

Pregledni rad

UDK 342.53:342.4(497.6)

DOI 10.7251/SVR1918087K

RAZVOJ PARLAMENTARIZMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA BOSNU I HERCEGOVINU

Ma Slobodanka Kršić¹

Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Nezavisni univerzitet Banja Luka

Apstrakt: Parlament, kao politička institucija u savremenom smislu, nastao je kao jedna od najvažnijih tekovina građanske revolucije i kao jedan od temelja građanske demokratije i građanske države.

Ostvarivanju parlamentarne vlasti prethodila je duga borba, uključujući i rat, između predstavnika naroda (građanstva, a ponegdje i dijela vlastele i sveštenstva) i vladara (monarha) oko vlasti, tačnije oko prvenstva u vladanju. Buržoazija, kao nova društvena klasa, željela je da učestvuje u vlasti srazmjerno svojoj ekonomskoj i političkoj moći.

Ekonomski, kulturni i politički razvoj - dakle civilizacijski razvoj društva presudno utiče na nastanak i razvoj političkog predstavništva. Politička organizacija društva nekad je bila bolja, nekad lošija, nekad okrenuta čovjeku (narodu), a nekad bogu i vladaru. Ali, uvijek je odgovarala dostignutom nivou razvoja proizvodnih snaga, a bitno su participirali kultura, obrazovanje, tradicija, religija, itd.

Gljučne riječi: *parlament, zakonodavna vlast, zakonodavna procedura, Parlamentarna skupština BiH.*

UVOD

U teoriji i praksi različito se tumačila suština političkog predstavništva, što je posebno zavisilo od toga šta se pod tim pojmom podrazumijevalo, tj. čiji su interesi isticani kao primarni za koje se ono zalagalo. U tome kontekstu i sam pojam političkog predstavništva doživljavalo je mnogo promjena. Danas nema opšte prihvaćene definicije, (pojma) političkog predstavništva, iako postoji veliki stepen saglasnosti o bitnim elementima.

Saglasnost je u najvažnijem elementu kojim se potvrđuje, da je političko predstavništvo u osnovi izborna reprezentacija koja je temelj ostvarivanja prava i sloboda građana.

Iako se za predstavničko tijelo najčešće koristi naziv parlament, to tijelo ima i drugačije nazive, kao na primjer : sabor, skupština, kneset, medžlis, kongres, дума, kortes, itd.

Savremena politička predstavništva su se različito konstituisala, ali postoje u skoro svim zemljama svijeta, i sa različitim nazivima: Parlament

¹ e-mail: slobodanka.krasic@fbzbl.net

(V. Britanija), Skupština (Jugoslavija), Asambleja (Francuska), Kongres (SAD), Sejm (Poljska), Medžlis (islamske zemlje), Veliki hural (Mongolija), Kneset (Izrael), Duma (Rusija), Rajhstag (Njemačka), Sobranje (Makedonija), Kortes (Španija), Riksdag (Švedska) itd. *Parlament* (franc. *parlement*, od *parler* = govoriti + sufiks *ment*) označava u buržoaskom političkom sistemu predstavničko tijelo koje se po pravilu bira i koje vrši ustavotvornu i zakonodavnu vlast, ili obje te vlasti.

Prvi put je ime upotrebjeno u Engleskoj i Francuskoj za različita tijela. U Engleskoj je tek oko 1240. godine riječ parlament upotrijebljena za tijelo sastavljeno od visokih kraljevskih vazala (*Magnum concilium*), koje je uglavnom vršilo savjetodavnu ulogu. Poslije njegove podjele u dva doma (sredinom XIV vijeka), ono je označavalo oba doma (a tako je i danas), iako je postepenom evolucijom došlo, prvo običajnim, a zatim i pisanim propisima (1911. i 1949.), do toga da je gotovo sva vlast prešla u ruke biranog Donjeg doma, dok je nebiranom Domu lordova danas ostavljena samo savjetodavna uloga u formi suspenzivnog veta.

Uticaj političko - pravnog koncepta o narodnom suverenitetu i demokratskoj prirodi vlade imali su za rezultat da se nekadašnji koncept suvereniteta parlameta (posebno u Engleskoj) podredi suverenitetu naroda. Tako rečeno, "slikovito", pravo je postalo jače od parlamenta, koji je njegov formalni stvaralac. Dakle, ustav ostaje jedina pravna brana njegovoj (sve) moći, za razliku od uprave i sudstva za koje i zakoni (uz ustav) određuju granice njihovog djelovanja. Zapravo, smisao ustavnosti je, pored ostalog i u tome, da nijedna državna vlast ne može, bar u principu, urediti sebe samu svojom voljom, nego da sve vlasti treba da budu uređene i voljom druge vlasti. Jedino je, od svih državnih vlasti, ustavotvorna vlast slobodna i nevezana pravom, dakle, pravno suverena.

ISTORIJSKE FAZE RAZVOJA PARLAMENTA

Možemo razlikovati četiri karakteristične faze razvoja političkog predstavništva, koje su hronološki nastajale:

- 1) Političko predstavništvo antičkog perioda (posebno Grčke);
- 2) Staleško političko predstavništvo (posebno feudalno);
- 3) Moderno političko predstavništvo (posebno buržoaski parlamentarni sistem); i
- 4) Savremeno političko predstavništvo (kapitalizma i socijalizma).

Političko predstavništvo antičkog doba nije bilo jedinstveno organizovano niti je nastajalo u istoj fazi u svim državama. Nastajali su i nestajali različiti oblici političkog predstavljanja i tražila su se najbolja rješenja za tadašnje vrijeme.

Staleško političko predstavništvo konstituisalo se u srednjem vijeku. U tome periodu (federalizmu), izdiferencirala su se tri staleža od kojih je svaki imao svoje posebne interese. Prvi stalež su građani. U prvoj fazi je stalež

feudalaca bio uz monarha (naspram ostala dva staleža). Međutim, vremenom su i feudalc i tražili ograničenje monarhove vlasti.

Moderno političko predstavništvo nastalo je poslije duge i uporne borbe narastajućih snaga novog plemstva i mlade buržoazije i prerastanja staleških skupština u parlament.

Kolijevka parlamentarnog političkog predstavništva je Engleska. Dug je bio put do stvaranja savremenog engleskog političkog predstavništva. Počelo je u trinaestom vijeku, kada se javio novi model parlamentarne vladavine (Great Model Parlament).

Savremeno političko predstavništvo nastoji da uskladi pojedinačne interese građana ali i da zastupa opšte - društveni interes. Međutim teško je uskladiti ta dva interesa, jer u političkom predstavništvu rijetko dolaze, kako smo naveli, do izražaja autentični interesi pojedinaca - građana. Parlamenti najčešće zastupaju interese apstraktnog čovjeka, interese stranke, opšti i neki viši i izborni interes.

Savremena politička predstavništva zasnivaju se na idealnom principu političke jednakosti građana. Ta jednakost se uglavnom zasniva na jednakom pravu glasa, odnosno na pravu da biraju i da budu birani.

S obzirom na opasnosti koje je sa sobom nosila srednjovjekovna država, javile su se teorijske postavke o diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Kada govorimo o parlamentarnom modelu, on treba da izvršava opštu volju države, dok izvršna vlast treba da sprovodi tu opštu volju.

Parlamentarni sistem ustavne organizacije vlasti nastao je na elastičnim vezama i liberalnim pravilima o diferenciranju zakonodavne od izvršne vlasti. Tri su osnovna principa na kojima počiva njihov međusobni odnos: jednakost, saradnja i uzajamnost u djelovanju dvije vlasti. Obilježje ovog sistema je dualitet činilaca izvršne vlasti, čiji je osnovni zadatak da obezbijede saradnju između parlamenta i šefa države uz pomoć vlade, koja ima utvrđenu i od predsjednika odvojenu oblast upravljanja, a istovremeno je politički odgovorna pred parlamentom.²

Prvobitno parlamentarno političko predstavništvo (primjer Engleske)

Kolijevka parlamentarnog političkog predstavništva je Engleska. Dug je bio put do stvaranja savremenog engleskog političkog predstavništva. Počelo je u trinaestom vijeku, kada se javio novi model parlamentarne vladavine (Great Model Parlament). Taj model počeo je živjeti od formiranja *konzilijuma* kao konstultativnog tijela prilikom predlaganja i donošenja zakona, da bi se postepeno razvijala forma opšteg predavljanja preko

² Pejić I., (2016), Parlamentarna vlada: mogućnosti ravnoteže u sistemu podele vlasti, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, pregledani naučni članak, UDK 342.53., str. 69.

Velikog savjeta (*Magnum concilium*). Tako se postepeno modelovao moderan vid izborne prezentacije i to prvo kao parlament Simona de Montora, a zatim Edvarda još 1295. godine.

Tokom vijekova, parlament je postepeno ograničavao moć engleske monarhije što je kulminiralo Engleskim građanskim ratom i suđenjem i pogubljenjem kralja Čarlsa I 1649. Nakon obnove monarhije pod kraljem Čarlsom II i potonjom Slavnom revolucijom iz 1688. prvenstvo parlamenta je bilo uspostavljeno kao princip i svi budući engleski i krasnije britanski monarsi si bili ograničeni na ulogu ustavnog monarha sa ograničenim izvršnim autoritetom. Akt o uniji iz 1707. je spojio Engleski parlament sa Parlamentom Škotske u Parlament Velike Britanije. Kada je Parlament Irske ukinut 1801, njegovi bivši članovi su pridodati u tijelo koje se danas naziva Parlament Ujedinjenog Kraljevstva.

Posebnost anglosaksonskog ustavnog sistema, koji se razvija dugi niz vjekova u Ujedinjenom Kraljevstvu, ogleda se u odsustvu pisanog ustava i u nizu specifičnih izvora prava od kojih većina počiva na običajnom pravu (*ius non scriptum*).³

Britanski parlament se često zove "*Majkom svih parlamenata*", zbog tog što su brojni parlamenti po svijetu, a naročito u državama Commonwealtha, uređeni su po njegovom modelu. Na čelu parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva nalazi se monarh, trenutno Elizabeta II. Iako je njena vlast danas uglavnom ceremonijalna, ipak ona donosi odluke na prijedlog premijera i drugih ministara, koji suna određen način potčinjeni domovima parlamenta.

Pored monarha, parlament tvori Dom lordova (Gornji dom) (engl. *House of Lords*) i Dom komuna (Donji dom) (engl. *House of Commons*), koji su odvojeni jedan od drugog tako da nitko ne može istovremeno biti član Doma lordova i Doma komuna.

ZAKONODAVNA NADLEŽNOST PARLAMENTA

Načelno, parlament je osnovna i najviša vlast. Vlada se formira u parlamentu i zavisna je od njega. Vlada je nosilac izvršne funkcije koja u cjelini sve više postaje i upravna funkcija ukoliko se savremena država više razvija, odnosno razvija svoj intervencionizam u razne sfere društvenog života. Osim toga, parlament donosi zakone i odobrava budžet, opštu politiku izvršne vlasti ili vlade.

Jedna od osnovnih djelatnosti parlamenta jeste nadležnost donošenja i mijenjanja zakona. Ne uzimaju se u obzir iznimke kada parlament po sistemu delegiranog zakonodavstva prenosi neke zakonodavne funkcije (najčešće donošenje uredbi sa zakonskom snagom), na vladu ili šefa države.

³ Pejić I., (2015), Britanski parlament: pokušaj ustavne reforme, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, pregledani naučni članak, UDK 342.53., str. 129.

Ovakve mogućnosti prenošenja zakonodavne funkcije moraju biti ustavom propisane i precizno definisane.

U okviru zakonodavne funkcije parlamenta, pored ustava i zakona, tu spadaju i ostali propisi i opšti akti.⁴

Dakle, u svijetu je, uglavnom, poznato načelo parlamentarne supremacije prema kome zakone može donositi jedino parlament. U sistemu donošenja zakona postoje organi (radna tijela), parlamenta koji pripremaju zakone za parlament. To su razne parlamentarne komisije i odbori, a glavnu ulogu imaju zakonodavno - pravni odbori i komisije. Takođe zakonodavni postupak ima svoje faze (faza zakonodavne inicijative, rasprave, usvajanja zakona i faza stupanja na snagu).

Zakonodavna funkcija, tradicionalno, smatra se funkcijom koja je u nadležnosti parlamenta. Donoseći zakone i druge opšte pravne akte parlament određuje i pravne okvire djelovanja drugih državnih organa. Međutim, činjenica je da parlament ne vrši cjelokupnu zakonodavnu vlast u državi, niti je zakonodavstvo jedina funkcija parlamenta. Zakonodavna funkcija parlamenta, posebno u svom sadržajnom određenju, kreće se između dvije granice – gornje, koju čini ustav, i donje, koju čini uredba kao osnovni akt podzakonodavstva. Zakonodavna funkcija parlamenta može se označiti i funkcijom donošenja “izvornih propisa“, koji originarno uređuju društvene odnose. Naravno, istu funkciju samo na specifičan način (koji je već obrazložen), ima i ustavotvorna vlast, koja je u znatnom broju država takođe u nadležnosti parlamenta, djelomično ili potpuno. U stvari, i ustav kao derivat ustavotvorne vlasti, situirane (i) u parlamentu i nije ništa drugo do osnovni zakon zemlje u materijalnom smislu.

Narastajući trend razgradnje nadležnosti parlamenta prepoznat je u teoriji još polovinom prošlog vijeka. “Kenet Ver (Wheare) je u jednoj od prvih modernih komparativnih studija o parlamentu, dao sledeću ocjenu: Ako bi se napravio generalni izvještaj o poziciji i funkcionisanju zakonodavnih tijela u 20. vijeku, očigledno je da su uz nekoliko značajnih i upadljivih izuzetaka, zakonodavna tijela oslabila u značajnom pogledu, a naročito u pogledu moći u odnosu na postojeću vladu.⁵

Parlament donosi zakone po određenoj proceduri koja se naziva zakonodavna procedura ili zakonodavni postupak. Zakonodavna procedura pored ustava i zakona, u najvećem obimu regulisana je normama poslovnika o radu parlamenta, odnosno poslovnika o radu domova parlamenta. Zakonodavna procedura je kompleksna procedura. Zakonodavna procedura, uglavnom ima tri faze:

- 1) fazu zakonodavne inicijative (prijedlog zakona),

⁴ Kuzmanović R., (2000), Ustavno pravo, Pravni fakultet, Banja Luka, str. 465.

⁵ Petrov V., (2008), (Ne)moć modernog parlamenta, Pravni život, vol. 57, br. 14, str. 695

2) fazu raspravljanja i usvajanja zakona i

3) fazu stupanja na snagu.

Ova zakonodavna procedura može se označiti redovnom zakonodavnom procedurom. Zakonodavna procedura može biti i drugačija, i to prvenstveno u vidu skraćivanja trajanja, posebno u dijelu rasprave. U tom slučaju, riječ je o tzv. skraćenom zakonodavnom postupku.

U razvoju parlamenta, kao političke institucije, parlament je prvo stekao nadležnost u fazi raspravljanja i izglasavanja (usvajanja) zakona. Zakonodavna funkcija parlamenta potom je nadopunjena pravom zakonodavne inicijative, koja se (zakonodavna inicijativa) i danas dijeli između parlamenta i izvršne vlasti.

RAZVOJ PARLAMENTARIZMA NA NAŠIM PROSTORIMA

Formiranje nove države Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca nije nastalo samo po sebi, već je za to postojalo niz raznih i bitnih faktora. Prvo, srodnost i zajedničko porijeklo naroda nastanjenih pretežno na Balkanu, te sličnost kultura, jezika i istorije. Drugo, sličan položaj Srba, Hrvata i Slovenaca u okviru tuđinske vlasti po kojoj su vijekovima živjeli (Rimska, Turska, Austro - Ugarska Imperija). Treće, težnja naroda za nacionalnim i socijalnim oslobođenjem i ujedinjenjem. Četvrto, snažno teorijsko - prosvjetiteljsko djelovanje ka ujedinjenju. Peto, politička volja predstavnika naroda o ujedinjenju (Niška deklaracija, Jugoslovenski odbor, Crnogorski odbor, Krfska deklaracija i dr.).

Predstavništvo je sastavljeno početkom marta 1919. godine iz reda narodnih poslanika Narodne skupštine Srbije (uključujući i predstavnike Crne Gore) i predstavnika Narodnog vijeća SHS vodeći računa da su to predstavnici Srba, Hrvata i Slovenaca.

Savezna narodna skupština kao ni Narodna skupština Federative Narodne Republike Jugoslavije, ustanovljena Ustavom od 1946. godine nisu prva vrhovna predstavnička tijela nove Jugoslavije. One imaju svoje porijeklo u prvom revolucionarnom predstavničkom političkom organu narodnooslobodilačkog pokreta i narodne vlasti, - u Antifašističkom vijeću narodnog oslobođenja Jugoslavije – AVNOJ.

S formalno-pravne strane AVNOJ nije bio ni parlament ni redovno izabrani kongres političkih predstavnika. Nije donosio zakone već političke rezolucije i proglase. Prema tome, AVNOJ je ne samo klica i kontura nego i prvi oblik saveznog predstavničkog organa nove Jugoslavije.

Na Drugom zasjedanju AVNOJ se pretvara u vrhovno predstavničko tijelo nove federativne i demokratske državne organizacije jugoslovenskih naroda, koja je stvorena u procesu Narodne revolucije i koja je odlukama AVNOJ-a dobila pravnu osnovu i oblik.

Za AVNOJ i razvoj predstavničkih tijela u Jugoslaviji karakteristična je odredba po kojoj je AVNOJ ujedinio u sebi “zakonodavne i izvršne funkcije“ državne vlasti.

Ustavotvorna skupština, koja se sastala 29. novembra 1945. godine, bila je prvo vrhovno predstavničko tijelo Jugoslavije koje je proizišlo iz redovno održanih opštih, neposrednih i tajnih izbora koji su održani na dan 11. novembra 1945. godine.

Ustavotvorna skupština prvi put u ustavnoj istoriji nove Jugoslavije uvodi dvodomni sistem.

Ustavotvorna skupština je bila dvodomna organizacija iz razloga što je federativno uređenje Jugoslavije bilo u osnovi već ostvareno.

Izvršene su značajne izmjene u organizaciji vlasti na nivou federacije po Ustavnom zakonu iz 1953. godine. Izmijenjen je naziv i uloga Skupštine, a ukinut je Prezidijum Narodne skupštine i Vlada FNRJ. Nova organizacija vlasti zasniva se na principu jedinstva vlasti. Sva vlast je koncentrisana u Skupštini (zbog toga se ovakav oblik političkog sistema naziva skupštinski). Savezna narodna skupština se definiše kao “predstavnik narodnog suvereniteta i najviši organ vlasti federacije“.

Narodna skupština dobija novo ime: Savezna narodna skupština, a ostala je i dalje dvodomna, s tim što se domovi mijenjaju. Sada je Savezna skupština sastavljena od dva doma: Saveznog vijeća i Vijeća proizvođača.

Savezna skupština organizovana je saglasno samoupravnoj i socijalističkoj koncepciji jugoslovenskog društva (države). Skupština se definiše kao “najviši organ vlasti i organ društvenog samoupravljanja“. Ona je ostala i dalje dvodomna: 1) dom građana – Savezno vijeće, 2) dom radnih ljudi – vijeće radnih zajednica. Oba doma imaju viša vijeća. Savezno vijeće ima u svome sastavu i Vijeće naroda, a vijeće radnih zajednica čine: Privredno vijeće, Prosvjetno-kulturno vijeće, Socijalno-zdravstveno vijeće i Organizaciono-političko vijeće.

Skupština SFRJ se definiše kao organ društvenog samoupravljanja i najviši organ vlasti u okviru prava i dužnosti federacije. Skupština SFRJ sastavljena je od dva vijeća: Savezno vijeće i Vijeće republika i pokrajina.

NASTANAK PARLAMENTARIZMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Razvoj parlamentarizma u BiH podijelićemo na sljedeće periode: srednjovjekovna bosanska država, otomanski period, austrougarski period, prva jugoslovenska država, period tzv. NDH, druga jugoslovenska država, Dejtonski posrazum.

Najraniji oblik zastupničkog tijela na području Bosne i Hercegovine (BiH) datira iz perioda formiranja srednjovjekovne bosanske države, koja se počinje intenzivnije razvijati u periodu vladavine Kulina bana (oko 1180). Bosanski sabor ili Stanak (u izvorima još poznat kao sav rusag bosanski, zbor, sva Bosna) se prvi put spominje u povelji bana Tvrtka I Kotromanića 1354. godine. Stanak je djelovao za vrijeme srednjovjekovne bosanske banovine, a kasnije i bosanske kraljevine, sve do otomanske okupacije i gubitka političke i teritorijalne nezavisnosti bosanske države (1463). Za vrijeme otomanske vlasti (1463–1878), u Bosni i Hercegovini je djelovao

Bosanski divan. Divan bosanskog valije nije predstavljao izbornu zakonodavno tijelo, ali je imao savjetodavnu ulogu, a u njegov sastav su ulazili glavni službenici administracije, drugi dostojanstvenici i oficiri. Bez obzira na svoja ograničenja, ovo tijelo je doprinijelo razvoju predstavničkog tijela u Bosni i Hercegovini koje će se oblikovati za vrijeme austrougarske okupacije i namjesništva u BiH.

Politički pluralizam na teritoriji Bosne i Hercegovine se značajnije počinje razvijati za vrijeme austrougarske uprave (1878–1918). Zemaljski ustav (statut) za BiH donesen je 20. 2. 1910, na osnovu Prevošnjeg rješenja od 17. 2. 1910. o uvođenju ustavnih uredaba. Članom 1 Zemaljskog ustava Bosna i Hercegovina se proglašava za jedinstveno zasebno upravno područje, za čije vrhovno vodstvo i nadzor je zaduženo Carsko i kraljevsko zajedničko ministarstvo, dok upravljanje i primjenu zakona vrši Zemaljska vlada za BiH u Sarajevu.⁶

U austrougarskom periodu nastao je prvi bosanskohercegovački parlament u savremenom značenju tog pojma. Njegova zakonodavna vlast nužno je bila ograničena, jer BiH nije bila samostalna država, već pokrajina u sastavu jedne imperije.⁷

Godine 1918. formirano je Narodno vijeće Slovenaca, Hrvata i Srba. Narodno vijeće je po svom sastavu bilo predstavničko tijelo. Nakon propasti prve jugoslovenske države, u periodu tzv. NDH, teritorija BiH je ušla u sastav te tvorevine, a zakonom je 10. jula 1941. podijeljena na velike župe.

U toku oslobodilačkog rata od 1941 - 1945 godine došlo je do obnove parlamenta. Na svom prvom zasjedanju ZAVNOBiH se konstituisao kao opšte političko i predstavničko tijelo naroda BiH.

Prvi demokratski višestranački izbori održani su 18.11.1990. godine. Dotadašnji skupštinski sistem vlasti sa jedinstvom državne vlasti, zamijenjen je parlamentarnim sistemom sa podjelom državne vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast.

U početku ratnog perioda (1991 - 1995) dok se Skupština nije mogla redovno sastajati, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je, u skladu sa ustavnim ovlaštenjima, imalo i zakonodavnu funkciju donoseći uredbe sa zakonskom snagom, koje je Skupština naknadno odobravalala. Predsjedništvo je na sjednici, 8. aprila 1992. godine, donijelo odluku o promjeni naziva Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina u novo ime države - Republika Bosna i Hercegovina. Skupština Republike Bosne i Hercegovine je u ratnom periodu, do potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma, održala 19 sjednica. U radu Skupštine Republike Bosne i Hercegovine učestvovalo je osam parlamentarnih stranaka i dva nezavisna poslanika.

⁶ Saračević N., (2012), Parlamentarizam u BiH, Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Friedrich Ebert, str. 15.

⁷ Karan S., (2012), Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka, str. 66.

Međutim, tek okončanjem mirovnih pregovora u Dejtonu (SAD) 21. novembra 1995. i potpisivanjem Mirovnog sporazuma u Parizu 14. decembra 1995. godine zaustavljen je rat u Bosni i Hercegovini. Potpisali su ga predsjednici tri države: Republike Bosne i Hercegovine, Savezne Republike Jugoslavije (koju su činile današnje samostalne države Srbija i Crna Gora) i Republike Hrvatske, i to konačno i neopozivo. To znači da nije ostavljena mogućnost prihvatanja i ratifikacije zakonodavnih organa država potpisnica. Opšti okvirni sporazum za mir ima 11 aneksa (vojni aspekti mirovnog sporazuma, sporazum o međuentitetskoj graničnoj liniji, izbori, Ustav Bosne i Hercegovine, arbitraža, ljudska prava, izbjeglice i raseljena lica, očuvanje nacionalnih spomenika, osnivanje javnih korporacija, civilni aspekt provođenja i međunarodne policijske snage). Dejtonski sporazum potvrdio je Bosnu i Hercegovinu kao samostalnu i suverenu državu, koja nastavlja svoje pravno postojanje u postojećim međunarodno priznatim granicama, s modifikovanom unutrašnjom strukturom koju čine dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska. Bosna i Hercegovina je s novim ustavom i uređenjem ušla u period velikih izazova društvenog oporavka, obnove i institucionalne izgradnje.

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BIH

Struktura parlamenta u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine određena je veoma složenom državnomopravnom strukturom, odnosno državnomopravnim uređenjem kojem se daju različite kvalifikacije i koje je po količini originalnosti na određen način “svojevrsan *novum* u ustavnoj i političkoj suverenosti”.

Sam naziv Parlamentarna skupština je tautološki. Ustavom je utvrđen takav način vrhovnog predstavničkog tijela, iako je za naše prilike u najmanju ruku neobičan.

Predstavničko tijelo u svim zemljama svijeta je najviši zakonodavni pa i ustavotvorni organ sa različitim imenima (u Velikoj Britaniji parlament, u Poljskoj Sejm, u SAD-u Kongres, u Iranu Medžlis, u Izraelu Kneset, u Srbiji i Crnoj Gori skupština itd. Ako se spoje nazivi predstavničkog tijela dva različita jezička i, uopšte, kulturna i civilizacijska područja stvarajući treći naziv, ta sintagma izgleda suviše laički, tautološki, isto na isto. Npr.: parlamentarni medžlis, parlamentarni sejm, parlamentarna skupština. Dakle, u nazivu se pojavljuju dvije istoznačne riječi, pa tako kada se kaže parlamentarna skupština isto je kao da se kaže skupština skupštine. I to je jedan od nedostataka Ustava.

Istovremeno su sastav, funkcionisanje i nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH po Ustavu BiH jasno i precizno određeni. Članom IV Ustava Bosne i Hercegovine određeno je da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ima dvodomnu strukturu: “Parlamentarna skupština ima dva vijeća: Dom naroda i Predstavnički dom”.

Dom naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz FBiH (pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba).

Kada je riječ o načinu njihovog izbora, Ustav BiH je propisao da delegate iz reda Hrvata i Bošnjaka bira Dom naroda Parlamenta FBiH, a Srbe Narodna skupština Republike Srpske.

Dom naroda Parlamentarne skupštine trebao bi da ima ulogu gornjeg doma, kao predstavništva entiteta (federalnih jedinica), i da po pravilu svaki entitet (federalna jedinica) u tom domu ima jednak broj predstavnika (načelo entitetskog pariteta).

Međutim, Dom naroda Parlamentarne skupštine nije predstavništvo entiteta nego je predstavništvo konstitutivnih naroda. Dakle, specifičnost koja zapravo i ukazuje na genezu nastanka i Ustava BiH i Parlamentarne skupštine BiH (kraj rata u BiH). Etnička predstavljenost u Domu naroda sužena je na entitetski nivo. (Druga karakteristika, koja će i biti povod, pored ostalog, pokretanju inicijative za donošenje odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji BiH.) Tako Srbe isključivo zastupaju delegati Srbi iz Republike Srpske, a Bošnjake i Hrvate delegati tih naroda iz Federacije Bosne i Hercegovine. Ovaj način izbora je predmet osporavanja političkih partija uglavnom iz Federacije BiH. Po Ustavu BiH, u Domu naroda bošnjačke i hrvatske delegate biraju bošnjački, odnosno hrvatski delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Delegate Republike Srpske u Domu naroda bira Narodna skupština Republike Srpske.

Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ima izvjesne sličnosti sa Senatom u Parlamentu Belgije prema njenom Ustavu iz 1993. godine, po kojem Senat čini predstavništvo zajednica i regija (za razliku od Predstavničkog doma koji je predstavništvo građana Belgije).

Ustav BiH u članu IV tačka 2 je odredio da: "Predstavnički dom, kao donji dom Parlamentarne skupštine sačinjavaju 42 člana (poslanika), od kojih se 2/3 bira sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, a 1/3 sa teritorije Republike Srpske." On je, u suštini, zbir delegacija entiteta, a s obzirom na brojčani odnos 2:1, "u korist je" Federacije Bosne i Hercegovine. Vidljivo je, takođe, da je i ovaj dom na jedan "prikriven način" predstavništvo konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini. "Predstavnički dom preferira entitetsko-etničku zastupljenost u odnosu na princip zastupljenosti građana, koji su u drugim složenim državama prvenstveno zastupljeni u ovom domu." Ovo navodimo iz razloga što postoje neka tumačenja da je ovaj Dom potrebno učiniti predstavnikom građana BiH te promijeniti način njegovog izbora. Isto tako, ovo je jedan od argumenata nefunkcionisanja i neefikasnosti u radu ovog doma.

U skladu s članom IV. Ustava BiH, Parlamentarna skupština nadležna je za:

1. donošenje zakona potrebnih za provođenje odluka Predsjedništva ili za provođenje njenih funkcija prema ovom ustavu;
2. odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine;

3. odobravanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine;
4. odlučivanje o saglasnosti za ratifikaciju ugovora;
5. druga pitanja potrebna za provođenje njenih funkcija, ili ona koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta.

Kako proizilazi i iz člana IV. Ustava BiH, uloga koja se automatski vezuje za Parlamentarnu skupštinu je **zakonodavna uloga**. U izvršavanju te uloge, Parlamentarna skupština djeluje u oblastima koje su Ustavom BiH definirane kao nadležnosti državnog nivoa vlasti. Prema članu III. Ustava BiH, to su:

1. spoljna politika;
2. spoljnotrgovinska politika;
3. carinska politika;
4. monetarna politika;
5. finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine; politika i reguliranje pitanja imigracije, izbjeglica i azila;
6. provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnihopravnih propisa, uključujući odnose s Interpolom;
7. uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava;
8. reguliranje međuentitetskog transporta; i
9. kontrola vazdušnog saobraćaja.

Sve funkcije i ovlaštenja koja Ustavom BiH nisu izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima, ali isto tako je predviđeno i da će Bosna i Hercegovina, dakle državni nivo vlasti, preuzeti nadležnost (i) u svim pitanjima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta, potom (ii) u pitanjima koja su predviđena u aneksima od 5 do 8 Dejtonskog sporazuma ili (iii) u pitanjima koja su potrebna za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine.

Osim zakonodavne, Parlamentarna skupština ima i **finansijsku ulogu**, s obzirom da je u njenoj nadležnosti odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine, te odobravanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine. Ne ulazeći u suštinu, dovoljno je naglasiti da se prilikom donošenja budžeta primjenjuju iste odredbe kojima se regulira osnovni zakonodavni postupak.

Parlamentarna skupština ovlaštena je i da izvršnoj vlasti da ili uskrati saglasnost za ratifikaciju međunarodnog ugovora ili sporazuma, odnosno njegovo otkazivanje. Ovo ovlaštenje ukazuje da Parlamentarna skupština, uz navedene, ima i kontrolnu ulogu.

U direktnoj vezi s finansijskom ulogom Parlamentarne skupštine je njena **nadzorna uloga**, koja se ogleda kako u obavezi izvršne vlasti da Parlamentarnoj skupštini podnese izvještaj o izvršenju budžeta, tako i u pravu Parlamentarne skupštine da taj izvještaj prihvati ili odbije.

Parlamentarna skupština ovlaštena je i da izvršnoj vlasti da ili uskrati saglasnost za ratifikaciju međunarodnog ugovora ili sporazuma, odnosno njegovo otkazivanje. Ovo ovlaštenje ukazuje da Parlamentarna skupština, uz navedene, ima i **kontrolnu ulogu**.

U primjeni ovih ovlaštenja, a što se može zaključiti iz navedenog, kontrolna uloga nadopunjena je **izbornom ulogom**, koja je naročito došla do izražaja osnivanjem Komisije za pripremu izbora Vijeća ministara BiH sredinom 2006. godine. Njeno postojanje utvrđeno je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara BiH, dok je njen rad propisan Poslovníkom o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine - čime se nameće zaključak da Komisija i djeluje u okviru Predstavničkog doma.

Konačno, kada se riječ o ulogama Parlamentarne skupštine, treba spomenuti i da je ona jedina ovlaštena za davanje autentičnih tumačenja akata koje donosi, što znači da ima i **ulogu tumača** važećeg zakonodavstva.

ZAKLJUČAK

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine za deceniju i po koliko postoji prešla je dug put, od institucije za koju je u početku bio uspjeh samo okupljanje izabranih poslanika i delegata, preko manje ili više efikasnog rada, pa sve do danas kada se od nje očekuje donošenje onih zakona koji će omogućiti bolji život svih građana Bosne i Hercegovine bez obzira na njihovu nacionalnu ili vjersku pripadnost, kao i ubrzano približavanje Evropskoj uniji.

Značajnu ulogu u radu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u ovom periodu imao je Ured visokog predstavnika. Visoki predstavnik nametnuo je jedan broj zakona, koji su naknadno razmatrani i potvrđivani u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je za ovih petnaestak godina opravdala svoje postojanje izvršavanjem brojnih funkcija koje ima prema Aneksu 4. Mirovnog sporazuma. U budućnosti se pred Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine postavljaju zahtjevi i zadaci za jačanje državne vlasti, razvoj i stabilizaciju našeg društva i brže provođenje reformi na putu euroatlantskih integracija.

DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARISM WITH SPECIAL EMPHASIS ON BOSNIA AND HERZEGOVINA

Slobodanka Krsic MA

Abstract: Parliament, as a political institution of the modern sense, has emerged as one of the most important features of the civil revolution and as one of the foundations of civil democracy and civil state.

Parliamentary power was preceded by a long struggle, including war, between the representatives of the people (the citizens, and in some cases the part of the nobility and clergy), and the rulers (monarchs) around the government, more precisely, the ruling rule. The bourgeoisie, as a new social class, wanted to take part in power in proportion to its economic and political power.

Economic, cultural and political development - the civilization development of society decisively influences the emergence and development of political representation. The political organization of society, once it was better, sometimes worse, sometimes turned to a human (the people), and sometimes to a god and a ruler. But it always corresponded to the achieved level of development of the productive forces, and culture, education, tradition, religion, etc.

Key words: *parliament, legislative power, legislative procedure, Parliamentary Assembly of BiH.*

LITERATURA

1. Goati, V. (2001), *Političke partije i izbori u demokratskom poretku*, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd.
2. Grol, M. (1991), *Iskušenje demokratije*, Naučna knjiga, Beograd.
3. Jovanović, S. (1993), *Engleski parlamentarizam, političke i pravne rasprave*, Beograd.
4. Karan, S. (2010), *Zakonodavna vlast u Bosni i Hercegovini*, monografija, Banja Luka.
5. Karan, S. (2012), *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine - specifičnost ustavnopravnog položaja, tendencije proširenja nadležnosti*, monografija, Banja Luka.
6. Karan, S., Kršić, S., (2018), *Parlamentarno pravo - primjer Bosne i Hercegovine*, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka.
7. Krulj, U. (1928), *Kriza parlamentarizma i njegova reforma*, Beograd.
8. Kuzmanović R., (2000), *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Banja Luka.
9. Kuzmanović, R. (1994), *Uporedni politički sistemi*, Novi glas, Banja Luka.
10. Pejić I. (2015), *Britanski parlament: pokušaj ustavne reforme*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, pregledani naučni članak
11. Pejić I. (2016), *Parlamentarna vlada: mogućnosti ravnoteže u sistemu podele vlasti*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, pregledani naučni članak
12. Petrov V., (2008), *(Ne)moć modernog parlamenta*, Pravni život
13. Saračević N., (2012), *Parlamentarizam u BiH*, Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Friedrich Ebert
14. Vasović, V. (1993), *Parlamentarizam u enciklopediji političke kulture*, Beograd.