

# Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine - nadležnosti, donošenje odluka, kritički osvrt i moguće promjene

**Alma Močić-Mujakić**

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine

## Sažetak

U ovom članku predstavljena je *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine* kao nosilac zakonodavne vlasti na državnom nivou Bosne i Hercegovine. U članku je prikazana struktura Parlamentarne skupštine, njen sastav, definirane njene nadležnosti, te predstavljen proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Parlamentarna skupština je dvodoma odnosno ima dva doma i to: Dom naroda i Predstavnički dom. Za razliku od uobičajenih rješenja u složenim državama prema kojima su u gornjem domu ravnopravno predstavljene federalne jedinice u Domu naroda Parlamentarne skupštine predstavljeni su konstitutivni narodi i to posredno preko entiteta. Dvodomni sastav Parlamentarne skupštine, način njenog izbora i rada, kao i položaj domova ukazuje na to da je riječ o organu vlasti složene države.

Autori su izložili osnovne nadležnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine među kojima su ustavotvorna nadležnost u smislu da Parlamentarna skupština može mijenjati i dopunjavati Ustav, da je ovlaštena za donošenje zakona potrebnih za provođenje odluka Predsjedništva ili za

izvršenje funkcija Skupštine u skladu sa Ustavom, budžetska nadležnost, da daje prethodnu saglasnost za ratifikaciju međunarodnih ugovora, vrši nadzor nad radom Vijeća ministara i organa državne uprave. U članku je predstavljen način odlučivanja Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine koji se ubraja u najkomplikovanije parlamentarne postupke u svijetu. Autori predlažu moguće ustavne promjene koje bi se ticale poboljšanja rada ove institucije.

**Ključne riječi:** Parlamentarna skupština, Ustav Bosne i Hercegovine, Predstavnički dom, Dom naroda, način odlučivanja, entitetsko glasanje.

## 1. Uvodni dio

U strukturi državne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine po Ustavu Bosne i Hercegovine iz 1995. godine, Parlamentarna skupština je najviše zakonodavno i predstavničko tijelo i nosilac je ustavotvorne i zakonodavne vlasti. Svojim ustavnim položajem strukturom i nadležnostima Parlamentarna skupština odražava karakter Bosne i Hercegovine kao složene države.<sup>1</sup> Parlamentarna skupština izražava principe narodne suverenosti, ravnopravnosti tri konstitutivna naroda i složenu državnu strukturu, odnosno činjenicu da se Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta.<sup>2</sup> Otuda, naziv parlamentarna skupština i djeluje kao pleonazam, što je rezultat bitnog utjecaja međunarodnog faktora pri usvajanju Ustava. Prema članu IV Ustava, Parlamentarna skupština je dvodoma odnosno ima dva doma i to: Dom naroda i Predstavnički dom. Za razliku od uobičajenih rješenja u složenim državama prema kojima su u gornjem domu ravnopravno predstavljene federalne jedinice u Domu naroda Parlamentarne skupštine predstavljeni su konstitutivni narodi i to posredno preko entiteta. Dvodomni sastav Parlamentarne skupštine, način njenog izbora i rada, kao i položaj domova ukazuje na to da je riječ o organu vlasti složene države. Dom naroda ima ukupno 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije Bosne i Hercegovine,

<sup>1</sup> Vidjeti I. Festić, *Raspodjela zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica*, Sarajevo, 2003, str. 23.

<sup>2</sup> K. Trnka, *Ustavno pravo*, 2. izd., Fakultet za javnu upravu Sarajevo, Sarajevo, 2006, str. 288.

a jedna trećina iz Republike Srpske.<sup>3</sup> Među delegatima iz Federacije Bosne i Hercegovine mora biti pet Hrvata i pet Bošnjaka, s tim da pet delegata Bošnjaka u ovaj dom biraju delegati Bošnjaci u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Isto tako, pet delegata Hrvata biraju delegati Hrvati u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Pet delegata Srba iz Republike Srpske, bira Narodna skupština Republike Srpske. Iz navedenog proizlazi da u Domu naroda Parlamentarne skupštine nisu predstavljeni nacionalni interesi Srba koji žive u Federaciji Bosne i Hercegovine, niti Bošnjaka i Hrvata koji žive u Republici Srpskoj. Predstavljeni su samo interesi Bošnjaka i Hrvata koji žive u Federaciji Bosne i Hercegovine i Srba koji žive u Republici Srpskoj. U Domu naroda nisu predstavljeni ni interesi pripadnika ostalih naroda što je u suprotnosti sa principima koji su navedeni u Preambuli Ustava i koji podrazumijevaju zastupljenost interesa svih građana, konstitutivnih naroda ali i pripadnika ostalih. Već je sam Ustav utvrdio da je kvorum za Dom naroda ukupno devet delegata, od kojih po trojica moraju biti iz svakog konstitutivnog naroda, tj. tri bošnjačka, tri hrvatska i tri srpska delegata. Ustav predviđa mogućnost raspuštanja Doma naroda prije isteka mandata na koji je izabran. Odluku o raspuštanju Doma naroda može donijeti Predsjedništvo ili sam Dom naroda većinom glasova koja uključuje većinu delegata iz reda najmanje dva konstitutivna naroda. Izuzetak je predstavljao Dom naroda koji je izabran na prvim izborima nakon stupanja na snagu Ustava koji po Ustavu nije mogao biti raspušten. U slučaju blokade rada odluka se ne prenosi na najšire biračko tijelo, nego na one koji opet izražavaju nacionalne, odnosno entitetske interese. Ovo i jeste specifičnost odnosa u Bosni i Hercegovini. U Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine predstavljeni su interesi građana. Prema članu IV/2. Ustava Predstavnički dom ima 42 člana, a među njima je uspostavljen isti paritet kao u Domu naroda. Dvije trećine (28) se biraju sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, a jedna trećina (14) sa teritorije Republike Srpske, dakle, izbor poslanika u Predstavnički dom veže se za entitetsku pripadnost.

Članovi Predstavničkog doma biraju se neposredno sa teritorije njihovih entiteta, a prema izbornom zakonu kojeg donosi Parlamen-

<sup>3</sup> Član IV/1. Ustava Bosne i Hercegovine. Oficijelni tekst Ustava preuzet sa web stranice Ustavnog suda Bosne i Hercegovine [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf).

tarna skupština, s tim da su prvi izbori održani u skladu sa Aneksom 3. Općeg okvirnog sporazuma. Mada su dejtonski dokumenti predviđali da se samo prvi izbori i to u roku od šest ili devet mjeseci od potpisivanja Sporazuma o izborima imaju održati po međunarodno propisanim pravilima, svi izbori do 2002. godine održavani su po ovim pravilima. Vrlo je važno napomenuti činjenicu da Ustav ne propisuje dužinu trajanja mandata poslanika u Parlamentarnoj skupštini. Od 1996. do 2002. godine poslanici su birani na mandat od dvije godine. Izborni zakon Bosne i Hercegovine<sup>4</sup> usvojen u augustu 2001. godine propisuje mandat od četiri godine i primjenjuje se od izbora održanih 2002. godine. U Bosni i Hercegovini postoji opće i jednako biračko pravo, koje se, po pravilu, kada je riječ o Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine, ostvaruje neposredno i tajnim glasanjem.

Ustavna odredba je i to da nijedno lice koje izdržava kaznu izrečenu od strane Međunarodnog suda za ratne zločine počinjene na području bivše Jugoslavije (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY*) kao ni lice protiv koga je podignuta optužnica tog suda, a nije se odazvalo nalogu da se pred sudom pojavi, ne može biti ni kandidat ni vršiti bilo koju naimenovanu, izbornu ili drugu javnu funkciju na teritoriji Bosne i Hercegovine.<sup>5</sup> Za poslanike / delegate u Parlamentarnoj skupštini garantiran je imunitet formuliran na sljedeći način: "Delegati i članovi neće biti pozvani na krivičnu ili građansku odgovornost u pogledu bilo kojeg čina izvršenog u okviru njihovih dužnosti u Parlamentarnoj skupštini."<sup>6</sup> Razrade pravnih posljedica imuniteta poslanika i delegata nema u Ustavu, ali citirana formulacija sugerira da se pretpostavi da se one sastoje u uobičajenim garancijama – zabrana hapšenja, odlučivanje o oduzimanju imuniteta od strane samog predstavničkog tijela itd.

<sup>4</sup> Izborni zakon BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13 i 7/14).

<sup>5</sup> Vidjeti član IX/1. Ustava Bosne i Hercegovine. Oficijelni tekst Ustava preuzet sa web stranice Ustavnog suda Bosne i Hercegovine [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf).

<sup>6</sup> Član IV/3. j) Ustava Bosne i Hercegovine.

## 2. Nadležnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

U okviru nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine utvrđenih Ustavom, nadležnosti Parlamentarne skupštine, kao najvišeg predstavničkog tijela utvrđene su na prilično opći način. Ali se, ipak, iz odgovarajućih odredaba, može izvući lista tih nadležnosti koja nije taksativna.

1) Parlamentarna skupština nadležna je za: izmjenu i dopunu Ustava, odnosno ustavotvorna nadležnost u smislu da Parlamentarna skupština može mijenjati i dopunjavati Ustav ukoliko predložene izmjene budu usvojene u identičnom tekstu u oba doma i ako za njih glasaju najmanje dvije trećine poslanika u Predstavničkom domu a da se u Domu naroda postigne nacionalni konsenzus, da glasa većina članova delegata od strane sva tri konstitutivna naroda. Ustavotvorna nadležnost Parlamentarne skupštine sreće se kod najvećeg broja savremenih parlamenata, a u manjem broju ona je rezervisana za posebno predstavničko tijelo – ustavotvornu skupštinu. Prema Ustavu može se zaključiti da je jedino Parlamentarna skupština ustavno nadležna za izmjene i dopune Ustava.<sup>7</sup> Mada se u tekstu “Izmjene i dopune” (član X Ustava) termin amandmani ne spominje, naslov odgovarajućeg stava je “Amandmanska procedura”. Zato ranijem zaključku dodajemo da se izmjene i dopune Ustava vrše u amandmanskom obliku. Najzad, za te amandmane postoji izričita zabrana da eliminičaju ili umanje ljudske slobode i prava utvrđene u članu II/2. Ustava, kao i da izmijene ovu odredbu koja to zabranjuje.

2) Parlamentarna skupština ovlaštena je za donošenje zakona potrebnih za provođenje odluka Predsjedništva ili za izvršenje funkcija Skupštine u skladu sa Ustavom.<sup>8</sup> Važno je istaći da se najveći dio aktivnosti Parlamentarne skupštine ostvaruje donošenjem zakona. Poslovnica Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine razrađen je zakonodavni postupak tako da Ustav ne sadrži detaljne odredbe o toku tog postupka. Poslovnica domova je propisan

<sup>7</sup> Član X Ustava Bosne i Hercegovine.

<sup>8</sup> Član IV/4. a) Ustava Bosne i Hercegovine.

zakonodavni postupak koji se pokreće podnošenjem prijedloga zakona od strane ovlaštenog predlagača bilo kojem domu. Prema Poslovniku Predstavničkog doma<sup>9</sup> i Poslovniku Doma naroda<sup>10</sup> predlagači zakona mogu biti: svaki poslanik u Predstavničkom domu odnosno delegat u Domu naroda, komisije Predstavničkog doma i komisije Doma naroda, zajedničke komisije oba doma, Dom naroda, Predstavnički dom, kao i Predsjedništvo i Vijeće ministara u okviru svojih nadležnosti. Prijedlog zakona podnosi se u formi teksta prijedloga sa članovima predsjedavajućem Doma. U principu pravilo je da o Prijedlogu zakona prvo raspravljaju i odlučuju poslanici u Predstavničkom domu pa nakon toga delegati u Domu naroda. U odlučivanju je prihvaćen bikameralizam.<sup>11</sup> Zato je izričito određeno da se za donošenje svih zakona zahtijeva saglasnost oba doma, odnosno Zakon se smatra usvojenim ako je usvojen u identičnom tekstu u oba doma.

3) Sljedeća u nizu nadležnosti Parlamentarne skupštine odnosi se na budžetsku nadležnost,<sup>12</sup> odnosno, odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine. Parlamentarna skupština usvaja budžet i završni račun institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine. Nacrt budžeta utvrđuje Vijeće ministara, prijedlog Predsjedništvo a usvaja ga Parlamentarna skupština. U Bosni i Hercegovini, s obzirom na opće okolnosti, treba, ipak, naglasiti posebnost državnog uređenja koje dolazi do izražaja i u budžetskom pravu Parlamentarne skupštine. Na to upućuje izričita ustavna odredba koja utvrđuje da dvije trećine prihoda budžeta osigurava Federacija Bosne i Hercegovine, a jednu trećinu Republika Srpska.<sup>13</sup> Ovakva struktura prihoda budžeta nije obavezna za slučajeve u kojima je Parlamentarna skupština odlučila o načinu sticanja prihoda. Inače, budžet se usvaja na

<sup>9</sup> Član 99. Poslovnika Predstavničkog doma („Službeni glasnik BiH”, br. 33/06, 41/06, 81/06, 91/06, 91/07, 87/09 i 28/12).

<sup>10</sup> Član 92. Poslovnika Doma naroda („Službeni glasnik BiH”, br. 33/06, 41/06, 91/06, 91/07 i 32/12).

<sup>11</sup> Šire vidjeti: B. Perić, *Država i pravni sustav*, 6. izd., 1. izd. u “Pravnoj biblioteci”, Informator, Zagreb, 1994, str. 44.

<sup>12</sup> Član IV/4. b) i c) Ustava Bosne i Hercegovine.

<sup>13</sup> Član VIII/3. Ustava Bosne i Hercegovine.

prijedlog Predsjedništva, a ako se blagovremeno ne usvoji, primjenjuje se budžet iz prethodne godine, te se donosi odluka o privremenom finansiranju do usvajanja budžeta.<sup>14</sup>

4) Parlamentarna skupština daje prethodnu saglasnost za ratifikaciju međunarodnih ugovora.<sup>15</sup> Tek na osnovu date saglasnosti za ratifikaciju ugovora Predsjedništvo može ratificirati odnosni međunarodni ugovor nakon čega on stupa na snagu. Na ovaj način Parlamentarna skupština učestvuje u vođenju vanjske politike zemlje.

5) Pored naprijed navedenih ovlaštenja Parlamentarne skupštine potrebno je istaći da ona vrši nadzor nad radom Vijeća ministara i organa državne uprave. S obzirom da je Vijeće ministara kao izvršni organ politički odgovoran za provođenje odluka svih institucija Bosne i Hercegovine. Vijeće ministara obavezno je da o ovome najmanje jednom godišnje podnese izvještaj Parlamentarnoj skupštini s tim da Parlamentarna skupština može zahtijevati da se ovi izvještaji podnose i ranije. Parlamentarna skupština ima ovlaštenje i da odlučuje o nadležnosti Centralne banke,<sup>16</sup> ukoliko ona nije određena samim Ustavom, kao i da razmatra izvještaje Predsjedništva i Vijeća ministara.

6) Predstavnički dom Parlamentarne skupštine odobrava imenovanje predsjedavajućeg Vijeća ministara i ministara u Vijeću ministara. Ako je Parlamentarna skupština nezadovoljna radom Vijeća ministara ona može da mu izglasa nepovjerenje nakon čega je Vijeće ministara obavezno da podnese ostavku.<sup>17</sup> Iz ovog proizlazi da Parlamentarna skupština ima snažan uticaj i kontrolu rada Vijeća ministara, ministarstava i drugih organa državne uprave. Parlamentarna skupština može izglasati nepovjerenje Vijeću ministara. Inicijativu za izglasavanje nepovjerenja Vijeću ministara ili potrebu rekonstrukcije Vijeća ministara mogu podnijeti klub poslanika ili najmanje tri poslanika u Predstavničkom domu, odnosno najmanje tri delegata u Domu naroda. Imenovanje

<sup>14</sup> Član VIII/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

<sup>15</sup> Član IV/4. d) Ustava Bosne i Hercegovine.

<sup>16</sup> Član VII/1. Ustava Bosne i Hercegovine.

<sup>17</sup> Član V/4. a) Ustava Bosne i Hercegovine.

predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara potvrđuje samo Predstavnički dom, dok za izglasavanje nepovjerenja odnosno smjenu glasa i Dom naroda.

7) Pored pobrojanih nadležnosti Ustav Bosne i Hercegovine sadrži i odredbu da Parlamentarna skupština obavlja i ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta.<sup>18</sup> Ustav ne precizira koja su to pitanja već upravo zbog mogućnosti prenošenja nadležnosti ostavlja ovako neodređenu formulaciju. Svaki dom usvaja poslovnik o svom radu, što je, inače, izraz ustavnog prava parlamenta, široko prihvaćenog, da ima sopstvenu i nezavisnu samoorganizaciju. Domovi među svojim članovima biraju jednog Srbina, jednog Hrvata i jednog Bošnjaka koji će obavljati dužnosti predsjedavajućeg, prvog i drugog zamjenika predsjedavajućeg, ali, saglasno položaju entiteta u Bosni i Hercegovini, tako da to bude jedan Srbin, jedan Bošnjak i jedan Hrvat. Položaj predsjedavajućeg rotira se među njima svakih osam mjeseci. Predsjedavajući Doma ne može biti izabran iz istog konstitutivnog naroda kao predsjedavajući Predsjedništva i predsjedavajući Vijeća ministara.<sup>19</sup>

Parlamentarna skupština političku kontrolu rada Vijeća ministara vrši i putem instituta poslanička pitanja. Iako ni Ustav ni Zakon ne predviđaju instituciju interpelacije poslovniciima domova Parlamentarne skupštine i Poslovnikom o radu Vijeća ministara predviđen je ovaj institut na način da je Vijeće ministara ili bilo koji njegov član dužno da da odgovor na interpelaciju podnesenu na sjednicama domova Parlamentarne skupštine. Inače, interpelacija je parlamentarni izraz za ustavni institut parlamentarne kontrole nad djelovanjem vlade. S tim institutom parlament vrši upliv na način rada izvršne vlasti. Interpelacija se odnosi na stanja u pojedinim oblastima iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine ili aktivnostima Vijeća ministara i bilo kojeg ministarstva na sprovođenju utvrđene politike. Poslovniciima domova Parlamentarne skupštine od 2006. godine utvrđena je jedna

<sup>18</sup> Ustav Bosne i Hercegovine (član IV/4. e), član V/3. i) i član V/4. c), član VII, član VIII i član X/1.).

<sup>19</sup> Član 4. Poslovnika Predstavničkog doma („Službeni glasnik BiH”, br. 33/06, 41/06, 81/06, 91/06, 91/07, 87/09 i 28/12) i član 7. Poslovnika Doma naroda („Službeni glasnik BiH”, br. 33/06, 41/06, 91/06, 91/07 i 32/12).

novina u smislu da Zajednički kolegij najmanje jednom u šest mjeseci organizira posebnu, odnosno zajedničku sjednicu *Delegati i poslanici pitaju – Vijeće ministara odgovara*.

Važno je napomenuti da je izmjenama i dopunama Poslovnika Predstavničkog doma uvedena još jedna novina tako da je formirana Komisija za pripremu izbora Vijeća ministara kao radno tijelo Predstavničkog doma. Ova komisija je oformljena i počela je sa radom od izbora održanih 2006. godine. Parlamentarna skupština, u odnosu na druge savremene parlamente, ima vrlo ograničene izborne prerogative. Tako, izbor članova Predsjedništva nije u njenoj nadležnosti, već samo donošenje Izbornog zakona koji će urediti čitav izborni sistem. Što se tiče predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara, tu je nadležnost Parlamentarne skupštine svedena na potvrđivanje izbora koje je već napravilo Predsjedništvo. Iako se slične formulacije rijetko sreću u uporednoj ustavnosti, one ne odudaraju nego izražavaju suštinu izbora parlamentarne vlade.

### 3. Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine

Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine zbog specifičnih mehanizama i mogućnosti blokada pri donošenju zakona ubraja se u najkomplikovanije parlamentarne postupke u svijetu.<sup>20</sup> To je tako isključivo iz razloga što se nastoji osigurati zastupljenost interesa građana, ravnopravnost entiteta, te zaštita nacionalnih interesa sva tri konstitutivna naroda. Po Ustavu oba doma Parlamentarne skupštine su potpuno ravnopravna. Zakoni i druge najvažnije odluke usvojeni su samo ako su prihvaćeni u identičnom tekstu u oba doma. Što se tiče kvoruma za održavanje sjednice Doma naroda potrebno je da od 15 delegata sjednici prisustvuje najmanje devet delegata, s tim da su prisutna najmanje tri hrvatska, tri srpska i tri bošnjačka delegata. U Predstavničkom domu kvorum sve do posljednjih izmjena Poslovnika Predstavničkog doma od strane Visokog predstavnika činila je većina poslanika izabranih u Predstavnički dom najmanje 22 od ukupno 42 poslanika, uz uvjet da je prisutna najmanje po jedna trećina iz svakog

<sup>20</sup> Vidjeti istraživanje grupe autora *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine - stanje, komparativna rješenja i prijedlozi*, Sarajevo, 2009.

entiteta, osim ako Ustavom i Poslovnikom Doma nije drugačije određeno. Posljednjim izmjenama Poslovnika od strane Visokog predstavnika kvorum za sjednicu Predstavničkog doma čini samo većina svih članova izabranih u Predstavnički dom, neovisno od entitetske pripadnosti.

U procesu odlučivanja primjenjuju se tri različita sistema glasanja i to: odlučivanje prostom većinom, odlučivanje kvalificiranom većinom koja uključuje entitetsko glasanje i odlučivanje o pitanjima vitalnog nacionalnog interesa.

1) Odlučivanje prostom većinom u oba doma primjenjuje se prilikom usvajanja poslovnika o radu i prilikom izbora predsjedavajućeg, prvog i drugog zamjenika predsjedavajućeg od kojih će jedan biti Srbin, jedan Hrvat i jedan Bošnjak.<sup>21</sup> Oni se rotiraju odnosno međusobno smjenjuju svakih osam mjeseci ali tako da predsjedavajući Predstavničkog doma i predsjedavajući Doma naroda ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda.

2) Prema Ustavu Bosne i Hercegovine sve odluke moraju odobriti oba doma Parlamentarne skupštine a donose se većinom onih koji su prisutni i koji glasaju, s tim da ta većina u sebi sadrži najmanje jednu trećinu glasova iz svakog entiteta, član IV/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine. Određeni broj predstavnika u Predstavničkom domu a isto tako i u Domu naroda Parlamentarne skupštine iz svakog entiteta, u skladu sa članom IV/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine imaju pravo pokretanja apsolutnog prava veta na donošenje određene odluke. To pravo veta popularno je nazvano entitetski veto,<sup>22</sup> odnosno entitetsko glasanje. Da bi domovi mogli uopće da zasijedaju i donose odluke mora postojati radni kvorum odnosno minimalan broj prisutnih poslanika / delegata. Kvorum u Predstavničkom domu čine 22 poslanika odnosno većina svih izabranih članova bez obzira iz kojeg entiteta dolaze. Kada se navedeni ustavni zahtjevi prevedu u praksu, u Predstavničkom domu (ako odlučuje u punom sastavu) odluka može biti donesena ako za odluku glasa većina izabranih članova, tj. 22 člana, pri čemu je najmanje jedna trećina od

<sup>21</sup> K. Trnka, *Ustavno pravo*, 2. izd., Fakultet za javnu upravu Sarajevo, Sarajevo, 2006, str. 292.

<sup>22</sup> N. Ademović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija Konrad Adenauer e. V. Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2012, str. 123.

ukupnog broja članova iz Republike Srpske (5 od 14) i jedna trećina od ukupnog broja članova iz Federacije Bosne i Hercegovine (10 od 28). Ako se odluka ne usvoji u prvom krugu, onda je u drugom krugu potrebno da, pored pozitivnog glasanja većine od 22 člana, glasovi *protiv odluke* ne uključuju dvije trećine ili više članova iz Republike Srpske, (10 od 14) odnosno dvije trećine ili više članova iz Federacije Bosne i Hercegovine (19 od 28). Kada bi se u Predstavničkom domu odluke donosile samo prostom većinom, bez zahtjeva za entitetskim glasanjem, jasno je da bi neka odluka mogla biti usvojena i samo pozitivnim glasovima članova ovoga doma iz Federacije Bosne i Hercegovine, dok obrnut slučaj nije moguć. Entitetsko glasanje u Predstavničkom domu odraz je entitetske strukture države i onemogućava da se neka odluka donese bez potrebne kvalificirane većine pozitivnih glasova članova s teritorije oba entiteta, s tim da se puni značaj ovog principa može razumjeti tek kada se on dovede u vezu s principom konstitutivnosti tri naroda na cijeloj teritoriji države Bosne i Hercegovine.<sup>23</sup>

Situacija je drugačija kada je u pitanju glasanje u Domu naroda. Naime, Dom naroda – pod pretpostavkom da odlučuje u punom sastavu (15 delegata) – može donijeti odluku glasovima većine delegata (9), od kojih je najmanje 1/3 delegata Srba (iz RS), te najmanje 1/3 delegata Bošnjaka i Hrvata (iz Federacije). Ukoliko svi delegati Srbi (5) i svi delegati Bošnjaci (5) glasaju za, a svi delegati Hrvati glasaju protiv, postoji većina onih koji su prisutni i glasaju, a zadovoljen je i uvjet entitetskog glasanja jer je za glasalo najmanje 1/3 (2) delegata iz Republike Srpske i najmanje 1/3 (3) delegata iz Federacije Bosne i Hercegovine. Iako su na ovaj način ispoštovani svi ustavni zahtjevi, očigledno je da se odluka može donijeti uprkos tome što su svi delegati Hrvati glasali protiv. Identična situacija je moguća i u situaciji kada su svi delegati Bošnjaci protiv, ali ne i u slučaju delegata Srba. Naime, ukoliko svi delegati Srbi u Domu naroda (5) ili samo 4 od njih glasaju protiv, odluka se ne može donijeti zbog principa entitetskog glasanja. Ako odluka nije donesena u prvom krugu, onda je u drugom krugu glasanja, pored glasova većine prisutnih delegata, potrebno da glasovi protiv ne uključuju 2/3 (tri) ili više delegata Srba, odnosno 2/3 (sedam) ili više delegata Bošnjaka i Hrvata. Opet je

<sup>23</sup> Vidjeti: Z. Mijan, *Entitetsko glasanje, između prakse i Ustava*, 2007, internet izvor: [http://www.ustavnareforma.ba/files/articles/20070116/216/bs.Zvonko\\_Mijan\\_Entitetsko\\_glasanje,15.01.2007..pdf](http://www.ustavnareforma.ba/files/articles/20070116/216/bs.Zvonko_Mijan_Entitetsko_glasanje,15.01.2007..pdf).

očigledno da samo delegati Srbi (njih 3) mogu samostalno, glasanjem protiv, spriječiti donošenje svake odluke, dok to ne mogu samostalno učiniti delegati Bošnjaci ili Hrvati (sedam). Ovim se uspostavlja očigledna neravnopravnost konstitutivnih naroda u odlučivanju u Domu naroda, što je posljedica ovako koncipiranog entitetskog glasanja. Naime, delegati Srbi u Domu naroda mogu, kao što je već rečeno, onemogućiti donošenje neke zakonodavne odluke za koju smatraju da je protivna njihovom vitalnom nacionalnom interesu i bez korištenja mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa. S druge strane, Bošnjaci i Hrvati nisu u takvoj poziciji i zaštitu svog vitalnog nacionalnog interesa delegati mogu, na način utvrđen Ustavom Bosne i Hercegovine, ostvariti tek u postupku pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, koji je nadležan za odlučivanje je li neka odluka destruktivna za vitalni nacionalni interes nekog od konstitutivnih naroda. U Domu naroda treba da protiv odluke nisu glasala tri delegata iz Republike Srpske i sedam delegata iz Federacije. Iz navedenog proizlazi da entiteti mogu blokirati donošenje bilo kojeg zakona ili odluke koja nije u njihovom interesu što su u dosadašnjem radu Parlamentarne skupštine koristili, naročito entitet Republika Srpska.

Političke stranke u Bosni i Hercegovini iako su registrirane da djeluju na području cijele države Bosne i Hercegovine u političkoj praksi se deklarišu kao stranke iz Federacije Bosne i Hercegovine i stranke iz Republike Srpske. Do 2006. godine Ustavom utvrđeni broj članova Predstavničkog doma s teritorije Republike Srpske činili su gotovo isključivo predstavnici “stranaka iz Republike Srpske”, dok te stranke nisu imale niti jednog poslanika sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine u Predstavničkom domu. Isto tako “stranke iz Federacije Bosne i Hercegovine” imale su članove isključivo s teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, a jedva jednog ili dva člana s teritorije Republike Srpske. Tako navedene stranke imaju mali uticaj političkog djelovanja na teritorij drugog entiteta.

Posljedica ovih političkih kretanja jeste da – iako Ustav to izričito ne predviđa – stvarna participacija pojedinih političkih subjekata u članstvu Predstavničkog doma bitno utiče i na njegov etnički sastav, pa entitetsko u praksi postaje etničko. Tako možemo zaključiti da prigovori koje stalno čujemo od strane političkih stranaka kako je zbog entitetskog glasanja Republika Srpska (ali isto tako i Federacija Bosna i Hercegovina) u poziciji da blokira formiranje vlasti i donošenje zakona. Ova blokada koja je u praksi zaista prisutna i moguća praktično je mogla biti izbjegnuta

drugačijim odnosom političkih subjekata prema osnovnoj vrijednosti Ustava Bosne i Hercegovine i odluke o konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji države. Time bi se izgubilo dovođenje u istu ravan stranaka iz Federacije Bosne i Hercegovine i članova Predstavničkog doma iz tog entiteta što isto važi i za Republiku Srpsku.

3) Ustav Bosne i Hercegovine u članu IV/3. e) predviđa odlučivanje o pitanjima vitalnog nacionalnog interesa kao postupak koji se primjenjuje u Domu naroda kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata smatra da je riječ o pitanju koje zadire u ravnopravnost konstitutivnih naroda i da ugrožava vitalni nacionalni interes. Pitanje vitalnog nacionalnog interesa nije propisano ni definirano Ustavom a ni Poslovníkom Doma naroda. Svakom konstitutivnom narodu u Domu naroda je prepušteno da procijeni da li je riječ o vitalnom nacionalnom interesu kod pitanja o kojem se odlučuje. U slučaju da prigovor vitalnog nacionalnog interesa kojeg je uputio, odnosno podnio jedan konstitutivni narod podrži većina delegata iz druga dva konstitutivna naroda predložena odluka se odbija. U slučaju da se usprotive da je riječ o vitalnom nacionalnom interesu pristupa se postupku usaglašavanja stavova. Predsjedavajući Doma naroda saziva komisiju koja se sastoji od po jednog delegata iz svakog konstitutivnog naroda i koji trebaju pokušati da u roku od pet dana usaglase svoje stavove. Ako ne uspiju postići saglasnost predmet se po hitnom postupku dostavlja Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine da preispita proceduralnu ispravnost slučaja. Odluka Ustavnog suda je konačna. Ako Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdi da se ne radi o vitalnom nacionalnom interesu dovoljno je većinsko odlučivanje koje uključuje i entitetsko glasanje. Ako Ustavni sud utvrdi da se radi o vitalnom nacionalnom interesu prijedlog zakona ili drugog akta vraća se predlagачu koji ne može ponovo predložiti isti tekst.

#### **4. Kritički osvrt i prijedlozi *de constitutione ferenda***

Glavna prepreka rada Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine danas predstavlja složen proces parlamentarnog odlučivanja, odnosno postojanje mehanizma entitetskog glasanja. Neka istraživanja su pokazala da je upravo odsustvo entitetske saglasnosti razlog blokada prilikom donošenja odluka na nivou Bosne i Hercegovine.<sup>24</sup> U periodu

<sup>24</sup> Istraživanje "Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH", Sarajevo, 2008.

od 1997. do 2007. godine ukupno je odbijeno 260 zakona, od čega 136 zakona ili 52,3% zbog entitetske nesaglasnosti iz entiteta Republika Srpska, 90 zakona ili 34,5% zbog nepostojanja proste većine u domovima i 20 zakona ili 7,6% zbog entitetske nesaglasnosti iz entiteta Federacija Bosne i Hercegovine. Stoga postojeće entitetsko glasanje bi trebalo biti isključeno iz odlučivanja u Predstavničkom domu i Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, pri čemu se mogućnost preglasavanja isključuje.

Veliki problem predstavljaju jednonacionalne delegacije delegata u Domu naroda npr. svih pet delegata iz reda srpskog naroda se delegira iz entiteta Republika Srpska mada su Srbi konstitutivni narod i u Federaciji Bosne i Hercegovine ili svih pet delegata iz reda hrvatskog naroda se delegira iz Federacije Bosne i Hercegovine iako su Hrvati konstitutivan narod i u Republici Srpskoj.

Zakonodavnu vlast u Bosni i Hercegovini trebalo bi da vrši zakonodavno tijelo koje bi nosilo jednostavan i jedinstven naziv Parlament Bosne i Hercegovine. Trenutni naziv "Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine" nije u duhu opće ustavnopravne i političke tradicije. Nazivom Parlament Bosne i Hercegovine, uklonio bi se pleonazam u nazivu najvišeg zakonodavnog tijela u Bosni i Hercegovini, a novi naziv bi bio u skladu sa tradicionalnim nazivom ovog tijela. Takvo zakonodavno tijelo sastojalo bi se od dva doma: Predstavničkog doma i Doma naroda. Predstavnički dom bi bio predstavništvo građana Bosne i Hercegovine.

Dom naroda treba da bude predstavništvo konstitutivnih naroda, nacionalnih manjina, nacionalno neopredijeljenih i entiteta. Predstavnički dom odlučivao bi o donošenju zakona i drugih odluka dok bi Dom naroda odlučivao samo o propisima koji obuhvataju pitanja vitalnog nacionalnog interesa. Ovo rješenje podrazumijeva da se u Ustavu Bosne i Hercegovine taksativno utvrde pitanja koja se odnose na vitalni nacionalni interes konstitutivnih naroda.

Delegat Doma naroda Parlamenta Bosne i Hercegovine birali bi klubovi delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine odnosno Vijeća naroda Republike Srpske, vodeći računa o sljedećim kriterijima: iz oba entiteta bi se birao određen broj delegata; u sastavu delegacija oba entiteta morali bi biti zastupljeni pripadnici sva tri konstitutivna naroda i pripadnici nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih; broj delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda,

kao i iz reda nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih, koji se biraju u svakom entitetu zavisio bi od njihovog učešća u ukupnom stanovništvu jednog odnosno drugog entiteta;<sup>25</sup> delegati bi se nakon konstituiranja organizirali u klubove delegata tri konstitutivna naroda i klub delegata nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih čime bi bila ispoštovana presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* u pogledu Doma naroda. Delegati bi bili samostalni prilikom donošenja odluka. Trebalo bi osigurati poseban mehanizam kvalificiranog odlučivanja u Domu naroda u slučaju povrede vitalnog nacionalnog interesa, ali bez mogućnosti zloupotrebe, tj. o odluci da je neka odluka (zakon i dr.) štetna po vitalni nacionalni interes u konačnici bi odlučivao Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

U slučaju da većina delegata Doma naroda iz reda jednog konstitutivnog naroda smatra da je nekom odlukom povrijeđen vitalni nacionalni interes tog naroda, ta odluka će biti usvojena ako se s njom složi većina prisutnih delegata iz reda sva tri konstitutivna naroda. Ako se delegati iz reda drugog konstitutivnog naroda izričito protive pozivanju na ugroženost vitalnog nacionalnog interesa, odluka se prosljeđuje Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine. Odluka neće biti smatrana destruktivom po vitalni interes jednog konstitutivnog naroda ako to smatra većina sudija Ustavnog suda.

Postojeće mehanizme odlučivanja u skupštinskim domovima ne mogu u istoj mjeri i na isti način koristiti politički predstavnici svih konstitutivnih naroda, zbog čega se pojedine političke stranke osjećaju neravnopravnim. U isto vrijeme, treba osigurati takav način odlučivanja Parlamenta Bosne i Hercegovine koji će onemogućiti preglasavanje po nacionalnoj osnovi. Iako je tačno da treba osigurati mehanizme koji će u najvećoj mogućoj mjeri omogućiti normalno funkcioniranje Parlamenta, određeni mehanizmi odlučivanja kvalificiranom većinom odnosno specifičnim konsenzusom većine u klubovima delegata moraju biti predviđeni, kako bi se spriječila majorizacija bilo koga. Neophodno je u odlučivanju u Parlamentu Bosne i Hercegovine maksimalno pomiriti građanski i etnički princip.

Također, bilo bi veoma važno u procedure rada najviše zakonodavne institucije Bosne i Hercegovine uvesti mogućnost "evropske klauzule"

<sup>25</sup> Treba voditi računa da sastav ovih delegacija u najvećoj mogućoj mjeri odgovara popisu stanovništva iz 1991. godine.

koja bi se odnosila na hitne postupke prilikom usvajanja zakona: a) koji su neophodni na putu Bosne i Hercegovine ka Evropskoj uniji i b) koje je neophodno donijeti prilikom harmonizacije odnosno transpozicije evropskog zakonodavstva (EU *acquis*) u nacionalno zakonodavstvo Bosne i Hercegovine.

## PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF BOSNIA AND HERZEGOVINA- COMPETENCE, DECISION MAKING, CRITICAL REVIEW AND POSSIBLE CHANGES

Alma Moćić-Mujakić<sup>26</sup>

### Summary

In this paper is has been presented the *Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina* as a holder of legislative power at the state level of Bosnia and Herzegovina.

It has been presented the structure of the Parliamentary assembly, its constituents, jurisdiction and the decision making process at the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina.

The Parliamentary assembly is bicameral and consists of two chambers: the House of Peoples and the House of Representatives.

Unlike conventional solutions in complex countries according to which federal units are represented equally in the Upper House, in the House of Peoples of the Parliamentary Assembly constituent peoples are indirectly represented through entities.

The bicameral composition of the Parliamentary Assembly, the procedures and methods of its election and operation, as well as the position of chambers, all indicate its authority status of a complex country. The authors have presented the basic competence of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, including the constitutional powers in the sense that the Parliamentary Assembly can modify and amend the Constitution; it is authorized to pass the laws required to implement decisions of the Presidency or the execution of its functions in accordance with the Constitution; its budgetary competence is to give prior approval

---

<sup>26</sup> Employed at Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, research associate at the Law Institute in Bosnia and Herzegovina

for the ratification of international agreements, to supervise the work of the Council of Ministers and public administration. The article presents the decision-making process of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, which is one of the most complicated parliamentary procedures in the world. The authors propose possible constitutional changes that would result in improvement of work of this institution.

**Key words:** Parliamentary Assembly, Constitution of Bosnia and Herzegovina, House of Representatives, House of Peoples, decision-making process, entity voting

## Literatura

- Ademović, N., Marko, J., Marković, G., *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija Konrad Adenauer e. V. Predstavništvo u BiH, Sarajevo, 2012.
- *Budućnost Ustava BiH*, Banja Luka, 2006, *Platforma BiH – Ustavne promjene u BiH*, Banja Luka 2008.
- Festić, I., *Raspodjela zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica*, Sarajevo, 2003.
- Istraživanje “Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH”, Sarajevo, 2008.
- 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, 32/10, 18/13 i 7/14).
- Mijan, Z., *Entitetsko glasanje, između prakse i Ustava*, 2007, internet izvor: [http://www.ustavnareforma.ba/files/articles/20070116/216/bs.Zvonko\\_Mijan\\_Entitetsko\\_glasanje,15.01.2007.pdf](http://www.ustavnareforma.ba/files/articles/20070116/216/bs.Zvonko_Mijan_Entitetsko_glasanje,15.01.2007.pdf)
- Perić, B., *Država i pravni sustav*, 6. izd., 1. izd. u “Pravnoj biblioteci”, Informator, Zagreb, 1994.
- Poslovnik Doma naroda („Službeni glasnik BiH”, br. 33/06, 41/06, 91/06, 91/07 i 32/12).
- Poslovnik Predstavničkog doma (“Službeni glasnik BiH”, br. 33/06, 41/06, 81/06, 91/06, 91/07, 87/09 i 28/12).
- Trnka, K., *Ustavno pravo*, 2. izd., Fakultet za javnu upravu Sarajevo, Sarajevo, 2006.
- Ustav Bosne i Hercegovine, Oficijelni tekst Ustava preuzet sa web stranice Ustavnog suda Bosne i Hercegovine [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf).
- Završni dokument Radne grupe mladih pravnik/ca s prijedlozima novih ustavnih rješenja u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2010.