvarnih razloga zbog kojih postoji tako velikih broj odbijenih zakona. Pošto velika većina njih potiče od izvršne vlasti, u prvom redu Savjeta ministara, površnom posmatraču bi moglo izgledati da je Parlamentarna skupština nadmoćna u odnosu sa Savjetom ministara, pošto nije zanemarljiv broj njegovih zakonskih prijedloga koje ona ne prihvati. U stvarnosti je drugačije, pošto Parlamentarna skupština ne odbacuje njegove zakonske prijedloge zbog političkog neprijateljstva prema njemu, već zbog vlastite nestabilnosti, uslovljene nacionalnim i entitetskim podjelama unutar parlamentarne većine.

## 4. POLITIČKA KONTROLA VLADE

Parlamentarnoj skupštini pripada pravo da vrši političku kontrolu Savjeta ministara, što je element parlamentarizma u sistemu državne vlasti. Ona vrši tu kontrolu posredstvom instituta poslaničkih pitanja i interpelacije, te izglasavanjem nepovjerenja Savjetu ministara. Ostvarivanje ove kontrole nailazi na veliki problem, koji proističe iz činjenice da je parlamentarna opozicija malobrojna. Na primjer, u ovom sazivu Parlamentarne skupštine, u opoziciji se nalazi samo osam ili 19% poslanika u Predstavničkom domu, dok ih je u prethodnom sazivu bilo 12 ili 28%, a u sazivu 2002–2006. godina – 13. Nakon prvih poslijeratnih izbora 1996. godine, u Predstavnički dom su izabrana samo četiri opoziciona poslanika.

Izuzetak je predstavljao saziv 2000–2002. godina, kad je u Predstavničkom domu djelovalo čak 20 opozicionih poslanika. To je posljedica odsustva velike koalicije, budući da koalicionu vladu nisu formirale u

tom trenutku najuticajnije nacionalne stranke. Kako iz Ustava ne proizlazi obaveza da Savjet ministara bude sastavljen od strane pojedinačno najvećih nacionalnih stranaka, već od strane onih političkih stranaka koje imaju parlamentarnu većinu, može se dogoditi da ga obrazuje veći broj stranaka koje pojedinačno uzete nemaju veliki politički značaj.

Kad su u pitanju instrumenti kontrole vlade, po intenzitetu upotrebe i posljedicama treba razlikovati poslaničko pitanje i interpelaciju. Poslovnici skupštinskih domova predviđaju oba instrumenta. Ipak, njihovo normiranje u pojedinim segmentima nije adekvatno. Ovo se pogotovo odnosi na interpelaciju. Dva su razloga za to. Prvo, uobičajeno je da interpelaciju podnosi određen broj poslanika, koji je utvrđen poslovníkom. Poslovník Predstavničkog doma, na primjer, ne sadrži takvo rješenje, jer uopšte ne određuje precizno ko podnosi interpelaciju. Pošto u članovima 158–161, posvećenim interpelaciji, nema ni riječi o tome koliko poslanika je može podnijeti, zaključujemo da je dozvoljeno i samo jednom poslaniku da je podnese. To proističe i iz činjenice da se u Poslovníku upotrebljava riječ „interpelant“, da bi se označio poslanik koji može podnijeti interpelaciju, a potom dobiti 30 minuta da bi je obrazložio.

Drugo, uobičajeno je da se poslovníkom predvidi kako interpelacija može imati za ishod glasanje o povjerenju vladi. Poslovnici domova Parlamentarne skupštine ne predviđaju tu mogućnost. Ishod rasprave povodom interpelacije može biti usvajanje rezolucije kojom dom izražava stav o predmetu rasprave i daje uputstva Savjetu ministara (član 148 Poslovníka Predstavničkog doma). To znači da je razlika između poslaničkog pitanja i interpelacije neobično uska – ona se ogleda u tome što se povodom rasprave o interpelaciji Savjetu ministara može dati uputstvo za djelovanje, dok to nije moguće povodom postavljenog poslaničkog pitanja. Čim skupštinski dom ne može postaviti pitanje povjerenja Savjetu ministara nakon rasprave o interpelaciji, njegova kontrolna funkcija je oslabljena.

Ovakvo poslovníčko normiranje instituta interpelacije obesmišljava njegovu čestu primjenu, pošto parlamentarna većina nema razloga da putem interpelacije utiče na rad Savjeta ministara, dok manjina nema mogućnosti za to. Stoga su interpelacije praktično nepoznate u našoj parlamentarnoj praksi.

Poslaničko pitanje može postaviti bilo koji poslanik odnosno delegat, ali konkretnim povodom. Njegov domašaj je još ograničeniji – povodom njega se ne vodi rasprava i ne može biti usvojena rezolucija kojom se od Savjeta ministara zahtijeva određeno ponašanje. Osim toga, jedna poslovníčka odredba vodi slabljenju značaja ovog instituta – odgovor na poslaničko pitanje ne mora biti dat odmah, već u roku od 30 dana (čl. 153, st. 3 Poslovníka Predstavničkog doma). Iako se ovakvo rješenje načelno ne može izbjeći, pošto je ponekad potrebno prikupiti informacije kako bi bio dat odgovor, ono

omogućava da odgovor na poslaničko pitanje nikad ne bude dat. Poslovnik ne predviđa sankciju u slučaju da Savjet ministara ne odgovori na poslaničko pitanje. Čak i kad bi je predvidio, ona se ne bi primjenjivala, pošto Savjet ministara potiče iz parlamentarne većine.

Ovo utiče na izbjegavanje davanja odgovora na poslanička pitanja. U sazivu 2006–2010. godina, od ukupno 1.321 postavljenog poslaničkog i delegatskog pitanja, odgovor je dat na 773 ili 58,5% (*Mandatno izvješće...*, 11–12). Poslanici u Predstavničkom domu iz reda opozicionih stranaka su postavili 397 poslaničkih pitanja ili 37%. Iz ovoga slijedi da su poslanička pitanja u Predstavničkom domu uglavnom predstavljala sredstvo saradnje Parlamentarne skupštine i Savjeta ministara, a manje sredstvo kontrole koja ima za cilj da ukaže na propuste u njegovom radu. Ovaj neuobičajen omjer<sup>195</sup> dijelom je rezultat neobično brojne parlamentarne većine, koja proističe iz karaktera „velike koalicije“ koja se formira u Parlamentarnoj skupštini.

Treći institut političke kontrole vlade je izglasavanje nepovjerenja. Ustav Bosne i Hercegovine predviđa da će Parlamentarna skupština izglasati nepovjerenje Savjetu ministara. Ovdje vidimo razliku između postupaka imenovanja i izglasavanja nepovjerenja. Dok u postupku imenovanja učestvuje samo jedan, Predstavnički, dom, u izglasavanju nepovjerenja ravnopravno učestvuju oba doma. Razlog za ovo je želja ustavotvorca da vladu učini stabilnijom. Ako u njenom izboru učestvuje samo jedan dom, vjerovatnije je da će biti manje teškoća prilikom njenog izbora. Obratno, ako u izglasavanju nepovjerenja učestvuju oba doma, odluka će biti teže donesena, pa će Savjet ministara biti stabilniji.

Prema čl. 143 Poslovnika Predstavničkog doma, klub poslanika ili najmanje tri poslanika mogu predložiti glasanje o nepovjerenju Savjetu ministara. Prijedlog se stavlja na dnevni red 20 dana, a najkasnije 30 dana nakon dostavljanja Savjetu ministara. Poslovnik ne predviđa neki element racionalizovanog parlamentarizma, na primjer da se isti prijedlog ne može ponoviti u određenom roku. Jedino predviđa da se u slučaju odbacivanja prijedloga može zauzeti stav o drugim inicijativama u vezi s ovim prijedlogom. Konkretno, od Savjeta ministara se može tražiti da preduzme određene mjere povodom pitanja zbog kojeg je pokrenut postupak izglasavanja nepovjerenja.

Institut glasanja o povjerenju Savjetu ministara se vrlo rijetko primjenjuje u Parlamentarnoj skupštini.<sup>196</sup> Malobrojnost opozicije i teškoće pri

---

195 Pojedini autori ističu da poslanička pitanja češće postavljaju parlamentarci iz reda opozicije (Petrov: 2010, 150).

196 Predstavnički dom je razmatrao prijedlog da se izglasa nepovjerenje Savjetu ministara na sjednici održanoj 13. aprila 2006. godine. Poslanici su odlučili da se ne izjašnjavaju o povjerenju Savjetu ministara. Nakon toga, Predstavnički dom se 18. maja iste godine izjašnjavao o prijedlogu tri poslanika tzv. mješovitog kluba da se Savjetu ministara izglasa



sastavljanju Savjeta ministara utiču na to. O njegovoj primjeni bi se moglo govoriti samo ako dođe do potresa i rascjepa u „velikoj koaliciji“, zbog čega bi dio dotadašnje parlamentarne većine bio spreman da izglasa nepovjerenje Savjetu ministara.<sup>197</sup> To je malo vjerovatno iz dva razloga. Prvi je taj što u „velikoj koaliciji“ obično postoji saglasnost o nekim segmentima politike (to su uglavnom političke mjere u socioekonomskoj sferi). Drugi razlog je što neslaganje o izvjesnim političkim pitanjima dovodi do relativno velikog broja zakonskih prijedloga odbačenih u Predstavničkom domu. To znači da se političke stranke članice „velike koalicije“ „obračunavaju“ u Predstavničkom domu, u kome neće biti prihvaćeni prijedlozi zakona ili drugih akata o kojima nema dovoljno saglasnosti, umjesto da ta neslaganja prenose na neizvjestan teren izglasavanja nepovjerenja Savjetu ministara.

## 5. PARLAMENTARCI I POLITIČKE STRANKE

Izborni zakon Bosne i Hercegovine garantuje slobodan mandat izabranim predstavnicima. To rješenje polazi od ideje da poslanici predstavljaju narod kao cjelinu, a ne birače pojedine izborne jedinice. Glasajući za poslanike, birači nisu za sebe zadržali pravo da ih kontrolišu i opozivaju. To je suština teorije slobodnog mandata, koja je prihvaćena i u Bosni i Hercegovini. Prema ovoj teoriji, ne postoji pravna veza između predstavnika i naroda.

Uprkos zakonskom rješenju i teorijskim pretpostavkama, poslanički mandat nije slobodan. Iako formalno slobodan, mandat je faktički imperativan. Međutim, umjesto da poslanici zavise od svojih birača, oni faktički zavise od svojih političkih stranaka. Ta zavisnost se ogleda u dvije činjenice. Prvo, poslanici nikad ne glasaju suprotno odluci svog poslaničkog kluba. Drugo, vrlo rijetko se događa da poslanik napusti svoju političku stranku ili bude isključen iz nje. Ukoliko bi to učinio, zadržao bi svoj mandat, jer mu to garantuje Izborni zakon. Poslanik to ne čini zato što je svjestan da bez podrške političke stranke ne može biti reizabran, što je njegov politički cilj. On

---

nepovjerenje. Za prijedlog je glasalo 16 poslanika, protiv je bilo 18, a uzdržana su bila tri poslanika. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine je razmatrao prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Savjetu ministara i u decembru 2008. godine. Prijedlog su podnijela tri poslanika (dva iz Federacije Bosne i Hercegovine i jedan iz Republike Srpske), motivišući to kriminalom, korupcijom i siromaštvom, koje Savjet ministara nije ograničio. Kakav je odnos vladajuće elite bio prema ovoj inicijativi, pokazuje činjenica da članovi Savjeta ministara nisu prisustvovali raspravi o njegovom radu koja se vodila povodom prijedloga. Za prijedlog je glasalo sedam poslanika, 23 su bila protiv, a jedan je bio uzdržan.

197 Tako su poslanici SDS-a i PDP-a podržali prijedlog da se izglasa nepovjerenje Savjetu ministara koji je predvodio Adnan Terzić, iako su tri godine ranije podržali njegov izbor.

o tome neće brinuti samo u dva slučaja: ako učestvuje u osnivanju dovoljno snažne političke stranke, koja će ga kandidovati na narednim izborima; ako pređe u drugu političku stranku koja ima izgleda da uđe u parlament, a on bude na njevoj izbornoj listi.

U Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine su vrlo rijetki tzv. nezavisni poslanici. Ovaj pojam se koristi u različitim značenjima, pa ga treba pojasniti. Prvo značenje je da je to poslanik koji nije izabran na listi neke političke stranke ili koalicije i ono se upotrebljava u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine. Drugo značenje je da se radi o poslaniku koji je iz bilo kog razloga prestao biti član političke stranke tokom mandata, pa je nezavisan u smislu da nije član poslaničkog kluba neke parlamentarne stranke ili koalicije.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nema u svom sastavu poslanike koji su izabrani kao nezavisni poslanici. Sva mjesta pripadaju kandidatima političkih stranaka. U tom pogledu, parlament Bosne i Hercegovine se ne razlikuje bitnije od parlamenata drugih država, u kojima su nezavisni poslanici takođe velika rijetkost.<sup>198</sup> Pošto je postala praksa da se parlamentarci regrutuju iz redova političkih stranaka, može se postaviti pitanje da li se ovdje radi o krizi parlamentarizma ili o obilježju modernog parlamentarizma. Argument u prilog tezi da se radi o krizi parlamentarizma zbog odsustva nezavisnih poslanika je da se funkcija i svrha parlamenta nisu promijenili, ali se vremenom smanjivao broj nezavisnih poslanika, dok nisu iščezli.<sup>199</sup> Parlament je predstavništvo građana. U njemu treba da budu predstavljeni različiti interesi i subjekti, koji će se slobodno ispoljavati i boriti za svoju prevlast. To očigledno nije moguće ako njime gospodare partije i ako je parlament pretvoren u instituciju u kojoj se formalno potvrđuju odluke donesene na drugim mjestima, pri čemu njegovi članovi nemaju na raspolaganju djelotvorna sredstva uticaja u procesu odlučivanja. Kako su političke stranke organizovane i funkcionišu na hijerarhijskom principu, njihovi parlamentarci neće glasati onako kako od njih očekuju birači ili kako sami misle da je najbolje, već onako kako odluči partijski vrh. Time parlament sve više podsjeća na transmisiju partija, a sve manje predstavlja instituciju koja samostalno određuje politiku.

Ne vrijedi mnogo protivargument da su birači glasali za kandidate sa stranačkih listi uprkos tome što su mogli birati i nezavisne kandidate. Političke stranke dominiraju političkim životom. One su sveprisutne i skoro jedine vidljive, imaju izgrađenu infrastrukturu, značajna finansijska

---

198 U aktuelnim sazivima, sva poslanička mjesta pripadaju partijama u parlamentima Italije, Španije, Njemačke, Francuske. U Dom komuna britanskog parlamenta na izborima 2010. godine je izabran samo jedan nezavisni poslanik.

199 Na primjer, u Velikoj Britaniji je na izborima 1945. godine izabrano 15 nezavisnih poslanika u Dom komuna.



sredstva i medijsku naklonost. Moderna politička kultura stavlja političke stranke u središte političkih procesa. Građani se u izbornom procesu trude da budu pragmatični, pa glasaju ne samo za one za koje vjeruju da će djelovati u njihovom interesu, već prije svega za one za koje vjeruju da mogu biti izabrani. Strah od „bačenog glasa“ ih tjera da glasaju za kandidate političkih stranaka.

Na izborima održanim 1996, 1998, 2000. i 2002. godine, u Predstavnički dom nije izabran nijedan nezavisni poslanik. Ipak, u mandatnom periodu 2002–2006. godina, u Predstavničkom domu se javlja izvjestan broj nezavisnih poslanika. U ovom slučaju se nije radilo o poslanicima koji su na izborima učestvovali kao nezavisni poslanici, već o poslanicima koji su izabrani kao stranački kandidati, ali im je tokom mandata prestalo članstvo u dotadašnjim strankama. To ne znači da su postali zaista nezavisni poslanici, pošto su prešli u ili osnovali druge stranke. Na izborima održanim 2006. i 2010. godine, u Predstavnički dom takođe nisu izabrani nezavisni poslanici.

Da je partitokratija postala obilježje parlamentarnog života u Bosni i Hercegovini, svjedoči i činjenica da poslanici uvijek glasaju u skladu sa stavovima svojih poslaničkih klubova, odnosno stranačkih oligarhija. Slobodno i samostalno izjašnjavanje poslanika je nepoznato, osim u slučajevima kad poslanik svjesno rizikuje isključenje iz političke stranke zbog neslaganja o važnom pitanju državne politike. Takva situacija se dogodila 2006. godine, kada su poslanici glasali o tzv. aprilskom paketu amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine. Nekolicina poslanika je glasala suprotno stavu svojih stranaka, što je dovelo do njihovog isključenja ili do rascjepa u strankama.<sup>200</sup> Međutim, ova situacija je predstavljala izuzetak, izazvan neslaganjem unutar stranačke oligarhije o tome kakav stav zauzeti o važnom pitanju.

Sistem otvorenih (bolje rečeno, poluotvorenih) listi nije dao željene rezultate. Iako je uveden s ciljem povećanja uticaja birača na to koji kandidati će biti izabrani u predstavnička tijela, moć stranačkih oligarhija nije umanjena u procesu selekcije predstavnika, nego se samo javila u drugom obliku. Naime, stranačka oligarhija više ne može neposredno da određuje koji kandidati sa izborne liste će dobiti poslaničke mandate, ali ipak odlučujuće utiče na taj proces. Ona određuje redoslijed kandidata na izbornoj listi, stavljajući na prvo mjesto kandidate koji, po njenom mišljenju, treba da budu izabrani, što utiče na birače, jer oni često glasaju samo za prvog kandidata na listi (psihološko dejstvo). Birači po pravilu glasaju za istaknute

---

200 Jedan poslanik SDA je istupio iz poslaničkog kluba ove stranke jer je, suprotno stavu stranke, glasao protiv usvajanja prijedloga amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine. Dio poslanika HDZ BiH je glasao protiv prijedloga amandmana, što je predstavljalo jedan od glavnih uzroka rascjepa u ovoj stranci i osnivanja nove stranke – HDZ 1990. Poslanici koji su glasali protiv amandmana, protiv volje stranačkog vrha, nakon toga su djelovali kao nezavisni poslanici, iako su zapravo bili osnivači nove političke stranke.

stranačke prvake, koje poznaju zahvaljujući čestom pojavljivanju u sredstvima javnog informisanja. Rezultati koje su ostvarili pojedini kandidati na stranačkim listama ovo potvrđuju (Internet prezentacija Centralne izborne komisije, *Statistika izbora*, 15. 6. 2012, <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=48&Lang=3&Mod=4>).

Identifikujući se s političkom strankom, birači se identifikuju s njima. Manje poznati i uticajni stranački prvaci ili aktivisti ne mogu očekivati da će dobiti dovoljno glasova za osvajanje mandata, jer nisu imali priliku da se predstave biračima i steknu njihovu naklonost. Političke stranke promovišu u izbornoj kampanji istaknute pripadnike stranačke oligarhije zato što su oni već stekli moć u političkoj stranci, pa se mogu nametnuti kao vodeći kandidati, ili zato što imaju zasluge za političku stranku koje u izborima žele da naplate.

## 6. ZAKLJUČAK

Ustav Bosne i Hercegovine i drugi akti koji uređuju organizaciju i funkcionisanje parlamenta i njegov odnos s drugim političkim institucijama, sadrže značajne elemente parlamentarnog sistema vlasti. On počiva na načelu podjele vlasti i ideji parlamenta kao organa zakonodavne vlasti, koji vrši političku kontrolu vlade. Po Ustavu, Parlamentarna skupština je jedini nosilac zakonodavne vlasti, iako i drugi subjekti mogu učestvovati u zakonodavnom postupku, na način propisan Ustavom i poslovnicima skupštinskih domova. U praksi, međutim, uloga Parlamentarne skupštine u vršenju zakonodavne vlasti je često formalna i svodi se na prihvatanje zakonskih prijedloga poteklih od Savjeta ministara.

Privid veće samostalnosti Parlamentarne skupštine u vršenju zakonodavne funkcije u odnosu na parlamente zapadnih predstavničkih demokracija proističe iz višeg procenta zakonskih prijedloga Savjeta ministara koji nisu usvojeni. To, međutim, nije posljedica ravnoteže zakonodavne i izvršne vlasti, već nestabilnosti tzv. velikih koalicija, koje su bitno obilježje političkog sistema Bosne i Hercegovine. Parlamentarna opozicija je vrlo malobrojna i ne može uticati na oblikovanje javnog mnijenja.

Parlamentarna skupština ne koristi u dovoljnoj mjeri institute političke kontrole Savjeta ministara, što slabi njenu kontrolnu funkciju. Politička zavisnost parlamentarne većine od Savjeta ministara, umjesto da bude obrnuto, dovodi do toga da se u Parlamentarnoj skupštini postavljaju poslanička pitanja na koja Savjet ministara neredovno odgovara, a da je interpelacija skoro nepoznata. Osim toga, poslovničko regulisanje ovog instituta je krajnje neobično i loše, što obesmišljava njeno korišćenje. Izglasavanje nepovjerenja Savjetu ministara je takode nepoznato, a i kad bi se dogodilo, bilo

bi posljedica nestabilnosti parlamentarne većine, odnosno kraha tzv. velike koalicije, a ne sposobnosti Parlamentarne skupštine da kontroliše Savjet ministara.

Politički sistem Bosne i Hercegovine ima partitokratska obilježja, budući da stranačke oligarhije faktički kontrolišu izborni proces i selekciju parlamentaraca. Ovdje je jako izražen raskorak između normativnog i stvarnog, jer je osnovna ideja izbornog sistema da birači imaju veći uticaj na izbor parlamentaraca, dok se u praksi događa suprotno.

Može se reći da su načela parlamentarizma, preuzeta iz ustava zapadnih predstavničkih demokratija, dobrim dijelom zanemarena i da je podjela vlasti narušena, odnosno da je u praksi izvršena koncentracija vlasti u korist egzekutive. To je trajno stanje političkog sistema Bosne i Hercegovine, pa se može reći da političke elite ne postižu usklađivanje ustavnih principa sa političkom praksom.

## LITERATURA

Bowler, Shaun i Donovan, Todd i Van Heerde, Jennifer (2009). *The United States of America: Perpetual Campaigning in the Absence of Competition* u: Gallagher, Michael i Mitchell, Paul ur. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press;

Hopkin, Jonathan (2009). *Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes* u: Gallagher, Michael i Mitchell, Paul ur. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press;

Jovičić, Miodrag (2006). *Savremeni politički sistemi u: Izabrani spisi Miodraga Jovičića*, knjiga 5. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik;

Mandatno izvješće o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH za period 1. 11. 2006.–1. 9. 2010. godine. Tuzla i Mostar: Centri civilnih inicijativa;

Mitchell, Paul (2009). *The United Kingdom: Plurality Rule Under Siege* u: Gallagher, Michael i Mitchell, Paul ur. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press;

Petrov, Vladan (2010). *Parlamentarno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu;

Poslovnik Predstavničkog doma, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 33/06, 41/06, 91/06, 91/07, 87/09;

Poslovnik Doma naroda, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 33/06, 41/06, 91/06;

Saalfeld, Thomas (2009). *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional system* u: Gallagher, Michael i Mitchell, Paul ur. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press;

Tafro- Sefić, Lejla ur. (2010). *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (monografija)*. Sarajevo: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine;

Trnka, Kasim et al. (2009). *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer;

Vasović, Vučina (2008). *Savremene demokratije*, tom I. Beograd: Službeni glasnik.



**Aida Kreho**

# **ULOGA I TRANSFORMACIJA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA**

*Članstvo u Evropskoj uniji je jasno opredjeljenje i strateški cilj Bosne i Hercegovine, koji zavisi od sposobnosti da se ispune sve pristupne obaveze. Dosadašnji napredak zemlje u ovom pogledu ne daje razlog za optimizam. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nije spremna za ispunjavanje jednog od osnovnih uslova priključenja – usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s *acquis communautaire* – i time direktno utiče na spremnost same zemlje da postane članicom Unije. Identificirani problemi moraju se prepoznati kao prepreke evropskoj budućnosti zemlje i dobrobiti njenih građana, a neophodnost predloženih reformi – uključujući transformaciju pozicije, uloge i kapaciteta Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine – nametnuti kao neminovnost.*

*Ključne riječi: nacionalni parlamenti, Parlamentarna skupština BiH, *acquis communautaire*, usklađivanje zakonodavstva*



## 1. UVOD

Pristupanje članstvu Evropske unije predstavlja jasno opredjeljenje i strateški cilj Bosne i Hercegovine, u čemu se slažu i bosanskohercegovačka javnost i politički establišment. Ispunjenje ovog cilja, međutim, zavisi od sposobnosti zemlje da što uspješnije i u što kraćem roku ispuni sve obaveze koje pred potencijalnog kandidata za članstvo stavlja Evropska unija.

S obzirom na to da dosadašnji tok integracija na evropskom tlu jasno ukazuje na značaj uloge zakonodavca u realiziranju tih obaveza, jasno je da je i Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ključna institucija u priključenju Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji. Njena pozicija i uloga u tom smislu, ali i potreba za transformacijom radi efikasnijeg djelovanja i time snažnijeg doprinosa što skorijoj integraciji zemlje u Evropsku uniju, predmet su detaljne analize u narednim poglavljima.

## 2. PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BiH

### 2.1. Nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH

U skladu s članom IV Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nadležna je za: donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom Ustavu; odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine; odobravanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine; odlučivanje o saglasnosti za ratifikaciju ugovora; druga pitanja potrebna da se provedu njene dužnosti, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta.

### 2.2. Uloge Parlamentarne skupštine BiH

Kako proizlazi i iz člana IV Ustava, uloga koja se automatski vezuje za Parlamentarnu skupštinu je *zakonodavna uloga*. U vršenju te uloge, Parlamentarna skupština djeluje u oblastima koje su Ustavom BiH definirane kao nadležnosti državnog nivoa vlasti. Prema članu III Ustava to su: vanjska politika; vanjskotrgovinska politika; carinska politika; monetarna politika; finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine; politika i reguliranje pitanja imigracije, izbjeglica i azila; provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnihopravnih propisa, uključujući odnose s Interpolom; uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih



komunikacijskih sredstava; reguliranje međuentitetskog transporta; i kontrola vazdušnog saobraćaja. Sve funkcije i ovlaštenja koja Ustavom nisu izričito povjerena institucijama BiH pripadaju entitetima, ali predviđeno je i da će Bosna i Hercegovina, dakle državni nivo vlasti, preuzeti nadležnost (i) u svim pitanjima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta, potom (ii) u pitanjima koja su predviđena u aneksima 5–8 Dejtonskog sporazuma ili (iii) u pitanjima koja su potrebna za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine.

Pored zakonodavne, Parlamentarna skupština ima i *finansijsku ulogu*, s obzirom na to da je u njenoj nadležnosti odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija BiH i za međunarodne obaveze BiH, te odobravanje budžeta za institucije BiH. Bez ulaska u suštinu, dovoljno je naglasiti da se prilikom donošenja budžeta primjenjuju iste odredbe koje reguliraju osnovni zakonodavni postupak.

U direktnoj vezi s finansijskom ulogom Parlamentarne skupštine je njena *nadzorna uloga*, koja se ogleda kako u obavezi izvršne vlasti da Parlamentarnoj skupštini podnese izvještaj o izvršenju budžeta, tako i u pravu Parlamentarne skupštine da taj izvještaj prihvati ili ne.

Parlamentarna skupština ovlaštena je i da izvršnoj vlasti da, odnosno uskratiti saglasnost za ratifikaciju međunarodnog ugovora ili sporazuma, odnosno njegovo otkazivanje. Ovo ovlaštenje ukazuje da Parlamentarna skupština ima i *kontrolnu ulogu*, koja se ogleda, između ostalog, i u njenom ovlaštenju da potvrđuje imenovanje Vijeća ministara BiH (koje vrši Predstavnički dom), prati i kontrolira njegov rad putem različitih mehanizama, te izglasa mu nepovjerenje, ukoliko to ocijeni potrebnim.

U vršenju ovih ovlaštenja, kontrolna uloga je nadopunjena *izbornom ulogom*, koja je naročito došla do izražaja formiranjem Komisije za pripremu izbora Vijeća ministara BiH sredinom 2006. godine. Komisija je nadležna da ispituje i analizira sve dostupne informacije dostavljene od strane Centralne izborne komisije i Državne agencije za istrage i zaštitu radi ocjenjivanja i utvrđivanja podobnosti kandidata za obavljanje dužnosti predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara – dakle, za iste poslove koje je do formiranja Komisije obavljao Ured visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (OHR). Svojim (neobavezujućim) mišljenjem Komisija daje preporuku Domu za potvrđivanje kandidata imenovanih na pozicije predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara.

Konačno, treba spomenuti i da je jedino Parlamentarna skupština BiH ovlaštena davati autentična tumačenja akata koje donosi, što znači da ima i *ulogu tumača* važećeg zakonodavstva.

Dakle, prema Ustavu BiH, Parlamentarna skupština ima zakonodavnu, finansijsku, nadzornu, kontrolnu i izbornu ulogu, kao i ulogu tumača. Sve ove uloge, naravno, svojstvene su i organima zakonodavne vlasti na nivou

entiteta, Distrikta Brčko i kantona, samo u okvirima njihovih – Ustavom propisanih – nadležnosti.

### **2.3. Međunarodni angažman Parlamentarne skupštine BiH**

Osim aktivnosti koje poduzima u vršenju svojih nadležnosti propisanih ustavom i uloga koje iz njih proizlaze, Parlamentarna skupština BiH razvija i međunarodnu saradnju s najvažnijim međunarodnim organizacijama kojih je BiH član ili teži njihovom članstvu. Konkretnije, Parlamentarna skupština ima svoje delegacije koje čine poslanici i delegati izabrani od aktuelnih članova Parlamentarne skupštine, te koje putem prisustvovanja zasjedanjima i provođenjem odluka ili preporuka tih međunarodnih organizacija aktivno učestvuju u njihovom radu. Konkretno, u okviru Parlamentarne skupštine formirane su slijedeće delegacije: delegacija pri Parlamentarnoj skupštini Vijeća Evrope; delegacija pri Parlamentarnoj skupštini Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE); delegacija pri Parlamentarnoj dimenziji Centralnoevropske inicijative (CEI); delegacija pri Parlamentarnoj skupštini Organizacije sjevernoatlantske povelje (NATO); delegacija pri Parlamentarnoj skupštini Mediterana (PAM); te delegacija pri Interparlamentarnoj uniji (IPU). S obzirom na važnost ovih međunarodnih organizacija, njihove ciljeve i svrhu, aktivnosti naših parlamentarnih delegacija pri tim organizacijama su ključne ne samo zbog njih samih, već i zbog ispunjenja strateškog cilja naše zemlje: *pristupanja Evropskoj uniji i NATO savezu*.

#### **2.3.1. Delegacija Parlamentarne skupštine pri Parlamentarnoj skupštini Vijeća Evrope**

Vijeće Evrope – čiji je Bosna i Hercegovina punopravni član od 24. 4. 2002. godine – prva je međunarodna organizacija osnovana nakon II svjetskog rata, te zauzima posebno mjesto u evropskoj institucionalnoj strukturi zbog značaja osnovnih tema kojima se bavi, poput zaštite ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Samo Vijeće Evrope čini cijela mreža institucija: Komitet ministara, Parlamentarna skupština, Evropski sud za ljudska prava, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Ured komesara za ljudska prava, Konferencija nevladinih organizacija, Venecijanska komisija, Evropski komitet za sprječavanje mučenja i nehumanog ili degradirajućeg tretmana ili kazne, te brojna druga tijela i komiteti koji kroz svoje aktivnosti nastoje osigurati provođenje principa i vrijednosti Vijeća Evrope u oblastima ljudskih prava, pravnih pitanja, socijalnih i ekonomskih pitanja, okoliša, lokalnih i regionalnih vlasti, obrazovanja, kulture, sporta i pitanja mladih. Za razliku

od nacionalnih parlamenata, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je savjetodavno tijelo. Čine je članovi nacionalnih parlamenata, među kojima je i delegacija Parlamentarne skupštine BiH sastavljena od deset članova. U aktuelnom sazivu Parlamentarne skupštine BiH, delegaciju čine Saša Magazinović, Senad Šepić, Ismeta Dervoz, Milica Marković, Boško Tomić, Mladen Bosić, Nermina Kapetanović, Borjana Krišto, Krunoslav Vrdoljak i Mladen Ivanić. U okviru svojih aktivnosti, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope raspravlja o gotovo svim aktuelnim društvenim problemima i političkim događajima i u tu svrhu je osnovano deset stalnih komiteta: Komitet za političke poslove; Komitet za pravne poslove i ljudska prava; Komitet za ekonomske poslove i razvoj; Komitet za socijalna, zdravstvena i porodična pitanja; Komitet za migracije, izbjeglice i stanovništvo; Komitet za kulturu, nauku i obrazovanje; Komitet za okoliš, poljoprivredu i lokalne i regionalne poslove; Komitet za ravnopravnost spolova; Komitet za poslovanje, imunitete i institucionalna pitanja; te Komitet za poštivanje obaveza i angažmana država članica Vijeća Evrope. Odluke koje donosi Skupština Vijeća Evrope donose se u formi rezolucija ili preporuka i, iako nemaju pravno obavezujući karakter, poštivanje tih dokumenata predstavlja izraz privrženosti organizaciji u čije članstvo je zemlja stupila. Pored toga, Skupština se svojom ekspertizom, posebno u oblasti ljudskih prava, nametnula kao respektabilan akter na evropskoj političkoj sceni.

### **2.3.2. Delegacija Parlamentarne skupštine pri Parlamentarnoj skupštini OSCE-a**

Parlamentarna skupština OSCE-a je parlamentarna dimenzija ove organizacije osnovane u vrijeme "hladnog rata", koja je služila, prije svega, kao forum za dijalog Istoka i Zapada. Parlamentarna skupština je uspostavljena na samitu održanom u Parizu 1990. godine, s primarnim ciljem da promovira učešće parlamenata zemalja članica u radu OSCE-a i vremenom se razvila u veoma aktivnog i uvaženog člana OSCE-ove porodice. Njen glavni zadatak je da omogući dijalog između parlamenata, što predstavlja važan aspekt sveukupnih napora u suočavanju sa izazovima demokratije svuda gdje je OSCE prisutan. Članovi Skupštine pripremaju deklaracije, saopćenja i preporuke upućene vladama, skupštinama i civilnom društvu o značajnim pitanjima vezanim za promociju ljudskih prava i osnovnih sloboda, ekonomske i ekološke saradnje i vojno-sigurnosna pitanja. Rad Parlamentarne skupštine OSCE-a odvija se po komitetima (Opći komitet za politička pitanja i sigurnost; Opći komitet za ekonomska pitanja, nauku, tehnologiju i okoliš i Opći komitet za demokratiju, ljudska prava i humanitarna pitanja). Članovi Skupštine, također, prate i način na koji OSCE izvršava preuzete obaveze učešćem na tematskim seminarima i konferencijama koje Skupština redovno organizira. Ove

rasprave između zasjedanja Skupštine posvećene su specifičnim temama kojima se OSCE bavi, kao što su: sigurnost, manjine, migracije, organizirani kriminal i korupcija, itd. Također, tu su i regionalna pitanja, uključujući izgradnju demokratije u kavkaskom i balkanskom regionu.

Sve rasprave u okviru OSCE-a pružaju parlamentarcima mogućnost razmjene mišljenja s kolegama i međunarodnim stručnjacima i produblivanja sopstvenog razumijevanja pitanja od značaja za OSCE, a time i svaku članicu pojedinačno. Parlamentarna skupština OSCE-a održava stalnu komunikaciju i saradnju s drugim institucijama OSCE-a, ali i s Parlamentarnom skupštinom Vijeća Evrope, Skupštinom Zapadnoevropske unije, Evropskim parlamentom i Interparlamentarnom skupštinom Zajednice nezavisnih država, koji imaju status posmatrača. Bosna i Hercegovina je pristupila OSCE-u 30. 4. 1992. godine, a delegaciju Parlamentarne skupštine BiH pri Parlamentarnoj skupštini OSCE-a čine tri člana. U sazivu 2010.–2014., to su Mirza Kušljugić, Lazar Prodanović i Dragan Čović.

### **2.3.3. Delegacija Parlamentarne skupštine pri Parlamentarnoj dimenziji CEI**

Porijeklo Centralnoevropske inicijative potiče od takozvane Kvadragonale, odnosno od ugovora koji su 1989. godine potpisale Austrija, Italija, Mađarska i Jugoslavija, a kojim se uspostavlja platforma za međusobnu političku, ekonomsku i kulturnu saradnju. Ugovoru su kasnije pristupale i druge zemlje, a inicijativa mijenja svoj naziv usljed promjena u Evropi 90-ih godina. Bosna i Hercegovina je članica Centralnoevropske inicijative od 17. 7. 1992. godine, a delegaciju Parlamentarne skupštine BiH pri Centralnoevropskoj inicijativi čine tri člana. U sazivu 2010.–2014., to su Danijela Martinović, Zvonko Jurišić i Krstan Simić. Svaka delegacija ima najmanje jednog člana u svakom općem komitetu (Komitet za političke i unutrašnje poslove, nadležan za politička pitanja od zajedničkog interesa, borbu protiv organiziranog kriminala i terorizma, civilnu zaštitu, migracije, manjine; Komitet za ekonomske poslove, nadležan za poljoprivredu, mala i srednja preduzeća, saobraćaj i komunikacije, međuregionalnu i prekograničnu saradnju, obnovu i razvoj, zaštitu okoliša, energiju i turizam; i Komitet za kulturu, nadležan za pitanja kulture, obrazovanja, nauke i tehnologije, pitanja mladih, ljudskih potencijala, informiranja i medija).

CEI održava redovne kontakte s Evropskom unijom i saraduje s drugim međunarodnim organizacijama i institucijama kao što su: Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, Vijeće Evrope, Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi, Evropska banka za obnovu i razvoj, Ekonomska komisija Ujedinjenih naroda za Evropu, te s drugim regionalnim forumima poput Jadransko-jonske inicijative, Dunavskog procesa saradnje, Crnomorske

ekonomske saradnje i Procesu za saradnju u Jugoistočnoj Evropi. Jedan od glavnih ciljeva Centralnoevropske inicijative jeste da međusobno približi zemlje centralne, istočne i jugoistočne Evrope i da im pruži pomoć u procesu priprema za članstvo u Evropskoj uniji. U skladu s tim, CEI predstavlja izraz kohezije i solidarnosti u Evropi i doprinosi realizaciji zajedničkih multilateralnih i bilateralnih projekata, a posebno jača dobrosusjedske odnose, unapređuje ljudsku dimenziju, promovira saradnju u oblasti nauke i tehnologije, privrede, zaštite okoliša, kao i u trgovini, turizmu i kulturi, te pomaže u specifičnim oblastima saradnje.

### **2.3.4. Delegacija Parlamentarne skupštine pri Parlamentarnoj skupštini NATO– a**

Parlamentarna skupština NATO-a je međuparlamentarna organizacija osnovana 1955. godine. Parlamentarna skupština BiH ima status pridružene članice u Parlamentarnoj skupštini NATO-a od 25. 5. 2007. godine, a njenu delegaciju čine tri člana i to, u aktuelnom sazivu, Milorad Živković, Božo Ljubić i Asim Sarajlić. Ciljevi Parlamentarne skupštine NATO-a mogu se definirati kao: podsticanje dijaloga među parlamentarima o glavnim pitanjima sigurnosti, upoznavanje NATO-a i vlada članica NATO-a s mišljenjem parlamentaraca, osiguravanje veće transparentnosti politike NATO-a i većeg stepena kolektivne odgovornosti, jačanje transatlantskog odnosa, pružanje pomoći u razvoju parlamentarne demokratije integriranjem parlamentaraca iz zemalja koje nisu članice u rad Skupštine, pružanje direktne pomoći parlamentima koji aktivno traže članstvo u Skupštini, unapređenje saradnje sa zemljama Kavkaza i Mediterana, te pružanje pomoći u razvoju parlamentarnih mehanizama za efikasnu demokratsku kontrolu oružanih snaga.

Parlamentarna skupština NATO-a ima pet komisija i osam potkomisija (Komisija za civilnu dimenziju sigurnosti; Potkomisija za demokratsko upravljanje; Komisija za odbranu i sigurnost; Potkomisija za transatlantsku saradnju u oblasti odbrane i sigurnosti; Potkomisija za buduće sposobnosti u oblasti sigurnosti i odbrane; Komisija za ekonomiju i sigurnost; Potkomisija za ekonomsku saradnju Istoka i Zapada; Potkomisija za transatlantske ekonomske odnose; Komisija za politička pitanja; Potkomisija za transatlantske odnose; Potkomisija za NATO partnerstva; Komisija za nauku i tehnologiju; te Potkomisija za pitanja širenja vojne tehnologije).

### **2.3.5. Delegacija Parlamentarne skupštine pri Parlamentarnoj skupštini PAM– a**

Parlamentarna skupština Mediterana izrasla je iz Konferencije o sigurnosti i saradnji na Mediteranu, koja se od 1990. godine odvijala pod okriljem Interparlamentarne unije. U Grčkoj (Nafplion) je 2005. godine održana posljednja Konferencija o sigurnosti i saradnji na Mediteranu, na kojoj je prihvaćen statut Parlamentarne skupštine Mediterana. Osnovna misija Parlamentarne skupštine Mediterana je okupljanje predstavnika mediteranskih naroda radi uspostavljanja saradnje, dijaloga i boljeg razumijevanja. Njen osnovni cilj je promoviranje političkog dijaloga, kulturne i ekonomske razmjene, produbljivanje demokratije i vladavine prava, te poštivanje ljudskih prava.

U okviru Parlamentarne skupštine Mediterana djeluju tri stalna komiteta (Stalni komitet za političku i sigurnosnu saradnju, Stalni komitet za ekonomsku, socijalnu i saradnju u oblasti okoliša i Stalni komitet za dijalog između civilizacija i ljudska prava) koja se, između ostalog, bave pitanjima regionalne stabilnosti, suzdržavanjem od upotrebe sile, mirnim rješavanjem međunarodnih sporova, nepovredivosti granica i teritorijalnog integriteta država, pravom naroda na samoopredjeljenje i život u miru na svojim teritorijama u okviru međunarodno priznatih granica, suverenom jednakosti država i neuplitanjem u unutrašnje poslove, poštivanjem ljudskih prava, zajedničkim razvojem i partnerstvom: globalizacijom, ekonomijom, trgovinom, zaštitom okoliša, turizmom, saobraćajem, naukom, uzajamnim poštovanjem i tolerancijom, demokratijom, ljudskim pravima, ravnopravnošću spolova, pravima djece i manjina, obrazovanjem, nasljeđem, te uspostavljanjem dijaloga među religijama.

Parlamentarna skupština BiH punopravna je članica i aktivno učestvuje u radu ove parlamentarne asocijacije od 2006. godine i to posredstvom svoje tročlane delegacije. U sazivu 2010.–2014., nju čine Ognjen Tadić, Šemsudin Mehmedović i Mladen Ivanković-Lijanović.

### **2.3.6. Delegacija Parlamentarne skupštine pri IPU**

Interparlamentarna unija je najstarija i najveća parlamentarna međunarodna mirovna organizacija, u koju je Bosna i Hercegovina primljena još 1994. godine, a koja povezuje parlamente različitih zemalja svijeta. Među pridruženim članovima su i Evropski parlament i Parlamentarna skupština Vijeća Evrope. Glavna uloga Interparlamentarne unije jeste da – putem interparlamentarnog dijaloga – doprinosi miru i demokratiji u svijetu, te štiti ljudska prava, jednakost i poštivanje demokratskih principa. Osim Skupštine, kao glavnog tijela, Interparlamentarna unija ima dva stalna vijeća

(Upravno i Izvršno vijeće), te tri stalna komiteta (Komitet za mir i međunarodnu sigurnost, Komitet za održivi razvoj, finansije i trgovinu, i Komitet za demokratiju i ljudska prava). Budući da su pitanja mira i sigurnosti uvijek bila visoko na listi prioriteta, IPU je 1994. godine uspostavila i poseban Komitet za unaprjeđenje poštivanja međunarodnog humanitarnog prava, a još 1976. godine uspostavljen je i Komitet za ljudska prava parlamentaraca, koji ima zadatak da istražuje kršenje ljudskih prava parlamentaraca i pronalazi način za njihovo rješavanje. Organizacija, također, ima parlamentarni komitet koji pomaže razvijanju zadovoljavajućeg rješenja na Bliskom istoku, te grupu koja pomaže unaprjeđenju dijaloga između predstavnika političkih stranaka dva dijela Kipra.

Kada govorimo o delegaciji Parlamentarne skupštine BiH pri Interparlamentarnoj uniji, nju u aktuelnom sazivu čini jedanaest članova i to Salko Sokolović, Azra Hadžiahmetović, Nermin Purić, Ismeta Dervoz, Mato Franjičević, Drago Kalabić, Darko Babalj, Nermina Čemalović, Hasan Bećirović, Krunoslav Vrdoljak i Dragutin Rodić.

Kako proizlazi iz navedenog, sve organizacije u čijem radu sudjeluje Parlamentarna skupština BiH imaju za cilj uspostavu mira i sigurnosti, regionalne stabilnosti, mirno rješavanje sporova, borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije, vladavinu demokratije, poštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, održivi razvoj i slično, što su zapravo i osnovni postulati Evropske unije. Upravo zato, učešće Parlamentarne skupštine u radu parlamentarnih tijela tih organizacija omogućava vrijedna iskustva i smjernice za unaprjeđenje stanja u Bosni i Hercegovini, što je direktno relevantno za pristupanje BiH Evropskoj uniji i unaprjeđenje realizacije uloge Parlamentarne skupštine u tom procesu.



### 3. ULOGA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BIH U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA

#### 3.1. Proces evropskih integracija: iz perspektive EU

Jedna od uobičajenih poruka iz Evropske unije jeste da je Evropska unija otvorena za sve evropske države koje poštuju njene vrijednosti. Poruka istog sadržaja upućena je i sa samita Evropskog vijeća 1993. godine u Kopenhagenu, gdje je rečeno da će se "zemljama Centralne i Istočne Evrope omogućiti da postanu članice Evropske unije", ali uz jasnu naznaku da će "do pridruženja doći kada zemlja koja traži članstvo bude spremna preuzeti sve ekonomske i političke obaveze koje članstvo u Evropskoj uniji sa sobom nosi" (Zaključci Predsjedništva Evropskog vijeća, 21.-22. 6. 1993.: 13).

Naime, osim uslova propisanih članom 49. Ugovora o Evropskoj uniji, u kojem se navodi da "bilo koja evropska država koja poštuje principe slobode, demokratije, ljudskih prava i osnovnih sloboda, te pravne države, može aplicirati za članstvo u Uniji", na samitu u Kopenhagenu usvojeni su i kriteriji koje svaka zemlja Centralne i Istočne Evrope koja želi podnijeti aplikaciju za članstvo u Evropskoj uniji mora ispuniti. Ti kriteriji su:

- *Politički kriteriji*, koji podrazumijevaju stabilnost institucija koje garantiraju demokratiju, pravnu državu, poštivanje ljudskih prava i prava manjina;
- *Ekonomski kriteriji*, koji podrazumijevaju postojanje funkcionalne tržišne ekonomije koja bi trebalo da bude sposobna izdržati konkurentski pritisak na tržištu Evropske unije;
- *Pravni kriteriji*, koji podrazumijevaju sposobnost preuzimanja obaveza članstva u Uniji, uključujući i implementiranje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije, što znači usvajanje cjelokupnog *acquis communautaire*.

Dvije godine kasnije, na sastanku Evropskog vijeća 1995. godine u Madridu, takozvanim *Kopenhagenskim kriterijima* pridodan je i četvrti, kasnije nazvan *Madridski kriterij*. Radi se o administrativnom kriteriju, koji se odnosi na prilagođavanje odgovarajućih administrativnih struktura, odnosno njihovo jačanje s ciljem efikasnijeg usvajanja i primjene zakonodavstva Evropske unije.<sup>201</sup> Nijedan od kriterija ne može se, u potpunosti, samostalno posmatrati. To ukazuje na koherentnost i uslovljenost svih pristupnih kriterija, koji, iako se opisuju i cijene pojedinačno, samo paralelnim ostva-

---

<sup>201</sup> Naime, pravno nasljeđe Evropske unije, odnosno *acquis communautaire*, ne može se samo prihvatiti, već se njegove odredbe moraju na adekvatan način i implementirati.



rivanjem mogu rezultirati adekvatnim promjenama i garantirati sposobnost za članstvo u Evropskoj uniji. Ipak, analiza uloge Parlamentarne skupštine BiH u procesu evropskih integracija BiH zahtijeva da se akcentat prvenstveno stavi na treću grupu kriterija – pravne kriterije – i njen sadržaj.

Pravni kriterij podrazumijeva, najkraće rečeno, sposobnost preuzimanja i implementiranja praktično cjelokupnog *acquis communautaire* u nacionalno zakonodavstvo, te, samim tim, njegovo potpuno uklapanje u pravni i institucionalni okvir Evropske unije. Upravo zadatak preuzimanja *acquisa* predstavlja najkompleksniji i najdugotrajniji posao u cjelokupnom procesu evropskih integracija.

*Acquis communautaire*, koji se definira kao cjelokupno pravno nasljedstvo Evropske unije, zapravo obuhvaća ukupna prava i obaveze koji su se kumulirali samim procesom integracija. *Acquis communautaire* čine: (a) osnivački ili *primarni* akti, u koje se ubrajaju: ugovori o osnivanju Zajednice; ugovori o izmjenama ili dopunama ugovora o osnivanju; aneksi i protokoli priključeni ovim ugovorima; ugovori o pristupanju i njihovi aneksi; sporazumi o položaju i institucionalnom ustrojstvu Zajednice; određeni akti Vijeća, usvojeni u skladu s Ugovorom, čije stupanje na snagu pretpostavlja ratificiranje u parlamentima država članica; (b) akti Zajednice ili takozvani *sekundarni* akti, u koje se ubrajaju: uredbe; direktive; odluke; preporuke; i mišljenja; (c) opći pravni principi; te (d) međunarodni sporazumi koje su zaključile države članice i/ili Zajednica i treće države i međunarodne organizacije.

Komunitarno pravo, kako se *acquis* još naziva, stavljeno je u rang ustavnog principa i nadređeno je pravu država članica. Nadređenost prava Sud je izveo iz potrebe da se uredi samostalni pravni poredak Zajednice/Unije; ograničavanja suvereniteta država članica putem prijenosa ovlaštenja s država članica na Zajednicu/Uniju; načela vjernosti ugovoru; načela zabrane diskriminacije; te neposrednog učinka uredbi u svakoj državi članici (Herdegen, 2003.: 153–161). Upravo činjenica da je komunitarno pravo nadređeno pravu svake države članice – a samim tim i pravu svake države koja želi postati članicom Unije – pretpostavlja usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s *acquis communautaireom*. Svaka zemlja kandidat za članstvo u Uniji mora prihvatiti *acquis* u potpunosti, u cilju sustizanja nivoa usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s drugim državama članicama Evropske unije.

O obimu ove obaveze govore i podaci da je *acquis communautaire* danas podijeljen u 31 poglavlje, da broji oko 100.000 stranica i da sadrži oko 30.000 pravnih akata. Međutim, neka istraživanja dovode u pitanje ove brojke. Na primjer, istraživanje organizacije Open Europe iz Velike Britanije iz 2007. godine pokazuje da se zbrajanjem stranica svih izdanja Službenog glasnika Evropske unije od njegovog pokretanja 1957. godine do danas dobije broj od 666.879 stranica, odnosno da se zbrajanjem dužine svih akata

koji su na snazi u Evropskoj uniji<sup>202</sup> dobije brojka od 170.000 stranica ili gotovo duplo od onog što Evropska komisija često ističe kao podatak o broju stranica *acquis communautaire*. Od ovih 170.000 stranica, prema podacima Open Europe, 100.000 stranica je stvoreno u zadnjih deset godina, te postoji trend daljeg rasta. Istraživanje pokazuje i da će do 2020. godine, ukoliko se nastavi ovim tempom, *acquis* brojati oko 351.000 stranica.

Nadalje, prema podacima iz pisma Evropske komisije iz mjeseca maja 2009. godine, a na koje se poziva portal EUabc, *acquis* čini preko 10.785 različitih direktiva i uredbi, te 10.014 akata kojima se mijenjaju ili dopunjuju već postojeći akti. Drugim riječima, radi se o oko 20.799 propisa. U ovu brojku, međutim, nisu uračunati sporazumi, međunarodni ugovori i drugi pravni akti. Kada govorimo o aktima koji nisu pravno obavezujući, Ured za informiranje Parlamenta Danske, na koji se također poziva EUabc, pronašao je podatak da je do sada doneseno ukupno 579 preporuka, 3.545 komunikea, 150 zelenih knjiga, te 51 bijela knjiga. Tvrdi se i da je Evropski sud pravde u *acquis communautaire* ugradio svojih 7.968 presuda, a Sud prve instance 2.354, što u totalu iznosi 10.322 presude kojima se na neki način utjecalo na zakonodavstvo.

Ipak, zvanični podaci kažu da *acquis communautaire* obuhvaća 31 poglavlje i preko 100.000 stranica, te da njegov obim raste. Time se uvećavaju i pretpristupne obaveze, imajući na umu obavezu zemalja kandidata da prihvate *acquis* u potpunosti, te time garantiraju sustizanje nivoa usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s drugim državama članicama Evropske unije. Na primjer, takozvano *Mediteransko proširenje* Unije ili priključenje Španije, Grčke i Portugala donijelo je tim zemljama naglašene demokratske principe i brigu o ljudskim pravima, te automatsko povećanje broja obaveznih akata koji se odnose na ove oblasti. Proširenje iz 1995. godine, kada su Uniji pristupile Austrija, Finska i Švedska, dodatno je ovim zemljama nametnulo obavezu prihvatanja ekonomske i monetarne unije, zajedničke vanjske i sigurnosne politike, odbrambene politike, te saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Pred zemljama koje su među posljednjim pristupile članstvu bila je obaveza prihvatanja *Schengenskog acquisa* koji je Ugovorom iz Amsterdama prebačen iz trećeg u prvi stub.

---

202 Prema istraživanju organizacije Open Europe, 26% propisa donesenih 1957. godine su još na snazi, dok su tri četvrtine ukupnog broja propisa zastarjele.

### 3.1.1. Pozicija i uloga Parlamenta u realizaciji pravnog kriterija

U procesu pristupanja Evropskoj uniji, jednu od ključnih uloga imali su nacionalni zakonodavci, odnosno nacionalni parlamenti. Uloga nacionalnih zakonodavnih tijela u procesu priključenja Uniji, može se, u grubo, razvrstati na tri osnovna zadatka: ustavni zadaci; zadatak transpozicije zakonodavstva; te zadatak nadzora.

Kada govorimo o *ustavnim zadacima*, parlamenti su jedina suverena nacionalna zakonodavna tijela i njihova ovlaštenja ili zadaci u vezi s pristupanjem EU odnose se na mogućnost da odobre nove sporazume, odnosno dopuste izmjenu postojećih sporazuma, uključujući i sporazume o pristupu Uniji. Također, donošenje odluke o prijenosu nadležnosti u određenim oblastima, odnosno modificiranje već prenesenih nadležnosti s nivoa države na Evropsku uniju je u isključivoj nadležnosti nacionalnih parlamenta. Konačno, imajući u vidu da su parlamenti suverena zakonodavna tijela, daje im se i mogućnost veta na pojedine odluke. Veoma je značajno naglasiti da nacionalni parlamenti potvrđuju i nadređenost zakonodavstva Unije nad nacionalnim zakonodavstvom i to ne samo ratificiranjem sporazuma, već, prvenstveno, izmjenom nacionalnih ustava u tom pravcu.

Tako se, na primjer, u Ustavu Slovačke Republike, u članu 7. stav (2), navodi da će "Slovačka Republika, međunarodnim sporazumima zaključanim i ratificiranim u skladu sa propisanom procedurom ili na temelju takvih sporazuma, prenijeti izvršenje dijela njenih nadležnosti na Evropske zajednice i Evropsku uniju", kao i da "pravno obavezujući akti Evropskih zajednica i Evropske unije imaju supremaciju nad zakonima Slovačke Republike". Veoma slična odredba sadržana je i u članu 3.a) Ustava Slovenije, kojim se omogućava prenošenje dijela suvereniteta na međunarodne organizacije i omogućava Sloveniji da postane član Evropske unije.

Kada govorimo o *zadatku transpozicije zakonodavstva*, države članice, čak i one koje tek teže da to postanu, imaju obavezu uskladiti svoje nacionalno zakonodavstvo sa zakonodavstvom Evropske unije. Državama se najčešće, zavisno od akta Unije, ostavlja mogućnost da same izaberu metod usklađivanja – dakle ostavlja im se mogućnost da same procijene potrebu za donošenjem izmjena i dopuna postojećih akata ili donošenje sasvim novih propisa, te da odluče o vrsti propisa koju donose.

Osnovni izazov za nacionalne parlamente jeste činjenica da Vijeće (Unije) godišnje donosi 300 do 400 akata. Dakle, kako bi mogli pratiti taj ritam, nacionalni parlamenti moraju puno pažnje posvetiti strateškom planiranju obaveza. Ovo je kompleksan proces, jer ne samo da podrazumijeva prilagođavanje tempa rada koji će ovisiti prvenstveno o procedurama za donošenje akata, već i zato što uključuje veliki broj aktera i različitih interesa.

Pa ipak, iako se parlamenti najviše i pripremaju upravo za ovaj zadatak, istraživanja pokazuju da je malo parlamenata zaista i spremno na adekvatan način uhvatiti se u koštac sa zadatkom zvanim *aproximacija zakonodavstva*. Na primjer, a kako se navodi u Zaključcima sa Seminara Evropskog parlamenta na temu "Kako nacionalni parlamenti mogu odgovoriti na izazove priključenja i implementacije *acquis communautaire-a*" iz novembra 2008. godine, Parlament Estonije u samom početku nije imao nikakve instrumente koji bi garantirali adekvatno prihvaćanje *acquisa*. Međutim, veoma brzo Parlament Estonije uspostavio je efikasan sistem (iako, možda, ne i najbolji): svi neophodni zakoni usvajali su se bez prava veta, ali se uz njih obavezno izdavalo mišljenje.

Kada govorimo o *zadatku nadzora*, prije svega se misli na kontrolu implementacije okvirnih bilateralnih sporazuma s Evropskom unijom, što je neobično važno za svaku zemlju prije nego postane članicom Unije, te vršenje političkog monitoringa nad fazama integracionog procesa, a naročito kada govorimo o međuvladinim pregovorima s EU. Postoje tri moguća načina kako se provodi nadzorna uloga parlamenata: 1. *sistem kontrole dokumenata* – gdje se fokus stavlja na ispitivanje i razmatranje dokumenata koje dostavlja Evropska komisija, pri čemu se naročito vodi računa o poštivanju principa supsidijarnosti i eventualnoj potrebi za korigovanjem tih dokumenata (ovaj sistem prihvaćen je, između ostalog, u Ujedinjenom Kraljevstvu, Italiji, Holandiji, Češkoj,...); 2. *sistem davanja mandata* – gdje komisija za evropske integracije i nacionalni parlament daju ovlaštenja i mandat predstavnicima vlade o čemu i na koji način da pregovaraju (ovo je praksa koja se provodi u Danskoj); te 3. *hibridni sistem* – koji predstavlja kombinaciju prethodna dva i najčešći je u zemljama članicama, ali se kao najtipičniji primjer spominje Slovačka.

Pored navedenog, važna uloga nacionalnih parlamenata ogleda se i u informiranju javnosti o aktuelnostima u vezi s vođenjem pregovora i svim važnim pitanjima u vezi s tim, ali i u osiguranju foruma za vođenje debate na nacionalnom nivou o Evropskoj uniji. Naime, pokazalo se neobično važnim da parlamenti provode i potiču debatu s ciljem stvaranja odgovarajućeg raspoloženja za priključenje Evropskoj uniji među građanima svoje zemlje. "Promoviranje Evrope", kako se često naziva ova aktivnost nacionalnih parlamenata, pomaže građanima da bolje razumiju proces priključivanja, ali i da osiguraju podršku svojih građana da njihova zemlja postane članica Unije. Možda bi se, na ovom mjestu, mogla spomenuti Češka Republika kao negativan primjer. Zapravo, u prezentaciji uloge Parlamenta Češke Republike u procesu evropskih integracija, održane na Seminaru Evropskog parlamenta na temu "Kako nacionalni parlamenti mogu odgovoriti na izazove priključenja i implementacije *acquis communautaire-a*" iz novembra 2008. godine, rečeno je da je Parlament Češke vrlo malo učinio na promociji svih beneficija

Evropske unije, što je dovelo do veoma specifične političke atmosfere. Čak je i samo priključenje Uniji bilo upitno u jednom trenutku, kada je prevladao nacionalpatriotizam, te kada je nekoliko značajnih političara optužilo Evropsku komisiju da se upliće u unutrašnje poslove Češke Republike.

Pa ipak, iako su na najrazličitije načine mogli kako pozitivno tako i negativno utjecati na budućnost Evropske unije, nacionalnim parlamentima se, uslovno rečeno, tek u posljednje vrijeme pridaje veća važnost od strane Evropske unije. Naime, u rimskim ugovorima nacionalni parlamenti se uopće ne spominju, osim kada se govori o potrebi ratifikacije samih ugovora i to samo kada se spominju dužnosti država članica, dužnosti koje su u nadležnosti nacionalnih parlamenata. Od vremena rimskih ugovora do donošenja Jedinstvenog evropskog akta, nacionalnim parlamentima se ne posvećuje pažnja, sve do trenutka kada se donosi presuda Evropskog suda pravde – slučaj C-59/89 od 30. maja 1991. godine. Naime, u navedenoj presudi se ponovno vraća fokus na nacionalne parlamente, u smislu da se kaže kako se implementacija direktiva ne može završiti primjenom jednostavnih administrativnih procedura, već se mora izvršiti njihova *provedba* kroz nacionalno zakonodavstvo koje donose nacionalni parlamenti. Do zaključivanja Ugovora iz Maastrichta razvijaju se i jači odnosi s nacionalnim parlamentima. Prije svega se iniciraju češće posjete komisija za evropske integracije Evropskom parlamentu, daje se mogućnost komisijama nacionalnih parlamenata da prisustvuju sastancima komisija Evropskog parlamenta, izvjestioci održavaju sve češće sastanke o različitim pitanjima s članovima nacionalnih parlamenata, održavaju se okrugli stolovi u Evropskom parlamentu o aktuelnim temama uz aktivno učešće komisija nacionalnih parlamenata, te se članovima Evropskog parlamenta daje mogućnost posjete nacionalnim parlamentima.

Ugovorom iz Maastrichta trebalo da je da se ojača i poveća uloga nacionalnih parlamenata. Naime, iako se o nacionalnim parlamentima (ponovo) nije govorilo direktno u tekstu Ugovora, donesene su dvije deklaracije, odnosno 13. i 14. deklaracija uz Ugovor iz Maastrichta, što pokazuje da su Vlade smatrale da je neophodna veća uključenost nacionalnih parlamenata u cijeli proces. Međutim, nisu se poduzele značajnije akcije kako bi to bilo i ostvareno. Zapravo, tek se u 9. Protokolu uz Amsterdamski ugovor, koji se tiče nacionalnih parlamenata, nalaže obaveza da se nacionalnim parlamentima ostavi vrijeme od šest sedmica da razmotre dokumente koje će razmatrati Vijeće. Preciznije, u Protokolu se navodi da će svi dokumenti (zelene i bijele knjige, te komunikai) koje donosi Komisija odmah biti dostavljeni nacionalnim parlamentima; nacrti dokumenata Komisije će se na vrijeme dostavljati vladama, koje će potom nastojati da ih po propisanoj proceduri dostave svojim parlamentima na razmatranje; šest sedmica prije stavljanja prijedloga akta na dnevni red sjednice Vijeća, Komisija će osigurati da akt bude preveden na sve jezike i da se obave konsultacije u nacionalnim parlamentima.

Zastoj s procesom unaprjeđenja ponovno nastupa s Ugovorom iz Nice, koji nije donio velike promjene. Zapravo, sve do donošenja Lisabonskog ugovora, nacionalni parlamenti su se borili za svoja prava unutar Evropske unije. Lisabonskim ugovorom nalaže se da Komisija dostavlja ne samo zelene i bijele knjige, te komunique nacionalnim parlamentima, već i godišnji plan usvajanja zakonodavstva, nacрте pravnih akata i sve druge instrumente zakonodavnog planiranja. Nacionalnim parlamentima daje se vrijeme od osam sedmica da razmotre nacrt akta (koji im se dostavlja na njihovom jeziku) koji će se staviti na dnevni red kako bi na vrijeme mogli dostaviti svoje primjedbe (Szaloki, 2009.). Upravo zato što je nacionalnim parlamentima dao malo veće ovlasti, nerijetko se u literaturi nailazi na stav da su nacionalni parlamenti *najveći pobjednici* Lisabonskog sporazuma.

Pa i pored navedenog, te pored činjenice da su se nacionalni parlamenti borili za svoje ovlasti unutar Evropske unije, logično je i da davanje ovlaštenja institucijama Evropske unije ne dovodi do oslobađanja od odgovornosti nacionalnih institucija. Za primjer se može uzeti *prostor slobode, pravde i sigurnosti*<sup>203</sup>. Odluke iz ove oblasti donose se na nivou Unije i to u procesu suodlučivanja, ali samim ugovorom je predviđeno i da neke mjere iz navedene oblasti provode nacionalni parlamenti. Dakle, situacija se postepeno popravlja, te je "nepotrebno stvarati umjetnu krizu u odnosima Parlamenta Evropske unije i nacionalnih parlamenata, obzirom da je njihova saradnja veoma bitna u provođenju demokratije na oba nivoa – nacionalnom i nivou Evropske unije" (Vitorino, 2007.).

### 3.2. Proces evropskih integracija: iz perspektive BiH

U maju 1999. godine, Evropska unija je pokrenula *Proces stabilizacije i pridruživanja*, u skladu s članom 310. Ugovora o Evropskoj uniji. Pa ipak, zvanično, s Procesom stabilizacije i pridruživanja otpočinje se nakon Samita održanog u Zagrebu 2001. godine, a njegov značaj potvrđen je i dvije godine kasnije, na Samitu u Solunu 2003. godine.<sup>204</sup>

203 "Prostor slobode, pravde i sigurnosti" uveden je Amsterdamskim ugovorom.

204 Za vrijeme austrijskog predsjedavanja Evropskom unijom, koja je "evropeizaciju" Balkana učinila centralnim pitanjem svog predsjedavanja, 2006. godine izdata je "Salzburška deklaracija o Zapadnom Balkanu". Deklaracija je potvrdila punu podršku zemalja članica planu koji je sačinjen na samitu u Solunu 2003. godine, kao i Procesu stabilizacije i pridruživanja, koji i dalje ostaje okvir za zemlje Zapadnog Balkana. U vezi s tim, Evropska unija je potvrdila da je budućnost Zapadnog Balkana u EU. Dogovoreno je da napredak svake zemlje prema EU i dalje zavisi od pojedinačnog napretka koji svaka zemlja ostvari u ispunjavanju uslova i zahtjeva navedenih u Kopenhagenskim kriterijima, te u Procesu stabilizacije i pridruživanja, uključujući i punu saradnju s Međunarodnim sudom za ratne zločine počinjene na teritoriji bivše Jugoslavije (ICTY).



Proces stabilizacije i pridruživanja uspostavljen je prvenstveno kao instrument pomoći za pet zemalja Jugoistočne Evrope, odnosno Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Srbiju i Crnu Goru, Hrvatsku i Makedoniju, u cilju njihovog bržeg i lakšeg pridruživanja Evropskoj uniji. Naime, Proces stabilizacije i pridruživanja nudi zemljama koje u njemu učestvuju mogućnost integracije u strukturu Evropske unije i sastoji se od različitih ponuda zemljama Jugoistočne Evrope, uključujući asimetričnu liberalizaciju trgovine; ekonomsku i finansijsku pomoć i podršku platnom bilansu; pomoć za demokratizaciju i građansko društvo; humanitarnu pomoć za izbjeglice, povratnike i ostala lica u stanju slične potrebe; saradnju u oblasti pravosuđa i unutarnjih poslova, te razvoj političkog dijaloga; a teži pomoći zemlji da ispuni tri ključna cilja: (1) stabilizaciju i brzu tranziciju zemlje na tržišnu ekonomiju; (2) unaprjeđenje regionalne saradnje, te (3) perspektivu pristupanja Evropskoj uniji.

Ako postoji jedan sveobuhvatni cilj u BiH, onda je to cilj pridruživanja naše zemlje Evropskoj uniji. Podrška javnosti članstvu u EU je stalna i do danas nije zabilježila pad, kao što je to bio slučaj u nekim od susjednih zemalja. To se vidi i iz istraživanja Direkcije za evropske integracije BiH provedenog u januaru 2012. godine uz podršku projekta EU Awareness II, koje pokazuje da 76,5% građana BiH podržava njenu integraciju u EU, što je istovjetan ili čak viši procenat podrške u poređenju sa istraživanjem provedenim u decembru 2010. godine. Štaviše, i sve političke opcije, bez izuzetka, jednako podržavaju priključenje BiH Evropskoj uniji, bez znakova skepticizma prema Uniji.

“Mapa puta prema EU” za Bosnu i Hercegovinu (*EU Road Map*) objavljena je u martu 2000. godine. Sadržavala je 18 bitnih koraka koji se trebaju napraviti od strane vladajuće strukture u Bosni i Hercegovini, a u cilju započinjanja izrade “Studije izvodljivosti o pregovaranju za sklapanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju”. Mapa puta prema EU sadržavala je tri vrste mjera:

- *Političke mjere*, koje podrazumijevaju: izborni zakon i finansiranje izbora; jedinstveni pasoš; zakon o državnoj službi; stalni sekretarijat u Predsjedništvu; pravila i procedure za Parlamentarnu skupštinu; zakon o državnoj graničnoj službi i finansiranje; finansiranje Ustavnog suda.
- *Ekonomske mjere*, koje podrazumijevaju: zavod za platni promet; državni trezor; uklanjanje međuentitetskih trgovinskih barijera; jedinstveni bh. institut za standarde, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo i institut za akreditiranje; zakon o zaštiti potrošača i zakon o konkurenciji; zakon o direktnim stranim ulaganjima i restituciji.
- *Demokratija*, vladavina zakona i ljudska prava, što uključuje: donošenje imovinskih zakona; poboljšanje uvjeta za održivi povratak; institucije za ljudska prava (ombudsmeni); zakon o sudskoj i tužilačkoj

funkciji u Federaciji BiH; zakon o sudu i sudskoj službi Republike Srpske; uspostava javnog RTV servisa.

Nakon što su obaveze iz Mape puta suštinski ispunjene, Direkcija za evropske integracije BiH započela je s prikupljanjem odgovora na različita pitanja (njih 346), koji su bili neophodni za pristupanje izradi Studije izvodljivosti. Sve potrebne informacije prikupljene su do 18. aprila 2003. godine. Da su postavljeni zadaci u velikoj mjeri ispunjeni, odnosno da se na njihovom ispunjavanju radi, potvrđuje se i u Izvještaju Evropskog vijeća od 18. novembra 2003. godine, iako je činjenica da se u Izvještaju navodi da je u BiH "još uvijek u toku uspostava samoodržive zemlje, te da je potrebno poduzeti mnoge temeljne reforme, kao i postići još veći napredak u stvaranju jedinstvenog ekonomskog prostora koji će biti u punoj funkciji, u skladu s članom I.4. Ustava BiH i preporuka iz Mape puta", te da se "rad mora nastaviti – odnosno ubrzati – da bi se ispunili svi ciljevi".

U kombinaciji sa ostvarenim napretkom u ispunjavanju prioriteta identifikiranih u Studiji izvodljivosti za BiH iz novembra 2003. godine, Evropska komisija zvanično je otpočela pregovore za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Bosne i Hercegovine (SSP) 26. novembra 2005. godine. Usljed nedovoljnog napretka u ispunjavanju potrebnih reformi u tom periodu, oni nisu tada i formalno zaključeni. Tehnički dio pregovora okončan je u decembru 2006. godine i bila je potrebna cijela godina dana do parafiranja SSP-a<sup>205</sup>. Naime, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Bosne i Hercegovine parafiran je 4. decembra 2007. godine, te potpisan za manje od godinu dana, odnosno 16. juna 2008. godine.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupit će na snagu nakon ratifikovanja u Parlamentarnoj skupštini BiH, Evropskom parlamentu i, naravno, u nacionalnim parlamentima svih država članica Unije.<sup>206</sup> Do trenutka njegovog stupanja na snagu, a od 1. jula 2008. godine, na snazi je "Privremeni

---

205 Da se od naše zemlje očekivalo više, dovoljno jasno govori i zajednička izjava predsjedavajućih delegacija, data na 9. međunarodnom sastanku između delegacije Evropskog parlamenta i Parlamentarne skupštine BiH, kojom je "izraženo razočarenje što se politička atmosfera u BiH pogoršala" i "što se ne pokazuje dovoljno jedinstvo političke volje niti dovoljno napora".

206 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju do sada su ratificirale: 11. septembar 2008. – Estonija; 22. oktobar 2008. – Mađarska; 10. mart 2009. – Slovenija; 13. mart 2009. – Bugarska; 17. mart 2009. – Slovačka; 7. april 2009. – Finska; 4. maj 2009. – Litvanija; 15. maj 2009. – Danska; 4. juni 2009. – Irska; 29. juni 2009. – Portugal; 2. juli 2009. – Kipar; 23. juli 2009. – Češka Republika; 14. avgust 2009. – Njemačka; 4. septembar 2009. – Austrija; 14. septembar 2009. – Švedska; 30. septembar 2009. – Holandija; 12. novembar 2009. – Latvija; 7. januar 2010. – Malta; 8. januar 2010. – Rumunija; 29. mart 2010. – Belgija; 7. april 2010. – Poljska; 20. april 2010. – Velika Britanija; 15. juni 2010. – Španija; 8. septembar 2010. – Italija; 20. septembar 2010. – Grčka; 22. decembar 2010. – Luksemburg; 10. februar 2011. – Francuska.



sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice i Bosne i Hercegovine" (*Interim Agreement*).

Gledajući s pravnog aspekta, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je zaključen između BiH i Evropskih zajednica i njihovih država članica. Sporazumom se uređuju odnosi unutar sva tri stuba Evropske unije: Evropske zajednice, zajedničke vanjske i sigurnosne politike, te saradnje u oblasti pravosuđa i unutarnjih poslova. S obzirom na to da su za pojedine oblasti dijelom odgovorne države članice, a za pojedine Evropska unija, možemo reći da je Sporazum mješovitog karaktera. Sporazum ima težinu međunarodnog ugovora, što, opet s pravne tačke gledišta, znači da Sporazum ima prednost u odnosu na domaće zakonodavstvo, te njegove odredbe imaju direktnu primjenu i direktan učinak. Zapravo, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju po prvi put institucionaliziraju se odnosi između naše zemlje i Unije, a napredak u njegovom provođenju bit će ocjenjivan na osnovu dostignuća BiH.

Kao što je i navedeno, sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i ima za cilj pridruženje zemlje Uniji. Tako je i primarni cilj Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Unije i Bosne i Hercegovine formalno pridruživanje naše zemlje Uniji u određenom tranzicijskom periodu, tokom kojeg će Bosna i Hercegovina postepeno prilagođavati svoje zakonodavstvo najznačajnijim standardima i pravilima unutrašnjeg tržišta. To je olakšano uvođenjem institucionalnog okvira za politički dijalog, postepenim stvaranjem zone slobodne trgovine, liberalizacijom drumskog saobraćaja i uspostavljanjem regulacionog okvira za kretanje radnika, poslovnim nastanjivanjem, pružanjem usluga i kretanjem kapitala, kao i ugovornim formaliziranjem finansijske i tehničke pomoći.

Tekst Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju podijeljen je na deset glava: Opći principi; Politički dijalog; Regionalna saradnja; Slobodno kretanje robe; Kretanje radnika, poslovno nastanjivanje, pružanje usluga, kretanje kapitala; Usklađivanje zakona, provođenje zakona i pravila konkurencije; Pravda, sloboda i sigurnost; Politike saradnje; Finansijska saradnja; Institucionalne, opće i završne odredbe. Osim navedenog, Sporazum čini i sedam aneksa i sedam protokola, kojima se preciziraju obaveze u pogledu trgovine pojedinim vrstama proizvoda; državne pomoći; kopnenog saobraćaja; poslovnog nastanjivanja i finansijskih usluga; zaštite prava intelektualnog vlasništva; te uzajamne administrativne pomoći u vezi s carinskim pitanjima i rješavanjem sporova.

### 3.2.1. Pozicija i uloga Parlamentarne skupštine BiH u realizaciji pravnog kriterija

Bosna i Hercegovina je do trenutka potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju bila u fazi dobrovoljnog, odnosno neobaveznog usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije. Pa ipak, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je 2003. godine donijelo "Odluku o procedurama u postupku usklađivanja zakonodavstva BiH sa *acquis communautaire*". Ovom odlukom utvrđuju se "procedure u postupku pripreme nacrtu i prijedloga normativnih akata koje donose institucije Bosne i Hercegovine, a kojima se vrši usklađivanje zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa *acquis communautaire*". Iz sadržaja Odluke jasno proizlazi da su institucije Bosne i Hercegovine, koje će se pojavljivati u funkciji predlagača normativnog akta, dužne u postupku pripreme i izrade nacrtu i prijedloga normativnih akata sačiniti "uporedni prikaz podudaranja odredbi nacrtu/prijedloga normativnog akta sa *acquis communautaire*" i dati ovjerenu "izjavu o usklađenosti nacrtu/prijedloga normativnog akta sa *acquis communautaire*". Odlukom se, nadalje, predviđa da će se svaki akt kojim se vrši usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije, a koji ne bude popraćen navedenim uporednim prikazom i Izjavom o usklađenosti, vratiti predlagaču na doradu. Predviđa se i mogućnost Vijeća ministara Bosne i Hercegovine da, ukoliko u određenom roku predlagač ne pribavi sve potrebne dokumente, odluči o *modalitetu*<sup>207</sup> normativne procedure.

Kao jedna od ključnih institucija u ovom cjelokupnom postupku navedena je Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine, kao stalno tijelo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Preciznije, Direkcija za evropske integracije zadužena je da, između ostalog, koordinira poslove na usklađivanju pravnog sistema Bosne i Hercegovine s *acquis communautaireom* i provjerava usklađenost svih nacrtu zakona i drugih propisa koje Vijeću ministara dostavljaju ministarstva, upravne organizacije, institucije i drugi organi uprave Bosne i Hercegovine. U periodu 2003.–2006. godina, Direkcija za evropske integracije provela je zadatak provjere usaglašenosti s *acquisem* za 69 prijedloga zakona, uputstava, odluka, pravilnika i slično (Direkcija za evropske integracije BiH, 2007: 42–46). Odluka o procedurama u postupku usklađivanja zakonodavstva BiH s *acquis communautaireom* Vijeća ministara je, dakle, čak i prije potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, odnosno dok je naša zemlja još bila u fazi dobrovoljnog usklađivanja zakonodavstva, postala obavezujuća.

---

207 „Modalitet“ u principu označava mogućnost da Vijeće ministara BiH odluči o nastavku ili obustavi normativne procedure.

S druge strane, vjerovatno se oslonivši na rad Direkcije za evropske integracije i Vijeća ministara, u poslovnica Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine iz 2000. godine nije postojala ni obaveza niti preporuka da se prijedlozi zakona i drugih akata koji dolaze iz Vijeća ministara kao predlagača razmatraju s aspekta usklađenosti sa zakonodavstvom Evropske unije. Štaviše, takva obaveza se u poslovnica nije predviđala ni za prijedloge zakona ili drugih akata koje bi predlagali poslanici/delegati ili komisije domova Parlamentarne skupštine.

Stanje se, donekle, mijenja s novim sazivom Parlamentarne skupštine (mandatni period 2006.–2010. godina), te donošenjem i stupanjem na snagu Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine 2006. godine. Naime, u Poslovniku Predstavničkog doma, u članu 100. stav (2) tačka e) kojim se regulira sadržaj prijedloga zakona, navodi se da svaki prijedlog zakona koji se dostavlja u proceduru mora imati obrazloženje u kojem je neophodno navesti i mišljenje Direkcije za evropske integracije Bosne i Hercegovine o usklađenosti prijedloga zakona sa zakonodavstvom Evropske unije. U istom članu, stavom (3), propisuje se da, ukoliko je predlagač zakona poslanik, mišljenje Direkcije za evropske integracije Bosne i Hercegovine o usklađenosti prijedloga zakona sa zakonodavstvom Evropske unije, pribavlja Kolegij Doma.

Za razliku od Poslovnika Predstavničkog doma, Poslovník Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, u članu 93. koji regulira pitanje sadržaja zakona, ne sadrži odredbu prema kojoj se u obrazloženju zakona mora navesti mišljenje Direkcije za evropske integracije Bosne i Hercegovine o usklađenosti prijedloga zakona sa zakonodavstvom Evropske unije. Međutim, član 98., koji razrađuje proceduru prve faze razmatranja akta pred nadležnom komisijom, regulira da je, već prilikom rasprave o prijedlogu zakona u prvoj fazi, komisija koja je određena za nadležnu komisiju za razmatranje prijedloga zakona dužna pribaviti mišljenje Direkcije za evropske integracije Bosne i Hercegovine o usklađenosti prijedloga zakona sa zakonodavstvom Evropske unije.

U međuvremenu, tačnije 16. juna 2008. godine, Bosna i Hercegovina potpisuje Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, čime ulazi u fazu *obaveznog usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije – *acquis communautaire**. Naime, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, Poglavljem VI koje i govori o usklađivanju zakona, navodi se da „proces usklađivanja postaje obavezan od dana potpisivanja” i da će se postepeno proširivati na sve elemente pravne stečevine Unije do kraja prijelaznog perioda. Prijelazni period traje šest (6) godina, a podijeljen je na dvije faze: *ranu* i *kasnu*. U *ranj* fazi, usklađivanje će biti fokusirano na osnovne elemente pravne stečevine Evropske unije, koji se odnose na unutrašnje tržište i trgovinu. U *kasnijoj* fazi, zakonodavstvo će se usklađivati

s preostalim dijelovima pravne stečevine EU. Preuzeta obaveza usklađivanja zakonodavstva podrazumijeva, naravno, i njegovo efikasno provođenje, što će u budućnosti biti osnov za ocjenu spremnosti BiH za prelazak u status *države kandidata za punopravno članstvo*. Usklađivanje će se provoditi na osnovu programa koji će dogovoriti Evropska komisija i Bosna i Hercegovina, a bit će dogovoreni i načini njegovog praćenja i poslovi na provođenju zakona.

Svaki od sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je jedinstven i posebno prilagođen zemlji s kojom se zaključuje, pa tako postoje razlike i po pitanju usklađivanja. Uzmimo, ilustracije radi, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sklopljen između Evropske unije i Hrvatske i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sklopljen između Evropske unije i Makedonije. U Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sklopljenim između Evropske unije i Hrvatske se, u članovima od 69. do 74., navodi da će usklađivanje zakonodavstva započeti danom potpisivanja Sporazuma i postepeno se proširivati na sve elemente pravne stečevine Zajednice do roka predviđenog u članu 5. Sporazuma. Sporazumom se jasno precizira i da će se "usklađivanje, posebno u ranoj fazi, usredotočiti na osnovne dijelove pravne stečevine Zajednice, koji se odnose na unutarnje tržište i druge oblasti vezane uz trgovinu...", što znači da usklađivanje počinje s tržištem konkurencije i državne pomoći, intelektualnog, industrijskog i trgovačkog vlasništva, javnih nabavki, infrastrukture kvaliteta, te zaštite potrošača (Direkcija za evropske integracije BiH, 2005.: 64).

S druge strane, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sklopljen između Evropske unije i Makedonije propisuje članom 69. da će usklađivanje započeti postepeno od dana potpisivanja Sporazuma i odvijati se u dvije faze (tranzicioni period), od kojih će svaka trajati po pet (5) godina. U prvoj fazi, usklađivanje će obuhvatiti osnovne elemente *acquisa* koji se odnose na unutrašnje tržište i druge oblasti u vezi s trgovinom. U drugoj fazi tranzicionog perioda, usklađivanje će se proširiti na sva poglavlja *acquisa*, izuzimajući zakone obuhvaćene prvom fazom tranzicionog perioda (Direkcija za evropske integracije BiH, 2005.: 64).

Da li je BiH, odnosno Parlamentarna skupština BiH spremna za realizaciju obaveze usklađivanja zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije? Da bi se odgovorilo na to pitanje, neophodno je osvrnuti se na zakonodavni proces na nivou BiH i organizaciju Parlamentarne skupštine BiH, ne ulazeći pri tome u ustavne nadležnosti same države i eventualne ili neophodne promjene u tom smislu.

## 3.2.2. Procjena spremnosti Parlamentarne skupštine BiH za realizaciju pravnog kriterija

### 3.2.2.1. Zakonodavni postupak

Govoreći o zakonodavnom postupku, Ustav BiH govori o *Parlamentarnoj skupštini*, što podrazumijeva njena oba doma. I Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine imaju gotovo iste nadležnosti. Tako će se, recimo, zakon smatrati usvojenim tek nakon što ga – u identičnom tekstu – usvoje oba doma Parlamentarne skupštine, što se eksplicitno navodi i u članu IV.3.c) Ustava Bosne i Hercegovine: "Sve zakonodavne odluke moraju biti odobrene od strane oba doma".

U pogledu samog postupka donošenja zakona, poslovnica o radu i jednog i drugog doma Parlamentarne skupštine predviđena je mogućnost razmatranja zakona u osnovnom zakonodavnom postupku, skraćenom zakonodavnom postupku i hitnom zakonodavnom postupku.

Osnovni ili, kako ga još nazivaju, redovni zakonodavni postupak čine dva čitanja. Prvo čitanje podrazumijeva raspravu o usklađenosti prijedloga zakona sa Ustavom Bosne i Hercegovine i njenim pravnim sistemom, te raspravu o principima na kojima je prijedlog zakona zasnovan. Nakon što Ustavopravna komisija jednog doma i nadležna komisija za razmatranje konkretnog prijedloga zakona utvrde (ili ne utvrde) usklađenost prijedloga zakona sa Ustavom Bosne i Hercegovine i njenim pravnim sistemom, te principima na kojima je prijedlog zakona zasnovan, svoje mišljenje dostavljaju domu, koji se izjašnjava o istim pitanjima (ili mišljenjima, ako su negativna<sup>208</sup>). Ukoliko dom usvoji prijedlog zakona u prvom čitanju, odnosno utvrdi usklađenost prijedloga zakona sa Ustavom Bosne i Hercegovine i njenim pravnim sistemom, te prihvati principe na kojima je prijedlog zakona zasnovan, prijedlog zakona će se razmatrati u drugom čitanju. Prije pristupanja drugom čitanju, nadležna komisija za razmatranje prijedloga zakona (ukoliko ju je na to obavezao dom) provodi javnu raspravu, te ostavlja rok od 10 odnosno 15 dana za ulaganje amandmana na tekst prijedloga zakona. Nakon što se obavi javna rasprava i protekne rok za ulaganje amandmana, nadležna komisija razmatra tekst prijedloga zakona u tzv. drugom čitanju. Izvještaj o tome, potom, dostavlja se domu, koji pristupa raspravi o tekstu zakona u drugom čitanju (odnosno, raspravi o izvještaju komisije, ako

---

208 Ukoliko komisije nisu ustanovile usklađenost prijedloga zakona sa Ustavom BiH i pravnim sistemom BiH, ili pak nisu podržale principe na kojima je prijedlog zakona zasnovan, domu se dostavlja negativno mišljenje. Ukoliko dom prihvati negativno mišljenje, prijedlog zakona smatra se odbijenim. Ukoliko dom, s druge strane, ne prihvati negativno mišljenje, prijedlog zakona vraća se komisiji čije je mišljenje negativno na ponovno razmatranje.

komisija nije prihvatila tekst prijedloga zakona)<sup>209</sup>. Dom u ovoj fazi obavlja i raspravu o eventualno obnovljenim amandmanima koji nisu prethodno uspješno odbranjeni na sjednici komisije, te prihvata (ili odbacuje) prijedlog zakona. Po okončanju opisane, potpuno identična procedura ponavlja se i u drugom domu.

Skraćeni zakonodavni postupak je po fazama isti kao i redovni zakonodavni postupak, samo što su rokovi dati za njihovo provođenje skraćeni na pola, dok hitni zakonodavni postupak podrazumijeva primjenu principa *uzmi ili ostavi*, odnosno podrazumijeva da se tekst predloženog zakona može samo prihvatiti ili odbaciti bez mogućnosti ulaganja amandmana. Dakle, primjena hitnog zakonodavnog postupka podrazumijeva eventualnu raspravu samo na sjednici doma, bez rasprave na komisijama. Kako je i propisano članom 127. Poslovnika Predstavničkog doma i članom 122. Poslovnika Doma naroda, ovaj postupak se primjenjuje kada se radi o zakonu visokog stepena hitnosti ili kada je prijedlog zakona formuliran na tako jednostavan način da se samo može usvojiti ili odbiti u cjelini. Treba naglasiti da se takvi prijedlozi zakona vrlo rijetko dostavljaju u proceduru, te je, samim tim, i primjena hitnog zakonodavnog postupka iznimno rijetka.

U idealnom slučaju, dakle kada i u prvom i u drugom čitanju i komisije i domovi obave raspravu o prijedlogu zakona i prihvate tekst prijedloga zakona, potrebno je cca. 45 dana da bi jedan zakon okončao svoj put u jednom domu. U konačnici, to je period od cca. 60 dana da Parlamentarna skupština usvoji jedan prijedlog zakona. Ako imamo u vidu da vrlo malo prijedloga zakona ovako glatko prođe sva radna tijela i sjednice domova, to znači da se rok za usvajanje jednog zakona mora uvećati bar za period od 15 dana do dva mjeseca (zavisno od toga koliko se puta razmatra na sjednicama komisija i dobija negativno mišljenje/izvještaj, te koliko puta domovi to mišljenje/izvještaj odbijaju i vraćaju prijedlog zakona na ponovno razmatranje komisiji). Treba uzeti u obzir i da se prijedlog zakona treba u identičnom tekstu usvojiti na oba doma. Ako se usvoji u različitim tekstovima, sastavlja se komisija za usaglašavanje teksta, čiji izvještaj, ako se komisije usaglase, opet trebaju prihvatiti oba doma.

Pored složenog zakonodavnog postupka, Ustav BiH propisuje i mehanizme koji dodatno opterećuju efikasnost rada Parlamentarne skupštine BiH: entitetsko glasanje i zaštita vitalnog nacionalnog interesa.

Kada se sve navedeno uzme u obzir, nije iznenađujuće da se Parlamentarna skupština ne može pohvaliti dobrim rezultatima u dosadašnjem zakonodavnom djelovanju. Prema podacima iz Mandatnog izvještaja Centra civilnih inicijativa o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH

---

209 Ukoliko dom prihvati negativan izvještaj komisije o tekstu prijedloga zakona, prijedlog zakona smatra se odbijenim. Ukoliko dom odbije negativan izvještaj komisije, prijedlog zakona vraća se komisiji na ponovno razmatranje.



za period 1. 11. 2006.–1. 9. 2010. godine, Parlamentarna skupština je u prvom četverogodišnjem mandatu (saziv 2002.–2006. godina) usvajala po 47 zakona godišnje, dok je u sazivu 2006.–2010. godina (1. 11. 2006.–1. 9. 2010.) usvojeno ukupno 170 od planiranih 506 zakona.

Prema podacima koji se navode u Godišnjem izvještaju Centra civilnih inicijativa o radu Parlamentarne skupštine BiH za 2011. godinu, Parlamentarna skupština je u toj godini usvojila samo 12 zakona, dok je odbila njih 15. Od 15 odbijenih zakona, deset je odbijeno zbog entitetskog glasanja, dok je pet zakona odbijeno *prostom većinom*. Za razliku od vrhovnog zakonodavnog tijela naše zemlje, a ponovno prema podacima Centra civilnih inicijativa, Sabor Republike Hrvatske je za 10 mjeseci 2011. godine (s obzirom na činjenicu da je zbog izbora Sabor raspušten krajem oktobra 2011.) usvojio čak 233 zakona, dok je Narodna skupština Republike Srbije usvojila 206 zakonskih prijedloga. U prvom kvartalu 2012. godine, a kako se navodi u Kvartalnom izvještaju Centra civilnih inicijativa o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH za period 1. 1.–31. 3. 2012. godine, Parlamentarna skupština usvojila četiri, Hrvatski sabor 38, a Narodna skupština Republike Srbije 27 zakona.

### **3.2.2.2. Organizacija Parlamentarne skupštine BiH**

Pored samog zakonodavnog postupka, na izvršenje zakonodavne funkcije Parlamentarne skupštine direktno utiče i organizacija Parlamentarne skupštine.

U skladu s odredbama člana IV. Ustava BiH: „Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ima dva doma: Dom naroda i Predstavnički dom”, koji se tretiraju kao podjednako važni i daju im se gotovo identična ovlaštenja. Kako slijedi iz prethodne analize zakonodavnog postupka, takva organizacija ne doprinosi efikasnosti rada Parlamentarne skupštine BiH. Upravo se stoga u Mišljenju Venecijanske komisije o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima visokog predstavnika iz 2005. godine, u dijelu u kojem se govori o organizaciji Parlamentarne skupštine, kaže slijedeće:

Član IV. Ustava predviđa dvodomni sistem, sa Predstavničkim domom i Domom naroda, oba sa istim ovlaštenjima. Dvodomni sistemi tipični su za federativne države, te stoga i ne iznenađuje da se Ustav BiH opredijelio za dva doma. Međutim, uobičajena svrha drugog doma u federativnim državama je da se osigura jača zastupljenost manjih entiteta. Jedan dom sastavljen je na osnovu broja stanovništva (Švicarska, SAD) ili su, barem, manji entiteti sa većom zastupljenošću (Njemačka). U BiH je ovo sasvim drugačije: u oba doma dvije trećine članova dolaze iz FBiH, s razlikom da su u Domu naroda iz Federacije zastupljeni samo Bošnjaci i Hrvati, a iz RS Srbi. Prema tome, Dom naroda nije odraz federativnog karaktera države,

već je to dodatni mehanizam koji ide u korist interesa konstitutivnih naroda. Osnovna funkcija Doma naroda po Ustavu je da, u stvari, bude dom gdje će se koristiti veto na osnovu vitalnog interesa. Nedostatak ovakvog aranžmana je da Predstavnički dom postaje dom gdje se obavlja zakonodavni rad i donose neophodni kompromisi da bi se postigla većina. Uloga Doma naroda je samo negativna, kao doma za veto, gdje članovi vide odbranu interesa svog naroda kao svoj isključivi zadatak, bez učešća u uspjehu zakonodavnog procesa. Stoga djeluje da bi moglo biti bolje korištenje veta na osnovu vitalnog interesa premjestiti u Predstavnički dom i ukinuti Dom naroda. Ovo bi uskladilo procedure i omogućilo usvajanje zakona bez ugrožavanja legitimnih interesa bilo kog naroda. To bi riješilo i problem diskriminatornog sastava Doma naroda (Venecijanska komisija, 2005.: 15).

### **3.2.2.3. Organizacija domova Parlamentarne skupštine BiH**

U pogledu broja poslanika, Predstavnički dom ima 42 poslanika/zastupnika, koji se biraju direktno, dakle neposredno iz svog entiteta, od čega se dvije trećine bira s teritorije Federacije BiH, a jedna trećina s teritorije Republike Srpske. Dom naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine (pet Hrvata i pet Bošnjaka) iz Federacije i jedna trećina (pet Srba) iz Republike Srpske, koje biraju delegati Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, odnosno poslanici Narodne skupštine Republike Srpske. Broj od 57 poslanika i delegata je apsolutno nedovoljan kako bi se zadovoljile potrebe koje nameće i sadašnje stanje, a pogotovo kada u obzir uzmemo obim posla koji BiH tek čeka na putu ka punopravnom članstvu u EU, o čemu se jasno govori i u Polugodišnjem izvještaju Centra civilnih inicijativa o radu Parlamentarne skupštine BiH za period 1. januar – 30. juni 2007. godine:

Parlament BiH može teško ispuniti sve obveze koje od njega očekuju građani BiH, a posebno veliki broj međunarodnih obaveza, koje 57 zastupnika oba doma Parlamentarne skupštine BiH ne može kvalitetno realizirati, s obzirom da je BiH članica raznih međunarodnih asocijacija i poželjno je da naši predstavnici budu zastupljeni u istima, jer je to prilika da se, u kontaktima sa predstavnicima drugih država, te čelnicima međunarodnih institucija, lobira za ubrzanje puta BiH ka europskim i euroatlantskim integracijama (Centri civilnih inicijativa, 2007.: 7).

Parlamentarna skupština BiH je, inače, jedno od najmanjih zakonodavnih tijela u cijeloj Evropi, pa čak i entitetska zakonodavna tijela imaju više članova.<sup>210</sup> Nedovoljan broj članova Parlamentarne skupštine naročito dola-

---

<sup>210</sup> Tako, na primjer, Parlament Federacije BiH broji ukupno 156 članova, od čega je 98 u Predstavničkom domu, a 58 u Domu naroda. Skupština Republike Srpske ima jedan dom, a on broji 83 narodna poslanika.



zi do izražaja kroz rad njenih komisija, koje na određeni način predstavljaju parlamente u malom, specijalizirano se bave pojedinim pitanjima/oblastima, te obavljaju glavnu raspravu i zauzimaju stavove o temama iz svog domena. Predstavnički dom ima sedam komisija,<sup>211</sup> Dom naroda tri,<sup>212</sup> dok je zajedničkih komisija šest.<sup>213</sup>

Od doma pri kojem komisija radi ovisi i broj članova te komisije. Tako, na primjer, članom 30. Poslovnika Predstavničkog doma propisano je da komisije Predstavničkog doma imaju po devet članova, izuzev Komisije za pripremu izbora Vijeća ministara, u čijem članstvu sjede predstavnici svih političkih stranaka, koalicija, liste nezavisnih kandidata, kao i svi nezavisni kandidati koji su nosioci političkih mandata u Predstavničkom domu, što se precizira članom 30a. Poslovnika. U komisijama Doma naroda, prema odredbama člana 31. Poslovnika Doma naroda, članstvo uzima po šest članova, dok u zajedničkim komisijama sjedi po 12 članova, što je propisano članom 48. Poslovnika Predstavničkog, te članom 42. Poslovnika Doma naroda. Kada napravimo računicu, zaključujemo da ukupan broj poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini iznosi 57, dok ukupan broj poslanika i delegata primjeren da pokrije članstvo u komisijama, odnosno da bude adekvatno fokusiran i specijaliziran za jednu oblast iznosi 144 poslanika i delegata. Dakle, više nego duplo.

Usljed toga, dešava se da jedan poslanik ili delegat može (ili, bolje rečeno, mora) biti član čak sedam radnih tijela. Koliko efikasno se može pozabaviti svim pitanjima kojima se bavi sedam radnih tijela Parlamentarne skupštine BiH vrlo je upitno. To za posljedicu veoma često ima neodazivanje parlamentaraca na sjednice radnih tijela, što znači da ona onda ne rade u punom kapacitetu, što opet dovodi do vođenja nepotpune diskusije o određenoj temi i, ponekad, donošenja neodgovarajućih zaključaka. Štaviše,

---

211 U Predstavničkom domu djeluju: Ustavnopravna komisija; Komisija za finansije i budžet; Komisija za saobraćaj i komunikacije; Komisija za vanjsku trgovinu i carine; Komisija za vanjske poslove; Komisija za ravnopravnost spolova; Komisija za pripremu izbora Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

212 Dom naroda ima samo tri komisije, s tim da one obavljaju iste poslove i pokrivaju sve one oblasti koje pokrivaju i pojedinačne komisije Predstavničkog doma. Dakle, u okviru Doma naroda djeluju: Ustavnopravna komisija; Komisija za vanjsku i trgovinsku politiku, carine, saobraćaj i komunikacije; Komisija za finansije i budžet.

213 Od komisija koje su zajedničke za oba doma, odnosno u čijem radu istovremeno učestvuju i poslanici i delegati, u Parlamentarnoj skupštini djeluju: Zajednička komisija za administrativne poslove; Zajednička komisija za odbranu i sigurnost; Zajednička obavještajno-sigurnosna komisija za nadzor nad radom obavještajno-sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine; Zajednička komisija za evropske integracije; Zajednička komisija za ekonomske reforme i razvoj; Zajednička komisija za ljudska prava, prava djeteta, mlade, imigraciju, izbjeglice, azil i etiku.

jako je veliki uspjeh kada se uopće uspije sastaviti kvorum za rad određenog radnog tijela, naročito onih radnih tijela zajedničkih za oba doma.<sup>214</sup>

### 3.2.2.4. Zajednička komisija za evropske integracije Parlamentarne skupštine BiH

Od svih parlamentarnih komisija, osnovna pokretačka snaga u procesu priključivanja jedne zemlje u članstvo Evropske unije svakako bi trebala biti komisija koja se bavi pitanjima evropskih integracija. U skladu s tim, tek je od prethodnog saziva Parlamentarne skupštine BiH (2006.–2010. godina) uspostavljeno tijelo koje bi, zapravo, trebalo predstavljati glavnog nosioca većine aktivnosti ili igrati vitalnu ulogu u procesu priključenja Uniji (Szalay, 2005.: 113). To tijelo je Zajednička komisija za evropske integracije Parlamentarne skupštine. Zajednička komisija za evropske integracije oformljena je 2006. godine<sup>215</sup> i, prema poslovnicima Parlamentarne skupštine (član 57. Poslovnika Predstavničkog doma, član 51. Poslovnika Doma naroda), ima slijedeće nadležnosti:

- Zajednička komisija za evropske integracije razmatra pitanja koja se odnose na:
- raspravljanje općih pitanja koja su u vezi s evropskim integracijama;
- praćenje izvršavanja prava i obaveza BiH proizašlih iz međunarodnih ugovora koji se odnose na Vijeće Evrope;
- koordiniranje rada matičnih radnih tijela u vezi s evropskim integracijama i dostavljanje mišljenja, preporuka i upozorenja tim radnim tijelima;
- analiziranje posljedica interakcijske strategije za BiH i pripremu sveobuhvatnih izvještaja;
- nadziranje izrade studije izvodljivosti i praćenje provođenja pretpriступne (Proces stabilizacije i pridruživanja) i pristupne strategije BiH;
- nadziranje provođenja usklađivanja zakona BiH s *acquis communautaire* (pozitivnom legislativom EU) kada Komisija stekne uslove za to;

214 Kvorum kako se i navodi u poslovnicima oba doma Parlamentarne skupštine BiH, za punovažan rad stalnih komisija oba doma čini većina članova te komisije, dok kvorum za rad zajedničke komisije čini sedam članova komisije uz uslov da je najmanje polovina prisutnih članova iz svakog doma.

215 Za razliku od Parlamentarne skupštine BiH, Državni zbor Slovenije je, po uzoru na parlamente država članica EU-a, svoju prvu Komisiju za evropska pitanja dobio 1996. godine (*Komisija za evropske zadeve*) i ona se, pored Odbora za vanjsku politiku, osobito bavila pitanjima EU-a (Zajc, 2005.).

- saradivanje s institucijama u BiH (posebno s Direkcijom za evropske integracije BiH), institucijama EU i drugih zemalja u vezi s pitanjima integracije;
- organiziranje prezentacije javnog mišljenja o pitanjima integracije;
- prikupljanje, pohranjivanje i sistematsko prezentiranje članovima Komisije informacija u vezi s EU;
- nadzor korištenja dodijeljenih sredstava EU;
- obavljanje drugih poslova u vezi s evropskim pitanjima koji ne spadaju u nadležnost ostalih radnih tijela;
- održavanje javnog saslušanja u vezi s pitanjima evropskih integracija radi prikupljanja mišljenja predstavnika civilnog društva, nevladinih organizacija, intelektualaca, kao i vladinih i nevladinih eksperata u određenim sferama.

(2) Komisija razmatra i druga pitanja u vezi s evropskim poslovima.<sup>216</sup>

Posmatrajući sve zadatke Zajedničke komisije za evropske integracije sa svim je jasno da bi upravo to radno tijelo trebalo biti glavno za ispunjavanje većeg broja zadataka koje Parlamentarna skupština ima u procesu integracije BiH u Evropsku uniju. Pa ipak, na temelju uvida u godišnje izvještaje, ne može se tvrditi da je Komisija na zadovoljavajući način i ispunila svoje zadatke. Tako, na primjer, prema Izvještaju o radu Zajedničke komisije za evropske integracije, u periodu od 1. 1.– 31. 12. 2008. godine održano je samo deset sjednica, te razmatran samo jedan prijedlog zakona (Prijedlog zakona o klasifikaciji djelatnosti). Slični podaci nalaze se i u Izvještaju o radu Komisije za period 1. 1.–31. 12. 2009. godine, u kojem se, također, navodi da je za godinu dana održano ukupno deset sjednica, s tim da nijedan prijedlog zakona za koji bi bila nadležna ova zajednička komisija nije dostavljen u proceduru. Što se tiče 2010. godine, Komisija je održala pet sjednica, a ponovno je razmatran samo Prijedlog zakona o klasifikaciji djelatnosti. U 2011. godini, Zajednička komisija je održala pet sjednica (konstituirajuća sjednica za saziv 2010.–2014. je, usljed kasnog formiranja Doma naroda, održana tek 7. 7. 2011. godine), te u izvještajnom periodu nije u proceduru dostavljen niti jedan zakonski prijedlog za koji bi Zajednička komisija za evropske integracije bila nadležna.

---

216 Komisija za evropska pitanja (Komisija za evropske zadeve) Republike Slovenije: 1. bavi se općim pitanjima koja se odnose na evropske integracije, dokumente EK-a (izvještaji o napretku, program 2000); 2. koordinira funkcioniranje radnih tijela čija je nadležnost u vezi s evropskim integracijama i daje mišljenja, preporuke i upozorenja; 3. organizira javno predstavljanje stavova o pojedinim pitanjima u vezi s evropskim integracijama; 4. provjerava program evropskih integracija Republike Slovenije i prati njihovu implementaciju; 5. saraduje s institucijama u Sloveniji, s tijelima EU i sa ostalim zemljama u vezi s pitanjima evropskih integracija; 6. organizira i koordinira pomoć koja se nudi Sloveniji da bi se omogućilo prilagođavanje Evropskoj uniji; 7. prati proces harmonizacije zakona Slovenije sa zakonima EU; 8. obavlja i ostale dužnosti koje se odnose na evropska pitanja (Kokalj, 2007.).

Ako bismo napravili uporedbu s parlamentima zemalja članica Unije, komisije koje se bave pitanjima evropskih integracija u Poljskoj, Estoniji, Latviji i Malti imaju isključivo pravo razmatranja prijedloga zakona koji se tiču evropskih integracija i usklađivanja zakonodavstva sa *acquis communautaireom*. U nekim zemljama, kao na primjer u Sloveniji, Češkoj, Mađarskoj i Slovačkoj, ova radna tijela razmatraju čak i neke prijedloge zakona koji nemaju za cilj usklađivanje s *acquis communautaireom*, već se donose za nacionalni nivo.

Ako se osvrnemo na učestalost zasjedanja, sudeći prema raspoloživim podacima, broj sjednica koje odražavaju komisije nadležne za evropske integracije u pojedinim zemljama u prosjeku, je: za Kipar – četiri sjednice mjesečno; za Estoniju, Latviju i Litvaniju – osam sjednica mjesečno; za Mađarsku – šest sjednica mjesečno i tako dalje (Szalay, 2005.: 118, 143). Podsjetit ću na podatak iznesen prethodno, a kako proizlazi iz izvještaja o radu, da je Zajednička komisija za evropske integracije Parlamentarne skupštine BiH u 2008. i 2009. godini održala po deset sjednica za godinu dana.

Ako se vratimo na izvještaje o radu Zajedničke komisije za evropske integracije Parlamentarne skupštine BiH za 2008. i 2009. godinu, treba iznijeti još jedan podatak. U Izvještaju o radu za 2008. godinu je taksativno nabrojano osam razmatranih dokumenata, u Izvještaju o radu za 2009. godinu njih 14, u Izvještaju o radu za 2010. godinu 11, dok se u Izvještaju za 2011. godinu navodi kako je Komisija razmatrala ukupno 26 tačaka dnevnog reda. Koliko je to nedovoljno možda najbolje pokazuje podatak da, u prosjeku, komisije koje se bave pitanjima EU integracija godišnje mogu razmatrati čak i do 160 različitih dokumenata (Szalay, 2005.: 119–120).

### **3.2.2.5. Stručni kapaciteti Parlamentarne skupštine BiH**

Treba navesti i da je za organiziranje i funkcioniranje i Parlamentarne skupštine i njenih radnih tijela jako bitan ne samo broj poslanika/delegata, nego i broj stručnih, profesionalnih lica koja su tu stalno zaposlena. Kako je navedeno u obavezama nacionalnih parlamenata s početka poglavlja, "brojnost i stručnost lica zaposlenih u nacionalnim parlamentima, odnosno državnih službenika, mora biti osnažena". U cilju ispunjavanja svoje vodeće uloge u procesu priključenja Uniji, Parlamentarna skupština mora raditi i na povećanju svojih kapaciteta, odnosno porastu broja zaposlenih i njihovom usavršavanju. U principu, državne institucije su te koje bi trebalo da zapošljavaju najobrazovanije i najsposobnije kadrove, ali se ni njihovo usavršavanje za vrijeme rada u institucijama ne smije zapostavljati. Parlamentarna skupština trenutno zapošljava 85 državnih službenika, što u prosjeku znači da su 1.4

zaposlena u službi jednog poslanika/delegata. Od njih 85, samo tri su zadužena za Zajedničku komisiju za evropske integracije.

#### 4. TRANSFORMACIJA KAO PRETPOSTAVKA BRŽE INTEGRACIJE

Prethodna procjena spremnosti Parlamentarne skupštine BiH za realizaciju pravnog kriterija otkriva slabosti i ukazuje na potrebu transformacije državnog zakonodavca.

Reforma Ustava BiH predstavlja prvi korak u tom procesu. Ne ulazeći u pitanje sveobuhvatnih ustavnih promjena kojima bi se, između ostalog, državnom nivou vlasti – pa time i državnom zakonodavcu – dala nadležnost za ispunjavanje uslova vezanih za pristupanje BiH Evropskoj uniji, reforma Ustava svakako bi morala riješiti pitanje organizacije i efikasnosti rada Parlamentarne skupštine BiH. S tim u vezi, trebalo bi razmotriti problem *dvostruke* ili *duple* nadležnosti domova Parlamentarne skupštine o svim pitanjima, kao i korištenje postojećih mehanizama zaštite entitetskog i nacionalnog interesa. Također bi bilo potrebno povećati broj poslanika i delegata kako bi se poboljšala efikasnost i dinamika rada i Parlamentarne skupštine i njenih radnih tijela.

Nakon reforme Ustava, trebalo bi pristupiti reformi poslovnika Parlamentarne skupštine, odnosno svakog od domova pojedinačno. Sudeći po dosadašnjim rezultatima rada, u njima bi se trebalo predvidjeti povećanje broja komisija za razmatranje određenih pitanja, adekvatne nadležnosti i ovlasti Zajedničke komisije za evropske integracije i, svakako, povećanje broja članova u svim radnim tijelima, a radi njihovog efikasnijeg rada.

Jedno od najznačajnijih pitanja pri reformi Poslovnika bilo bi pojednostavljenje zakonodavne procedure u Parlamentarnoj skupštini ili, bar, zakonodavne procedure za zakone kojima se zakonodavstvo naše zemlje usklađuje sa *acquis communautaireom*. Rješenje, u tom smislu, moglo bi se tražiti:

- u skraćivanju postojećih rokova za razmatranje zakonskih prijedloga (općenito, bez obzira na problematiku);
- u pojednostavljivanju procedure za zakonske prijedloge sa oznakom EU/NATO;
- u prijenosu određenih ovlasti na Zajedničku komisiju za evropske integracije, kako su to uradile neke zemlje; ili
- u uspostavi *Sistema ranog upozoravanja*, koji bi unaprijedio koordinaciju između predlagača i zakonodavca, odnosno razmjenu informacija o sadržaju zakona, te time potencijalno uticao i na kvalitet i na brzinu donošenja zakona.

Konačno, kada se govori o unaprjeđenju rada Parlamentarne skupštine BiH, ne smije se zanemariti ni povećanje broja i/ili usavršavanje, obrazovanje i unapređivanje znanja njenih uposlenika, a time i rada stručnih sektora i službi Parlamentarne skupštine BiH.

## 5. ZAKLJUČAK

Uprkos iskazanom i općeprihvaćenom opredjeljenju za članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji, dosadašnji napredak zemlje u ispunjenju obaveza koje proizlaze iz članstva ne daje razlog za optimizam. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, a time i sama Bosna i Hercegovina, nije spremna za proces priključenja Evropskoj uniji, odnosno za ispunjavanje jednog od osnovnih uslova priključenja – usklađivanje zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa zakonodavstvom Evropske unije. To direktno proizlazi iz prethodne analize i još direktnije ukazuje na neophodnost transformacije pozicije i uloge Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, kao i njenih kapaciteta.

Za nadati se da će ovdje identificirani problemi i nedostaci biti prepoznati kao prepreke evropskoj budućnosti zemlje i dobrobiti njenih građana, te da će se, kao rezultat toga, reforme – poput onih predloženih u prethodnom poglavlju – nametnuti kao neminovnost. U suprotnom bi se i najpessimističnije prognoze, poput one da bi BiH mogla postati članicom Evropske unije tek 2018. ili 2020. godine, mogle pokazati optimističnim.

## LITERATURA

- Acquis Communautaire. Dostupno na: <http://en.euabc.com/word/12;>
- Ademović, Nedim, et al. (2010). *Ustav Bosne i Hercegovine: Komentar*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer;
- Agostini, Maria Valeria (2001). *Role of National Parliaments in the Future EU*, International Spectator Vol. XXXVI, No. 4;
- CEEOL Political Thought, Croatian Political Science Review Issue 01/2005. Dostupno na: <http://www.ceeol.com;>
- Centri civilnih inicijativa (2007). *Polugodišnji izvještaj o radu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, 1. januar – 30. juni 2007. godine;*
- Centri civilnih inicijativa (2011). *Godišnji izvještaj o radu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, 1. 1.–31. 12. 2011. godine*. Dostupno na: <http://www.cci.ba/download/docs/Godis....pdf/35ccc46ec5ee30963b8352c034e44fa1;>
- Centri civilnih inicijativa (2012). *Kvartalni izvještaj o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH, period 1. 1. 2012.–31. 3. 2012. godine*. Dostupno na: <http://www.cci.ba/download/docs/Tromj....pdf/da24e30a65c1c47018cb0d0bdd894b4e;>
- Centri civilnih inicijativa (2012). *Mandatni izvještaj o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH, period 1. 11. 2006.–1. 9. 2012. godine;*
- Derajić, Svjetlana i Halilović, Zana i Hodžić, Dženana (2007). *BiH na putu ka EU– Zbornik radova*. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije;
- Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine (2005). *Priručnik za usklađivanje propisa Bosne i Hercegovine sa propisima Evropske unije;*
- Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine (2007). *Pregled aktivnosti Direkcije za evropske integracije 2003.–2006. godina;*
- Evropska komisija za demokratiju kroz pravo– Venecijanska komisija (2005). *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika*. Sarajevo: Ured Vijeća Evrope u Bosni i Hercegovini;
- Grzeszczak, Robert (2002). *The Role of National Parliaments in the European Integration Process from the Perspective of Efforts Undertaken by the European Union to Overcome the Phenomenon of Democratic Deficit*, The Polish Foreign Affairs Digest 3(4);
- [http://www.dei.gov.ba/bih\\_i\\_eu/?id=57;](http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/?id=57;)
- <http://www.euractiv.com/future-eu/national-parliaments-gratest-winners-liston-treaty-meps-news-219123;>
- <http://www.europa.ba;>
- <http://www.europa.eu;>
- <http://www.mfa.ba;>
- [http://www.mvep.hr/ei/download/2002/07/05/SSP\\_cjeloviti\\_tekst1.pdf;](http://www.mvep.hr/ei/download/2002/07/05/SSP_cjeloviti_tekst1.pdf;)
- <http://www.parlament.ba;>



Istraživanje Direkcije za evropske integracije BiH uz podršku projekta EU Awareness II (2012). Dostupno na: <http://www.dei.gov.ba/aktuelnosti/vijesti/?id=9463>;

Izveštaj Evropskog vijeća od 18.03.2003. godine. Dostupno na: [http://www.dei.gov.ba/bih\\_i\\_eu/NAJVAZNIJI\\_DOKUMENTI\\_EU/?1233](http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/NAJVAZNIJI_DOKUMENTI_EU/?1233);

Izveštaj o radu Zajedničke komisije za evropske integracije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za 2008. godinu. Dostupno na: [https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisje/zajednicke\\_komisije/integracije/default.aspx?mid=1&langTag=bs-BA&template\\_id=5&pril=b&id=3160](https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisje/zajednicke_komisije/integracije/default.aspx?mid=1&langTag=bs-BA&template_id=5&pril=b&id=3160);

Izveštaj o radu Zajedničke komisije za evropske integracije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za 2009. godinu. Dostupno na: [https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisje/zajednicke\\_komisije/integracije/default.aspx?mid=1&langTag=bs-BA&template\\_id=5&pril=b&id=3160](https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisje/zajednicke_komisije/integracije/default.aspx?mid=1&langTag=bs-BA&template_id=5&pril=b&id=3160);

Izveštaj o radu Zajedničke komisije za evropske integracije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za 2010. godinu. Dostupno na: [https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisje/zajednicke\\_komisije/integracije/default.aspx?id\\_28466&mid=1&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisje/zajednicke_komisije/integracije/default.aspx?id_28466&mid=1&langTag=bs-BA&pril=b);

Izveštaj o radu Zajedničke komisije za evropske integracije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za 2011. godinu. Dostupno na: [https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisje/zajednicke\\_komisije/integracije/arhiva\\_sjednica/Default.aspx?wsrid=26&wsid=462&\\_langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisje/zajednicke_komisije/integracije/arhiva_sjednica/Default.aspx?wsrid=26&wsid=462&_langTag=bs-BA&pril=b);

Janjević, Milutin (2008). *Reformski ugovor EU iz Lisabona*. Beograd: Službeni glasnik;

Kičinova, Eva (2009). *Lessons drawn from previous enlargements – the experience of the Parliament of Slovak Republic in implementing the acquis communautaire – presentation*. Banja Luka;

Kokalj, Anton (2007). *Funkcioniranje radnih tijela odgovornih za pitanja Evropske unije u Državnom zboru Republike Slovenije – prezentacija*. Sarajevo;

Odluka o procedurama u postupku usklađivanja zakonodavstva BiH sa *acquis communautaire*, Službeni glasnik BiH br. 44/03;

Opašinova, Marijana (2008). *How can Parliaments meet the challenge of the EU acquis communautaire – presentation*. Brussels;

Opći okvirni sporazum za mir;

Open Europe Research Paper (2007). Dostupno na: <http://www.openeurope.org.uk/Content/Documents/PDFs/acquis.pdf>;

Parliamentary seminar (2008). *How can Parliaments meet the challenge of the EU acquis communautaire*. Brussels: Direktorat General for External Policies of the Union Committee on Foreign Affairs and Regional Secretariat for Parliamentary Cooperation in South East Europe;

Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 27/00, 33/06, 41/06, 91/06, 91/07; 31/12;



Poslovník o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 27/00, 33/06, 41/06, 81/06, 91/06, 91/07, 87/09, 28/12;

Pregled aktivnosti Direkcije za evropske integracije Bosne i Hercegovine, 2003.–2006. (2007). Sarajevo: Vijeće ministara BiH, Direkcija za evropske integracije BiH;

Presuda Evropskog suda pravde, slučaj C-59/89. Dostupno na: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf...e=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=81987Filename=document.pdf>;

Raunio, Tapio (2009). *National Parliaments and the European Integration – What do we know and what we should know*, ARENA Working Paper;

Smajić, Zekerijah (2005). *Evropska unija za svakoga*. Sarajevo: Eurocontact Sarajevo;

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju;

Szalay, Klara (2005). *Scrutiny of EU Affairs in the National Parliaments of the New Member States – Comparative Analysis*. Budapest: Hungarian National Parliament;

Szaloki, Katalin (2009). *Legal Framework Background and Practices for the National Parliaments in the European Union – presentation*. Banja Luka;

Trnka Kasim et al. (2009). *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer;

Ustav Bosne i Hercegovine;

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine;

Ustav Republike Slovenije;

Ustav Republike Srpske;

Ustav Slovačke Republike;

Vijeće ministara BiH i Direkcija za evropske integracije BiH (2006). *Strategija integriranja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju*. Dostupno na: [http://www.dei.gov.ba/search/Default.aspx?q=Strategija+integriranja&template\\_id=14&pageIndex=1](http://www.dei.gov.ba/search/Default.aspx?q=Strategija+integriranja&template_id=14&pageIndex=1);

Vitorino, Antonio (2007). *Saradnja između nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta*. Dostupno na: <http://www.ena.lu>;

Zajc, Drago (2005). *Uloga slovenskog parlamenta u procesu tranzicije, prilagođavanja zakonodavstva i učlanjivanja u EU*, Politička misao. Dostupno na: <http://www.ceeol.com/aspx/issuedetails.aspx?issueid=f1647e66-dede-405a-9257-056f9dc00efb&articleId=39694d20-21e2-4a39-888e-968769ec62cf>;

Zaključci seminarara: Kako parlamenti mogu odgovoriti na izazove *acquis communautaire*-a (2008). Sofija;

Zissis, Sabina Mazzi (2008). *The Role of Parliaments in the Integration of the Western Balkan Countries to the European Union – Contribution to the Joint Parliamentary Meeting on the Western Balkans*.





## BIOGRAFIJE

### PRIREĐIVAČI

**Damir Banović** (1983, Sarajevo) završio je studij prava 2006. godine na Univerzitetu u Sarajevu, a 2012. magistrirao pravne nauke na Univerzitetu u Sarajevu (BiH), gdje od 2007. radi kao asistent na naučnoj oblasti teorija države i prava. U Sarajevskom otvorenom centru angažovan je na naučnoistraživačkim programima u polju društvenih nauka i prava manjina. Radi na dva evropska istraživačka projekta, jedan o ustavnim politikama u Istočnoj Evropi, a drugi o parlamentarizmu na Balkanu. Istraživačka interesovanja: politika identiteta, multikulturalne pravne teorije, politički sistemi i prava manjina.

Najznačajniji radovi: zbornik radova *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, priredio zajedno sa Sašom Gavrićem, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2009; zbornik radova *Država, društvo i politika u Bosni i Hercegovini – analiza postdejtonskog političkog sistema*, priredio zajedno sa Sašom Gavrićem, Sarajevo: University Press/Magistrat, 2011; publikacija *Prava i slobode LGBT osoba – seksualna orijentacija i rodni identitet u pozitivnom pravu Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2011.

**Saša Gavrić** (1984, Tuzla) završio je osnovne studije iz političkih i upravnih nauka 2007. godine na Univerzitetu u Konstanzu (Njemačka), a 2012. master-studij iz međunarodnih odnosa i diplomatije u Sarajevu. Od 2005. radi na različitim programima u polju kulture, ljudskih prava i društvenih istraživanja, te je trenutno uposlen kao izvršni direktor Sarajevskog otvorenog centra, gdje radi na pitanjima ljudskih prava i političke participacije. Angažovan je na dva evropska istraživačka projekta, jedan o ustavnim politikama u Istočnoj Evropi, a drugi o parlamentarizmu na Balkanu. Istraživačka interesovanja: ustavne reforme, federalizam, ljudska prava.

Najznačajniji radovi: zbornik radova *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, priredio zajedno sa Damirom Banovićem, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2009; rad *Das politische System Bosnien-Herzegovinas*, koautor sa Solveig Richter, u zborniku *Die politischen Systeme Osteuropas*, priredio Wolfgang Ismayr, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010; zbornik radova *Država, društvo i politika u Bosni i Hercegovini – analiza postdejtonskog političkog sistema*, priredio zajedno sa Damirom Banovićem, Sarajevo: University Press/Magistrat, 2011.

## AUTORI I AUTORICE

**Mirna Jusić** (1983, Sarajevo) je diplomirala novinarstvo 2004. godine na Ithaca Collegeu, SAD. Godine 2007. magistrirala je na programu Upravljanje državom i humanitarni poslovi u Centru za interdisciplinarnu postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu. Godine 2009. magistrirala je na Odsjeku za javnu politiku, Central European University, Mađarska. Od 2004. do 2009. godine radila je za Transitions Online, projekt FAO u BiH, UNICEF BiH i kao urednica web-portala Mediacentar Online (www.media.ba) u Mediacentru Sarajevo. Mirna je suosnivač Centra za društvena istraživanja Analitika, gdje se bavi istraživanjima javnih politika. Također predaje na Sarajevo School of Science and Technology (SSST). Istraživačka interesovanja: razvoj javne i lokalne uprave, decentralizacija, razvoj javnih politika, participacija građana u donošenju odluka.

Najznačajniji radovi: autor izvještaja *Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: Analitika, 2011; poglavlje *Komunikacija kao preduvjet za participaciju na lokalnom nivou: Slučaj Bosne i Hercegovine*, koautorica sa Snežanom Mišić-Mihajlović u knjizi *Komunikacija i zajednica: Građani, mediji i lokalna uprava u Bosni i Hercegovini*, priredio Tarik Jusić, Sarajevo: Mediacentar Sarajevo i Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2010.

**Aida Kreho** (1982, Sarajevo) je diplomirala 2005. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu, na kojem je i 2011. magistrirala. Od 2005. angažovana je na pitanjima pravosuđa, vanjske i trgovinske politike Bosne i Hercegovine, evropskih integracija, izbornog zakonodavstva, te ustavnog uređenja i pravnog sistema Bosne i Hercegovine, općenito. Zaposlena je u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, kao viši stručni saradnik za zakonodavno-pravna pitanja, te u tom kapacitetu sudjeluje u izradi zakonskih prijedloga i drugih pravnih akata. Kao ekspert, angažovana je i u radu *Demokratske inicijative za Evropu*, koja predstavlja neformalno udruženje članova političkih stranaka, a čiji je zadatak dati svoj doprinos što bržem priključenju Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji. Također, imala je priliku predavati na temu *Uloga parlamenata i izvršne vlasti* na Univerzitetu *La Sapienza* (Italija, Rim), te sudjelovati u radu Međunarodne naučne konferencije "Bosna i Hercegovina i euro-atlantske integracije" u čijem je zborniku objavila i rad *Pravno-historijski aspekt EU integracija*, Bihać: Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću, 2012.

**Nedim Kulenović** (1987, Tuzla) je završio prvi ciklus studija 2009. godine na Pravnom fakultetu u Sarajevu, a 2012. godine drugi ciklus studija na istom fakultetu (Katedra za državno i međunarodno javno pravo), te je na

regionalnom postdiplomskom studiju iz poslovnog prava Evropske unije na Univerzitetu Džemal Bijedić u Mostaru. Stažirao je u advokatskoj kancelariji CMS Reich-Rohrwig Hainz. Kao član radnih grupa strukovnih nevladinih organizacija Udruženje mladih pravnika u BiH i Pravnog instituta u BiH učestvovao je u nekoliko istraživačkih projekata. Istraživačka interesovanja: komparativno ustavno pravo, pravna teorija, javno pravo EU, konkurencijsko pravo, te međunarodno javno pravo.

Najznačajniji radovi: koautor rada *Presuda Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine: Konkretno posljedice – prvi pregled*, u časopisu *Sveske za javno pravo*, Sarajevo, 1-2/2010; koautor dokumenta *Nove ideje, bolji ustav: Završni dokument radne grupe Mladih pravnika/ca s prijedlozima novih ustavnih rješenja u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: Udruženje mladih pravnikâ u BiH, 2010.

**Goran Marković** (1978, Bijeljina) završio je 2001. godine Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2005. godine je magistrirao, a 2009. doktorirao na istom fakultetu. Od 2007. godine radi na Pravnom fakultetu Univerziteta u Istočnom Sarajevu, prvo kao viši asistent, od 2010. godine kao docent na predmetu Ustavno pravo, a nekoliko semestara i na predmetu Uvod u pravo. Obavlja funkciju prodekana za naučno-istraživački rad na ovom fakultetu. Uredio je nekoliko zbornika radova sa naučnih skupova. Učestvuje u jednom evropskom istraživačkom projektu o parlamentarizmu na Balkanu. Dosad je objavio 39 stručnih i naučnih radova u domaćim i stranim časopisima i zbornicima radova, a deset radova je prihvaćeno za objavljivanje. Istraživačka interesovanja: ustavno pravo, političke institucije, federalizam, participacija i samoupravljanje.

Najznačajniji radovi: monografija *Perspektive participativne demokratije*, Stockholm: Left International Forum, 2007; monografija *Bosanskohercegovački federalizam*, Beograd/Sarajevo: Službeni glasnik/University Press, 2012; udžbenik *Ustavno pravo*, koautor sa doc. dr Nedimom Ademovićem i prof. dr Jozefom Markom, Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer, 2012.

**Enis Omerović** (1981, Tuzla) završio je 2005. godine Pravni fakultet u Sarajevu, a 2006. stekao titulu magistra pravnih nauka iz oblasti međunarodnog prava na Univerzitetu u Glasgou (Velika Britanija). Završava doktorsku disertaciju. Od 2007. do 2009. radio je kao asistent na pravnim fakultetima u Tuzli i Zenici. Od 2008. zaposlen je na Institutu za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava Univerziteta u Sarajevu kao viši stručni saradnik. Od 2012. radi na Pravnom fakultetu u Zenici na predmetima Međunarodno javno pravo i Međunarodno krivično pravo. Istraživačka

interesovanja: međunarodna odgovornost države i međunarodnih organizacija, zločini protiv čovječnosti i međunarodnog prava.

Najznačajniji radovi: rad *Izručenje u svjetlu savremenoga međunarodnoga prava s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*, Sarajevo: Znakovi vremena, vol. 13, br. 48–49, 2010; rad *Criminal Adjudication in the Process of Transitional Justice in the Post-Dayton Period. Criminal Responsibility of the State within Criminal Adjudication de lege ferenda*, u zborniku: *Bosnia and Herzegovina – 15 Years of the Dayton Peace Agreement*, Sarajevo: University of Sarajevo, 2011; rad *Ured visokog predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini*, u zborniku: *Država, društvo i politika u Bosni i Hercegovini: analiza postdejtonskog političkog sistema*, priredili Damir Banović i Saša Gavrić, Sarajevo: University Press/Magistrat, 2011; rad *Odgovornost države za povredu međunarodne obaveze s posebnim osvrtom na međunarodno izvršno pravo*, Zenica: Anali Pravnog fakulteta u Zenici, br. 8, god. 4, 2011;

**Zlatiborka Popov–Momčinović** (1975, Vršac) je završila sociologiju na Filozofskom fakultetu u Novom Sadu 2004, a paralelno je studirala i francuski jezik i književnost, i filozofiju. Od 2005. angažovana je kao asistentkinja na Filozofskom fakultetu Pale, gdje je i magistrirala. Pred odbranom je doktorske disertacije o ženskom pokretu u Bosni i Hercegovini. Objavila je više od trideset naučnih radova. Zamjenica je urednika časopisa *Diskursi – društvo, religija, kultura*. Trenutno učestvuje u istraživačkom projektu *Religion and Reconciliation in BiH*, u saradnji sa Univerzitetom Edinburgh. Aktivna je i u civilnom društvu, i piše priloge na portalima. Istraživački interesi: politička kultura, civilno društvo, društveni pokreti, feminizam, vjeronauka, religija i politika.

Najznačajniji radovi: rad *Religious education in Bosnia and Herzegovina* u zborniku *Religion and Pluralism in Education: Comparative Approaches in Western Balkan*, priredili Zorica Kuburić i C. Moe, Novi Sad: Kotor Network/CEIR, 2006, str. 73–106 (u koautorstvu sa Anne Mette-Ofstad); knjiga *Religijska tolerancija u Bosni i Hercegovini* (koautor Dragoljub Krneta), Banja Luka: Nezavisni univerzitet, 2007; rad *Društveni aspekti političkog sistema* u zborniku *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, priredili Saša Gavrić, Damir Banović i Christine Krause, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2009, str. 134–157; rad *Religija i politika u postkonfliktnom društvu – “politička” ili politička* u zborniku *Opasna sjećanja i pomirenje: Kontekstualno promišljanja o religiji u postkonfliktnom društvu*, priredili S. Sremac, Z. Grozdanov i N. Knežević, Rijeka: Ex Libris, 2011, str. 139–146.

**Maja Sahadžić** (1982, Bihać) završila je studije prava 2006. godine na Sveučilištu u Bihaću i magistrirala u oblasti državnog i međunarodnog javnog prava 2010. godine na Sveučilištu u Zenici. Od 2006. godine zaposlena je na više sveučilišta u svojstvu asistenta i višeg asistenta te aktivno učestvuje u različitim znanstveno-istraživačkim projektima i radnim skupinama iz svoje znanstvene oblasti. Trenutno je zaposlena na International University of Sarajevo gdje predaje predmete Constitutional Law, International Law, International Law and Diplomacy, Human Rights and Genocide i Understanding the European Union. Istraživački interesi: ustavni sustav Bosne i Hercegovine, neposredna i posredna demokracija, međunarodno pregovaranje, terorizam u međunarodnom pravu, preventivna i transformacijska diplomacija.

Najznačajniji radovi: radovi *Priroda političkog sistema Bosne i Hercegovine, Vanjska politika i međunarodni odnosi Bosne i Hercegovine i Izbori i izborni sistem Bosne i Hercegovine*, u zborniku *Država, društvo i politika u Bosni i Hercegovini*, priredili Damir Banović i Saša Gavrić, Sarajevo: University Press-Magistrat; poglavlje *Odlučivanje u Parlamentu Kraljevine Belgije* u knjizi Kasim Trnka (et. al.) *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.; rad *Referendumsko odlučivanje u Bosni i Hercegovini* u časopisu *Pravna misao*, br. 1–2, Sarajevo, 2012.; rad *Electoral System of Bosnia & Herzegovina: Short Review of Political Matter and/or Technical Perplexion*, u časopisu *Contemporary Issues*, vol. 2 no. 1, Zagreb, 2009.

**Nermina Saračević** (1979, Tuzla) završila je dodiplomski studij iz ekonomskih i političkih nauka 2001. godine na Kairskom univerzitetu (Egipat), a master-studij iz međunarodnog razvoja i saradnje 2006. na Univerzitetu u Bolonji (Italija). Od 2002. godine radi u javnoj upravi, a od 2008. je uposlena u Direkciji za evropske integracije BiH na poslovima koordinacije pretpristupne pomoći Evropske unije Bosni i Hercegovini. Istraživačka interesovanja: modeli političke tranzicije, legitimitet suvremenih političkih sistema, politika proširenja EU.

Objavljeni radovi: rad *Parlamentarna skupština* u zborniku *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, priredili Saša Gavrić i Damir Banović, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2009; *Parlamentarna skupština BiH* u zborniku radova *Država, društvo i politika u Bosni i Hercegovini – analiza postdejtonskog političkog sistema*, priredili Saša Gavrić i Damir Banović, Sarajevo: University Press/Magistrat, 2011.



## INDEKS POJMOVA

### A

acquis communautaire 223, 244, 341, 351, 352, 353, 355, 361, 362, 363, 369, 371, 372  
 Alijansa za demokratske promjene 80, 82, 262, 265, 267, 272, 280, 283, 287  
 Apelacioni sud Brčko distrikta BiH 174, 182, 183, 196, 201, 202  
 Aprilski paket v. *Ustav – ustavne promjene*

### B

Bosanski divan 45, 46  
 Bosanski sabor 45, 46, 47, 48  
     saborski izbori 48  
 Butmirski paket v. *Ustav – ustavne promjene*

### D

delegat 33, 56, 61, 62, 63, 64, 67, 68, 69, 70, 72, 74, 75, 77, 79, 89, 90, 91, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 113, 114–120, 124, 127, 128, 131, 132, 147, 154, 155, 184, 297, 298, 299, 302, 303, 304, 305, 307, 308, 312, 332, 345, 367, 368, 371, 372

    klub delegata (klub naroda) 64, 65, 109, 110, 113, 120, 128, 154, 157, 299, 305, 306, 307, 309, 310, 314, 316

Dejtonski ustav v. *Ustav*

demokratija

    direktna demokratija 15, 20, 31, 32, 35, 222, 242, 244,  
     konsocijacijska demokratija 198, 282, 285, 287

    predstavnička demokratija 15, 18, 21, 23, 24, 57, 61, 72, 198, 207, 220, 222

Demokratska narodna zajednica (DNZ) 82, 108, 152, 259, 264, 266, 271, 274, 280

direktna demokratija v. *demokratija*

Dom naroda Parlamenta Federacije BiH 56, 67, 89, 91, 98, 100, 101, 102, 106, 107, 109, 110, 114, 115, 118, 123, 124, 127, 128, 130, 131, 132, 141, 144, 145, 147, 154, 155, 184, 189, 266, 273, 297, 298, 299, 304, 305, 306, 366

Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH 13, 55, 56, 57, 60, 62, 63, 64, 67, 68, 69, 70, 71, 75, 83, 90, 103, 105, 128, 131, 284, 297, 302, 303, 304, 309, 314, 330, 362, 364, 366, 367, 368, 370

### E

entitetsko glasanje 43, 57, 74, 75, 76, 77, 293, 303, 308, 309, 312, 313, 314, 315, 318, 319, 331, 365, 366  
 Evropska unija/evropske integracije 12, 59, 61, 62, 65, 79, 80, 110, 112, 125, 132, 199, 341, 343, 345, 347, 348, 350–363, 369–373

### F

federalizam 25, 51, 58, 90, 130, 132, 163, 258

### H

Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) 52, 53, 56, 68, 80, 81, 82, 108, 111, 153, 200, 258, 259, 261, 262, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 277, 278, 279, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 336

Hrvatska demokratska zajednica 1990 (HDZ 1990) 66, 81, 108, 153, 185, 200, 270, 271, 273, 274, 275, 278, 279, 283, 284, 285, 336

Hrvatska stranka prava (HSP) 66, 108, 109, 153, 185, 200, 256, 261, 264, 267, 268, 271, 273, 274, 279, 285

### I

imunitet 37, 106, 116, 118, 119, 154, 201

Interparlamentarna unija (IPU) 345, 349, 350  
 interpelacija 27, 55, 61, 148, 181, 300, 323, 331, 332, 337

izbori 57, 58, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 111, 116, 117, 178, 179, 192, 200, 201, 219, 229, 260, 261, 262, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 325, 326, 331, 336

izborni sistem 27, 32, 47, 49, 196, 325, 338

    proporcionalni izborni sistem 32, 325

Izborni zakon BiH 66, 107, 114, 117, 118, 149, 151, 154, 155, 200, 202, 229, 230, 231, 232, 238, 265, 266, 267, 326, 334, 335

### K

kanton 59, 89, 95, 96, 101, 107, 114, 117, 122, 127, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 190, 225, 226, 228, 231, 244, 296, 298, 299, 345  
 Bosansko-podrinjski 141, 142, 146, 155, 225

    Hercegovačko-neretvanski 140, 141, 146, 155

    Kanton 10 – Livanjski 127, 142, 153, 155

- Posavski 127, 142, 149, 155  
 Sarajevski 142, 148, 149, 154, 155, 225  
 Srednjobosanski (Središnja Bosna) 140, 142, 146, 153, 155, 158  
 Tuzlanski 142, 149, 155, 227  
 Unsko-sanski 142, 153, 154, 155, 281  
 Zapadnohercegovački 127, 142, 149, 155  
 Zeničko-dobojski 142, 149, 155
- kantonalna skupština 89, 91, 98, 114, 127, 128, 131, 137, 139, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 156, 157, 158, 159, 170, 266, 298, 299  
 Koalicija za cjelovitu i demokratsku Bosnu i Hercegovinu 262, 263, 264, 282  
 Kolegij doma  
     Parlamentarna skupština BiH 63, 64, 65, 66, 68, 70, 105, 284, 330, 362  
     Parlament Federacije BiH 110  
 konsenzus 57, 65, 177, 191, 198, 305  
 konsocijacijska demokratija v. *demokratija*  
 Kontrolna funkcija (kontrolna uloga) 15, 23, 29, 30, 32, 37, 170, 302  
     Parlament Federacije BiH 29  
     Parlamentarna skupština BiH 55, 56, 61, 332, 337, 344  
     Narodna skupština RS-a 98, 99,  
     Brčko distrikt BiH 174, 187  
 kvorum 65, 67, 69, 150, 170, 184, 185, 188, 189, 190, 192, 193, 197, 202, 303, 305, 306, 369
- M**  
 mandat 37, 47, 48, 49, 51, 52, 56, 57, 63, 64, 66, 67, 69, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 105, 106, 108, 110, 111, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 124, 149, 152, 154, 158, 178, 180, 184, 185, 187, 200, 223, 225, 230, 231, 237, 238, 239, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 268, 271, 273, 274, 282, 284, 287, 312, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 334, 335, 336, 337, 362, 365, 366, 36  
     mandatno-imunitetska komisija 110, 116, 202  
     mandatno-imunitetno povjerenstvo v. *mandatno-imunitetska komisija*  
 multikulturalizam  
     multikulturalne zajednice 25, 50, 59  
     multikulturalne državne zajednice 15, 31
- N**  
 Narodna skupština Republike Srpske 53, 56, 62, 67, 89, 90, 91, 97, 98, 99, 100, 103, 104, 105, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 118, 119, 120, 121, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 170, 189, 261, 263, 264, 266, 268, 271, 274, 275, 297, 299, 301, 302, 306, 307, 316, 318, 367  
 Narodna stranka Radom za boljitak (NSRzB) 108, 109, 273, 277, 279, 285, 286  
 nevladine organizacije/nevladine udruge 39, 118, 241, 245, 370  
 nezavisni kandidat 66, 184, 230, 231, 232, 269, 273, 368
- O**  
 Općinska vijeća v. *Skupštine opština*  
 opozicija 153, 182, 198, 207, 208, 222, 254, 257, 263, 265, 276, 277, 278, 328, 331, 333, 337  
 Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) 97, 233, 267, 273, 282, 347  
 Parlamentarna skupština OSCE-a 345, 346, 347
- P**  
 Parlament Federacije BiH 90, 91, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 114, 115, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 141, 144, 147, 154, 170, 184, 189, 296, 297, 298, 299, 301, 302, 304, 305, 306, 316, 318, 367  
 parlamentarizam 45, 53, 56, 121, 175, 253, 256, 323, 324, 333, 335  
 Parlamentarna skupština BiH 43, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 62, 63, 64, 65, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 90, 91, 97, 101, 102, 103, 105, 128, 129, 130, 131, 147, 165, 171, 173, 197, 198, 260, 261, 262, 263, 264, 266, 271, 274, 284, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 337, 338, 341, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 358, 359, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373  
 Parlamentarna skupština Mediterana (PAM) 345, 349  
 Parlamentarna skupština Organizacije sjevernoatlantske povelje (NATO) 345, 348  
 Parlamentarna skupština Vijeća Evrope 345, 346  
 parlamentarne komisije 28, 30, 33, 34, 55, 61, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 75, 110  
 plenarna sjednica (plenarno zasjedanje) 55, 66, 77, 79, 100, 123  
 političke stranke/partije 23, 24, 26, 33, 36, 38, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 66, 80, 81, 82, 106, 108, 109, 111, 150, 151, 152, 154, 158, 184, 185, 187, 189, 192, 196, 197, 198, 207, 230, 232, 239, 245,

251, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 325, 326, 328, 329, 331, 332, 334, 335, 336, 337

politički sistem 15, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 36, 38, 39, 53, 54, 55, 56, 57, 74, 83, 92, 112, 165, 166, 196, 262, 288, 324, 337, 338

stabilni 15, 22

tranzicijski 22

polupredsjednički sistem 54, 56, 323, 324

poslanička pitanja 29, 30, 55, 78, 104, 117, 118, 119, 148, 300, 323, 331, 332, 333, 337

predstavnička demokratija v. *demokratija*

Predstavnički dom Parlamenta FBiH (Zastupnički dom) 97, 98, 100, 101, 102, 105, 107, 108, 109, 110, 115, 117, 118, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 130, 131, 273

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH (Zastupnički dom) 43, 55, 56, 57, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 80, 83, 105, 260, 266, 271, 301, 325, 326, 327, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 336, 344, 362, 364–369

Proces stabilizacije i pridruživanja 61, 357, 358, 369,

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 80, 358, 359, 360, 361, 362, 363

Prudski sporazum v. *Ustav – ustavne promjene*

## S

Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) 56, 66, 81, 82, 108, 111, 112, 153, 198, 200, 263, 264, 267, 268, 269, 270, 272, 273, 275, 276, 277, 280, 281, 283, 284, 285

Skupštine opštine/općinska vijeća 122, 124, 128, 163, 165, 183, 184, 207, 208, 217, 219, 225, 226, 227, 228, 231, 232, 233, 237, 239, 241

Socijaldemokratska partija (SDP) 53, 80, 82, 108, 109, 111, 153, 185, 201, 209, 260, 262, 263, 264, 265, 266, 268, 271, 273, 274, 275, 276, 278, 283, 285, 286, 287

Socijalistička partija (SP) 112, 271, 275, 281, 282, 284, 285

Srpska demokratska stranka (SDS) 52, 53, 68, 80, 81, 82, 111, 112, 200, 256, 258, 259, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 269, 270, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 280, 282, 284, 285, 286, 287, 334

Statut Brčko distrikta BiH v. *Brčko distrikt BiH*

Stranka demokratske akcije (SDA) 52, 53, 56,

68, 80, 81, 82, 108, 109, 111, 112, 153, 200, 258, 259, 261, 262, 265, 267, 268, 270, 271, 272, 273, 274, 276, 277, 278, 280, 284, 285, 286, 287, 336

Stranka nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) v. *Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD)*

Stranka za Bosnu i Hercegovinu (SBiH) 56, 81, 82, 108, 111, 153, 200, 261, 262, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 278, 282, 283, 284

## U

Ured visokog predstavnika BiH 43, 56, 57, 61, 72, 73, 74, 82, 83, 92, 129, 130, 158, 171, 176, 265, 267, 269, 278, 280, 283, 285, 299, 344, 366

ustav

Ustav BiH (Dejtonski ustav) 53, 55, 56, 57, 59, 60, 65, 66, 68, 69, 70, 72, 75, 80, 82, 92, 93, 94, 98, 101, 104, 105, 128, 129, 133, 139, 168, 172, 173, 183, 197, 198, 206, 224, 226, 284, 297, 298, 300, 301, 303, 309, 310, 327, 330, 332, 333, 336, 337, 343, 344, 359, 364, 365, 366, 367

Ustav Federacije BiH 94, 95, 97, 98, 100, 102, 105, 107, 109, 117, 125, 129, 139, 140, 141, 142, 144, 146, 147, 149, 151, 154, 157, 159, 170, 189, 224, 225, 232, 298, 301, 304, 305

Ustav Republike Srpske 95, 96, 97, 98, 100, 103, 104, 106, 111, 112, 124, 125, 128, 129, 172, 224, 299, 301, 302, 306

ustav kantona 73, 97, 139, 140, 144, 146, 147, 148, 149, 156, 157, 159, 224, 225, 231, 232, 239, 242

ustavne promjene (reforme) 28, 59, 82, 104, 132, 156, 170, 273, 372

Aprilski paket 56, 62, 270, 278, 284, 336

Butmirski paket (proces) 56

Prudski sporazum 56

Ustavni sud BiH 75, 92, 93, 99, 102, 104, 105, 109, 129, 130, 172, 182, 183, 184, 193, 197, 205, 231, 304, 309, 310, 311, 313, 314, 315, 316, 358

Ustavni sud FBiH 102, 131, 141, 157, 306, 311, 316

Ustavni sud RS 104, 120, 131, 262, 307, 311, 316, 317

## V

Većina (većinsko odlučivanje) 29, 31, 32, 34, 65, 67, 68, 69, 74, 75, 81, 102, 104, 122, 123, 131, 146, 148, 150, 156, 157, 171, 186, 188, 189, 190, 191,

- 192, 197, 198, 207, 232, 235, 239, 243, 301, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 312, 313, 366, 367  
 kvalificirana 74, 75, 102, 186, 188, 190, 191, 192, 197, 198, 199, 223, 303  
 prosta 29, 65, 67, 69, 74, 102, 188, 191, 192, 303, 306, 307, 308, 366  
 parlamentarna 27, 54, 55, 56, 80, 82, 108, 109, 257, 265, 266, 267, 278, 284, 285, 286, 328, 329, 331, 332, 333, 334, 337, 338  
 Velika koalicija 285, 328, 329, 333, 334, 337, 338  
 Vijeće ministara/Savjet ministara 54, 55, 60, 61, 65, 66, 67, 68, 70, 72, 78, 175, 301, 323, 325, 327, 328, 329, 331, 332, 333, 334, 337, 338, 344, 361, 362, 368  
     izglasavanje nepovjerenja 61, 301, 323, 331, 333, 334, 337, 344  
 Vijeće naroda Republike Srpske 89, 90, 91, 97, 99, 103, 104, 105, 106, 107, 111, 113, 114, 118, 119, 120, 126, 128, 130, 131, 132, 197, 299, 306, 307, 316  
 Visoki predstavnik v. *Ured visokog predstavnika*  
 Višestranački sistem 52, 92, 165, 200, 207, 287  
 Vitalni nacionalni interes (vitalni interes konstitutivnih naroda) 63, 64, 74, 75, 76, 83, 99, 103, 104, 11, 113, 120, 131, 146, 157, 184, 190, 191, 197, 260, 269, 293, 299, 304, 305, 306, 307, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 365, 367  
 vlada 20, 21, 26, 28, 30, 38, 55, 61, 72, 204, 254, 257, 265, 276, 281, 329, 325, 331, 332, 333, 337, 355  
     izglasavanje nepovjerenja 27, 30, 55, 61, 101, 148, 301, 323, 331, 333, 334, 337, 344  
     vlada kantona 139, 144, 146, 147, 148, 156, 157, 231  
     Vlada Federacije BiH 101, 122, 123, 226, 301  
     Vlada Republike Srpske 103, 104, 121, 124, 125, 284, 302  
     Vlada Brčko distrikta BiH 167, 168, 169, 170, 174, 175, 177, 178, 179, 180, 181, 185, 187, 188, 194, 195, 198, 201, 205, 208

**Z**

- zakonodavna funkcija 28, 120, 145, 163, 165, 172, 206, 300, 302, 324, 328, 329, 330, 337, 366  
 zakonodavna inicijativa 35, 38, 55, 122, 123, 124, 126, 156, 198, 300, 327, 328, 329  
 zakonodavni postupak (zakonodavna procedura, proces) 28, 32, 33, 34, 35, 50, 60, 63, 64, 66, 70, 71, 78, 80, 89, 99, 100, 101, 104,

- 111, 113, 115, 120, 121, 123, 126, 131, 132, 137, 156, 158, 177, 178, 188, 196, 304, 308, 311, 315, 328, 329, 330, 337, 344, 363, 364, 365, 366, 367, 372,  
     redovni (osnovni) 70, 120, 121, 124, 156, 177, 188, 189, 364, 365  
     skraćeni 70, 121, 124, 126, 156, 188, 189, 364, 365  
     hitni 55, 70, 120, 121, 124, 126, 156, 188, 189, 364, 365  
 Zastupnički dom Parlamenta Federacije BiH v. *Predstavnički dom Parlamenta FBiH*  
 Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH v. *Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH*  
 zastupnik 21, 24, 43, 55, 57, 62, 66, 67, 68, 76, 77, 78, 82, 83, 106, 107, 108, 115, 127, 137, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 154, 156, 157, 168, 170, 171, 174, 178, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 197, 198, 200, 201, 202, 266, 270, 297, 298, 299, 303, 308, 312, 367,  
     Klub zastupnika (poslanika) 64, 65, 66, 67, 105, 109, 110, 111, 112, 122, 128, 150, 156, 187, 299, 333, 334, 335, 336



EDICIJA **BH POLITIKA** SARAJEVSKOG OTVORENOG CENTRA  
uređuje Saša Gavrić

**Do sada smo u ovoj ediciji objavili:**

Saša Gavrić/ Damir Banović/ Christine Krause (priređili, 2009):  
*Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine: izabrani aspekti.*  
Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar/ Fondacija Konrad Adenauer.  
Arijana Aganović/Saša Gavrić (priređili, 2012):  
*Politička participacija u Bosni i Hercegovini.*  
Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar.

**Najavljujemo objavljivanje:**

Saša Gavrić/ Damir Banović/ Mariña Barreiro (2012):  
*The political system of Bosnia and Herzegovina.*  
*Institutions- Actors- Processes.*  
Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar.

**Druga izdanja koja su objavljena kao rezultat projekata  
Sarajevskog otvorenog centra i naših partnera:**

Silvano Moeckli (2010):  
*Politički sistem Švajcarske: kako funkcioniše, ko učestvuje, čime rezultira.*  
Sarajevo/ Zagreb: University Press- Magistrat/ Politička kultura.  
Prevod na BHS: Saša Gavrić, Azra Salihbašić- Selimović, Damir Banović.  
Damir Banović/ Saša Gavrić (priređili, 2011)  
*Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini:*  
*analiza postdejtonskog političkog sistema.*  
Sarajevo: University Press- Magistrat.

**CIP**

Zbornik Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini rezultat je poduhvata mladih bh. naučnika/ca, koji su se okupili sa zajedničkom namjerom, da se na jedan sveobuhvatan i analitičan način predstavi pitanje parlamentarizma i parlamentarnih struktura u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini. Pojedinačni radovi u ovom zborniku bave se: teoretskim pretpostavkama organizovanja predstavničkih tijela, pojedinim parlamentarnim strukturama u BiH, pokrivajući pri tome sve nivoe od lokalnog do državnog, uključujući i Brčko distrikt, ali i strukturalnim i procesnim pitanjima specifičnim za složen bosanskohercegovački parlamentarni sistem.

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

 **SARAJEVSKI  
OTVORENI  
CENTAR**

ISBN