

**Originalni naučni rad**

**UDK 342.53(497.6)**

**DOI br. 10.7251/SVR1408020K**

**COBISS.SI-ID 4262168**

# **PARLAMENTARIZAM U BOSNI I HERCEGOVINI I NJEGOVA KRIZA**

**Prof. dr Zoran Kalinić<sup>1</sup>**

Nezavisni univerzitet Banja Luka

**Apstrakt:** Većina modernih demokratskih sistema podrazumijeva postojanje predstavničkog tijela, kao izraz volje naroda, usmjeren na odbranu opštih interesa i prava građana i služi za usaglašavanje i raspravu političkih subjekata, oko javnih politika u određenoj društvenoj zajednici. Politički sistem u osnovi tvori državu “instituciju institucija”, kao specifičan centar političke organizacije i u svom okviru, obuhvata odnose (političke odnose), djelovanje i snagu u prvom redu političkih partija koji su orjentisani prema državi, ali nisu uvijek dijelovi njene institucionalne strukture. Studije o izbornim procesima i partijskim istraživanjima i parlamentarizmu uopšte, spadaju u najrazvijeniji dio političke nauke i sociologije u svijetu, što na žalost, nije slučaj u Bosni i Hercegovini.

**Ključne riječi:** *politički sistem, političke partije, parlamentarizam, parlamentarna kriza*

## **POJAM PARLAMENTA I DRUŠTVENA ULOGA**

Demokratija u najširem smislu podrazumijeva vladavinu naroda, a njeni oblici u svakoj zemlji različito su definisani i uređeni u zavisnosti od istorijskog nasljeđa, socioekonomske razvijenosti i političke kulture društva. Prema istraživanjima dva su principa na kojima se razvija demokratsko društvo i to su jednakost i učešće u političkim procesima.

Pojam parlament potiče od latinske riječi „parlare“ što znači govoriti i predstavlja izraz za narodno predstavništvo, mjesto gdje se razgovara i debatuje o političkim i društvenim pitanjima. Legitimitet političkog predstavljanja sublimira se kroz koncept „društvenog ugovora“, koji podrazumijeva delegiranje suverenog prava građana na upravljanje u zajednici kroz društveni ugovor, na izabrane predstavnike vlasti koji zauzvrat zastupaju opšte interese građana i štite njihova lična prava i slobode. Iako u većini političkih sistema slabi uloga parlamenta kao primarnog inicijatora zakona, njegova kontrolna uloga u odnosu na izvršnu i sudsku vlast jača, čime se osigurava protivteža vlasti i stabilnost političkog sistema.

---

<sup>1</sup> Doktor pravnih nauka i menadžmenta, e - kaliniczoran@gmail.com

Parlament je stub svakog modernog demokratskog društva i institucija koja garantuje i štiti prava i opšte interese građana. Većina političkih sistema ima neki oblik zakonodavnog tijela, kojeg građani biraju na izborima, i time omogućavaju predstavljanje demosa, tj. birači ovlašćuju parlamentarne predstavnike da odlučuju o opštim i javnim politikama u njihovo ime, a kao zamjenu za ličnu bezbjednost i zaštitu njihovih interesa. Legitimitet predstavničkih tijela bazira se na prihvaćenosti tijela, kao formi putem koje je moguće sprovođenje „društvenog ugovora“ u praksi.

Ideja političkog predstavljanja, odnosno zastupanja interesa pojedinaca ili grupa, razvila se u srednjem vijeku uspostavom evropskih feudalnih država. Tadašnji feudalni vladari su u izvršenju zamisli, tražili podršku plemstva i sveštenstva, preko formiranih staleških skupština i savjeta. Na ovaj način svi oni koji su plaćali doprinose vladaru, sticali su pravo da budu konsultovani oko određenih odluka, što je temelj razvoja modernog političkog predstavništva<sup>2</sup>.

U velikom broju modernih političkih sistema u svijetu, svjedoci smo poštovanja osnovnih principa demokratskog uređenja posebno narodne suverenosti, poput prava na političko odlučivanje koje je u rukama naroda, odnosno demosa, a ne nekolicine građana, političke jednakosti gdje svi odrasli građani imaju jednake mogućnosti učešća u političkom odlučivanju, javnih konsultacija građana oko značajnih mjera politike, vladavini većine ako postoji neslaganje unutar zajednice i djelovanja vlasti prema interesima i željama većine, a ne manjine<sup>3</sup>.

Postoje različiti modeli političkih sistema u svijetu, od tradicionalnih demokratija (SAD, Zapadna Evropa), pa sve do novih demokratija u postkolonijalnim zemljama (Afrika, Azija) i brojnim tranzicijskim zemljama (zemlje bivšeg, istočnog-komunističkog bloka). Politički sistemi se razlikuju jedni od drugih, a često se prave i kompromisi oko načina na koji će se politika urediti, kako bi se uravnotežili interesi građana unutar te zajednice. Cilj parlamenta je da kroz određivanje zakonodavnih prioriteta, izvršnoj vlasti olakša odlučivanje o važnim pitanjima javne politike. U pogledu stvarnog uticaja kojeg parlament danas ima u političkom sistemu, politički teoretičar Nelson W. Polsby sugerise da se predstavnička tijela posmatraju kroz spektar između dva krajnja modela: „transformativni“ i „arena“ modela predstavničkog tijela<sup>4</sup>. U „transformativnom“ modelu parlament ima nezavisnu moć i ovlašćenja da oblikuje prijedloge zakona bez obzira na izvor odakle dolazi. Na drugom mjestu je „arena“ kao model gdje je parlament forum za međudjelovanje različitih političkih snaga. Prema mišljenju brojnih političkih teoretičara, predstavnička tijela danas naginju ka arena modelu, jer su mnogi parlamenti prepustili zakonodavnu inicijativu izvršnoj vlasti i administraciji. To govori da su danas u parlamentarnim sistemima, nosioci izvršne vlasti, ne samo preuzeli inicijativu

---

<sup>2</sup> Petrov Vladan (2010). Parlamentarno pravo, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, s.36

<sup>3</sup> Ranney Austin (1996). *Governing, an Introduction to Political Science* (7th Edition). New Jersey: Prentice-Hall, s. 94–96

<sup>4</sup> Nelson W. Polsby, *Introduction to Political Science* New Jersey, 2000.

za donošenje najvažnijih zakona, nego često određuju i satnicu, dnevni red, te upravljaju načinom glasanja unutar parlamenata<sup>5</sup>. Međutim, iako je parlament izgubio svoju primarnu ulogu kao inicijator zakona, njegova kontrolna uloga je vrlo važna posebno zbog balansiranja moći unutar političkog sistema, kroz provjeru i nadziranje prijedloga zakona i načina na koji vlada provodi utvrđenu javnu politiku.

Danas su građani značajnim dijelom razočarani u rezultate demokratizacije i brzo gube povjerenje u izabrane predstavnike vlasti, što proizvodi svojevrstu apatiju među biračima i odsustvo volje za učešćem u demokratskim procesima i odlučivanju. Najčešće su to prigovori predstavnicima vlasti koji zloupotrebljavaju mandate, a građani nemaju pristup izabranim poslanicima i ne mogu uticati na prijedloge zakona i odluke koje se donose u zastupničkim tijelima. Umjesto toga se odluke od javnog interesa kuju unutar određenih struktura i grupa koje su najčešće izvan javnosti. Tako se vladavina većine u demokratskim sistemima svodi na vladavinu manjine koja interpretira „volju većine“ bez odgovornosti.

Dejvid Betham ističe pet kriterija koji čine okvir, unutar kojeg parlament jača i razvija demokratija<sup>6</sup>:

**Adekvatna predstavljenost** podrazumijeva da parlament treba osigurati predstavljanje najšireg dijela stanovništva, uključujući rodne i nacionalne specifičnosti i optimalne uslove za rad poslanicima u izvršavanju njihovih mandata;

**Transparentnost** pretpostavlja da je parlament otvoren i transparentan u svom radu za javnost i medije i da ih o tome redovno informiše široke krugove ljudi;

**Dostupnost** da se putem parlamenta olakša pristup građana izabranim predstavnicima i time omogući njihovu uključenost u izradu zakonskih prijedloga, odnosno javne konsultacija, peticije i lobiranja u okviru propisa;

**Podnošenje računa** podrazumijeva da poslanici trebaju polagati račun biračkom tijelu tokom obavljanja mandata i;

**Efikasnost u radu** koji traži da parlament organizuje svoj rad u skladu s demokratskim vrijednostima, u cilju postizanja maksimalne efikasnosti u zakonodavnoj i kontrolnoj funkciji.

Istraživanja su pokazala da svaka politička institucija djeluje u definisanom istorijsko-političkom i socijalno-kulturnom okviru, koji utvrđuje institucionalno djelovanje. Analize pokazuju da je stvoren jaz sa jedne strane između ustavno-pravnih i političkih funkcija i sa druge političkih institucija. Politikolozi i pravници koji se bave ustavnim pravom i sistemima različito govore o ustavu i ustavnosti, te klasifikaciji političkog sistema jer je parlamentarizam centralno konstitucionalno pitanje.

---

<sup>5</sup> Ranney, s. 253

<sup>6</sup> Beetham, David (2008). Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku – Vodič za dobru praksu. Beograd: program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) Srbija.

Treba istaći da je Ustav BiH usvojen na način na koji se ne donose ustavi u modernim državama (putem ustavotvorne skupštine), jer je kao Aneks 4. Opšteg okvirnog mirovnog sporazuma, potpisan u drugoj državi, uz paraf aktera građanskog rata u BiH pa se može reći da je na sceni model poluprotektorata<sup>7</sup>. Cilj sporazuma je bio zaustaviti rat, uspostaviti mir i instalirati politički sistem koji bi pratio dogovorene okvire. U skladu sa tim člana IV. Ustava BiH, definiše Parlamentarnu skupštinu kao **zakonodavni organ** dajući joj pored toga **finansijsku, nadzornu i kontrolnu ulogu**.

Prema tumačenju stručnjaka, a posebno političara, postoje različita shvatanja državnog uređenja i političkog sistema BiH, od unitarne decentralizovane države, do unije sa konfederalnim elementima. U BiH entiteti nemaju status države, a granice se vezuju za državu čija je struktura vrlo kompleksna i nefunkcionalna zbog čega politički subjekti traže radikalne reforme po kojima bi država bila uređena kao centralistička, federalna ili decentralizovana država. Prema tradicionalističkom pristupu, politički sistem obuhvata institucije vlasti i političke i slične organizacije.

Kada se govori o političkom sistemu Bosne i Hercegovine, ističe se činjenica da on pripada polarizovanom višepartizmu, što objašnjava odsustvo kooperativnosti između partija u samom parlamentu, pri odlučivanju o značajnim pitanjima. Da bi Parlament Bosne i Hercegovine bio koristan i efikasan, uslov je reprezentativna demokratija tj. Predstavnička demokratija koja čini formu vladavine u kojoj građani ne vladaju neposredno, već putem predstavnika izabranih na neposrednim izborima, koji donose odluke za koje su odgovorni onima koji su ih izabrali.

Parlament je predstavničko tijelo izabrano neposredno od građana koje ima legitimitet nisioca narodnog suvereniteta i nalazi se u centru odnosa društva i države i predstavlja most ili vezu između vlade i naroda (građana). Osim građana, parlament reprezentuje i političke stranke, federalne jedinice, nacionalne manjine, birače oregije, entiteta, kantona vodeći računa o ravnomjernoj zastupljenosti polova.

Svjedoci smo da Parlament Bosne i Hercegovine ne izražava adekvatna mišljenja i očekivanja biračkog tijela, zbog specifičnosti izbornog sistema, kontrolnih procedura od strane političkih partija, ali i glasanja o predloženim zakonima. Birači u zemljama razvijene demokratije, putem izbora vrši izbor predstavnika u organima vlasti. Za birače je važno koga biraju za poslanike, kako da ostvare očekivanja birača, jer je važno da se na relaciji građanin-birač-predstavnik, razvija povjerenje i ponovni izbor.

## **ULOGA PARLAMENTA U MODERNIM DEMOKRATIJAMA**

Koncept predstavničke demokracije predstavlja danas dominantni oblik političkog uređenja u većini političkih sistema i temelji se na teoretičarima društvenog ugovora. Legitimitet je opšte prihvaćen kroz postojanje predstavničkog tijela, pri čemu se društveni ugovor u praksi ostvaruje kroz djelovanje parlamenta kao glavnog instrumenta predstavljanja i zaštite prava i interesa građana. Treba razlikovati da se prvobitni koncept zaštite

---

<sup>7</sup> Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks 4. Opšteg okvirnog sporazuma

prava i interesa građana u društvenom ugovoru, odnosio na zaštitu građana od drugih pojedinaca unutar zajednice koji narušavaju prirodne zakone, a ne na zaštitu od vlasti, jer je vlast servis građana. Po stavovima teoretičara društvenog ugovora, građani imaju pravo da poštuju ili promijene vlast onda, kada ona nije u stanju da osigura potrebe i garantuje njihova prirodna prava ili zastupa interese građana.

U osnovi, može se reći da politički sistem počiva na šest tipova političkih struktura: političke partije, interesne grupe, zakonodavna tijela, izvršni organi, administracija (birokratija) i sudovi<sup>8</sup>. Zajedničkim djelovanjem ove strukture osiguravaju ravnotežu između tri grane vlasti (izvršne, zakonodavne i sudske) i garantuju zaštitu od zloupotrebe javnih ovlasti nauštrb građana, poštujući princip legitimnog delegiranja njihovih prava. Opšte je poznato da se proces artikulacije interesa građana funkcioniše putem predstavničke demokratije zasniva se 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.

Parlament kao najviše zakonodavno tijelo u većini država, teži artikulaciji različitih interesa građana, radi opšteg dobra zajednice i garantuje prava i slobode građana, a kroz vršenje kontrolne uloge, vrši zaštitu građana od nepravednih politika i mjera izvršne vlasti koje najčešće nastaju usljed artikulacije različitih globalnih, korporativnih i geopolitičkih interesa od strane supranacionalnih izvora vlasti. Jedan od najvažnijih uloga parlamenta je posrednička uloga, koja zakone prilagođava interesima i volji naroda, tj. birača i zahtjevima koji dolaze izvan sistema, a u skladu sa izazovima modernog doba.

U parlamentarnim sistemima izvršna vlast, odnosno kabinet premijera dobija legitimitet za rad i direktno je odgovorna parlamentu. Kada nije zadovoljan načinom na koji vlada provodi određenu vrstu politike ili uopšte načinom rada premijera ili članova kabineta, parlament može odlučivati o davanju ili uskraćivanju „povjerenja vladi“. U slučaju da parlament odluči da uskrati povjerenje vladi, vladini predstavnici daju ostavke i na taj način će biti zamijenjeni drugim predstavnikom, koji će steći povjerenje parlamenta. Ukoliko se to ne postigne, raspušta se parlament i slijede vanredni izbori. Za razliku od predsjedničkih sistema gdje se neslaganja i blokade između izvršne i zakonodavne vlasti mogu tolerisati u parlamentarnim sistemima je takvo stanje nedopustivo, a stvorena situacija se prevazilazi promjenom načina rada i ponašanja ili predstavnika izvršne ili zakonodavne vlasti, kako bi se ponovo uspostavila ravnoteža i saradnja unutar političkog sistema<sup>9</sup>.

Artikulacija interesa u osnovi se odvija direktnim učešćem građana na izborima, iako se posljednje vrijeme sve više susrećemo s padom interesovanja građana za izlazak na izbore, posebno u razvijenim demokra-

---

<sup>8</sup> Almond, Gabrijel A. (2009). Komparativna politika danas - svjetski pregled. Podgorica: CEDEM- Centar za demokratiju i ljudska prava, Univerzitet Crne Gore, Fakultet političkih nauka, s. 58

<sup>9</sup> Ranney, s. 230–231

tskim društvima Evrope i SAD. Radi primjera, Meksički Senat (Gornji dom) se direktno bira od naroda i može smjenjivati guvernere pokrajina odnosno federalnih jedinica i raspuštati njihova zakonodavna tijela.

U predsjedničkim sistemima poput SAD, Kongres (donji dom parlamenta SAD-a) ima kontrolna ovlaštenja prema izvršnoj vlasti (predsjedniku SAD-a) i sudskoj vlasti (Vrhovnom sudu SAD-a). Kongres može odbiti prijedlog zakona kojeg predloži ili zatraži predsjednik, da uskrati saglasnost na imenovanje visokih funkcionera koje predsjednik predloži pa čak i da zajedno sa Senatom optuži i smijeni nosioce izvršne vlasti uključujući i samog predsjednika. Slično tome, Američki Kongres može ograničiti apelacionu presudu Vrhovnog suda, i uskratiti potvrdnu imenovanja sudija čime vrši kontrolnu funkciju i prema nosiocima sudske vlasti radi postizanja unutrašnje ravnoteže snaga. Nasuprot predsjedničkim sistemima gdje su očito tri elementa vlasti teži osigurati ravnoteža unutar političkog sistema, a putem kontrolnih mehanizama spriječavati dominaciju i zloupotrebe vlasti.

Njemački Bundestag je preuzeo praksu britanskog parlamenta uvođenjem „časa za poslanička pitanja“, kada svaki od poslanika može u pisanoj formi postaviti pitanja članovima vlade, koji u predviđenom vremenu moraju odgovoriti na njih. Jedna od kontrolnih funkcija parlamenta se može vršiti i kroz sisteme parlamentarnih odbora i komisija, gdje se vode rasprave i sučeljavanja sa predstavnicima izvršne vlasti, oko pitanja ili politike koju vlada predlaže radi rješavanje problema<sup>10</sup>.

Švajcarska je jedna od najdecentralizovanijih država na svijetu u kojoj kantoni i opštine kontrolišu 2/3 javnog budžeta i resurse, a saodlučivanje o javnim politikama je zanimljiva praksa na saveznom nivou, čime je odgovornost za ukupno stanje podijeljena između savezne vlade, 26 kantona i 3000 opština<sup>11</sup>. Takav ishod je proizvod konsensualne demokratije, koja je prihvaćena kao model u ovoj složenoj državnoj zajednici. Na saveznom nivou postoji dvodomo parlamentarno tijelo, koje se naziva Saveznom skupštinom i ima primarno pravo da odluči koje nadležnosti zadržava, a koje predaje na kantonalni nivo. Prema Ustavu, savezno pravo je iznad kantonalnog. Nadležnosti se međutim preklapaju, kako na saveznom, tako i na nižem kantonalnom i opštinskom nivou, a postoje i podjele između opštinskog i kantonalnog nivoa<sup>12</sup>. Za prenos određenih nadležnosti na savezni nivo, potrebno je dobiti dvostruku većinu. To znači da je potrebno dobiti demokratsku većinu (od strane naroda, po principu jedan građanin jedan glas), ali i federalnu većinu, koju je potrebno dobiti od kantona, pri čemu svaki kanton, bez obzira na veličinu i sastav, ima

---

<sup>10</sup> Almond, Gabrijel A. (2009). Komparativna politika danas- svjetski pregled. Podgorica: CEDEM - Centar za demokratiju i ljudska prava, Univerzitet Crne Gore, Fakultet političkih nauka, s. 294

<sup>11</sup> Linder, Wolf i Vatter, Adrian (2001). Institutions and outcomes of Swiss federalism: The role of the cantons in Swiss politics West European Politics Vol. 2 4Issue s. 96

<sup>12</sup> Moeckli, Silvano (2010). Politički sistem Švajcarske. Sarajevo i Zagreb: University Press-Magistrat i Politička kultura; New Haven/ London: Yale University Press, s. 56

jednako pravo glasa u Vijeću kantona. Moguće je da manji kantoni stave veto na prijedlog zakona ili odluku i mogu nadglasati veće kantone. Na ovaj način, pravilo dvostruke većine čini snažan mehanizam veta, pri čemu može doći do kolizije između demokratske većine i federalne, odnosno, kantonalne većine<sup>13</sup>.

U Švajcarskoj, 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. Domovi generalno zasjedaju odvojeno, a u zakonodavnim procedurama, usvajaju prijedloge zakona, koji prolaze kroz postupak ujednačavanja. Time je obezbjeđena zakonodavna funkcija za donošenje saveznih zakona i propisa, izbor i potvrđivanje funkcionera savezne vlade i sudstva, odobrenja budžeta, ratifikacije međunarodnih ugovora te kontrolne funkcije. Savezna skupština može davati naloge Saveznom vijeću, odnosno saveznoj vladi i time vršiti i izvršnu funkciju<sup>14</sup>. Kod pripreme i izrade zakonskih prijedloga, savezna vlada i parlament obično saraduju, dok pravosuđe primjenjuje i tumači zakone i pravnu praksu. Birači imaju pravo inicirati ustavne prijedloge, kao i oboriti zakone koje je donio parlament<sup>15</sup>.

U švajcarskom 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 specijalno izolovanoj politici zastupanja interesa kantona u odnosu na saveznu vladu, odnosno težnji ka političkoj stabilnosti i konsenzusu politike<sup>16</sup>. Pored prethodno pomenutih instrumenta direktne demokratije u švajcarskom modelu se primjenjuju: Konkordatski referendum: međunarodni i međukantonalni ugovori podliježu obaveznom ili slobodnom referendumu, Konstruktivni referendum je vrsta referenduma na kojem se nudi alternativa po pojedinačnim (spornim) zakonskim odredbama kako se ne bi odbio cijeli prijedlog.

## DOPRINOS PARLAMENTA DEMOKRATIZACIJI DRUŠTVA

Posmatrajući različite primjere organizacije i rada predstavničkih tijela u svijetu, bez obzira na karakter političkog sistema, nameće se pitanje, da li se funkcionisanje ovih tijela i pored kontrolnih mehanizama svelo na formalno legitimisanje interesa političkih elita, odnosno interesnih grupa s jakim ekonomskim uticajem, gdje je odsustvo volje ili mehanizama za političkom participacijom građana, postaje poligon za vladavinu manjine. U novim demokratijama, čije institucije nisu dovoljno sazrele da omoguće slobodno izražavanje demokratske volje građana, narušen je princip ravnoteže društvenog ugovora i teže je osigurati poštivanje osnovnih građanskih sloboda i prava, nego u tradicionalnim demokratskim

---

<sup>13</sup> Linder/ Vatter , s. 99

<sup>14</sup> Moeckli, s. 66–68

<sup>15</sup> Moeckli, s. 53

<sup>16</sup> Linder/ Vatter, s. 100–102

društvima. Transformacija parlamenta u istinsko predstavničko tijelo, koje podstiče demokratske procese i osigurava adekvatnu zastupljenost građana u formiranju javnih politika i dalje će biti kontinuirani proces, radi uspostave pravednijih i odgovornijih političkih sistema u cijelom svijetu.

Parlament u demokratskim državama ima tri funkcije: formiranje i kontrolu vlade, zakonodavstvo i predstavljanje birača. Već samo formiranje vlade, predstavlja značajan čin, koji mora uvažiti ishod izbora i stvoriti parlamentarnu većinu, a ako treba i kao koaliciju većeg broja političkih partija, koja je u stanju da formira vladu. Da bi ta većina funkcionisala, vladajuće političke partije moraju se dogovoriti kako da realizuju ciljeve. Na drugoj strani, opozicija se najčešće trudi, da promijeni odnose moći u svoju korist, stvaranjem novih saveza. Na taj način dolazi do preplitanja između članova kako vlade i poslanika, tako i između parlamentarnih poslaničkih grupa. Ovaj proces zahtjeva permanentno informisanje poslanika i anticipaciju njihovog mišljenja.

U okviru političkog procesa, zakonodavni postupci parlamenta spadaju u fazu razvoja programa. Tokom njenog trajanja prolazi se kroz različite nivoe parlamentarne komunikacije. Tu je, najprije, radni nivo komuniciranja koji se odvija unutar parlamentarne stručne javnosti (u okviru radnih grupa, odbora i parlamentarnih tijela) i koji se zasniva na objektivnosti i kolegijalnosti. Njemu je blisko komuniciranje na nivou implementacije, pomoću koje je nužno da pozicija obezbedi većinu i ka spolja i ka unutra. Parlamenti se u reprezentativnoj funkciji, nalazi pred izazovom da se bore, s jedne strane protiv konfliktne slike o političkoj instituciji koja nije u stanju da postigne konsenzus, ili s druge, za stručno komuniciranje sa javnošću o temama, prijedlozima i idejama za poboljšanje zakonskog ambijenta i njihovoj reprezentativnosti.

U demokratskim političkim sistemima, vlade predstavljaju izvršnu vlast. Time su one odgovorne za sprovođenje političkog, ciljnog kreiranja i sprovođenja zakona. Pošto vlada, za razliku od političke partije, mora voditi računa o cjelokupnom stanovništvu, ona je centar pregovaračke mreže. Zbog toga upravljanje državom u društvima sa pluralizmom vrednosti, koja nisu hijerarhijska je veoma kompleksan zadatak sa očekivanim, visokim stepenom komunikativnosti. Odluke se moraju pažljivo pripremiti, objasniti građanima i donositi, inače, veoma brzo dolazi do gubitka povjerenja u izabrane (delegirane), dolazi do nezadovoljstva i stvaranja klime za razne kontrolisane ili nekontrolisane, masovne reakcije.

U cilju integrativnog djelovanja parlamenat i vlada, kao organi zakonodavne, izvršne i kontrolne vlasti, koriste mnoštvo komunikacijskih formi, kako medijskih, tako i onih koje to nisu. To su: saopštenja i parlamenata i vlada, od nivoa države, preko entitetskih parlamenata, kantona, opštinskih skupština i mjesnih zajednica, nevladinog sektora, pa i zainteresovanih grupa, a putem brifinga, okruglih stolova, međunarodnih konferencija, razgovora sa biračima ili predstavnicima javnosti, intervjuua, nastupa na elektronskim medijima ili putem intervjuua u štampanim medijima i na mnogo drugih načina. Uprkos mnoštvu mogućnosti, vlada je čvrsto vezana za parlament jer zavisi od saglasnosti poslanika (posebno iz partija

koje su u vladi). Iz takvih razloga, komunikaciju vlade nije moguće kreirati slobodno, već je ona uvijek ograničena potrebom za legitimnošću pred parlamentom i biračima.

Politika nije proces koji danas hijerarhijski usmjeravaju samo vlada ili političari. S obzirom na kompleksnost Bosne i Hercegovine, ona nije u stanju da samo donosi odluke. Ni politička tijela koja donose odluke, ni pojedini nosioci mandata ili saradnici u ministarstvima, nisu u stanju da samostalno prate brzi naučno-tehnološki razvoj, a posebno interese raznih interesnih grupa. Stoga, politika razvoja Bosne i Hercegovine, zavisi od eksternih konsultacija s privredom, naukom i ostalim društvenim sferama, gdje neprofitne organizacije, udruženja i ostali akteri teže pojedinačnim interesima i značajno su, uključeni u politički proces. I jedno i drugo manifestuje se kroz mnoštvo formi rada, tamo gde se dodiruju politika, privreda, interesne grupe, njihova prava i mediji.

Značajan uticaj ima lobiranje, kroz direktan, interesno orijentisan i komunikacijski uticaj na proces donošenja odluka, od strane aktera, koji ne učestvuju u njihovom donošenju. Lobiranje, pritom, predstavlja legitiman i za demokratski sistem funkcionalno nužan instrument, koji kao javni oblik pluralističke borbe za bolje argumente, treba da društvu obezbjedi bolji i ekonomski sigurniji razvoj. Nedostatak komunikacije sa biračima i vema razvijen osjećaj inferiornosti političkih i parlamentarnih predstavnika prema građanima, takođe je veoma pogodno tlo za izlive nezadovoljstva, putem neuobičajenih i nedemokratskih sredstava i metoda.

## **BOSNA I HERCEGOVINA PROSTOR VISOKE FRAGMENTACIJE I POLARIZOVANOG POLITIČKOG SISTEMA**

Političke partije u Bosni i Hercegovini su programski slične jedna drugoj, a poziciono se ne udaljavaju daleko od centra (budžeta). Politički lideri tvrde da su njihove partije "centar", pa malo lijevo, onda malo desno, pa umjereni centar itd. Međutim, evidentno je da su političke partije u BiH opterećene recidivom ranijeg jednopartijskog sistema i nemaju adekvatnu ideologiju koju bi mase podržale, jer se boje priznati da su došle velike promjene. U analizi stanja političkih partija i parlamentarizma u BiH treba ukazati na taktike, ideologije i njihove strategije. Fazu tranzicije Bosne i Hercegovine karakterišu anksioznost, sukobi i nesigurnost što traži neprekidnu komunikaciju političkih partija i njenih lidera, ne samo kroz Parlament već i direktno, kako bi se rješavali problemi u funkcionisanju određenog društva. Ta podrazumijeva definisanje državnog, nacionalnog, obrazovnog, ekonomskog programa i pridruživanj ekonomskim i političkim promjenama u razvijenom okruženju.

Programi političkih partija u BiH pokazuju programske orijentacije, ali je potrebno zagrebat i ispod površine, ispod obećanja i uočiti stvarno stanje. Treba reći da iskrenog, stvarnog i otvorenog kontakta političkih partija, koje nude određene političke programe nema, ukoliko se zakoni koji se donose, ne donose na platformi javnih interesa, ne samo birača, već

i građana u cjelini. Prema tome, nema kvalitetnih javnih politika, koje će se pretvarati u zakone, programe i time stvarati ambijent za ostvarivanje potreba i očekivanja građana BiH ukoliko se na tim programima ne istraje u konkretnoj političkoj aktivnosti.

Nakon izbora, kada se formirana vlast počne neadekvatno ponašati, birači i građani postaju djelom razočarani i osjećaju se izigrani. Oni shvataju da su ih novi ili stari na vlasti, po ko zna koji put iznevjerili. Gubeći povjerenje u političke partije, građani se moraju zapitati da li su i oni krivi što su vjerovali u srceparajuće programe, obojene najčešće nacionalističkom retorikom, bez preispitivanja realnosti njihovih programa. Razočarenje glasača i nezvjesnost pritišće svakog građanina BiH i dovodi do ogromnog nepovjerenja.

Zbog toga je veoma važno da političke partije što prije shvate značaj i potrebu organizovanja kontinuiranih političkih debata i diskusija sa članstvom i građanima, što će biti od velike važnosti za razvoj demokratskog građanstva. Samo na taj način, političke partije će graditi povjerenje građana, koji će, kada shvate da su poštovani, početi da vjeruju, da njihov glas ima uticaja na vladu i ponašanje političke elite. Građani će tada dakle, početi vjerovati da glasanjem biraju svoje istinske predstavnike, koji oblikuju njihove javno iskazane potrebe i opredjeljuju se za ostvarivanje tih javnih potreba, kroz oblikovanje određenih javnih politika i donošenje adekvatnih zakona.

Političke partije se u bliskoj budućnosti mogu organizovati kao interesne grupacije, kojima će osvajanje vlasti biti garancija očuvanja grupisane i imovine sa kojom su se udružili u interesnu partiju. Finansiranje predizbornih kampanja, izbornih aktivnosti, života i aktivnosti partije uopšte, obezbjeđivaće se isključivo iz sredstava same političke partije. Možda to danas izgleda kao san, jer su se nove, nacionalne i recidivom prošlog, jednopartijskog sistema opterećene partije, opredjelile za „centar“ političkog djelovanja, što znači da su se, zbog nedostatka i svijesti i hrabrosti da povedu građane u neminovne promjene, opredjelile, da do punoljetstva, budu uz „roditelja“, tj. budžet. Ali, ako političke partije u Bosni i Hercegovini, žele da budu moderne i da grade povjerenje građana i birača u svoja stremljenja i programe, moraju se u finansiranju svog rada, odmaći od budžeta i javnih sredstava i primjerom domaćinske prakse, pokazati građanima da vrade u ime i za račun tih istih građana.

Opšti imidž i funkcije parlamenata u Bosni i Hercegovini u modernoj fazi razvoja, koja je počela proširenjem biračkog prava i konstituisanjem višepartijskog sistema, prikazivane su u naučnim i stručnim radovima i analizama u boljem svjetlu od njihovog stvarnog stanja. To je razumljivo s obzirom da je konstitucionalna i konsolidaciona faza parlamenta i parlamentarizma kratkog vijeka. Mnogi istraživači parlamentarnog života, dovode u pitanje sposobnost i efektivnost parlamentarnih domova u BiH a i u svijetu, da obavljaju pomenute funkcije.

U federalnim sistemima uobičajeno je postojanje dvodomnog predstavničkog tijela koje osigurava zastupanje nacionalnih interesa, odnosno interese svih građana u jednom domu, a u drugom domu zastupaju se

intersi nižih federalnih jedinica. Generalno govoreći, parlamenti gube na moći i efektivnosti nekoliko zadnjih decenija. Neki autori se ne libe da kažu da parlamenti nikad nisu imali moć, ugled i funkcije koje im se pripisuju. Bez obzira na takva gledanja ni status ni funkcije koje su parlamenti imali u nekim periodima istorije u nekim zemljama nisu bili bez značaja i svoje političke težine.

Za eroziju odnosno slabosti parlamenta i parlamentarizma dosta je razloga:

**Prvo**, jačanje egzekutive kao stvaraoca zakona i inicijatora politike u praksi, što znači da je na djelu duže vrijeme neka vrsta prezidencijalizacije premijerske vlasti u parlamentarnim sistemima.

**Drugo**, porast uticaja jakih partija smanjuje uticaj parlamenta. Tu je evidentna partijska disciplina, partijski manifesti i platforme, koji obavezuju članove partije, a naročito one koji namjeravaju da osvoje značajnije političke funkcije i da slijede stavove organa. Partijska moć i ambicije unutar samog parlamenta teže nadvisiti nezavisnost i uticaj individualnih članova parlamenta i jake partije teže dominaciji unutar određenog parlamenta.

**Treće** faktor koji slabi ulogu parlamenata je, povećani značaj mas-medija u političkom životu, posebno u BiH. Poslanici radije nastupaju na televiziji nego u parlamentarnim debatama jer se dobro osjećaju kada televizije prenose njihove stavove.

Mnogo je nelogičnosti danas u svijetu, po pitanju legitimnosti izbora vlasti. Tako su vlade Italije, Grčke, Ukrajine itd. u posljednje dvije godine, promijenile i konstituisale mimo izbora, pod snažnim pritiskom bankarskih lobija iz svijeta. Realno se postavlja pitanje: može li ovakav sistemski i funkcionalno složen po različitim osnovama bosansko hercegovački parlament, imati veći uticaj i rejting, ne samo u očima publike ili birača, nego i među samim parlamentarcima i faktičkoj strukturi moći, date političke elite? Podaci govore da su parlamenti funkcionalno degradirani a time i , što dovodi do slabljenja morala i motiva za kreaciju, predstavljenu interesima birača. Ipak, bez Parlamenta i parlamentarizma, političke partije, izborni sistem, odnosno politički sistem u Bosni i Hercegovini, ne bi bili funkcionalni.

Praksa pokazuje da je procedura donošenja zakona u oba doma Parlamenta Bosne i Hercegovine, komplikovana i da dugo traje, a proces parlamentarnog odlučivanja je suviše spor, po nekima zastario a poslanici su najčešće pod snažnim pritiscima partije kojoj pripadaju, a ne birača, koji su prenijeli svoj zahtjev i omogućili mu adekvatno predstavljanje u zakonodavnoj vlasti. Pored toga, svjedoci smo da su mnogi lideri političkih partija u BiH, pod presijom stranih ambasada, pa su u protivrječnoj situaciji za konstruktivnu artikulaciju javnih potreba građana.

Tokom priprema javnih politika i aktivnosti poslanika na priprema za izglasavanje zakona, evidentni su različiti pritisci. Poslanik je izložen zahtjevima svojih birača ili biračkog tijela i pod snažnim uticajem partije koja ga je predložila za poslanika, zbog čega se od njega traži da bude lojalan svojoj partiji i poštuje njene odluke i naloge. Uz to, poslanik

mora voditi računa o okruženju, a posebno javnom mnjenju koje često ne shvata njegovu partiju, ali ni njegovo lično mišljenje.

Ograničenja koja nameće parlament vladi, dolaze iz pravila i normi, koja nije lako mijenjati, a koja dozvoljavaju opoziciji da blokira ili osujeti planove ili namjere vlade. Uz to, aktivnost određene partije ili koalicije snaga, mogu biti prepreka nekim namjerama izvršnih organa.

Tolerancija je spremnost na kompromis različitih političkih subjekata u jednoj državi. Ne može se očekivati od države da bude tolerantna, jer ona legitimno i legalno raspolaže silom i upotrebljava silu, ali zato ona mora biti garant tolerancije i sloboda. Aktuelni političari, političke partije i izabrani predstavnici u parlamentu, istoriju treba da ostave istraživačima, istoričarima i naučnicima, a da razvijaju optimizam, ekonomiju, toleranciju, poštovanje pozitivnih vrijednosti, znanja, inicijativa i kreacije. Dijalog je metod usaglašavanja političkih rješenja a njega nema gdje je mjerilo istine „moć“, gdje se političke odluke donose u uskim krugovima političkih elita, odnosno gdje se građani pretvaraju bezličnu masu i gdje nema poštovanja osnovnih vrijednosti društva: porodice i čovjeka. Govor razboritosti, poštovanje i afirmacija univerzalnih vrijednosti i dobrih primjera, poštovanje i uvažavanje prijedloga građana i birača, može posrnulo bosansko hercegovačko društvo pokrenuti naprijed, otkloniti sumnje, uspraviti slabe, odnosno poniziti drske, poduprijeti pravdu i buditi nadu u život dostojan čovjeka.

Pad životnog standarda svih građana, velika nezaposlenost, neizvjesna budućnost, suzdržanost i podozrenje prema novim kulturama, siromaštvo u punom smislu te riječi i marginalizacija čovjeka i porodice, te snažne političke konfrontacije političkih subjekata, iskorišteni su za nedavni tzv. socijalni bunt u BiH odnosno u Federaciji Bosne i Hercegovine. Međutim, kao i svaka pobuna, bez nacionalnog i državnog cilja, bez ekonomske podloge i uporišta u kulturnom i nacionalnom, ona je predstavljala populističku “revoluciju”, koja je završila kako i počela - neslavno.

Palenje tačno i precizno označenih objekata u kantonima Federacije BiH ukazuje ne samo na socijalne, već i na političke motive planera. Strani režiseri-činovnici, organizovali su scenarije za složene političke trenutke (prema njihovim konceptima), a pomagali pomagali su im i neki lokalni funkcioneri, pa i lideri političkih partija, koji su pomislili da bi adekvatnom podrškom socijalnom buntu, mogli politički profitirati. Nadležne institucije na nivou države, Federacije BiH pa i kantona, nisu adekvatno reagovala, iako se napad na Predsjedništvo BiH, paljenje državnog i arhiva kantona, paljenje državne zastave, i napadi na organe reda, moraju nazvati pokušajem državnog udara, što je apostrofirano i od strane Tužilaštva Bosne i Hercegovine.

Političke partije u Bosni i Hercegovini, godinama snagu, programe i praktično djelovanje, crpe iz neizgrađenog političkog prostora, međunacionalne i međukulturne netrpeljivosti, različitih političkih programa o organizaciji Bosne i Hercegovine kao države, pa je logično da su se, zajedno sa zbunjenim državnim i drugim institucijama, smušeno i nedržavnički ponašale tokom trajanja tzv. “bošnjačkog proljeća”.

Ta govori o duboko podijeljenoj BiH gdje su evidentni nepovjerenje, nepoštovanje, ali i različiti putevi za realizaciju političkih ciljeva, uglavnom nacionalnih političkih partija.

## KRIZA PARLAMENTARIZMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Kada se govori o parlamentarizmu u Bosni i Hercegovini, onda se može reći da je on složen, a ostvaruje se na raznim nivoima: na nivou države, entiteta, kantona i opština u kojima postoje elementi sistema vlasti. Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini u smislu postojanja parlamentarnog sistema, temelji se na nekoliko osnovnih principa: 1) parlament, kao organ zakonodavne vlasti, izabran je neposredno od strane naroda, što znači da je politički, nacionalno, ideološki i socijalno heterogen; 2) ustavom je proklamovano načelo podjele vlasti, koja u praksi treba da znači odsustvo trajne prevage zakonodavne ili izvršne vlasti; 3) postoje sredstva uzajamnog uticaja zakonodavne i izvršne vlasti, koja treba da obezbijedi ravnotežu između njih i obrnuto; 4) legislativa i egzekutiva su odvojene funkcije, ali njihova podjela nije kruta jer postoji saradnja elemenata vlasti.

Kriza parlamentarizma postoji ukoliko ovi principi nisu adekvatno pravno uređeni ili se ne ostvaruju u stvarnom političkom životu<sup>17</sup>. Elementi krize mogu se posmatrati kroz: 1) odsustvo predstavljanja svih društvenih ili relevantnih političkih grupa; 2) prevaga izvršne vlasti nad zakonodavnom; 3) odsustvo uticaja jednog segmenta nivoa vlasti na drugu uprkos mogućnostima političkog uticaja; 4) funkcionisanje zakonodavne i izvršne vlasti na principu partokratije; 5) mogućnosti uticaja vaninstitucionalnih elemenata na proces odlučivanja odnosno značajne uloge od članova zakonodavnog tijela i birača kao formalnih nosilaca suverene vlasti; 6) svođenja zakonodavne funkcije parlamenta na formalnost posebno u uslovima kada se Visoki predstavnik izdiže iznad parlamenta; 7) i stalno smanjivanje transparentnosti rada izvršne i zakonodavne vlasti.

Proizlazi da se kriza parlamentarizma ogleda u nemogućnosti političkih činilaca da trajno obezbijede svoj interes. Odnos političkih snaga ili društveno-politička situacija može onemogućiti ili otežati ostvarivanje principa parlamentarizma. Ako se u dužem vremenskom periodu ne može ostvariti većina principa parlamentarizma da bi se moglo govoriti o njegovoj krizi. Ukoliko je parlament u BiH predstavnička i zakonodavna institucija, posredstvom koje narod vrši suverenu vlast, on treba odražavati mišljenja i interese koji postoje u narodima i interesnim grupama. One su u parlamentu predstavljene ukoliko politički subjekti, koji artikuliraju njihove interese, dobije izborni legitimitet. Obzirom na proporcionalnost izbornog sistema u BiH, može se reći da su u Parlamentarnoj skupštini predstavljene relevantne političke partije koje pređu izborni prag od 3 %, po izbornim jedinicama. To omogućava i malim političkim partijama da budu predstavljene u parlamentima. Ovim se stvara prostor različitim društvenim interesima pa je parlament ogledalo različitosti bh društva.

---

<sup>17</sup> Jovičić, Miodrag (2006). Savremeni politički sistemi u: Izabrani spisi Miodraga Jovičića, knjiga 5. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik, s. 657–665

Parlament BiH složen i u Predstavničkom domu nalazi se više od deset političkih partija i koalicija. Nakon izbora 2010. godine, u Predstavničkom domu bili su predstavnici 11 političkih partija i jedne koalicije<sup>18</sup>. Taj broj se stalno povećavao od izbora 1996. godine kada su bile predstavljene četiri partije i dvije koalicije, 1998. godine sedam partija i tri koalicije, 2000. godine 12 partija i jedna dvočlana koalicija, 2002. godine 13 partija i jedna dvočlana koalicija, a 2006. godine deset partija i dvije koalicije, s ukupno sedam partija<sup>19</sup>. Velika partijska fragmentiranost parlamenta ne znači da su u njemu predstavljene sve relevantne društvene grupe bh društva. Parlamentarne političke partije predstavljaju različite društvene grupe, što u ideološko-političkom smislu znači da trebaju biti predstavljene političke partije s različitim viđenjem ekonomsko-socijalnog uređenja.

Postojanje vrlo heterogenog sastava koji čini parlamentarnu većinu stvara neizvjesnost zakonske inicijative poslanika s kojom nisu saglasne članice koalicije, odnosno kada poslanik nema podršku članica koalicije. Može se dogoditi da poslanici parlamentarne većine predlažu zakone za koje ne dobiju podršku pri glasanju u Predstavničkom domu. Takvo stanje nije rezultat demokratskog odnosa na relaciji politička partije – poslanik, koji ima slobodu djelovanja i protiv volje svoje partije, nego je rezultat odsustva saglasnosti koalicije o opravdanosti donošenja određenog zakona.

Slično se može reći za neuspjeh zakonskih inicijativa Savjeta ministara koje nisu dobile podršku u Parlamentarnoj skupštini. Podaci govore da je manje od jedne trećine prijedloga odbijeno, što je za dva do tri puta više nego u zapadnim demokratijama. Treba reći da nije riječ o samostalnosti skupštine prema vladi, već neusklađenosti koalicije i razlikama unutar nje. Obzirom na način odlučivanja Savjeta ministara, on je drugačiji od odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini, a broj resora koji pripada partijama ne odgovara procentu poslaničkih mandata. Može se desiti da neke od vladajućih partija koje nemaju dovoljan uticaj u Savjetu ministara, spriječe izglasavanje zakonskih prijedloga u Parlamentarnoj skupštini. Ostali predlagači imaju ili su imali malu ulogu u zakonodavnom postupku, što pokazuje da je Predsjedništvo BiH u periodu 1997. i 2010. godine predložilo samo 33 zakona i to se u najvećem broju slučajeva odnosi na prijedloge budžeta, što je njegova ustavna obaveza<sup>20</sup>.

Osnovna nadležnost Parlamentarne skupštine je zakonodavna tj. potvrđivanje prijedloga koji potiču od izvršne vlasti ili pak odbacivanje zakonskih prijedloga, bez obzira na to od koga potiču, odnosno koji nemaju podršku heterogene parlamentarne većine. Da bi se govorilo o efikasnom radu Parlamentarne skupštine u vršenju zakonodavne vlasti, potrebno

---

<sup>18</sup> Internet prezentacija Parlamentarne skupštine BiH, 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).

<sup>19</sup> Tafro - Sefić, Lejla (2010). Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (monografija). Sarajevo: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, s. 100–124

<sup>20</sup> Vidjeti: Goran Marković, Kriza parlamentarizma u BiH, zbornik Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini, Sarajevski otvoreni centar i Fridrih Ebert Stiftung, Sarajevo, 2012, s. 327-333

je ispuniti više uslova u prvom redu aktivnije korišćenje prava zakonodavne inicijative od strane poslanika i delegata i povećanje procenta prihvaćenih zakonskih prijedloga predloženih od strane poslanika a time i brže rješavanje zakonskih prijedloga izvršne vlasti, i to ne samo zato što su njihove političke stranke protiv tih prijedloga.

Parlamentarna skupština usvaja relativno malo zakona. U mandatom periodu 2006–2010. godina, usvojila je 170 zakona, iako je vlastitim planovima predviđela usvajanje 508 zakona što je znatno manja efikasnost od parlamenata susjednih država. Broj zakona usvojenih u Parlamentarnoj skupštini povećavao se iz saziva u saziv na što je uticala stabilizacija političkih prilika. Poređenje broja usvojenih zakona u Parlamentarnoj skupštini i zakona usvojenih u parlamentima susjednih država nije adekvatno jer su nadležnosti Bosne i Hercegovine uže od nadležnosti parlamenata susjednih država. Pored toga, parlamentarna većina u Parlamentarnoj skupštini je dosta nestabilna jer su u njoj uvijek predstavljene tri nacionalne političke elite, koje imaju različite ciljeve, zbog čega je teško postići saglasnost o zakonodavnom programu.

Važan element je budžetska funkcija jer Parlamentarna skupština kao zakonodavna institucija usvaja zakon o budžetu. Prema tome, parlament usvoja državni budžet u određenom roku, kako bi se obezbijedilo finansiranje institucija države i međunarodnih obaveza. Poslovníkom Predstavničkog doma predviđeno je da se budžet usvaja u osnovnom zakonodavnom postupku, ali sa skraćenim rokovima, kako bi prijedlog budžeta bio prosljeđen Domu naroda najkasnije do 15. novembra tekuće godine (čl. 12.8). Poslovníkom Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, predviđeno je da Kolegij Doma preduzima potrebne mjere da se budžet usvoji do 15. decembra tekuće godine<sup>21</sup>.

Parlamentarna skupština stoga planira da u mandatnom periodu obavi zakonodavni rad, ali ga ne postiže 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 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 zakona nije prihvaćeno zbog odsustva saglasnosti dovoljnog broja poslanika iz jednog od entiteta<sup>22</sup>. 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.

---

<sup>21</sup> 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... broj 4).

<sup>22</sup> Trnka, Kasim (2009). Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Sarajevo, Fondacija Konrad Adenauer, s. 89

Parlamentarnoj skupštini pripada pravo da vrši političku kontrolu Savjeta ministara, što je element parlamentarizma u sistemu vlasti. Ona se vrši posredstvom instituta poslaničkih pitanja i interpelacije, te izglasavanjem nepovjerenja Savjetu ministara. Ove kontrole nailazi na veliki problem, koji proističe iz činjenice da je parlamentarna opozicija malobrojna. Na primjer, u posljednjem 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%. Nakon prvih poslijeratnih izbora 1996. godine u Predstavnički dom su izabrana samo četiri opoziciona poslanika.

Instrumenti kontrole vlade, po intenzitetu upotrebe razlikujemo poslaničko pitanje i interpelaciju. Poslovnici skupštinskih domova predviđaju oba instrumenta, ali njihovo normiranje nije adekvatno jer je uobičajeno da se interpelaciju podnosi određen broj poslanika. Poslovnik Predstavničkog doma, ne sadrži rješenje o podnošenju interpelacije nije precizirano ko podnosi interpelaciju. Poslovnik bi trebao predvideti kako interpelacija može uticati na ishod glasanje o povjerenju vladi. To znači da je razlika između poslaničkog pitanja i interpelacije dosta uska<sup>23</sup>. Praksa savremenim parlamentarnih sistema pokazuje da je, ukoliko skupštinski dom ne može postaviti pitanje povjerenja Savjetu ministara nakon rasprave o interpelaciji, njegova kontrolna funkcija je slaba.

Poslaničko pitanje može postaviti bilo koji poslanik konkretnim povodom, precizno tražeći ko treba da odgovori. Poslovnik ne predviđa sankciju u slučaju da Savjet ministara ne odgovori na poslaničko pitanje. Čak i kada bi je predvidio, ona se ne bi primjenjivala, pošto Savjet ministara potiče iz parlamentarne većine i nije vlasična vlada koja se bira. Ovo utiče na izbjegavanje davanja odgovora na poslanička pitanja<sup>24</sup>. Slijedi da su poslanička pitanja u Predstavničkom domu predstavljala sredstvo saradnje sa Savjetom ministara, a manje sredstvo kontrole, koja ima za cilj da ukaže na propuste u njegovom radu.

Institut političke kontrole Savjeta ministara je izglasavanje nepovjerenja. Ustav Bosne i Hercegovine predviđa da Parlamentarna skupština može izglasati nepovjerenje Savjetu ministara ali se ovo pitanje neprecizno definiše. Ovdje je primjetna razliku između postupaka imenovanja i izglasavanja nepovjerenja. Dok u postupku imenovanja učestvuje samo Predstavnički dom, u izglasavanju nepovjerenja ravnopravno učestvuju oba doma Parlamenta BiH. Ako u njegovom izboru učestvuje samo jedan dom, vjerovatnije je da će biti manje teškoća prilikom njegovog izbora i obrnuto, ako u izglasavanju nepovjerenja učestvuju oba doma, odluka će biti teže donijeta, pa će Savjet ministara biti stabilniji.

---

<sup>23</sup> Vidjeti: Goran Marković, *Kriza parlamentarizma u BiH*, zbornik *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*, Sarajevski otvoreni centar i Fridrih Ebert Stiftung, Sarajevo, 2012, s. 327-333

<sup>24</sup> U sazivu 2006–2010. od ukupno 1.321 postavljenog poslaničkog pitanja, odgovor je dat na 773 ili 58, 5% (Mandatno izvješće...11–12). Poslanici u Predstavničkom domu iz opozicionih partije su postavili 397 poslaničkih pitanja ili 37%.

Istraživanja pokazuju da poslanička pitanja češće postavljaju parlamentarci iz reda opozicije<sup>25</sup>. Predstavnički dom je razmatrao prijedlog da se izglasa nepovjerenje Savjetu ministara na sjednici 13. aprila 2006. godine a 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 da se Savjetu ministara izglasa nepovjerenje. Za prijedlog je glasalo 16 poslanika, protiv je bilo 18, a uzdržana su bila tri poslanika. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH razmatrao je prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Savjetu ministara decembra 2008. na prijedlog tri poslanika motivišući to kriminalom, korupcijom i siromaštvom, koje Savjet ministara nije ograničio. Za prijedlog je glasalo sedam poslanika, 23 su bila protiv, a jedan je bio uzdržan.

Glasajući za poslanike, birači nisu za sebe zadržali pravo da ih kontrolišu i opozivaju. To je teorija slobodnog mandata prihvaćena u Bosni i Hercegovini, jer ne postoji pravna veza između predstavnika i naroda. Uprkos zakonskom rješenju, poslanički mandat nije slobodan i faktički je imperativan. Umjesto da poslanici zavise od svojih birača, oni faktički zavise od svojih političkih partije koje ih predlažu. Ta zavisnost je u tome što poslanici vrlo rijetko glasaju suprotno odluci svog poslaničkog kluba i što se vrlo rijetko događa da poslanik napusti svoju političku partiju ili bude isključen iz nje. Ukoliko bi se to desilo, poslanik bi svoj mandat zadržao, jer mu to garantuje Izborni zakon. Poslanik to ne čini jer je svjestan da bez podrške partije ne može biti reizabran, što je njegov cilj.

Prema tome, u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine riječki su nezavisni poslanici jer u sastavu ima naznatan broj poslanika, koji su izabrani kao nezavisni. Praksa pokazuje da se parlamentarci regrutuju iz redova političkih partija, pa se može postaviti pitanje da li se ovdje radi o krizi parlamentarizma ili je na sceni neki model modernog parlamentarizma. Kako su političke partije organizovane i funkcionišu na hijerarhijskom principu, njihovi parlamentarci neće glasati onako kako od njih očekuju birači ili kako misle da je najbolje, već onako kako odluči partijski vrh. Time parlament sve više podsjeća na transmisiju volja političkih partija, a manje predstavlja samostalan glasa za kreiranu politiku.

Da je partiokratija postala obilježje parlamentarnog života u Bosni i Hercegovini, svjedoči i činjenica da poslanici uvijek glasaju u skladu sa stavovima svojih poslaničkih klubova, odnosno određenih partijskih oligarhija. Slobodno i samostalno izjašnjavanje poslanika je nepoznato, osim u slučajevima kad poslanik svjesno rizikuje isključenje iz političke partije, zbog neslaganja o važnom pitanju. Takva situacija se dogodila 2006. godine, kada su poslanici glasali o tzv. aprilskom paketu amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine kada je nekoliko poslanika glasala suprotno stavu partija, pa su bili isključeni iz njih.

Sistem otvorenih (poluotvorenih) lista, na izborima nije dao željene rezultate. Iako je uveden radi povećanja uticaja birača na to koji kandidati će biti izabrani u predstavnička tijela, moć partija nije umanjena

---

<sup>25</sup> Petrov, s. 150

u procesu selekcije predstavnika, nego se javila u drugom obliku. Naime, partije ne određuju koji kandidati sa izborne liste će dobiti poslaničke mandate, ali odlučujuće utiču na taj proces. Partija dakle, 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. Birači po pravilu glasaju za istaknute partijske prvake, koje poznaju, zahvaljujući čestom poja-vljivanju u sredstvima javnog informisanja<sup>26</sup>.

Identifikujući se s političkom partijom, birači se identifikuju sa kandidatima. Manje poznati politički prvaci ili aktivisti, ne mogu očekivati dovoljno glasova za osvajanje mandata, jer se nisu mogli adekvatno predstaviti biračima i steći naklonost. Političke partije promovišu u izbornoj kampanji, istaknute pripadnike partijske oligarhije, zato što su oni već stekli moć u partiji, pa se mogu nametnuti kao vodeći kandidati ili zato što imaju zasluge za političku partiju koje u izborima žele naplatiti.

## ZAKLJUČAK

Ustav Bosne i Hercegovine i drugi zakonski akti, uređuju organizaciju i funkcionisanje parlamenta i njegov odnos s drugim političkim institucijama definišući elemente parlamentarnog sistema vlasti. On počiva na načelu podjele vlasti i ideji parlamenta kao organu zakonodavne vlasti, koji pored ostalog vrši i političku kontrolu vlade. Po Ustavu, Parlamentarna skupština je jedini nosilac zakonodavne vlasti, iako i drugi subjekti mogu učestvovati u zakonodavnom postupku na način predviđen Ustavom i poslovnicima skupštinskih domova. Međutim, uloga Parlamentarne skupštine u vršenju zakonodavne vlasti je često formalna i svodi se na prihvatanje zakonskih prijedloga Savjeta ministara bez prethodnih konsultacija sa širokim slojem interesnih grupacija i birača.

Samostalnosti Parlamentarne skupštine u vršenju zakonodavne funkcije u odnosu na parlamente zapadnih predstavničkih demokratija je prividan. To, nije posljedica ravnoteže zakonodavne i izvršne vlasti, već nestabilnosti koalicija, koje je bitno obilježje političkog sistema BiH. Parlamentarna opozicija je vrlo malobrojna i ne može značajnije 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 kao oblik kontrole vlasti skoro nepoznata.

Politički sistem BiH ima partitokratska obilježja, budući da političke patrije i njihove oligarhije dominantno utiču na izborni proces i selekciju parlamentaraca. Snažno je izražen raskorak između normativnog i

---

<sup>26</sup> 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?>

stvarnog, jer je osnovna ideja izbornog sistema da birači imaju veći uticaj na izbor parlamentaraca nije stvaran. Može se reći da su načela parlamentarizma, preuzeta iz ustava zapadnih predstavničkih demokratija, ali je zanemarena i na sceni je koncentracija vlasti u rukama partijskih struktura.

To je stvarno stanje političkog sistema Bosne i Hercegovine, pa se može reći da političke elite ne postižu usklađivanje ustavnih principa sa političkom praksom, što neminovno proizvodi parlamentarnu krizu, čije su posledice evidentne, posebno blokada osnovnih funkcija Parlamenta, a samim tim i očekivani razvoj modernog BH društva.

## PARLIAMENTARISM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AND SIGNS OF ITS CRISIS

Professor Zoran Kalinić, Ph.D.

**Abstract:** Most modern democratic systems imply the existence of representative bodies as an expression of the will of the people to protect common interests and rights of citizens and are used for compliance and discussion of political subjects about public policies in a particular community. A political system creates a state "the institution of institutions" as a specific centre of political organization, and includes relations (political relations) within its framework, action and power of political parties in the state that are primarily patronage-oriented but are not always parts of its institutional structure. Studies of electoral processes and parties and parliamentarism have been the most comprehensive part of political science and sociology in the world, which, sadly, has not been the case in Bosnia and Herzegovina.

**Key words:** *political system, political parties, parliamentarism, parliamentary crisis*

## LITERATURA

1. Almond, Gabrijel A. (2009). Komparativna politika danas- svjetski pregled. Podgorica: CEDEM- Centar za demokratiju i ljudska prava, Univerzitet Crne Gore, Fakultet političkih nauka
2. Beetham, David (2008). Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku- Vodič za dobru praksu. Beograd: program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) Srbija
3. Bieber Florian *Institucionaliziranje etničnosti (postignuća i neuspjesi nakon ratova u BiH, na Kosovu i u Makedoniji*, „Forum Bosna”, Sarajevo, 2004.
4. Bill, James A. i Hardgrave, Robert L. Jr. (1973). Comparative politics: The Quest for theory. Columbia: A Bell & Howell Company
5. Bowler, Shaun i Donovan, Todd i Van Heerde, Jennifer (2009). The United States of America: The Politics of Electoral Systems. Oxford: Oxford University Press
6. 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.
7. 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
8. [Http: /portal.uam.es/portal/page/portal/UAM](http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM)
9. Jovičić, Miodrag (2006). Savremeni politički sistemi u: Izabrani spisi Miodraga Jovičića, knjiga 5. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik
10. Kasapović Mirjana (2005). Bosna i Hercegovina: *Deset godina nakon Dejtona*, časopis „Gordogan“, Zagreb

11. Kecmanović Nenad (2007). *Nemoguća država*, Glas Srpske, Banja Luka
12. 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)
13. Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries*
14. Linder, Wolf i Vatter, Adrian (2001). *Institutions and outcomes of Swiss federalism: The role of the cantons in Swiss politics* West European Politics Vol. 2 4Issue 2 Dostupno na: A1. 9. 2010. Godine. Tuzla i Mostar: Centri civilnih inicijativa;
15. 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;
16. Moeckli, Silvano (2010). *Politički sistem Švajcarske*. Sarajevo i Zagreb: University Press-Magistrat i Politička kultura; New Haven/ London: Yale University Press;
17. Nešković Radomir, (2013). *Nezavršena država Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Fridrih Ebert Stiftung, Sarajevo
18. *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>;
19. Pavlović, Vukašin i Orlović, Slaviša ur. (2007). *Dileme i izazovi parlamentarizma*. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka;
20. Petrov, Vladan (2010). *Parlamentarno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu;
21. *Poslovnik Doma naroda, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 33/06, 41/06, 91/06;
22. *Poslovnik Predstavničkog doma, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 33/06, 41/06, 91/06, 91/07, 87/09;
23. Ranney, Austin (1996). *Governing, an Introduction to Political Science (7th Edition)*. New Jersey: Prentice-Hall;
24. Saalfeld, Thomas (2009). *Germany: Stability and Strategy in a MixedMember Proportional system* u: Gallagher, Michael i Mitchell, Paul ur. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press;
25. *Švicarski parlament. Institucionalni okvir.* Dostupno na: <http://www.parlament.ch/E/VISSEN/Pages/default.aspx>;
26. Tafro- Sefić, Lejla (2010). *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (monografija)*. Sarajevo: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine;
27. Trnka, Kasim (2009). *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer;
28. *Ujedinjeni narodi. Rezolucija* br. 60/., član 135. Dostupno na: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021752.pdf>
29. Vasović, Vučina (2008). *Savremene demokratije, tom I*. Beograd: Službeni glasnik
30. *Zbornik Parlamentaritam u Bosni i Hercegovini*, Sarajevski otvoreni centar i Fridrih Ebert Stiftung, Sarajevo i Centar za demokratiju i Gutenbergova galaksija, Beograd
31. Šušnjić, Đ. (1999): *Metodologija, "Čigoja"*, Beograd