

## ***Parlamenti i skupštine: demokratski deficiti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine***

**Dario Čepo**

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

**SAŽETAK:** Politički je sustav Bosne i Hercegovine kompleksan. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, kao nominalno najviše zakonodavno-predstavničko tijelo u državi, oslikava tu složenost, ne samo kroz svoj sastav, način funkcioniranja, ovlasti i aktivnosti, nego i kroz ime. Koristeći komparativnu metodu najbližnjih slučajeva i analizu sadržaja, ovaj rad pokazuje da se ambivalentnost koja proizlazi iz imena Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine oslikava i na odnos političkih elita prema građanima, što slabi, odnosno onemogućuje uspješan razvitak društva te dovodi do deficita u demokratskoj praksi političkoga sustava. Uspoređujući bikameralna tijela 37 država, a potom i nekolicinu parlamentarnih skupština koje su uspostavljene u svijetu, rad potvrđuje da su parlamentarne skupštine sastavni dio institucionalnoga okvira međunarodnih organizacija, odnosno da su sastavne jedinice međunarodnoga sustava, unutar kojega djeluju države kao nositelji suverenosti. U nacionalnim državama, gdje suverena volja proizlazi iz pojedinca-građanina, parlamentarne skupštine ne mogu optimalno funkcionirati jer je izvor iz kojega one crpe svoju legitimnost drugačiji.

**Ključne riječi:** *parlament; skupština; Bosna i Hercegovina; Parlamentarna skupština BiH; bikameralizam*

### **Uvod**

Politički sustav Bosne i Hercegovine iznimno je kompleksan. Odras je to kompleksnih povijesnih okolnosti unutar kojih je nastao te pritiska pronalaska primjerenoga rješenja usmjerenoga na zaustavljanje rata koji je pogodio Bosnu i Hercegovinu od 1992. do 1995. (Kasapović 2005). Daytonski mirovni sporazum, kojim su zaustavljeni višestruki ratni sukobi, opsežan je dokument koji tek u jednom svojem dijelu (aneks IV.) sadržava Ustav Bosne i Hercegovine<sup>1</sup>, a koji pak unutar sebe propisuje izgled političkoga sustava. Može se prema tome zaključiti da je političko uređenje Bosne i Hercegovine, koje se očituje u trenutačnom izgledu njezina političkoga sustava, bilo od sporedne važnosti akterima koji su ga predložili. Politički sustav Bosne i Hercegovine nije stvoren s ciljem optimalnoga uređenja odnosa u toj državi niti je

<sup>1</sup> <http://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf>

odraz želja njezinih građana izraženih kroz ustavotvornu aktivnost njihovih predstavnika i plebiscitarnu prihvaćenost. Bio je oruđe zaustavljanja ratnih sukoba, a postao je sidro kojim političke elite održavaju *status quo*, odnosno čuvaju prekinuti konflikt u njegovu smrznutom stanju. Ukratko, političari, pod okriljem Daytonškoga sporazuma, djeluju reakcionarno, institucionalizirajući permanentnu krizu u političkom sustavu (Mujanović 2014), kako bi pod okriljem brige za vitalne nacionalne interese očuvali svoj politički i ekonomski status. S obzirom na to, politički sustav Bosne i Hercegovine nije doveo do uklanjanja razloga prošlih (i budućih) sukoba, nego do okoštavanja sustava koji je prouzročio te sukobe i koji je u stanju te iste sukobe rasplamsati u budućnosti.

Cilj je ovoga rada pokazati da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, najviše izravno izabrano, bikameralno tijelo u Bosni i Hercegovini, ne ispunjava primarnu ulogu koju zakonodavno-predstavnička tijela trebaju ispunjavati. Ona ne predstavlja građane Bosne i Hercegovine te politički predstavnici koji su u nju birani nemaju osjećaj odgovornosti prema građanima. Rad pokazuje da se njezina neodgovornost prema građanima može iščitati već iz samoga imena – parlamentarna skupština – što je odraz dubinskoga nepromišljanja o važnosti, ulozi i utjecaju institucija prilikom formiranja ustavnopravnoga okvira kojim je uspostavljen politički sustav Bosne i Hercegovine.

Svrha je rada ukazati na potrebu detaljnoga izučavanja svih elemenata političkoga sustava, uključujući i epifenomenske karakteristike, poput imena, koje naizgled ne predstavljaju relevantan okvir proučavanja u političkoj znanosti, iako su relevantna sfera proučavanja u leksikografiji. No budući da je upravo ime (pojedince, institucije, aktera, sustava) prvo mjesto doticaja koje netko ima spram objekta/subjekta, ono može ostaviti dugotrajan dojam, koji ima mogućnost utjecanja na daljnju percepciju. Stoga bi rasprava o tom pitanju mogla dovesti do dubljega razumijevanja važnosti pojedinih elemenata političkoga sustava za njegovu održivost, uspješnost i prihvatljivost te potaknuti njihovo revaloriziranje u kontekstu novih znanja.

Nakon uvodnoga dijela rada, u kojem se objašnjava interes za samu temu, u nastavku se rad fokusira na političko-pravne čimbenike koji su doveli do formiranja trenutačnoga političkoga sustava Bosne i Hercegovine, s posebnim fokusom na ustavnopravne aspekte formiranja Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Potom se daje pregled niza sličnih zakonodavno-predstavničkih tijela u kompleksnim političkim sustavima, poput onog koji karakterizira Bosnu i Hercegovinu, a nakon toga se detaljnije objašnjavaju izvori nastanka pojma parlamentarne skupštine, s posebnim osvrtom na ovlasti koje to tijelo ima unutar sustava u kojem djeluje. Na kraju se nudi komparativna analiza Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine s primjerima sličnih bikameralnih zakonodavnih tijela, uključujući i analizu njezinih ovlasti te usporedbu s ostalim parlamentarnim skupštinama, uz posebno isticanje demokratskih deficita koji onemogućuju stabiliziranje političkoga sustava.

Metodološki, rad se temelji na komparativnoj metodi i analizi sadržaja. Prvo se kompariraju bikameralna tijela u kompleksnim političkim sustavima sličnima Bosni i Hercegovini, a potom Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine s ostalim parlamentarnim skupštinama. Prva je komparacija stoga utemeljena na metodi najbližnjih slučajeva, a druga na metodi najrazličitijih slučajeva. Analiza sadržaja temelji se na proučavanju i analiziranju primarne (međunarodni ugovori, ustavi, deklaracije, sporazumi) i sekundarne (znanstveni članci i monografije) literature.

### **Bikameralno uređenje predstavničkih tijela**

U kontekstu proučavanja zakonodavno-predstavničkih tijela kompleksnost političkoga sustava odražava se u broju domova. Iako taj čimbenik nije presudan, budući da postoje države čiju kompleksnost nužno ne održava cijeli politički sustav (ili neki njegov dio) – poput Indonezije – unikameralnost ili bikameralnost mogu se uzeti kao kvalifikacijski faktori koji oslikavaju kompleksnost političkog sustava. Ukratko, što je politički sustav kompleksniji, bit će skloniji konsenzusnom modelu demokracije, pa će imati i više izvora suverenosti (građane, savezne države, plemenske ili klanske zajednice, etničke skupine i dr.), koji će tražiti zasebno predstavništvo (Lijphart 2014: 20). S obzirom na to, kompleksni će politički sustavi imati bikameralnu zakonodavnu strukturu (Čepo 2008), koja će dati legitimaciju sustavu kroz dva (ili više) tijela, koji predstavljaju različite izvore suverenosti.

U svijetu danas postoji 77 bikameralnih zakonodavno-predstavničkih tijela, s trendom smanjivanja toga broja, budući da sve češće države s nepluralnim društvima (Lijphart 2014: 173), koje prema tome ne trebaju kompleksan politički sustav, ukidaju svoje druge domove. Među ostalima, to su učinile Hrvatska (2002), Švedska, Danska i Novi Zeland.

Ipak, bikameralno je predstavništvo rezultat različitih povijesnih čimbenika, koji su na različite načine djelovali u različitim državama. Stoga je bilo potrebno broj primjera kojima ćemo se u ovom radu služiti ograničiti samo na primjere koji postoje u demokratskim državama, bez obzira je li riječ o ukotvljenim ili defektnim demokracijama (Merkel 2011). Izvor za odluku o (ne)demokratskoj političkoga sustava jest izvještaj Freedom Housea za 2015. godinu, *Freedom in the World 2015*, koji ocjenjuje i rangira države u svijetu s obzirom na dostignutu razinu političkih i građanskih sloboda. Uz to, broj primjera valja ograničiti i s obzirom na kompleksnost političkoga sustava, kako bismo i dalje mogli koristiti metodu najbližnjih slučajeva. Stoga se iz analize moraju isključiti svi politički sustavi koji imaju bikameralnu zakonodavnu strukturu koja proizlazi iz westminsterskoga modela uređenja zakonodavno-predstavničkoga tijela, a da situaciju »na terenu«, odnosno okolnosti u promatranom društvu ili državi, ne traže takvu kompleksnost. S obzirom na to, iz analize će biti isključen čitav niz malih država (najčešće bivših britanskih kolonija u području Ka-

riba i Tihog oceana), ali će biti zadržane velike države, čiji politički sustavi po prirodi jesu kompleksni, iako im bikameralna tijela ne predstavljaju tu kompleksnost. S obzirom na to, iz analize su isključeni primjeri poput Antigve i Barbude, Bahama, Barbadosa, Belizea, Butana, Dominikanske Republike, Grenade, Haitija, Jamajke, Lesota, Palaua i Svete Lucije, ali su u analizu uvršteni primjeri poput Australije, Kanade i Velike Britanije. Uz to, u analizi su zadržani svi bikameralni sustavi europskih država (pod pretpostavkom da je riječ o nekom tipu demokratskoga političkoga sustava), poput Irske, Češke i Slovenije. Iako nije riječ o kompleksnim političkim sustavima, u analizi ih se može zadržati jer, s obzirom na sličnost povijesnoga razvitka, geografsku blizinu i političko-filozofski kontekst, ne narušavaju korištenje metode najsličnijih slučajeva.

Uzevši sve te čimbenike u obzir, konačna analiza obuhvaća ukupno 36 bikameralnih tijela. Pritom se valja koncentrirati na njihovo ime te na izvor njihove legitimnosti, odnosno na aktere koje ta tijela predstavljaju. Nekolicini bikameralnih tijela, najsličnijih primjeru Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, detaljnije su analizirane i ovlasti, pogotovo u situacijama u kojima ovlasti ima čitavo bikameralno tijelo, a ne njegovi pojedini dijelovi.

### **Skupštine, parlamenti i kongresi – sličnosti i razlike**

Često se pojmovi skupštine, parlamenta i kongresa rabe kao istoznačnice, odnosno nadomještaju jedna drugu. No između tih pojmova, uz niz sličnosti, postoje suptilne, ali fundamentalne razlike. Jednako ističe i Kreppel (2013: 123), kada tvrdi da skupština, zakonodavno tijelo, parlament i kongres nisu sinonimi koji se mogu naizmjenice upotrebljavati. S obzirom na te razlike, i tijela koja nose ime skupštine, parlamenta ili kongresa imaju različit utjecaj, moć i relevantnost unutar političkoga sustava.

U politologiji, skupština je skupina izabраниh ili imenovanih pojedinaca okupljenih s ciljem raspravljanja i donošenja političkih odluka. U svojem najširem značenju skupština obuhvaća niz različitih struktura, poput sabora, sejma, zbora, ali i parlamenta i kongresa (*Hrvatska opća enciklopedija*, 2007: 841). Povijesno je skupština okupljala ili skupljala (odatle i ime) predstavnike različitih staleža, koji su savjetovali monarha, a u moderno doba, u kojem suverenost proizlazi iz volje građana, skupština poprima izgled deliberativnoga tijela, u kojem se ponekad (ali ne uvijek) nalaze predstavnici naroda (odnosno nacije). S obzirom na to, u generičkom smislu, pojam skupštine zamjenjuje pojam parlamenta. No riječ je samo o kolokvijalnom korištenju pojma skupštine, kao zamjene za pojam parlamenta.

*Encyclopaedia Britannica* u svojem 15. izdanju (*The New Encyclopaedia Britannica*, 2002: 642–643) spominje samo pojam skupštine (pod natuknicom *assembly*),

kao općeniti naziv za sva okupljanja političke (ili eklezijske) naravi. Nastavak definicije skupštinu opisuje kao deliberativno tijelo, pri čemu se natuknica fokusira na temeljnu odliku svake skupštine – raspravu. Pojmovi *parlament* i *kongres* nisu objašnjeni kao zasebni pojmovi, no spominju se Kongres (SAD-a) i (britanski) Parlament kao institucije iz čijih su se temelja razvile sve druge slične institucije u svijetu, pa su i njihova imena postala opće imenice uz pomoć kojih objašnjavamo cjelokupnu skupinu sličnih pojava.

Larousseova *La Grande Encyclopédie* (1971: 1112–1113) pojam *skupština* definira kao svaki skup pojedinaca okupljenih s ciljem rasprave i odlučivanja u određenom pitanju. Ti skupovi u modernim državama poprimaju oblik parlamenta ili kongresa. I francuska enciklopedija, slično britanskoj i hrvatskoj, skupštinu smatra općenitim pojmom unutar kojega dolazi, zbog različitih razloga, do podjele na parlamente i kongrese. Parlamenti i kongresi su, da se poslužimo matematičkim rječnikom, podskupovi skupa institucije koju nazivamo skupština.

Iz enciklopedijskih primjera vidljivo je da skupštine, parlamenti i kongresi nisu istoznačnice te da je za potpuno razumijevanje određene institucije važno razumjeti razliku između tih triju pojmova. Skupština je opći naziv za okupljanje određenoga broja pojedinaca, a parlamenti i kongresi praktične su manifestacije tih okupljanja. No što je onda *differentia specifica* po kojoj razlikujemo parlament od kongresa?

Kreppel, prateći Lijpharta (prvo izdanje 1999; hrvatski prijevod 2014: 172), dijeli sva zakonodavno-predstavnička tijela na parlamente i kongrese, s obzirom na sustav vlasti u državi. U parlamentarnom su sustavu vlasti zakonodavno-predstavnička tijela uobličena kao parlamenti, dok su u predsjedničkom sustavu vlasti ona formirana u obliku kongresa. Kreppel ističe da se na taj način do kraja definira koja je uloga te institucije u sustavu vlasti. Članovi parlamenta raspravljaju (pojam parlament dolazi od francuske riječi *parler*: govoriti), s obzirom na to da su im institucionalna i politička ograničenja nametnula raspravu kao ključni mehanizam njihova djelovanja. Nasuprot tome, kongresi se razvijaju u predsjedničkim sustavima vlasti koje obilježava apsolutna neovisnost institucija (Kreppel 2013: 123). Za razliku od parlamentarnoga sustava vlasti, u predsjedničkom sustavu zakonodavna grana vlasti ne može imenovati izvršnu, niti ona o njoj ovisi, no ni izvršna nema moć raspustiti zakonodavnu (Kasapović 2003). Etimološki, pojam kongres dolazi od latinske riječ *congrēdi*, koja ujedno označava sastajanje ili približavanje, ali i prepiranje, odnosno borbu. U svojemu glagolskom obliku, *congrēdi* se prevodi kao *sastati se, prepirati se, boriti se* (Marević 2000: 566). Kongres stoga, etimološki, upućuje na prirodan odnos dviju neovisnih grana vlasti: sukob, odnosno konflikt, iz kojega potom proizlazi optimalna politika, koja obuhvaća interese najvećega broja građana. Za Kreppel postoje samo ta dva tipa zakonodavnih tijela, koja zajednički spadaju u skup političkih skupština. Prema tome, skupština je svojevrzni nadpojam, koji subsumira parlamen-

te i kongrese kao praktične manifestacije zakonodavno-predstavničkih tijela. Iz samog se imena ne može iščitati priroda tijela, nego se ona razumije tek kada se analizira sustav vlasti. Stoga je moguće da južnokorejska Nacionalna skupština bude tip kongresa, a turska Velika nacionalna skupština tip parlamenta (Kreppel 2013: 124). Na isti je način Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine tip parlamenta, a ne kongresa jer je sustav vlasti u Bosni i Hercegovini parlamentaran, a ne predsjednički.

Tablica 1. Imena odabranih bikameralnih zakonodavnih tijela i njihovih domova

Država	Izvorno ime tijela	Ime tijela u prijevodu	Ime prvog doma	Ime drugog doma
Argentina	Congreso de la nación	Nacionalni kongres	Predstavnički dom	Senat
Austrija	Parlament	Parlament	Nacionalno vijeće	Savezno vijeće
Australija	Parliament of the Commonwealth of Australia	Parlament Commonwealtha Australije	Predstavnički dom	Senat
Belgija	Parlement fédéral - Federaal Parlement - Föderales Parlament	Savezni parlament	Predstavnički dom	Senat
Bolivija	Asamblea Legislativa Plurinacional	Višenacionalna zakonodavna skupština	Zastupnički dom	Dom senatora
Bosna i Hercegovina	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine	Zastupnički dom	Dom naroda
Brazil	Congreso nacional	Nacionalni kongres	Zastupnički dom	Savezni senat
Češka	Parlament	Parlament	Zastupnički dom	Senat
Čile	Congreso Nacional	Nacionalni kongres	Zastupnički dom	Senat
Filipini	Kongreso	Kongres	Predstavnički dom	Senat
Francuska	Parlament	Parlament	Nacionalna skupština	Senat
Indija	Sansad	Parlament	Dom naroda	Vijeće država
Irska	Oireachtas	Parlament	Predstavnički dom	Senat
Italija	Il Parlamento	Parlament	Zastupnički dom	Senat
Japan	Kokkai	Carska skupština	Predstavnički dom	Dom vijećnika
Južnoafrička Republika	Parliament	Parlament	Nacionalna skupština	Nacionalno vijeće provincija

Kanada	Parliament of Canada - Parlement du Canada	Parlament Kanade	Pučki (Predstavnički) dom	Senat
Kenija	Parliament of Kenya	Parlament Kenije	Nacionalna skupština	Senat
Kolumbija	Congreso	Kongres	Predstavnički dom	Senat Republike
Liberija	Legislature of Liberia	Legislatura Liberije	Predstavnički dom	Liberijski senat
Malezija	Parlimen	Parlament	Predstavnički dom	Senat
Maroko	Barlaman	Parlament	Predstavnički dom	Dom vijećnika
Meksiko	Congreso de la Unión	Kongres Unije	Zastupnički dom	Dom senatora
Namibija	Parliament	Parlament	Nacionalna skupština	Nacionalno vijeće
Nigerija	National Assembly	Nacionalna skupština	Predstavnički dom	Senat
Nizozemska	Staten-Generaal	Opći staleži	Drugi dom Općih staleža	Prvi dom Općih staleža
Njemačka			Bundestag	Savezno vijeće
Pakistan	Majlis-E-Shoora	Savjetodavno vijeće	Nacionalna skupština	Senat
Paragvaj	Congreso	Kongres	Zastupnički dom	Dom senatora
Poljska			Sejm	Senat
Rumunjska	Parlamentul României	Parlament Rumunjske	Zastupnički dom	Senat
SAD	Congress	Kongres	Predstavnički dom	Senat
Slovenija			Državni zbor	Državno vijeće
Španjolska	Las Cortes Generales	Generalni kortes (Opće vijeće)	Zastupnički dom	Senat
Švicarska	Bundesversammlung - Assemblée fédérale - Assemblea federale	Savezna skupština	Nacionalno vijeće	Vijeće država
Ujedinjeno Kraljevstvo	Parliament	Parlament	Pučki (Predstavnički) dom	Dom lordova
Urugvaj	Asamblea General	Generalna (Opća) skupština	Predstavnički dom	Dom senatora

Izvor: prilagođeno iz [www.ipu.org](http://www.ipu.org).

Analizirajući primjere imena 37 najviših zakonodavno-predstavničkih tijela u odabranim političkim sustavima (tablica 1), može se zaključiti da postoji širok raspon



pojmovi koji se koriste kako bi se opisalo te institucije. Imena variraju od sasvim generičkoga pojma (kongres ili parlament), preko uobičajenih imena koja uz tip institucije navodi i ime države (Parlament Kanade, Parlament Rumunjske) te onih koji oslikavaju povijesni trenutak nastanka institucije (nizozemski Opći staleži) ili oblik državnoga uređenja (Parlament Commonwealtha Australije, Savezni parlament, Carska skupština), do potpuno idiosinkratičkih – i ponekad teško prevodivih pojmova – imena (Legislatura Liberije, Generalni kortes).

Tablica 2. Tip bikameralnih tijela prema nosivom pojmu u imenu

Tip bikameralnoga tijela	Broj
Kongres	8
Parlament	16
Skupština	6
Drugo	4
Nema imena	3
Ukupno	37

Od ukupnoga broja primjera šest ih u imenu spominje pojam skupštine, dok ih najviše – 16 – koristi pojam parlamenta (tablica 2). Među tih šest nalazi se i Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. No jedino u primjeru Bosne i Hercegovine imamo kombinaciju dvaju generičkih pojmova (parlament i skupština) – parlamentarna skupština – od kojih jedan (skupština) služi kao opći pojam, koji u sebi sadržava drugi (parlament). No to samo po sebi nije problematično. Iako u sebi nosi pojam skupštine, prateći podjelu Amie Kreppel, Parlamentarna je skupština Bosne i Hercegovine zapravo parlament. Skupština, iako generički pojam koji obuhvaća i parlamente i kongrese, može postojati u imenu institucije, a te institucije, bez obzira na slično ime (kao u južnokorejskom i turskom slučaju) mogu iskazivati različite karakteristike koje ih svrstavaju ili u parlamente ili u kongrese. U slučaju Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine problem ne proizlazi iz dijela imena institucije koji uključuje pojam *skupština*, nego iz dijela imena koji uključuje pojam *parlamentarna*. Problem, ukratko, nije u riječi *skupština*, nego u riječi *parlament*.

U tom slučaju *parlamentarna*, kao pridjev, pobliže određuje ili pojašnjava imenicu *skupština*. Pojednostavljeno, pojam *parlamentarna* daje ključnu identitetsku određenost pojmu *skupština*. Sama bit skupštine, prema tome, određuje se tek razumijevanjem relacije toga pojma spram pojma *parlamentarna*. Imena institucija u preostalim pet primjera institucija koje u svojem imenu imaju riječ *skupština* pomažu objasniti tip državnoga uređenja, odnosno izvor postojanja zakonodavno-predstavničkoga tijela. Japanska Carska skupština, primjerice, upućuje na monarhijsko uređenje Japana, u kojemu car, iako politički sasvim slab, ima snažnu simboličku ulogu



u kulturnopovijesnoj matrici razvitka japanskoga društva. Švicarska pak Savezna skupština pojašnjava kompleksno, na (kon)federalnim temeljima zasnovano, političko ustrojstvo te države. Ostala tri primjera – Bolivije, Nigerije i Urugvaja – ukazuju da je nacija, kao ključan moderni politički faktor, izvor i krajnja instanca koja daje opstojnost skupštini. Ona može odražavati kompleksnu prirodu nacije, čija suverena volja (kao u slučaju bolivijske Višenacionalne zakonodavne skupštine) može pokušati nadsvoditi razlike unutar političke zajednice, stvarajući jednu naciju iz višestrukih etnoreligijskih skupina (kao u slučaju nigerijske Nacionalne skupštine), ili jednostavno može ukazati na povijesno dostignuće uključivanja cjelokupnoga građanstva u političko tijelo, koje zajednički, a ne partikularno, odlučuje o budućnosti političkoga sustava, čiji su sastavni dio (kao u slučaju urugvajске Opće skupštine).

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ne omogućuje ni da iz samoga imena iščitamo išta o prirodi političkoga sustava Bosne i Hercegovine, niti da spoznamo relaciju između građana i institucija koje čine taj politički sustav. Dio je toga problema u kompleksnoj naravi Bosne i Hercegovine, koja se pak razumije tek s razumijevanjem uloge Daytonskoga mirovnoga sporazuma u formiranju političkoga sustava Bosne i Hercegovine. Dio se temelji na funkcioniranju same Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, odnosno njezinih domova, unutar širega političkoga sustava.

### **Organizacijska struktura i funkcioniranje Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**

Pregled imena bikameralnih tijela, kao i detaljnija analiza primjera tijela koja u sebi imaju pojam skupštine, pokazuju anomaliju u slučaju Bosne i Hercegovine. Iz imena nominalno najviše zakonodavno-predstavničke institucije Bosne i Hercegovine jasno je samo jedno – da je riječ o skupštini, kao o općem (ali u određenim elementima i sasvim specifičnom) pojmu koji opisuje prirodu te institucije, te da je ona, po svojoj praktičnoj manifestaciji bikameralni parlament, jer je formirana u parlamentarnom sustavu vlasti. No drugi dio imena (ako ignoriramo dio u kojem se spominje ime države, što je samo po sebi jasno) – *parlamentarna* – ne pridonosi razjašnjavanju uloge koju to tijelo ima u političkom sustavu Bosne i Hercegovine, kao što to omogućuju neki drugi, ranije pojašnjeni primjeri. Stoga valja dublje analizirati ulogu i funkcioniranje Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine te njezin odnos prema političkom sustavu i društvu u cjelini.

Analizirajući relevantne dijelove Ustava Bosne i Hercegovine, internetske stranice Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine te poslovnike dvaju domova, možemo pobliže razumjeti prirodu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine te njezinu poziciju unutar kompleksne institucionalne strukture političkoga sustava Bosne i Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine u članku IV. opisuje sastav, način

djelovanja i ovlasti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Ustav tim članom opisuje funkcioniranje i ovlasti svakoga od dvaju domova koji čine bikameralnu strukturu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Članak IV. na samom početku navodi da »Parlamentarna skupština ima dva doma: Dom naroda i Zastupnički dom«. Potom u nastavku opisuje sastav tih domova, mjesto i način njihova djelovanja te njihov međusobni odnos. Pod točkom 1. članka IV. opisuju se sastav, biranje i djelovanje Doma naroda, drugoga doma bosanskohercegovačkog parlamenta, dok se pod točkom 2. istoga članka opisuju sastav i način biranja Zastupničkoga doma, koji predstavlja prvi dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Kao i u mnogim drugim primjerima gornjih ili drugih domova u kompleksnim političkim sustavima, Dom naroda posredno je izabrana institucija. To znači da njegovih 15 članova ne biraju izravno građani na općim izborima, nego da ih građani biraju posredno, putem drugih institucija. U ovom slučaju članove ili izaslanike u taj dom biraju (odnosno delegiraju) druge dvije institucije unutar institucionalne strukture političkoga sustava Bosne i Hercegovine. Deset članova delegira Dom naroda Federacije BiH, dok pet članova delegira Narodna skupština Republike Srpske. Kako bi se održala stroga ravnoteža među konstitutivnim narodima, Ustav propisuje da Dom naroda Federacije ne bira izaslanike koje dolaze iz većega entiteta, nego da unutar njega predstavnici hrvatskoga, odnosno bošnjačkoga konstitutivnoga naroda, biraju hrvatske (5), odnosno bošnjačke (5) izaslanike u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Narodna skupština Republike Srpske delegira pet izaslanika koji predstavljaju srpski konstitutivni narod. Prema tome, *de facto* članove Doma naroda ne imenuju dvije institucije koje predstavljaju entitetsku (teritorijalnu) podjelu države, nego jedna institucija (Narodna skupština Republike Srpske) i etnički podijeljeni članovi druge institucije (hrvatski članovi Doma naroda Federacije BiH delegira hrvatske članove Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, a bošnjački članovi istoga doma delegiraju bošnjačke izaslanike). Dom naroda, kao što mu ime kaže, predstavlja prema tome usku etničku podjelu (usku, jer su predstavljeni samo konstitutivni narodi, a ne i ostale etničke skupine, koje bi dale punu etničku sliku Bosne i Hercegovine), a ne teritorijalnu podjelu, kao što je slučaj s najvećim brojem drugih domova u (kvazi)federalnim državnim uređenjima. Točka 2. članka IV. opisuje izbor 42 člana Zastupničkoga doma koje izravno biraju građani. Pritom dvije trećine tih članova biraju građani s područja Federacije BiH, a jednu trećinu građani s područja Republike Srpske.

Analiza organizacijske strukture pokazuje da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ima vlastitu opstojnost. Ona nije samo zbroj aktivnosti i funkcija Zastupničkoga doma i Doma naroda, nego je institucionalizirani okvir koji čitavoj strukturi daje čvrstoću i opstojnost. Članak 25. Poslovnika Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (Poslovnik Zastupničkoga doma, 2006: 41) te članak 21. Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

ne (Poslovnik Doma naroda, 2006: 40), primjerice, propisuju uspostavu Zajedničkoga kolegija obaju domova. Radi se o instituciji koja svojim postojanjem nije povezana ni s jednim od dvaju domova, nego je dio organizacijske strukture Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Zajednički kolegij prema tome Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine daje fizičku manifestaciju, pretvarajući je iz simboličkoga imena za bikameralno političko tijelo u autonoman faktor političkoga sustava Bosne i Hercegovine. Redovitost sjednica (najmanje jednom mjesečno), čvrsto članstvo (članovi kolegija obaju domova), utanačena procedura donošenja odluka (konsenzusom) i propisana područja djelovanja (imenovanje članova izaslanstava, koordiniranje međuparlamentarne suradnje, sazivanje zajedničkih sjednica i sastanaka s Vijećem ministara Bosne i Hercegovine i sl.) ukazuju na stabilnu i oformljenu strukturu, unutar koje taj upravljački organ Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine djeluje. Uz to, Poslovnik Zastupničkoga doma (2006: 53) i Poslovnik Doma naroda (2006: 51) propisuju rad Zajedničkih povjerenstava. Riječ je o tijelu koje ima 12 članova, po šest iz svakog doma, s tim da dvije trećine moraju biti s područja Federacije BiH, a trećina s područja Republike Srpske (čl. 48./čl. 42). Zajednička povjerenstva, koja mogu biti stalna (trenutačno ih je šest) i privremena, daju svoja mišljenja domovima, koji potom o njima raspravljaju (čl. 47./ čl. 41).

Odjeljci I Poslovnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (2006: 78) te Poslovnika Doma naroda (2006: 76) propisuju i održavanje tzv. zajedničke sjednice obaju domova. Ona se može održati u svečanim prigodama, prema ocjeni Zajedničkoga kolegija te na zahtjev Predsjedništva Bosne i Hercegovine, a u slučaju iznimnih okolnosti (čl. 94./čl. 87.). Ako je potrebno donijeti odluku na zajedničkoj sjednici, svaki od domova odluku donosi samostalno (čl. 96./čl. 89.).

Slično kao i u velikom broju drugih bikameralnih tijela, pogotovo u primjerima snažnih bikameralnih sustava u kojima su oba doma ravnopravni akteri, domovi Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine razlike u stajalištima prilikom donošenja zakona otklanjaju uspostavom *ad hoc* Zajedničkoga povjerenstva za usuglašavanje (Poslovnik Zastupničkog doma, 2006: 91). Administrativno, Parlamentarna skupština ima zajedničko tijelo – tajništvo – koje vodi Tajnik Zajedničke službe Tajništva, a imenuju ga oba doma. Svaki od domova ima i vlastitoga tajnika (čl. 180. i 181., Poslovnik Zastupničkog doma, 2006: 113).

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine postoji dakle i mimo njezinih dvaju domova. Ustav Bosne i Hercegovine, kao i Poslovnik Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovinu dopuštaju takav zaključak. Iz nekoliko se važnih procesa može zaključiti da Parlamentarna skupština nije samo zbroj svojih dvaju domova, nego da je samostalan politički subjekt u institucionalnoj strukturi Bosne i Hercegovine. Prvo, dva su doma *de iure* jednako moćna, što se može iščitati iz točke 3. članka IV. Ustava BiH. U njemu stoji da će »za donošenje svih

zakona biti (...) potrebna suglasnost oba doma«. Uz to, jednom usvojene, odluke su zajedničke odluke Parlamentarne skupštine, a ne njezinih pojedinih domova. To znači da ne postoje ovlasti koje jedan dom ima, a drugi nema, nego da oba doma djeluju po svim pitanjima i spram svih ovlasti kao ujedinjeno tijelo (pod imenom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine), koje je u svom praktičnom djelovanju podijeljeno na dva dijela – Zastupnički dom i Dom naroda. Taj je zaključak važan, s obzirom na to da u čitavom nizu bikameralnih tijela nema ravnopravnosti dvaju domova, odnosno da je ravnoteža narušena u korist jednoga, najčešće prvoga ili donjega doma. Drugi ili gornji domovi često imaju samo savjetodavnu ulogu, ili im je moć djelovanja ograničena pravom prvoga doma da otkloni protivljenje (ili veto) preglasavanjem jednakom ili pojačanom većinom. Čak i u onim rijetkim slučajevima u kojima su prvi i drugi dom jednaki ili je drugi dom snažniji od prvoga, ovlasti koje su dane svakom od tih domova unose nejednakost među njih te im daju obrise praktične opstojnosti, neovisne o tijelu koje ih nominalno ujedinjuje. U slučaju Bosne i Hercegovine, sve ovlasti koje su dane tijelima najviše državne razine jednako dijele i Zastupnički dom i Dom naroda. Jednom usvojene, odluke koje formuliraju te ovlasti postaju odlukama Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kao jedinstvene institucije. Drugo, praktično djelovanje članova dvaju domova upućuje na isprepletenost njihovih aktivnosti kroz postojanje zajedničkih odbora, te zajedničkih upravnih organa Parlamentarne skupštine. Taj čimbenik, više nego način donošenja odluka, daje za pravo zaključiti da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine postoji i mimo njezinih domova, jer joj komisije i upravljački organi daju fizički oblik.

Članak IV. Ustava Bosne i Hercegovine upućuje na nekoliko problematičnih elemenata, koji potom problematiziraju i ulogu same Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Prvo valja istaknuti raspored navođenja domova u Ustavu, potom način izbora njihovih članova, te u konačnici njihov odnos spram građana Bosne i Hercegovine. Dok u gotovo svim ustavima kompleksnih političkih sustava dom koji predstavlja građane ima primat u odnosu na dom koji predstavlja teritorijalne ili kolektivne interese, u slučaju Bosne i Hercegovine situacija je obrnuta. Dom naroda, koji nominalno predstavlja dva bosanskohercegovačka entiteta, a realno tri konstitutivna naroda, nalazi se ispred prvoga ili donjega doma, u kojem članovi zastupaju interese cjelokupnoga bosanskohercegovačkoga društva (stoga i nosi ime Zastupnički dom). Na taj način Ustav Bosne i Hercegovine daje do znanja da, za razliku od čitavoga niza drugih država – te suprotno praksi demokratskoga razvitka u kojoj građanstvo postaje tijelo koje emanira suverenost, naspram staleža, profesionalnih grupa, teritorijalnih jedinica ili čega drugoga – (konstitutivni) narodi, a ne pojedinci, predstavljaju primarno izvorište postojanja Bosne i Hercegovine. Ti su narodi predstavljeni kroz svoje zasebne (a u slučaju Bošnjaka i Hrvata, dijeljene) teritorijalne jedinice, no njihova opstojnost nadilazi teritorijalnost, koja pada u drugi plan. Stoga ni Ustav ne govori o delegatima koji predstavljaju Federaciju BiH i Republiku Srpsku,

nego o delegatima koji predstavljaju Bošnjake, Hrvate i Srbe kao zasebne konstitutivne narode, koje jednostavnosti radi biraju institucije različitih teritorijalnih jedinica Bosne i Hercegovine.

Da su važni kolektivi, a ne pojedinci, pokazuje i dio Ustava koji objašnjava formiranje Zastupničkoga doma. Iako je riječ o instituciji koju izravno biraju građani i koja stoga ima ulogu predstavljanja svih građana (kao što je slučaj s prvim domovima svih bikameralnih tijela u demokratskim političkim sustavima), nema odmaka od kolektivnoga predstavništva uobičenoga kroz teritorijalnu podjelu. Dvije trećine članova biraju građani (pretpostavka je Bošnjaci i Hrvati) u Federaciji BiH, dok jednu trećinu biraju građani (pretpostavka je da su svi Srbi) u Republici Srpskoj. Iako nije onemogućeno glasovanje Srbima u Federaciji, odnosno Bošnjacima i Hrvatima u Republici Srpskoj, izborna pravila, zakonodavni okvir, stranačke aktivnosti i političko-društvena klima funkcioniraju na način da stranke izabrane u Republici Srpskoj zastupaju samo srpske interese, dok bošnjačke i hrvatske stranke, izabrane u Federaciji BiH, zastupaju partikularne bošnjačke, odnosno hrvatske interese. Tek poneka stranka predstavlja interese bosanskohercegovačkoga društva, što upućuje na to da je uloga koju Zastupnički dom treba imati (i ima u svim drugim složenim političkim sustavima) nepostojeća ili zanemarivo malena. Dok prvi domovi inače predstavljaju opći interes, a drugi domovi partikularističke interese, primjer Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine upućuje na gotovo potpun izostanak obrane općih, te čvrsto ukotvljavanje partikularnih interesa konstruktivnih naroda.

Iz navedenoga može se zaključiti da je priroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u najmanju ruku ambivalentna. Dok s jedne strane izgleda da je njezina esencija u tome što se sastoji od dvaju domova, koji potom samostalno igraju uloge koje im daje Ustav, te da stoga sama Parlamentarna skupština nije ništa drugo nego zbroj aktivnosti dvaju domova, s druge strane je jasno da ona ima svoju opstojnost i mimo postojanja dvaju domova. Točnije, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nije samo ime dano okviru koji uključuje dvije samostalne i neovisne institucije – Zastupnički dom i Dom naroda – nego je, uz ta dva doma, i ona autonoman entitet bez kojega domovi, kao ni ostatak političkoga sustava Bosne i Hercegovine, ne mogu potpuno funkcionirati. To se vidi iz pojašnjenja ovlasti u članku IV. Ustava, kao i u poslovnica pojedinih domova koji opisuju strukturiranje pojedinih zajedničkih upravljačkih organa, odbora i komisija. Ako razumijemo da institucija ima vlastitu opstojnost, onda je jasno da je ime te institucije važno, jer predstavlja simbole iz kojih različiti akteri izvlače informacije o ulozi, funkciji i snazi te institucije, kao i o njihovu odnosu spram nje. Analiza je pokazala da političke elite prepoznaju da svoje održanje (ako već ne i legitimnost) ne crpe od građana nego od kolektiva – konstitutivnih naroda omeđenih teritorijalnim podjelama proizišlima iz rata, a učvršćenima Daytonskim sporazumom. To po sebi nije loše (ako i nije dobro za zdravlje demokracije), no loše je što ime institucije – Parlamentarna skupština Bosne

i Hercegovine – ne oslikava ni promjenu u izvoru legitimacije. Da bismo shvatili što je problematično u imenu, moramo prvo objasniti prirodu nastanka, način funkcioniranja i ulogu koju parlamentarne skupštine obično imaju.

### Parlamentarne skupštine u komparativnoj perspektivi

Što je problematično u imenu najviše zakonodavno-predstavničke institucije Bosne i Hercegovine? Zašto je ime koje kombinira pojmove parlamenta i skupštine ambivalentno, dok ime koje kombinira neke druge pojmove (savezna, nacionalna, opća) s pojmom skupštine (ili parlamenta, odnosno kongresa) nije? Nakon što su objašnjene ovlasti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, u nastavku će se analizirati primjeri nekih drugih parlamentarnih skupština. Tek se na taj način može dobiti puna slika o tome što parlamentarne skupštine uopće jesu, na koji način funkcioniraju i kako se razlikuju od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Ključno će biti pokazati da *skupština*, iako opći pojam koji opisuju svako okupljanje s ciljem rasprave i odlučivanja, predstavlja nadređeni pojam pojmovima *kongres* i *parlament*, a u specifičnim situacijama može predstavljati i treći – uz parlamente i kongrese – oblik djelovanja izabраниh političkih predstavnika. U situaciji u kojoj skupština označava skupinu izabраниh ili imenovanih pojedinaca okupljenih s ciljem raspravljavanja oko određenoga pitanja čije je rješenje preneseno s razine nacionalne države na regionalnu razinu (*Dictionary of Politics and Government*, 2004: 14), pojam skupštine prestaje biti nadređen, opći pojam, nego postaje ravnopravan pojmovima *kongres* i *parlament*. Pojednostavljeno, skupština, kao oznaka za sva politička okupljanja pojedinaca s ciljem rasprave i/ili odlučivanja, sadržava unutar sebe pojmove *parlament* (skup političkih predstavnika u parlamentarnim sustavima vlasti), *kongres* (skup političkih predstavnika u predsjedničkim sustavima vlasti) te *skupštinu* (skup političkih predstavnika u nadnacionalnim oblicima političke suradnje). U tom je slučaju *differentia specifica* regionalno okruženje, odnosno činjenica da je institucionalna struktura, unutar koje je razvijena skupština, nastala kao odgovor na nadnacionalno integriranje u određenim poljima djelovanja.

Tablica 3. Tipovi parlamentarnih skupština u svijetu

Međunarodne organizacije	Bilateralna suradnja	Multilateralna suradnja	Potencijalne parlamentarne skupštine	Države
Parlamentarna skupština Vijeća Europe	Britansko-irska parlamentarna skupština	Međuparlamentarna skupština ZND-a	Azijska parlamentarna skupština	Parlamentarna skupština BiH
Parlamentarna skupština NATO-a		Zajednička parlamentarna skupština afričkih, karijskih i pacifičkih država i EU	Parlamentarna skupština Ujedinjenih naroda	

Parlamentarna skupština OESS-a		Euro-mediteranska parlamentarna skupština	Parlamentarna skupština Svjetske trgovinske organizacije	
Međuparlamentarna skupština Euroazijske ekonomske zajednice		Parlamentarna skupština EU-a i Latinske Amerike		
		Parlamentarna skupština turkofonih država		
		Parlamentarna skupština frankofonih država		
		Parlamentarna skupština Sredozemlja		
		Parlamentarna skupština EU-a i država Istočnog partnerstva		

Izvor: prilagođeno iz [https://en.wikipedia.org/wiki/International\\_parliament](https://en.wikipedia.org/wiki/International_parliament).

Parlamentarne skupštine nisu rijetka pojava: pojavljuju se u sklopu međunarodnih regionalnih organizacija, djeluju kao tijela u bilateralnoj suradnji između dviju država ili dvaju ekonomsko-političkih blokova te funkcioniraju kao savjetodavna tijela uspostavljena za koordinaciju aktivnosti suverenih država. Da je njihova uloga u tim okvirima uspješna (ili barem potrebna), pokazuju i prijedlozi uspostave čitavoga niza novih parlamentarnih skupština u budućnosti, najzanimljiviji od kojih je vjerojatno prijedlog za uspostavom Parlamentarne skupštine Ujedinjenih naroda, koja bi otklonila demokratski deficit u djelovanju najviše institucije političkoga odlučivanja na globalnoj razini (Strauss 2005; Heinrich 2010).

U svijetu postoji 17 parlamentarnih skupština. U svim slučajevima, osim u slučaju Bosne i Hercegovine, riječ je o tzv. međunarodnim parlamentima koji u svojem imenu imaju pojam *parlamentarna skupština*. Od ukupnoga broja tri još nisu uspostavljene (parlamentarne skupštine UN-a i Svjetske trgovinske organizacije<sup>2</sup> te Azijska parlamentarna skupština), stoga se analiza zadržava na njih 13. Najviše ih možemo grupirati u tijela nastala s ciljem facilitacije multilateralne suradnje (Međuparlamentarna skupština Zajednice neovisnih država<sup>3</sup>), te u ekonomsko-političke (Zajednička parlamentarna skupština afričkih, karijskih i pacifičkih država i Europske unije), odnosno kulturno-političke grupe (Parlamentarna skupština franko-

<sup>2</sup> Više u: Mann 2004.

<sup>3</sup> <http://iacis.ru/eng/about/>



fonih država). Jedna je parlamentarna skupština uspostavljena s ciljem unaprjeđenja bilateralnih odnosa (Britansko-irska parlamentarna skupština<sup>4</sup>), a preostale postoje kao dio institucionalne strukture međunarodnih političkih, sigurnosnih<sup>5</sup> i ekonomskih organizacija. S obzirom na čvrstu strukturu tih organizacija, te njihovu važnost u međunarodnome političkom polju, naša se analiza temelji na njima, a dublje se osvrće na Parlamentarnu skupštinu Europske organizacije za sigurnost i suradnju.

Parlamentarna skupština Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OEES) nastala je na prijedlog šefova država i vlada članica te organizacije, s ciljem poticanja interparlamentarnoga dijaloga, a u svrhu jačanja demokracije (Oliver 1996: 42). Parlamentarna skupština OEES-a sastaje se jednom godišnje, uključuje predstavnike nacionalnih parlamenata koji su delegirani u to međunarodno tijelo te stoga tek posredno predstavlja građane država članica OEES-a, a neposredno predstavlja nacionalne parlamente.

Godišnji sastanci Parlamentarne skupštine održavaju se u glavnom gradu države koja u tom trenutku predsjedava OEES-om, a najčešće traju tri do četiri dana tijekom ljetne stanke u radu većine europskih nacionalnih parlamenata. Na godišnjim se sastancima raspravlja o aktivnostima OEES-a te o aktualnoj političko-sigurnosnoj situaciji u Europi, a sastanci završavaju usvajanjem Finalne deklaracije te niza rezolucija i preporuka (Oliver 1996: 45). Deklaracije, preporuke i rezolucije koje usvaja Parlamentarna skupština šalju se Ministarskom vijeću OEES-a i Predsjedavajućem OEES-a. Uloga je Parlamentarne skupštine savjetodavna te sasvim simbolička. Parlamentarna skupština nema zakonodavnu moć, ne može donositi obvezujuće odluke niti može primorati države članice da djeluju po njezinim naputcima. Države članice mogu, a često to i čine, ignorirati Parlamentarnu skupštinu, što ne sprječava njezine članove da samostalno djeluju u određenim pitanjima (Degn 2001: 365).

---

<sup>4</sup> Britansko-irska parlamentarna skupština uspostavljena je 1990., s ciljem promicanja suradnje između Velike Britanije i Irske. Uz parlamente tih dviju država, u radu Britansko-irske parlamentarne skupštine sudjeluje i Škotski parlament, Skupština Walesa, Skupština Sjeverne Irske te parlamentarna tijela Tynwalda, Guernseyja i Jerseyja. Britansko-irska parlamentarna skupština sastaje se dvaput godišnje, a u njezinu radu sudjeluju članovi koje delegiraju nabrojani parlamenti i skupštine, a koji u svojem radu predstavljaju neposredno svoje institucije, a posredno i građane koji su ih birali. Usp. <http://www.britishirish.org/about-the-assembly/>.

<sup>5</sup> Iako je uspostavljena 1955., Parlamentarna skupština NATO-a slabo je poznata institucija i u okvirima političke znanosti i međunarodnih odnosa, a kamoli u široj javnosti. Razlozi za njezinu uspostavu manje su bili povezani s očuvanjem uloge građana u osjetljivim pitanjima sigurnosti europskoga kontinenta kroz demokratsku praksu, a više s idejom da se predstavnici, koje u Parlamentarnu skupštinu NATO-a biraju nacionalni parlamenti država članica, socijaliziraju, da usvoje nova znanja i norme, potrebne za pravilno djelovanje po pitanjima sigurnosti u nacionalnim predstavničkim tijelima (Flockhart 2004: 371). S obzirom na to, logično je da članovi Parlamentarne skupštine NATO-a lojalnost ne pokazuju prema nekom apstraktnom konceptu građanstva koje okuplja većinu građana Europe. Njihova lojalnost i izvor njihova legitimna djelovanja nalazi se u nacionalnim parlamentima, koji ih biraju i kroz koje potom djeluju.

Parlamentarna skupština Organizacije za europsku sigurnost i suradnju nije potpuno bez ovlasti. Ona ima pravo biti informirana o aktivnostima Organizacije, ima pravo davanja savjeta te ima pravo podnošenja *policy* prijedloga. No sve su te aktivnosti daleko od prava koja u političkim sustavima nacionalnih država imaju parlamenti te se s pravom može zaključiti da Parlamentarna skupština nije razvila mehanizme efikasne (ili ikakve) parlamentarne kontrole (Habegger 2006: 135). Nekoliko je razloga tome, najznačajniji se može pronaći u načinu formiranja Parlamentarne skupštine. Njezine članove imenuju nacionalni parlamenti država članica Organizacije za europsku sigurnost i suradnju, koji se i sami razlikuju u mogućnostima utjecanja na svoje vlade. Što je razina demokracije u državi manja, to je i država manje sklona dopustiti povećanje moći Parlamentarne skupštine. No i u slučaju stabilnih demokracija postoje otpori većem uključivanju parlamentarnih predstavnika u međunarodnu politiku, budući da i dalje prevladava stav da je diplomacija ključan alat postizanja rješenja u međunarodnim odnosima, a diplomacija je čvrsto u rukama izvršnih tijela – vlada ili predsjednika (Habegger 2006: 142). Bez izravne veze s građanima, te pod kontrolom vlastitih nacionalnih vlada (ili nominalno parlamenta), nije moguće očekivati da će se predstavnici okupljeni u Parlamentarnu skupštinu uspjeti izboriti za bolji položaj. Ti su pojedinci ovisni o parlamentima koji ih imenuju, njima duguju lojalnost te se legitimnost njihova djelovanja iščitava iz lojalnosti nacionalnoj državi, a ne građanima. Parlamentarna skupština okuplja predstavnike nacionalnih parlamenta država članica Organizacije za europsku sigurnost i suradnju. Oni uspostavljaju vezu sa svojim parlamentom, odnosno državom iz koje dolaze, a ne sa svojim (ili europskim) građanima, u čije bi ime trebali kontrolirati demokratsku efikasnost te međunarodne organizacije.

## **Deficiti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**

Očigledan je problem u usporedbi analiziranih parlamentarnih skupština. Dok je naime Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine najviše zakonodavno-predstavničko tijelo te države te nominalno emanacija suverene volje različitih čimbenika koji čine bosanskohercegovački politički sustav (građana kroz kolektivizam konstitutivnih naroda i entiteta kao teritorijalno-identitetskih matrica organiziranja), dotle su preostale parlamentarne skupštine tijela međunarodnih regionalnih organizacija koje se bave vojno-sigurnosnim pitanjima, zaštitom ljudskih prava i osiguranjem demokratskoga razvoja europskoga kontinenta. Iz te osnovne diskrepancije proizlaze i ostali problemi, koji ukazuju na problematičnost imena Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Nijedna parlamentarna skupština, osim Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nema zakonodavne ovlasti. Najviše ovlasti ima Parlamentarna skupština Vijeća Europe, koja na prijedlog nacionalnih vlada imenuje suce Europskoga suda

za ljudska prava. U svim ostalim primjerima parlamentarne skupštine mogu samo savjetovati, tražiti informacije i davati mišljenja o pitanjima, bez obveze bilo koje institucije ili aktera da te obveze prihvati i provede.

Dodatan deficit koji utječe na vezu između građana Bosne i Hercegovine i Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine proizlazi iz imena članova toga parlamenta. Ustav Bosne i Hercegovine pojedince koji djeluju u Domu naroda naziva delegatima (odnosno izaslanicima), dok one koji su birani u Zastupnički dom naziva članovima. Predstavnička odgovornost političara izabranih u zakonodavno-predstavničko tijelo ovisi o prirodi njihova položaja, koji se očituje u danom imenu. Politološka literatura ističe da izabrani politički predstavnici mogu zauzeti jednu od dviju uloga: mogu biti delegati/izaslanici ili mogu biti povjerenici (Ravlić 2008: 68 i dalje). U slučaju da su označeni delegatima, od njih se očekuje da djeluju kao agenti svojih birača, odnosno kao mehanički prenositelji volje onih koji su ih izabrali. Povjerenici, pak, u svom djelovanju uzimaju u obzir interese birača, ali djeluju autonomno s ciljem utjelovljenja potreba cijeloga društva, koristeći vlastite intelektualne, moralne i civilizacijske prosudbe (Kreppel 2013: 125).

Delegati Doma naroda, prema tome, ispunjavaju interese svojih birača – predstavničkih tijela niže razine vlasti, koji su ih na taj položaj izabrali, a ne cjelokupnoga bosanskohercegovačkoga biračkog tijela. Doduše, oni to ni ne moraju činiti, jer je Dom naroda drugi dom, u kojem su nominalno zaštićeni interesi teritorijalnih jedinica, ali se *de facto* radi o zaštiti interesa konstitutivnih naroda. Za zaštitu interesa cjelokupnoga građanstva postoji prvi ili donji dom – Zastupnički dom. Ustav ne definira kakav je položaj pojedinaca koji su izabrani u prvi dom u odnosu na birače, budući da ih naziva generičkim pojmom članovi. Iz imena se tijela može pretpostaviti da su ti članovi zapravo predstavnici, a ne delegati. Imaju slobodan mandat, pa u svom djelovanju nisu vezani interesima birača koji su ih izabrali (Poslovnik Zastupničkog doma, 2006), ali nominalno predstavljaju cjelokupno biračko tijelo. Iz svega toga može se iščitati nekoliko problema.

Prvo, predstavnička (ili povjerenička) uloga članova Zastupničkoga doma, u kombinaciji sa slobodnim mandatom, upućuje na slabiju vezu između političara i građana. To po sebi nije loše, budući da članovi gotovo svih demokratskih zakonodavno-predstavničkih tijela, djeluju po sličnom principu. Takav je odnos između izabranih političara i onih koji su ih izabrali i poželjan, budući da destimulira razmjenu materijalnih i drugih koristi za političku lojalnost, jer političar ne djeluje samo u interesu onih koji su ga izabrali nego i u interesu cjelokupne političke zajednice. Tu se pojavljuje drugi problem.

Način izbora članova Zastupničkoga doma ne olakšava odmak političara od njihove izborne baze. Segregacija izbora predstavnika dvaju konstitutivnih naroda u jednom dijelu države, a jednoga konstitutivnoga naroda u drugom dijelu države, bez

gotovo ikakva preklapanja, dovode do fragmentacije biračkoga tijela, odnosno do cijepanja političke zajednice na dva (odnosno tri, a ponekad čak i četiri<sup>6</sup>) dijela. Cijepanjem političke zajednice političkim se strankama smanjuje prostor izbornoga manevriranja te opstanak mnogih od njih ovisi o učvršćenju veze s partikularnom skupinom birača. Na taj se način slama neovisnost političara spram birača koji su ih izabrali te se *de iure* slobodan mandat povjerenika *de facto* pretvara u obvezujući mandat delegata, odnosno izaslanika.

## Zaključak

Nosi li ime institucije kôd iz kojega se može iščitati njezina priroda, odnosno uloga koju ta institucija ima u integraciji kompleksnoga društva? Ili bi, parafrazirajući Williama Shakespearea, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine »mirisala« jednako i pod kakvim drugim imenom? Konačni je zaključak da je diskrepancija u imenu najviše zakonodavno-predstavničke institucije Bosne i Hercegovine važna jer upućuje na ukupnu disfunkcionalnost bosanskohercegovačkoga političkoga sustava, koja proizlazi iz Daytonskoga mirovnoga sporazuma, kao i iz nedostatka volje političkih elita da otklone manjkavosti koje je taj sporazum proizveo. Ako se u imenu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ne može iščitati položaj građana, odnosno političkoga pojedinca kao osnovne jedinice političkoga sustava, onda je jasno da ni građani prema takvoj instituciji ne mogu gajiti lojalnost, davati joj legitimnost i djelovati na način koji će osigurati da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine štiti, a ne narušava, demokratske zasade toga društva. Uz to, a što je još pogubnije po opstanak Bosne i Hercegovine kao funkcionalnoga političkoga sustava, političke elite koje djeluju u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine mogu razviti (odnosno razvijaju) osjećaj da njihov položaj u toj instituciji nema veze s građanima kao temeljnim nositeljima suverene volje. Političke se elite na taj način otuđuju od građana, građani se otuđuju od političkoga procesa, a političke institucije, poput Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, postaju okoštale ljušture koje održavaju isprazan demokratski okvir s pomoću rituala (poput izbora) i simbola (poput glasanja o zakonima), a sve bez ikakve mogućnosti napretka i promjene.

<sup>6</sup> Četvrta grupacija predstavlja one građane Bosne i Hercegovine koji odbijaju djelovati putem etničkih kriterija, zanemarujući glasovanje na načelima stroge podijeljenosti konstitutivnih naroda i posebnih političkih stranaka koje predstavljaju te narode. Ta je skupina malena, ali održiva, što pokazuje rezultati u višestrukim izbornim ciklusima.

## LITERATURA

### *Enciklopedijski članci*

- Assemblée, *La Grande Encyclopédie*, sv. 2., Librairie Larousse, Pariz, 1971., 1112–13.  
Assembly, *Dictionary of Politics and Government*, Bloombury, Cambridge, 2004., 14.  
Assembly, *The New Encyclopaedia Britannica*, sv. 1., Encyclopaedia Britannica Inc., London, 2002., 642–643.

### *Knjige i znanstveni radovi*

- Caramani, D. (ur.) (2013), *Komparativna politika*, Političke analize, Zagreb.  
Čepo, D. (2008), Uloga drugih domova u političkim sustavima Poljske i Rumunjske, *Analiza Hrvatskog politološkog društva*, 4(1), 171–188.  
Degn, H. (2001), The OSCE Parliamentary Assembly, u: *OSCE Yearbook 2001*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 365–372.  
Flockhart, T. (2004), »Masters and Novices«: Socialization and Social Learning through the NATO Parliamentary Assembly, *International Relations*, 18(3), 361–380.  
Habegger, B. (2006), Democratic Control of the OSCE: the Role of the Parliamentary Assembly, *Helsinki Monitor*, 2, 134–143.  
Heinrich, D. (2010), *The Case for a United Nations Parliamentary Assembly*, Committee for a Democratic U.N., Berlin.  
Kasapović, M. (2005), *Bosna i Hercegovina – podijeljeno društvo i nestabilna država*, Politička kultura, Zagreb.  
Kasapović, M. (2003), *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb.  
Kreppel, A. (2013), Zakonodavna tijela, u: Caramani, D. (ur.), *Komparativna politika*, Političke analize, Zagreb.  
Lijphart, A. (2014), *Modeli demokracije*, Političke analize, Zagreb.  
Mann, E. (2004): A Parliamentary Dimension to the WTO – More than Just a Vision?, *Journal of International Economic Law*, 7 (3), 659–665.  
Marević, J. (2000), Congredi, *Latinsko-hrvatski enciklopedijski rječnik*, sv. 1., Matica hrvatska, Zagreb, 566.  
Merkel, W. (2011), *Transformacija političkih sustava*, Politička misao, Zagreb.  
Mujanović, J. (2014), Institutionalizing Crisis: The Case of Dayton Bosnia-Herzegovina, u: Shannon, D., *The End of the World as we Know It? Crisis, Resistance, and the Age of Austerity*, AK Press, Oakland.  
Oliver, S. (1996), The OSCE Parliamentary Assembly, *Helsinki Monitor*, 1, 42–57.  
Ravlić, S. (2008), *Dileme političkog predstavnništva*, Politička kultura, Zagreb.  
Skupština, *Hrvatska opća enciklopedija*, sv. 9, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007., 841.  
Strauss, A. (2005), *Taking Democracy Global: Assessing the Benefits and Challenges of a Global Parliamentary Assembly*, One World Trust, London.
- Internetski izvori:*  
Azijska parlamentarna skupština ([https://en.wikipedia.org/wiki/Asian\\_Parliamentary\\_Assembly](https://en.wikipedia.org/wiki/Asian_Parliamentary_Assembly))  
Britansko-irska parlamentarna skupština (<http://www.britishirish.org>) (pristupljeno 20. VIII. 2015)  
Daytonski mirovni sporazum (<http://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf>)  
Interparlamentarna unija ([www.ipu.org](http://www.ipu.org)) (pristupljeno 21. V. 2015)  
Izborni zakon Bosne i Hercegovine (<http://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/POI-Zpw110508-hrv.pdf>)

- Izvrješće Freedom Housea za 2015. ([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)) (pristupljeno 10. VII. 2015)
- Međuparlamentarna unija Zajednice neovisnih država (<http://iacis.ru/eng/about/>) (pristupljeno 20. VIII. 2015)
- Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (<https://www.parlament.ba/>)
- Parlamentarna skupština EU i država Istočnog partnerstva (<http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/>)
- Parlamentarna skupština EU i Latinske Amerike ([http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/default_en.htm))
- Parlamentarna skupština NATO-a (<http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=1>)
- Parlamentarna skupština Sredozemlja (<http://www.pam.int/>), (<http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dmed/home.html>)
- Parlamentarna skupština Ujedinjenih naroda (<http://en.unpacampaign.org/index.php>)
- Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ([http://www.oscebih.org/documents/osce\\_bih\\_doc\\_2010122416264400cro.pdf](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122416264400cro.pdf))
- Poslovnik Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ([http://www.oscebih.org/documents/osce\\_bih\\_doc\\_2010122416264400cro.pdf](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122416264400cro.pdf))
- Zajednička parlamentarna skupština afričkih, karijskih i pacifičkih država i EU ([http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10\\_01/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_en.htm))

## **PARLIAMENTS AND ASSEMBLIES: DEMOCRATIC DEFICITS OF THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**Dario Čepo**

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

**ABSTRACT:** The political system of Bosnia and Herzegovina is complex. The Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, as nominally the highest legislative-representative body in the state, reflects that complexity, not only through its composition, means of functioning, jurisdictions and activities, but also through its name. By using a comparative method of most similar cases and contents analysis, this paper shows that the ambivalence deriving from the name of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina is reflected on the relationship between the political elites and citizens which undermines, i.e. makes impossible, a successful development of society and brings about a deficit in the democratic practises of the political system. Comparing the bicameral bodies of 37 states, and then a few parliamentary assemblies created around the world, the paper confirms that parliamentary assemblies are an integral part of the institutional framework of international organizations, i.e. that they are integral units of the international system within which states act as holders of sovereignty. In national states, where sovereign will comes from the individual citizen, parliamentary assemblies cannot function optimally since the source of their legitimacy is different.

**Keywords:** *parliament; assembly; Bosnia and Herzegovina; Parliamentary assembly of Bosnia and Herzegovina; bicameralism*