

EGALITARNI BIKAMERALIZAM PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Sažetak: *U modernom demokratskom društvu pravna država predstavlja jedini prihvatljivo državnopravni poredak. Jedan od temeljnih uvjeta za postojanje pravne države jest egzistiranje i poštivanje načela podjele vlasti. Sastavni i nezaobilazni dio horizontalne podjele vlasti jest i dvodomna struktura predstavničkih tijela. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine ima dvodomnu strukturu - jedan dom (Zastupnički dom) je građanski i on izražava ideju predstavničke demokracije, a oko pravne naravi gornjega doma (Doma naroda) postoje određeni prijepori koje ćemo nastojati razjasniti u ovome radu. Iz navedene dvodomne strukture Parlamenta Federacije se itekako može iščitati njezin oblik ustavnog (državnog) uređenja, a iz pravne naravi njezina gornjeg doma i oblik političkog uređenja (sustava, poretka). U radu se ukazuje na podudarnost u ovlaštenjima domova Parlamenta Federacije, kao i na bezrezervnu potrebu održavanje statusa quo u pogledu funkcionalne kapacitiranosti gornjega doma Parlamenta, kako bi ona i dalje bila jedina garancija za efektivno sudjelovanje konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka u smislu sprječavanja apsolutne dominacije jedne društvene skupine nad drugom, jer kako će se ostvarivati kolektivna jednakopravnost, ako parlamentarni domovi ne će biti ravnopravni. Također, u radu ćemo nastojati dokazati da je u jednonacionalnim federacijama manje bitno hoće li gornji dom biti ravnopravan s općepredstavničkim (građanskim) domom, ali je to od presudne važnosti u plurinacionalnim federacijama (kakve su Bosna i Hercegovina i njezina veća federalna jedinica), bilo da je gornji dom, isključivo ili dominantno, predstavništvo federalnih jedinica, što je slučaj kada su one nacionalno homogene, bilo da je pretežno predstavništvo konstitutivnih zajednica (naroda).*

Ključne riječi: *dvodomni parlament, egalitarni bikameralizam, pluralna društva, konstitutivnost naroda, multinacionalne federacije, konsocijacijske federacije, pravna narav Doma naroda*

* Mr. sc. Boris Barun, J.P. „Elektroprivreda HZHB“ d.d. Mostar, barun.boris@gmail.com

1. Uvod

Jedno od najspornijih pitanja svake političke zajednice jest pitanje raspodjele vlasti i moći, kako po vertikali, tako i horizontalno. Kada je u pitanju podjela vlasti po horizontali, važno mjesto zauzima pitanje strukture parlamenta, odnosno pitanje da li parlament treba biti jedno tijelo ili je sastavljeno od dva ili više međusobno povezana doma, gdje je ova zadnja mogućnost prava rijetkost.¹ Pod bikameralizmom podrazumijevamo dvodomnu strukturu (sastav) predstavničkih tijela, odnosno parlamentarni sustav u kojem se parlament sastoji od dva doma ili, kraće, dvodomnu strukturu parlamenta. To znači da se parlament sastoji od dva doma, koji odvojeno zasjedaju i odlučuju. Dvodomnost ili bikameralizam je ekstenzija (produžetak) načela podjele vlasti u sferi legislature. Naime, smatra se da bikameralizam počiva na ideji diobe vlasti, koja svoj puni smisao dobiva tek podjelom zakonodavnoga tijela na dva doma, tako da je dvodomni sustav nezaobilazni dio horizontalne podjele vlasti. Parlamentu, kao temeljnoj instituciji ustavnoga prava, koji je predstavnik narodnoga suvereniteta, ustav dodjeljuje najvažnije državne prerogative. Kao kolektivno tijelo u sustavu predstavničke demokracije on obavlja ustavotvornu, zakonodavnu, plansko-proračunsku nadležnost te nadležnost kontrole egzekutive, te ćemo kroz analizu nadležnosti domova Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlament Federacije BiH) koji se sastoji od dva doma - Zastupničkog doma i Doma naroda - pokušati doći do zaključka radi li se o egalitarnom, odnosno simetričnom bikameralizmu. Riječ bikameralizam nastala je od dvije latinske riječi: *bi*-dva i *camera*-dom, komora. Dvodomnost je iskonski, kao i mnoge druge političke institucije (parlamentarizam, egzekutiva, sudstvo), rezultat engleskoga „(...) povišnog prauzora koji su nastavili iz različitih razloga imitirati i druge države sve do danas“.² Zato s pravom kažemo da je Engleska kolijevka - matica dvodomnoga parlamenta.

Tragovi staleške skupštine vidljivi su u Engleskoj i danas u instituciji gornjega doma, Doma lordova. Naime, prethodnik Doma lordova je Veliki savjet (*Magnum Concilium*), kao svojevrsno kraljevsko vijeće koje se sastojalo od krupnoga plemstva (velikih lordova) i višega svećenstva (visokih crkvenih dostojanstvenika). *Magnum Concilium* prerastao je u Parlament, koji je bio sazvan 1295. godine. Takav jednodoman Parlament u 14. stoljeću preobražuje se u dvodomni Parlament. Donji dom,

¹ Najpoznatiji primjeri višedomne strukture su oni koje su predviđali francuski Ustav iz 1799. godine, te Ustav SFRJ iz 1963. godine, prema kojemu je Skupština, osim jednog općepredstavničkoga vijeća, imala još četiri vijeća radnih zajednica. Ipak je, zapravo, načelo dvodomnosti bilo sačuvano u radu Skupštine. Višedomna struktura postojala je i u Južnoj Africi, Tajvanu itd.

² MILJKO, Z., Ustavno uređenje BiH, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2006., str. 237.

Dom komuna (*House of Commons*),³ formirali su predstavnici grofovija i gradova, a njima se pridružilo i niže plemstvo. Temelj za podjelu bila je klasna (staleška) diferencijacija, pa je, stoga, kategorizacija vršena po načinu regrutiranja u parlament, te su tako u Dom lordova (*House of Lords*), koji je imao feudalni karakter, ulazili članovi „po vlastitom pravu“ odnosno po individualnoj osnovi, dok su u Dom komuna ulazili članovi koji su bili izabrani predstavnici određenih teritorijalnih cjelina, grofovija, gradova i trgovačkih sjedišta.⁴ Vidljivo je da podjela na dva doma nije bila ideološke nego pragmatično-političke prirode. Naime, aristokracija je željela zasjedati odvojeno od trećega staleža jer je smatrala da ona to zaslužuje po svojem društvenom položaju i podrijetlu, te je nastojala da svojom ekonomskom i političkom moći kompenzira svoju malobrojnost kako ne bi postala prepreka u borbi s drugim staležima. Tako da je najbolji način da sačuva svoju moć bilo postojanje vlastitoga doma.

2. Razlozi konstituiranja dvodomnih zastupničkih tijela

Imajući u vidu empirijske zakonitosti, možemo doći do glavnih argumenata koji idu u prilog uspostavljanju i egzistiranju dvodomne parlamentarne strukture.

Doista, glasačko je tijelo izdiferencirano i kompleksne je strukture, te se ne može potpuno izraziti u monokameralnom parlamentu, temelj je za postojanje dvodomnih predstavničkih tijela. U njemu su, osim zastupnika svih građana (demos ili populusa) u donjem domu, izabrani ili, rjeđe, postavljeni predstavnici određenih kolektiviteta (teritorija ili određenih kategorija stanovništva, kao što su: nacije, etničke skupine, profesije, osobe posebnoga statusa itd.). Dok članovi prvoga, donjega, općepredstavničkoga doma svoju legitimaciju crpe iz općega prava glasa, snaga drugoga doma, odnosno izvor njegove legitimnosti (legitimacijska osnova), najčešće se zasniva na personalnim karakteristikama njegovih članova. Međutim, različiti su razlozi uvođenja bikameralizma u unitarne u odnosu na države s federalnim oblikom državnog uređenja. Gornji dom je najčešće izraz državnog uređenja, pa je veliki broj država uspostavio bikameralnu strukturu parlamenta iz potrebe reprezentacije

³ Dom komuna je od početka bio predstavničko tijelo. Istina, daleko je to tada bilo od pravoga narodnog predstavništva koje počiva na općem biračkom pravu, na svijesti da vlast potiče „odozdo“, a ne „odozgo“, a naročito na shvaćanju da je pojedinac-građanin nositelj određenih prava i obveza, a ne podanik.

⁴ Obično se tvrdi da je modernom parlamentu prethodilo staleško predstavništvo. Kada je riječ o engleskom Parlamentu, ova se tvrdnja ne može u potpunosti prihvatiti. Naime, samo nekoliko desetljeća nakon formiranja parlamenta, došlo je do promjene njegova sastava i formiranja dva doma. Upravo je ta podjela nastala ne po staleškoj pripadnosti njegovih članova (što bi vodilo trodomnoj strukturi), nego na temelju razlikovanja članova „po vlastitom pravu“ i članova koji u parlament ulaze kao nečiji predstavnici. Bit staleškoga predstavljanja je u tome da niti jedna osoba ne može ući „po vlastitom pravu“, nego samo po pravu predstavljanja staleža (klase) kojem pojedinac pripada (vidi šire: JOVIČIĆ, M., Veliki ustavni sistemi, IRO Svetozar Marković, Beograd, 1984., str. 22).

federalnih jedinica ili regija (SAD, Njemačka, Austrija, Švicarska, Belgija, Italija, Španjolska), ali, istina rjeđe, i iz razloga ustavne i političke tradicije (Ujedinjeno Kraljevstvo i Francuska). Problematičnost, odnosno potreba pronalaženja legitimnosti drugih domova u uvjetima postojanja općega prava glasa i suvereniteta koji proizlazi iz naroda te gotovo sveobuhvatnog ukidanja staleških razlika i povlastica itekako dolazi do izražaja. „U unitarnim državama, bikameralizam označava, s jedne strane želju da u parlamentarnom aparatu postoji jedan dom koji će obavljati ozbiljnu kontrolu odluka prvoga doma, a s druge, težnju k uspješnom uravnoteženju zakonodavne i izvršne vlasti i reduciranjem moći jednog doma, i to tako da se stvori drugi dom čije će članstvo biti regrutirano na različite načine“.⁵ „Za federalnu državu, dvodomnost je sistem koji uspostavlja i uzrokuje njenu dualističku strukturu: s jedne strane nacija je globalni entitet, a s druge, postoje federalne jedinice sa svojim posebnostima.“⁶ Federalni oblik državnog uređenja implicira dvodomnu strukturu parlamenta, pa zato s pravom možemo kazati da je u federalnoj državi dvodomni parlament nužnost, a sve kako bi se kroz jedan dom (donji) izrazilo jedinstvo (građana), a kroz gornji (drugi) dom posebnosti (federalnih jedinica i/ili društvenih segmenata). Prvi dom trebao bi predstavljati opće, a drugi partikularne interese. Zato nije teško izvesti zdravorazumski zaključak da dvodomnost proizlazi iz same naravi (prirode) federacije, kao složene državne konstitucije, koja teži pomiriti dva proturječna zahtjeva - zahtjev za višim jedinstvom, s jedne strane, i zahtjev za očuvanjem posebnosti, s druge strane, što se svakako uklapa u široku definiciju federacije kao jedinstva u različitosti (*E Pluribus Unum*). Temeljem navedenoga, danas u svijetu ne egzistira niti jedna federacija koja nema dvodomni parlament.

Neophodnost gornjega doma iskazana je u potrebi da se uspostavi ekvilibrij unutar legislative, kao i mogućnost da se odbrani kako individualni, tako i interes skupina od opresivne parlamentarne većine. Smatralo se da temeljna podjela vlasti nije dovoljna da bi se postavile granice zakonodavnoj, a danas u uvjetima egzekutivnog agresiviziranja, u prvom redu izvršnoj vlasti. Drugi dom se tako javlja kao garancija pažljivijeg i kvalitetnijeg odlučivanja u parlamentu, a jednako tomu, on se javlja kao dodatni oblik i kontrole donjega doma, što je danas od iznimne važnosti jer se

⁵ BAČIĆ, A., *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2004., str. 79. Naime, u općepredstavničkom, odnosno prvom domu, stranačka dominacija je temeljna odrednica djelovanja članova ovoga doma, te egzekutiva, budući da proizlazi iz parlamentarne većine ovoga doma, ima neusporedivo veći utjecaj na njega nego na članove drugoga doma.

⁶ *Ibid.* O dvodmnoj strukturi predstavničkog organa u federaciji Veljko Mratović kaže: „(O)na logički izlazi iz strukturalnih karakteristika federativne države. Federativna država je, na jednoj strani i u okviru određenog djelokruga, zajednica građana, kao što je i svaka unitarna država. Na drugoj strani, federativna država je zajednica posebnih jedinica koje je sačinjavaju, a nazivaju se državama, zemljama republikama itd. Jedan dom je reprezentant građana, a drugi dom je reprezentant posebnih federalnih jedinica“ (MRATOVIĆ, V., *Predstavnička tijela, Usporedni politički sistemi, Savremena administracija*, Beograd, 1983., str. 256).

u općepredstavničkom domu glasuje isključivo po stranačkim naputcima te što on, s obzirom da je proizišao iz općega prava glasa, ne stoji na nekoj zavidnoj stručno-akademskej razini.

Argument u prilog dvodomne legislature jest i činjenica da postojanje dva doma onemogućuje da jedan bude svemoćan, jer postoji mogućnost uzajamnog ograničavanja, što je osobito bitno kada se ima u vidu da svaka koncentracija vlasti u jednom subjektu, oligarhijskoj skupini ili većini naroda, predstavlja opasnost za slobodu, kao majku svih vrijednosti i prava, te da nužno vodi k tiraniji, koja je najizglednija kada vlast vrši većina. Tako prema Arendu Lijphardu, kao temeljno opravdanje za uvođenje bikameralnog umjesto monokameralnoga parlamenta leži u potrebi predstavljanja manjina,⁷ pa je postojanje dvodomnoga sustava prijeko potrebno u državama s fragmentiranim društvima koje karakteriziraju izraženi društveni rascjepi po nacionalnoj, etničkoj, religijskoj, kulturnoj i jezičnoj osnovi, a gdje je dvodomnost jedan od najvažnijih mehanizama za upravljanje u ovakvim društvima i dobra garancija za preživljavanje takvih država. Naime, ovdje se gornji domovi pojavljuju u ulozi branitelja (zaštitnika) manjinskih društvenih segmenata, na način da mogu natjerati većinu da vodi računa o njihovim mišljenjima i interesima koji su najčešće različiti od interesa koji se zastupaju u općepredstavničkom (građanskom) domu,⁸ a što se realizira osiguravanjem zastupljenosti manjinskih društvenih skupina u gornjem domu koji će biti ravnopravan s donjim domom i njegova stvarna protuteža. Zato postojanje gornjega doma možemo označiti i kao izrazom institucionalnoga kompromisa,⁹ što posebice karakterizira države koje su, kao posljedica fragmentiranosti društva, prihvale konsocijacijski model demokracije.¹⁰

Bikameralni sustav bi izvjesno morao biti jamac kvalitetnijega donošenja zakona, jer kod značajnoga dijela, drugi domovi bez stranačkih obzira, prvenstveno meritorno, zahvaljujući posebnom načinu izbora svojih članova, imaju potencijala za

⁷ LIJPHARD, A., *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Zagreb, 1992., str. 192.

⁸ „Svaki spor, u kojem veliki dio stanovništva osjeća da njegov način života, ili njegove najveće vrijednosti ugrožava drugi dio stanovništva, stvara krizu u takmičarskom sistemu“ (DAHL, R., *Poliarhija*, Filip Višnjić, Beograd, str. 117-118).

⁹ Vidi šire: ČEPO, D., *Parlamenti i skupštine: demokratski deficiti Parlamentarne skupštine BiH*, Studia lexicographica, god. 8., br. 2, Zagreb, 2014., str. 166. Dvodomna struktura se, povijesno promatrajući, može smatrati određenim institucionalnim kompromisom između starih aristokratsko-monarhijskih snaga koje su iščezavale i nadolazećih demokratskih snaga. Pravo je pitanje čega je (ili koga je) institucionalni kompromis bosanskohercegovački bikameralizam? Je li on rezultat balansa građanskoga i etno-nacionalnoga?

¹⁰ „Davanje mogućnosti manjinskim društvenim segmentima da kroz drugi dom sudjeluju u donošenju odluka, omogućuje uključivanje većeg broja pojedinaca koji će biti zadovoljni konačnom odlukom, proširujući tako demokratski kapacitet političkog sustava, čineći ga inkluzivnijim“ (STONE, B., *Bicameralism and Democracy: The Transformation of Australian State Upper Houses*, u *Australian Journal of Political Science*, (2) 37, 2002., str. 267-281).

kvalitetno razmatranje zakona odnosno efikasnu kontrolu njihova donošenja.¹¹ *In genere* će odluke biti bolje i akti kvalitetniji ako se razmatraju i usvajaju u dva doma, jer će drugi dom uočiti nedostatke koje prvi dom nije uočio.

Dvodomni sustav imao je zadaću da u vrijeme supremacije parlamenta uspostavi ravnotežu između zakonodavne i izvršne vlasti, a zadnjih stotinjak godina od kada imamo premoć egzekutive, on treba i od njega se s pravom očekuje da održava balans legislature s administraturom. Naime, kako vlada u pravilu ima stabilnu i discipliniranu parlamentarnu većinu u prvom domu koja dopušta prekoračenje ovlasti u korist egzekutive, te kako drugi dom, najčešće, ima različit izvor legitimiteta i različitu duljinu mandata u odnosu na prvi dom, on može kroza svoju kontrolnu ulogu nad egzekutivom očuvati zakonodavna ovlaštenja, djelujući tako kao dodatna opozicija vladajućim i kao sredstvo zaštite od dominacije izvršne vlasti. Ovome treba dodati, da je drugi dom, iako najčešće, poglavito u parlamentarnim sustavima, nema nikakve uloge u imenovanju vlade, garant ravnopravnosti legislature i administrature i kroz činjenicu da vlada ne će biti uspješna u provođenju svoje politike ako ne osigura većinu i u drugom domu, što itekako može utjecati na opstojnost egzekutive u nekom političkom entitetu. Naravno, značaj gornjega doma u ograničavanju moći izvršne vlasti zavisi od snage gornjega doma i mogućnosti blokiranja odluka u donjem domu, pa će tako snažni (kongruentni) bikameralizam imati značajan utjecaj na održavanje ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti, ali ne i slabi bikameralizam.¹² Ako se različito utvrde uvjeti i načini izbora članova donjega i gornjega doma, time se lakše može osigurati kontinuitet politike, odnosno ublažiti potresi koji se mogu dogoditi zbog radikalne promjene raspoloženja biračkoga tijela, koja se onda reflektira na političko ponašanje članova donjega doma. Tako se gornji dom javlja kao čimbenik kontinuiteta i stabilnosti, jer kroz duže trajanje mandata u odnosu na zastupnike donjega doma otežava mogućnost da se promjene u politici parlamenta izraze odmah nakon izbora.¹³

¹¹ Dva oka bolje vide nego jedno. Uistinu, dva doma pružaju veću sigurnost jer onemogućavaju brzopleto donošenje zakona, na način da se gornjem domu ostavlja mogućnost da ponovno razmatra i po potrebi revidira prijedlog zakona. Međutim, savršena (simetrična) dvodomnost je dobra samo u slučaju ako oba doma imaju istu (podudarnu) parlamentarnu većinu. Pravo je pitanje što učiniti u slučaju ako sa simetričnom dvodomnošću nađemo na dva doma sa složenim i uzajamno neprijateljskim većinama? Da li je onda jedino rješenje ne imati simetrični bikameralizam? (vidi šire: SARTIORI, G., *Comparative Constitutional Engineering*, Basingstoke, Macmillan, 1994., str. 209-211).

¹² Snažni ili simetrični (apsolutni) bikameralizam je onaj u kojem postoji ravnopravnost u ovlastima domova, te ukoliko je način (metoda) biranja različita, a slabi ili asimetrični bikameralizam, ako su ovlasti drugog doma znatno slabije od prvoga iako je metoda biranja drugoga doma jednaka metodi biranja prvoga doma. O ovim podjelama bit će više riječi kasnije.

¹³ Kao sredstvo amortiziranja radikalnih promjena, uvode se i sustavi obnove članstva drugoga doma, što omogućuje duži mandat članova gornjega doma.

S obzirom da je većina država koji imaju bikameralnu zakonodavnu strukturu legitimitet za uspostavu drugoga doma našla u predstavljanju teritorijalnih jedinica,¹⁴ drugi dom, s pravom, možemo promatrati i kao sredstvo osiguranja decentralizacije države, što je svoju primjenu našlo i u dvodomnosti u nekim unitarnim državama.

3. Oblici bikameralizma

Danas možemo govoriti o postojanju tri oblika, odnosno tri vrste bikameralizma: političkom, federalnom i ekonomsko-socijalnom.

3.1. Politički bikameralizam

Politički bikameralizam postoji u slučaju kada su politički razlozi odlučujuće utjecali na dvodomnu strukturu parlamenta, iz čega i proizlazi naziv politički. Ovaj tip dvodomnosti javlja se samo u unitarnim državama. Povijesno promatrajuća, ta politička uloga trebala se sastojati od uloge drugoga, gornjega doma kao protuteže i kočnice u radu donjega doma, a u situacijama kada se ocijeni da taj dom odluke donosi prebrzo i nepromišljeno. Drugi dom je tada praktički trebao djelovati kao „glas razuma“ i „snaga koja misli“. Razlikuju se dvije varijante političkoga bikameralizma: aristokratski i demokratski bikameralizam.

3.1.1. Aristokratski bikameralizam

Aristokratski bikameralizam je onaj oblik političkoga bikameralizma u čijem su drugom domu predstavljeni pojedini društveni staleži. Razlog postojanja ovakvoga bikameralizma leži u očuvanju privilegija staleža koja društveno i ekonomski slabi (aristokracije) ili pak u vjerovanju u višoj sposobnosti jednoga dijela biračkoga tijela (građana s reputacijom). On je ostatak srednjovjekovlja i prvih desetljeća nakon buržoaskih revolucija, kada se aristokracija borila da očuva svoju poljuljanu društvenu moć. Zato kažemo da je aristokratski gornji dom imao za cilj da omogući političko preživljavanje jednog ekonomski nadživljenoga društvenog staleža, a nastao je kao rezultat kompromisa između aristokracije i buržoazije. Ujedinjeno Kraljevstvo se uzima kao uzor zemlje s aristokratskim bikameralizmom, te je i samo opadanje

¹⁴ Različite države tražile su različite izvore legitimnosti drugih domova, pa tako možemo kazati da su se iskristalizirala dva načela: teritorijalno načelo - predstavništvo teritorijalnih jedinica, koje je karakteristično za federacije te predstavništvo profesionalnih, sektorskih i interesnih organizacija. Inače, postoje dva tipična oblika bikameralnoga razvoja. Jedan je britanski model, koji se temeljio i još se djelomično temelji na staleškoj dimenziji predstavljanja, te na neizravnom i neteritorijalnom izboru članova, a drugi je američki model, koji svoje uporište ima u teritorijalnom načelu odnosno potrebi zastupljenosti interesa saveznih država (vidi šire: ČEPO, D., Parlamenti i skupštine: demokratski defeciti Parlamentarne skupštine BiH, Studia lexicografica, god. 8, br. 2, Zagreb, 2014., str. 165); kao osobito interesantno, s obzirom na prethodno kazano, nameće se pitanje kojem sustavu pripadaju gornji domovi Bosne i Hercegovine i Belgije?

njegova značaja najvidljivije kroz prizmu Doma lordova, koji se tradicionalno naziva gornji dom.¹⁵ Temeljna zamjerka aristokratskom bikameralizmu jest odsustvo legitimiteta, jer ga čine neizabrani članovi, odnosno članovi po rođenju ili položaju. Njegovo postojanje, stoga je, nedemokratsko, pa članovi takvih domova koji nisu birani čak niti posredno, nikome ne odgovaraju, te, stoga, ne mogu sudjelovati u vršenju najvažnije, zakonodavne funkcije zajedno s neposredno biranim domom, čak niti pod pretpostavkom da nisu ravnopravni u vršenju te dužnosti. Danas je Dom lordova, s aspekta većine birača, anakronizam.¹⁶ Možemo kazati da je temeljna odlika aristokratskoga bikameralizma u tome što su u drugom domu predstavljeni pojedini društveni slojevi, koji posjeduju „stečene“ društvene privilegije.

3.1.2. Demokratski bikameralizam

Demokratski bikameralizam je tip političkoga bikameralizma koji je karakterističan za modernu predstavničku demokraciju. Ovaj tip dvodomnosti podrazumijeva biranje članova gornjega doma neposredno ili posredno, zbog čega ima demokratski legitimitet. Promatrani oblik dvodomnosti u drugom domu vidi čimbenika kontinuiteta i stabilnosti u odnosu na dom građana. Drugi dom u ovome tipu bikameralizma čine ljudi određenih osobnih karakteristika i sposobnosti, koji su po časti i ugledu poznati u svojim izbornim jedinicama (zato se ovaj oblik bikameralizma naziva i elitistički). S obzirom na osobne (misli se prvenstveno na intelektualne) vrijednosti svojih članova,¹⁷ drugi dom treba osigurati plodonosniju raspravu i kvalitetnije odluke, nego što su to rasprave i odluke u prvom domu, s obzirom da se zastupnici u prvom domu prioritetno trude da se dopadnu stranačkom vodstvu i biračkome tijelu, te se, prvi domovi tako u praksi pokazuju kao populističke i stranačke skupštine. Da bi ovaj dom imao dovoljno političke moći, ta moć se ne može zasnivati samo na osobnim svojstvima njegovih članova, nego i na povjerenju birača. Zato je drugi dom u demokratskom bikameralizmu, kako smo već kazali, uvijek izborni dom, što u cjelini rezultira činjenicom da su u ovom tipu političkoga bikameralizma oba doma izborna. Da bi se ipak napravila razlika u ulogama u zakonodavstvu ovih domova, izgrađeni su određeni pravni instrumenti. Prvi takav instrument je različit sustav za izbor članova jednoga i drugoga doma. Za drugi dom, se, u pravilu

¹⁵ Dom lordova je izgubio stvarnu moć tek početkom 20. stoljeća, točnije 1911. godine kada je donesen Zakon o parlamentu (*Parliament Act*), kojim je ovom domu ostavljeno samo pravo veta na zakone usvojene u Domu komuna. Novim Zakonom o Parlamentu iz 1949. godine ovo pravo Doma lordova suženo je dodatno, tako da Dom lordova u pogledu finansijskih zakona više nema pravo veta.

¹⁶ Budući da je Dom komuna biran neposredno, a Dom lordova nije uopće biran, nastao je ustavni običaj po kome Dom lordova ne dovodi u pitanje politiku koju vodi Dom komuna, jer je za nju dobio podršku birača.

¹⁷ Mogli bismo kazati da demokratski bikameralizam preuzima nešto od aristokratskoga bikameralizma. On preuzima aristokraciju, koja se u ovom slučaju ne legitimira imovinskim statusom, nego osobnim vrijednostima svojih članova.

primjenjuje posredan izbor, koji ublažavaju vezu između birača i izabраниh, pa se tako postiže veća samostalnost drugoga doma. Drugi instrument demokratskoga bikameralizma jest razlika u broju članova između domova. Brojčano je uvijek manji gornji dom pa je on i prohodniji i operativniji, te se u njemu lakše usvajaju odluke. Treći instrument je trajanje mandata. Mandat drugoga doma je, u pravilu, duži, te je on tako sposobniji da dugoročnije definira interese države i da efikasnije reagira kada su ti interesi ugroženi.¹⁸ U svezi navedenoga je i sustav parcijalnog obnavljanja članstva, što onemogućava „radikalni zaokret“ u politici toga doma, a time i u politici države u cjelini. Posljednji instrument je propisivanje starosnoga cenzusa za stjecanje pasivnoga biračkog prava za drugi dom. U pravilu se traži veća starosna dob u odnosu na onu koja se traži za donji dom.¹⁹ Zbog svoje operativnosti, sposobnosti da longitudinalno definira državne interese te zbog onemogućavanja naglih zaokreta u politici doma i države, drugi dom, s pravom, uživa epitet iz uvoda, dom kontinuiteta i stabilnosti.

3.2. Federalni bikameralizam

Dok se u unitarnim državama, kako smo vidjeli, pitanje postojanje jednoga ili dva doma može uvijek postavljati zavisno od društvenih okolnosti, u federaciji je to pitanje jednom za svagda riješeno u korist dvodomnosti. Vrijedi ponoviti već rečeno: za federalnu državu dvodomnost je sustav koji uspostavlja i uzrokuje njezina dualistička struktura. Taj dualitet se u federalnoj državi reflektira tako što njezin parlament ima dva doma: jedan koji predstavlja sve građane u federalnoj državi (kao globalnom entitetu), nepodijeljenoj na federalne jedinice, te drugi, koji predstavlja svaku državu članicu kao takvu, s njihovim osobinama samostalnoga subjekta. Jednostavno, federalni oblik državnog uređenja implicira dvodomnu strukturu parlamenta. Kao svaki bikameralizam, i federalni bikameralizam ne znači predstavljanje samo izoliranog pojedinca - građanina. No za razliku od političke dvodomnosti, koja se vezuje (ili bolje reći, koja se vezivala) za socijalni, prvenstveno staleški koncept ili za političku svrhu, federalni bikameralizam vezan je za predstavljanje geografskih, političkih, ili sličnih entiteta, ali i određenih kategorija stanovništva (nacija, etničkih skupina, profesija, osoba posebnoga statusa itd.) ili pak kao kombinacija navedenih. Zato možemo kazati da federalizam nalaže da u federalnom parlamentu, osim pojedinaca, budu predstavljeni i kolektiviteti, kakvi su npr. federalne jedinice.²⁰

¹⁸ Tako je npr. mandat članova drugoga doma u Sloveniji 5 godina, u Češkoj 6 itd.

¹⁹ Zbog navedenoga, u većini država se drugi dom naziva „senat“, od latinske riječi „senex“, što znači starac. Pasivno biračko pravo stječe se pod strožim uvjetima nego pasivno biračko pravo za izbor u dom građana (npr. 30 godina u Poljskoj, 40 u Italiji i Češkoj, u Rumunjskoj 35 godina starosti itd.).

²⁰ Blizak federalnom bikameralizmu jest bikameralizam u unitarnim državama, u kojima se ostvaruje decentralizacija zasnovana na predstavljanju teritorijalnih zajednica.

Smisao federalne dvodomnosti jest održavanje federalne vlasti u granicama njezine ustavne nadležnosti, i na taj način garantiranje ustavne samostalnosti federalnih jedinica. Zbog toga parlamente u federalno uređenim državama karakterizira, u pravilu, apsolutna ravnopravnost domova.²¹ Naime, treba imati u vidu da federalno uređena država ne zahtijeva samo dva doma, nego zahtijeva ravnopravnost domova, odnosno zahtijeva dvodomni sustav, jer kada je drugi dom slab i nemoćan, onda federalni bikameralizam gubi smisao i razlog svoga postojanja. Razmišljanja o opravdanosti postojanja federalnoga doma su bez utemeljenja. Naime, odbaciti federalni dom u suvremenoj federaciji kao suvišnu instituciju, značilo bi negirati postojanje jednoga konstitutivnog elementa federacije, a to su federalne jedinice. Tako se kao nužan uvjet postojanja federacije nameće dvodomna struktura parlamenta. Jedno od bitnih pitanja koje se postavlja pri analizi federalnoga bikameralizma jest pitanje zastupljenosti (predstavljenosti) federalnih jedinica. Gornji, federalni dom, može biti konstituiran na načelu jednake predstavljenosti nezavisno od broja birača u njima (tzv. načelo pariteta, odnosno načelo jednake predstavljenosti nejednakih dijelova, kao u SAD-u i Švicarskoj), ili na načelu proporcionalne zastupljenosti (nejednake predstavljenosti) federalnih jedinica, sukladno broju birača u njima (kao u SR Njemačkoj, Austriji, Kanadi, Indiji). Nesumnjivo, više je u skladu s federalnim načelom ovo prvo rješenje, a pogotovo kada se ima u vidu da se na ovakav način stvaraju pretpostavke za očuvanje interesa manjih federalnih jedinica od prevlasti velikih, koje bi imale dominantnu ulogu kad bi se zakonodavna struktura temeljila samo na broju stanovnika. Naime, zastupljenost federalnih jedinica kao ravnopravnih entiteta, bez obzira na činjenične razlike koje postoje između njih (demografske, gospodarske, kulturne itd.), sa strogo formalno-pravne točke gledišta u skladu je sa zahtjevom za jednakosti svih federalnih jedinica.²² Ta ravnopravnost u federalnom domu kompenzira se sastavom donjega doma u kojemu su predstavljeni građani federacije kao pojedinci. S obzirom da svaka federacija teži pomiriti zahtjev za ravnopravnošću građana i zahtjev za ravnopravnošću komponentnih jedinica federacije, čini se da je ovakvo rješenje strukture federalnoga parlamenta i statusa njegovih domova optimalno.

²¹ Izuzetak je Senat u SAD-u, koji je favoriziran u odnosu na donji dom, što je posljedica želje ustavotvorca da federalnim jedinicama pruži mogućnost kontrole rada federalne izvršne vlasti. Naime, u federacijama s parlamentarnim sustavom vlasti, funkcija izbora i kontrole nad radom federalne vlade, uz mogućnost njezina razrješenja, u pravilu, pripada općepredstavničkom domu. U federacijama s predsjedničkim sustavom, zbog neparlamentarnog tipa egzekutive, federalni parlament uopće ne vrši funkciju izbora i kontrole izvršne vlasti, koja je neovisna grana vlasti. Otud je u federacijama s takvim sustavom vlasti ravnopravnost domova federalnog parlamenta veća, te je čak i narušena u korist federalnoga doma (Senat ima određene ovlasti koja nema Zastupnički kao donji dom američkoga Kongresa).

²² Jednaka predstavjenost država članica u skladu je s razlogom postojanja federalnoga doma jer bi određivanje sastava federalnih jedinica u proporciji s brojem birača pojedinih jedinica značilo konstituiranje toga tijela na istim načelima na kojima se konstituira i donji, općepredstavnički dom.

3.3. Socijalno-ekonomski bikameralizam

Socijalno-ekonomski bikameralizam je najrjeđi oblik dvodomnosti. On je osebujan oblik dvodomnosti u kojoj je jedan dom političko predstavništvo, a drugi je dom predstavništvo ekonomskih skupina, profesija i različitih društvenih slojeva. Zapravo se dvodomnost u ovom sustavu postiže tako što su u donjem domu predstavljeni pojedinci, odnosno preko političkih stranaka predstavljeni su politički interesi naroda, dok su u drugom, gornjem domu, pojedinci predstavljeni kao vršitelji određenih profesija ili kao sudionici u određenoj ekonomskoj djelatnosti (predstavnicima trgovačkih, industrijskih, zanatskih komora, sveučilišta, akademija, crkava i drugih gospodarskih, socijalnih i kulturnih skupina). Uvođenje ovoga tipa dvodomnosti počiva na ideji da čovjek nije samo građanin, nego je i pripadnik različitih društvenih skupina, te on tako nema samo svoje osobne interese, nego dijeli grupne interese s ostalim pripadnicima svoje skupine. Promatrajući teorijski, socijalno-ekonomski bikameralizam i nije dvodomnost u strictosensu, jer ova, kao što smo ranije utvrdili, pretpostavlja gotovo potpuno ravnopravne domove u zakonodavstvu.²³ Kod ove vrste bikameralizma te ravnopravnosti ima, u najboljem slučaju, samo kod odlučivanja o pitanjima socijalne i ekonomske naravi, a u svemu ostalom, drugi dom nema moć odlučivanja. Tako se s pravom može kazati da se ovdje dvodomnost pretvara u unikameralizam. Promatrano sa stajališta moderne ustavnosti, može se zaključiti da teorija socijalno-ekonomskoga bikameralizma nije dobila odgovarajuću ustavno-pravnu potvrdu i razradu u važećim ustavima.

²³ Najpoznatiji pokušaji institucionaliziranja socijalno-ekonomskoga bikameralizma kroz povijest su onaj u Francuskoj, predsjednika C. de Gaullea, koji je 1969. godine pokušao izvršiti reformu Senata, u cilju uvođenja socijalno-ekonomskoga bikameralizma. Ovime se trebalo s političke scene ukloniti Senat, pravdajući to uvođenjem administrativne decentralizacije. Pokušaj je završen neuspješno referendumom, a posljedica je bila de Gaulleova ostavka. Kao socijalno-ekonomsko predstavništvo, najduže se održalo Vijeće proizvođača, koje je u bivšoj FNRJ uvedeno 1953., a koje je na osnovi Ustava SFRJ iz 1963., transformirano u četiri vijeća radnih zajednica, da bi ideja socijalno-ekonomskoga predstavništva sasvim nestala donošenjem Ustav 1974. godine. Kooperativni model u okviru jugoslavenskoga modela „integralnog samoupravljanja“, imao je, uglavnom, legitimacijsku i manipulativnu ulogu, iza koje se „krila“ vlast političke (partijske) oligarhije. Treba napomenuti da i danas u nekim zemljama drugi dom reprezentira određene socijalne i profesionalne skupine (npr. Senat Irske čini, između ostalih i po troje članova izabranih od strane Nacionalnoga sveučilišta Irske i troje izabranih od Sveučilišta grada Dublina ili Državni savjet Slovenije, koji ima 40 članova, čine: po četiri predstavnika poslodavaca, potrošača, seljaka, zanatlija i samostalnih profesija, šest predstavnika izvan gospodarskih djelatnosti i 22 predstavnika lokalnih interesa.

4. Bikameralizam Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

4.1. Uvodne napomene

Politička povijest ove zemlje u znaku je supostojanja, a i čestoga sukobljavanja triju i danas postojećih etno-nacionalno-religijskih zajednica: bošnjačko-muslimanske, srpsko-pravoslavne i hrvatsko-katoličke. Najprije su se kroz 11. stoljeće počele oblikovati različite konfesije, a diferencijacija po vjerskoj osnovi nastavljena je u 15. stoljeću dolaskom Turaka i islamizacijom kršćanskoga stanovništva. Ovi vjerski rascjepi, u povijesnim procesima pretvaranja vjerskih zajednica u etničke odnosno nacionalne zajednice, poprimili su obilježja etničkih i nacionalnih rascjepa. Ipak, naše je mišljenje da je za nastanak tih rascjepa, njihovo produbljivanje, a pogotovo sukobljavanje tri navedena bloka najviše utjecala strana (hegemonistička) vlast. Taj utjecaj je bio različit od razdoblja do razdoblja, tako da je dominacija jedne etno-nacionalne, odnosno vjerske skupine kod druge dvije stvarala nezadovoljstva i frustracije, koje su rascjepu činili vidljivijim. Ukratko, kako kaže Mirjana Kasapović: „(U)z nužni metodičko-analitički oprez prema takvoj vrsti poopćavanja, ti bi se odnosi mogli sažeti u slijedeće obrasce polarizacije: Srbi i Hrvati protiv Osmanskog carstva, Muslimani i Srbi protiv Austrougarske Monarhije, Hrvati i Muslimani protiv Kraljevine Jugoslavije te, u manjoj mjeri i latentnije, protiv socijalističke Jugoslavije.“²⁴ Posebno je zanimljivo pitanje je li u periodu od 1945. godine pa do nastanka krvavih ratnih sukoba u Bosni i Hercegovini 1992. godine postojala i održavala se odijeljenost pojedinačnih nacionalnih zajednica? Mišljenja su različita. Dok jedni smatraju i smjeraju na to da u navedenom razdoblju bosanskohercegovačko društvo nije bilo podijeljeno, pa sukladno tomu nisu postojale niti potrebe za uvođenje čvršćih i dalekosežnijih institucionalnih konsocijacijskih mehanizama, drugi su stava da se u stvarnosti radilo o duboko podijeljenom društvu, čija se stabilnost održavala mehanizmima tadašnjega režima, pa je prema vani tadašnje bosanskohercegovačko društvo izgledalo poprilično jedinstveno, s istim ciljem i jedinstvenim opće-društvenim interesima.²⁵

²⁴ KASAPOVIĆ, M., *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura*, Zagreb, 2005. str. 83. Pod osmanskom vlašću bila je privilegirana muslimanska vjerska zajednica, a broj katolika stalno je padao, dok je dolaskom Austro-Ugarske broj katolika rastao, a istovremeno se smanjivao broj muslimana, koji su se kao i pravoslavna zajednica prema austrougarskoj vlasti postavili odbojno i tražili su i borili se za vjersku autonomiju, dok je za vrijeme uspostave zajedničke države SHS, odnosno pod jugoslavenskom vlašću dominacija srpskoga stanovništva bila veoma izražena, a katolička i muslimanska zajednica prema njoj su se postavile neprijateljski, te su se, također, s obzirom na preferiranje Srpske pravoslavne crkve, borile za vlastitu autonomiju.

²⁵ Smatrajući da bosanskohercegovačko društvo nije bilo oduvijek podijeljeno u smislu da tri nacije predstavljaju odvojene društvene segmente, Tarik Heverić kaže: „(U) periodu od 1945. do 1990. godine, usprkos postojanju razvijenih bosanskohercegovačkih nacija, multietnički karakter društva nije vodio njegovoj segmentiranosti. Odsustvo nacionalnih ideologija i nacionalnih političkih elita

Nesumnjivo je da su predratna politička događanja i, pogotovo ratni sukobi u Bosni i Hercegovini potkraj prošloga stoljeća, itekako produbili i zaoštrili rascjep između nacionalnih segmenata. Svjesni predodređenosti bosanskohercegovačkoga društva da nosi epitet duboko fragmentirane (heterogene) zajednice, odnosno pedigreea pluralnoga društva te inkorporirajući te činjenice u korelaciju s činjenicom stavljanja od strane međunarodne zajednice veta na njezinu podjelu, kao rezultat smo dobili imperativni ultimatum da Bosna i Hercegovina mora postojati kao cjelovita država i po cijenu da njezino društvo bude duboko podijeljeno (segmentirano). Sve navedeno predodredilo je da kreatori političkoga sustava Bosne i Hercegovine prihvate federalni oblik državnog uređenja te da konstitucionaliziraju politički poredak konsocijacijske demokracije, čija je posljedica uvođenje pojma konstitutivnosti naroda, kao nadkrovljujućega ustavnoga načela. Stupanj podijeljenosti društva diktirao je uvođenje načela konstitutivnosti naroda i političkog uređenja konsocijacijske demokracije do krajnjih konzekvenci, barem kada je riječ o državnoj razini, dok je on u

je sprječavalo duboku podijeljenost društva, zbog čega nije bilo potrebno institucionalizirati model konsocijacijske demokracije (HAVERIĆ, T., Muke s liberalizmom i konsocijacije (I), Puls demokracije, <http://www.pulsdemokratije.net/index.php?id=950&I=BS>, 3. 5. 2023.). Da bosanskohercegovačko društvo nije bilo podijeljeno u navedenom periodu smatra i Goran Marković, koji kaže: „(U) Socijalističkoj Republici BiH nisu postojali društveni podsistemi niti društveni segmenti zasnovani na etničkom kriteriju, nego je društvo bilo u znatnoj mjeri integrirano, prevazilazeći nacionalne podjele, i zasnovano na realnim društvenim proturiječnostima koje su prevazlazile nacionalne okvire, pa nije bilo potrebe da se poslijeratnim (misli se na Drugi svjetski rat, op. aut.) ustavima institucionalizira princip konstitutivnosti naroda.“ I ovaj autor stavlja naglasak na odsustvo političkoga pluralizma utemeljenoga na nacionalnim kriterijima kao olakšicu za postojanje nepodijeljenoga društva, te u tom smislu naglašava: „(P)incip konstitutivnosti naroda nije ni morao biti primijenjen u ustavnom sistemu SRBiH, jer je sve poluge vlasti držala komunistička politička elita, koja je svoju egzistenciju i vršenje vlasti zasnivala na nadnacionalnoj ideologiji (...). Kako je ova politička elita zagovarala interese jednog nadnacionalnog društvenog sloja i klase, a tvrdila da zagovara interese jedne nadnacionalne klase (radničke klase), bilo je logično da ona ne ističe interese bilo koje nacije ili da donosi odluke kojima bi jedna nacija bila ugrožena“ (MARKOVIĆ, G., Bosanskohercegovački federalizam, Službeni glasnik, Sarajevo - Beograd, 2012., str. 332). S druge strane, Ivan Pepić i Višeslav Raos smatraju da je Bosna i Hercegovina i u razdoblju od 1945. do 1991. godine postojala i održavala odijeljenost pojedinačnih nacionalnih zajednica, te u tom kontekstu kažu: „(...) umjesto da postane 'Jugoslavija u malom', ogleadni primjer kako se u socijalističkom društvu partikularni identiteti združuju i na višoj razini dokidaju, bosansko-hercegovačko društvo zapravo je snažnije održavalo podijeljenost pojedinih nacionalnih zajednica od ostatka federacije“ (PEPIĆ, I., RAOS, V., Komparacija konsocijacijske i centrifugalne demokracije, Politička misao, god. 52, br. 3, Zagreb, 2015., str. 116). U prilog ovoj tvrdnji isti autori navode jedan plastičan primjer o broju sklopljenih „mješovitih“ brakova, čiji je rast u periodu od 1951. do 1980. manji u usporedbi s ostalim republikama (izuzev nacionalno najhomogenije Slovenije). Nekoliko je drugih konkretnih primjera koji govore o stvarnoj odijeljenosti društva SRBIH (većina pripadnika svakog od tri naroda čitali su „svoje“ novine, navijali za „svoj“ klub, živjeli u dijelu naselja koje je slovalo kao naselje dominantno njegove nacije, družili se u ugostiteljskim objektima koji su slovili kao oni koje isključivo posjećuju pripadnici jedne nacije itd.). Da je bh društvo i ranije bilo podijeljeno, smatra i izraelski analitičar Ian Lustig koji će okarakterizirati Jugoslaviju kao „hibridni politički sustav“ u kojem je stabilnost u duboko podijeljenom društvu bila rezultat kontrola vršenih nad svakim segmentom preko jednog „arbitražnog režima“ (LUSTIG, I., Stability in Deeply Divided Societies: Consociationalism vs. Control, *World Politics*, vol. 31, No. 3, 1979., str. 325-344). Identičnoga stava je i britanski povjesničar Noel Malcolm (MALCOLM, N., *Povijest Bosne, Dani*, Sarajevo, 1995., str. 334).

entitetima ublažen i javlja se sve manje što se ide prema nižim razinama političkog organiziranja. Zato mnogi teoretičari govore o postojanju u Bosni i Hercegovini „(...) federalizma konsocijacijskog karaktera, kao načela moderne ustavno-političke teorije i prakse (...)“²⁶ koji je nužan radi preživljavanja ovakvih država. Do identičnoga zaključka doći ćemo i analizom Ustava Federacije BiH. Može se zaključiti da on predviđa institucionalni sustav koji se organizira i funkcionira na načelima konsocijacijske demokracije.²⁷ Široke koalicije su uvijek sastavljene od političkih predstavnika najvažnijih zajednica u ovom pluralnom društvu, odnosno od tri etno/nacionalne skupine (tri konstitutivna naroda),²⁸ što je rezultat činjenice da je ustavni sustav, predviđajući da sve institucije funkcioniraju na bazi sporazumijevanja nacionalnih političkih elita, formalno onemogućio političkim strankama koje potječu iz samo jednoga društvenoga segmenta, odnosno jednoga konstitutivnoga naroda da formiraju vlast. Na temelju načela razmjernosti i pariteta ustrojene su glavne političke institucije u Federaciji BiH. Tako je na načelu pariteta konstituiran Dom naroda Parlamenta FBiH (u daljnjem tekstu: DNPFBIH), a na načelu razmjernosti Vlada Federacije BiH, pa možemo zaključiti da su društveni segmenti, odnosno konstitutivni narodi u institucijama Federacije BiH, izuzev u Zastupničkom domu Parlamenta Federacije BiH (u daljnjem tekstu: ZDPFBiH), zastupljeni primjenom kombinacija razmjernog i paritetnog predstavljanja. Ustav Federacije BiH predviđa odlučivanje konsenzusom, odnosno primjenu veta u DNPFBIH, ali ne kao pravilo u odlučivanju, odnosno ne kao uobičajen nego kao izuzetan način odlučivanja.²⁹ Kada se radi o odlučivanju konsenzusom, odnosno primjeni veta, zapravo se radi o suspenzivnom vetu, jer konačnu odluku o postojanju ili nepostojanju vitalnoga nacionalnog interesa donosi Ustavni sud Federacije BiH. Autonomija segmenata jamči se federalnim uređenjem države, jer federalno ili decentralizirano uređenje države kao institucionalni aranžmani i jesu najbolji način osiguranja kako demokracije u podijeljenom društvu, tako i grupne autonomije. Kako je Bosna i Hercegovina federalno uređena, te kako je i njezina veća federalna jedinica također s federalnim oblikom uređenja, a imajući u vidu nacionalnu koncentraciju stanovništva na pojedinim zemljopisnim

²⁶ MILJKO, Z., Ustavne promjene u Bosni i Hercegovini i Europska unija, Zbornik radova Znanstvenostručnog skupa s međunarodnim sudjelovanjem „Hrvati Bosne i Hercegovine - nositelji europskih vrijednosti“, Neum, 2017., str. 554.

²⁷ Ova načela razrađena su i dopunjena drugim pravnim aktima, prvenstveno zakonima o pojedinim institucijama (npr. o Vijeću ministara ili zakonima o vladama entiteta) te njihovim poslovnicima.

²⁸ U tom kontekstu Mirjana Kasapović kaže kako „(N)iti jedna zajednica ne trpi da unutar nje postoji više političkih elita koje konkuriraju jedna drugoj, jer to slabi pregovaračke pozicije jedne elite u odnosu prema elitama ostalih blokova“ (KASAPOVIĆ, M., *op. cit.*, str. 56). Istoga stava su i neki drugi autori, pa tako Ružica Čičak Chand s Instituta za migracije i narodnosti u Zagrebu smatra da „(...) političke vođe relevantnih etnija moraju sami uživati stanovitu političku autonomiju kako bi mogli pregovarati i sklapati kompromise bez bojazni da će biti optuženi za izdaju“ (ČIČAK - CHAND, R., *Etničko konflikti i načini njegovog rješavanja, Migracijske teme, Zagreb, 1995.*, str. 22).

²⁹ Redoviti način odlučivanja u oba doma federalnog Parlamenta je sustav apsolutne većine.

područjima, poglavito u vrijeme potpisivanja Daytonskoga mirovnog sporazuma (u daljnjem tekstu: DMS) i Washingtonskoga sporazuma, a i danas, evidentno je postojanje teritorijalne autonomije nacionalnih segmenata (entiteti i županije/kantoni), te su tako i kroz ovaj element ispunjeni uvjeti za uvođenje i egzistiranje konsocijacijske demokracije. Temeljem navedenoga, nije teško izvesti zaključak da je konsocijacijski model u ustavnom sustavu Federacije BiH oživotvoren kroz sva svoja četiri elemente (karakteristike), tako da s pravom možemo kazati da se radi o snažnom (čvrstom) obliku konsocijacijske demokracije.³⁰

Unutar jednoga složenog fenomena kakav je bosanskohercegovački federalizam, zasigurno da možemo kazati da je i ustavnopravni položaj Parlamenta Federacije BiH vrlo osebujan. Naime, Parlament Federacije BiH je zakonodavno tijelo federalne jedinice koja je i sama federalno uređena i sastoji se od deset federalnih jedinica (županija), koje imaju svoje ustave i sva tijela državne vlasti, interalia i zakonodavna. Nadalje, u pitanju je predstavničko tijelo čiji gornji dom, protivno klasičnim federalnim rješenjima, ne izražava teritorijalno predstavništvo odnosno predstavništvo federalnih jedinica, nego je ono predstavništvo posebnih društvenih grupa odnosno konstitutivnih naroda ili pak kombinacija kriterija teritorijalnog (županijskog) i nacionalnog predstavljanja, o čemu će u nastavku biti dana šira elaboracija.

4.2. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine

„Zbog federalnog državnog uređenja, Parlament Federacije BiH ima dvodomnu strukturu.“³¹ On se sastoji od Zastupničkoga doma, koji je donji dom i gornjeg doma - Doma naroda. Do odgovora na pitanje da li oblik ustavnog uređenja Federacije BiH slijedi princip teritorijalnoga federalizma ili model kooperativne konsocijacije, pokušat ćemo doći u odjeljku 4.2.2.1 ovoga rada.

³⁰ U tom smislu Florian Bieber, voditelj Centra za Jugoistočno europske studije Sveučilišta u Grazu kaže: „Bosna i Hercegovina je najrobustniji primjer konsocijacijske demokracije“ (BIEBER, F., *The Challenge of Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkan: Managing Change in Deeply Divided Societies*, European Yearbook of Minority Issues, 4/2003, str. 89. Da je Bosna i Hercegovina konsocijacijska demokracija suglasni su domaći i strani ustavnopravni teoretičari i politolozi: Zvonko Miljko, Nedim Ademović, Nurko Pobrić, Goran Marković, Mile Dmičić, Radomir Lukić, Ugo Vlasisavljević, Enver Kazaz, Mile Lasić, Mirjana Kasapović, Arsen Bačić, profesor usporednog javnog prava na Institutu za javno pravo Sveučilišta Karl Franzen u Grazu, Joseph Marko, koji kaže: „(U) Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine se uvodi konsocijacijska demokracija, kao alternativa modelu demokratske vladavine većine u podijeljenim društvima (ADEMOVIĆ, N., MARKO, J., MARKOVIĆ, G., *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2012., str. 330). Isti stav zauzela je i ustavnopravna praksa (vidi odluku USBiH broj U-5/98, točka 113, www.ccbh.ba, 5. 5. 2023. te Mišljenje Europske komisije za demokraciju kroz pravo - Venecijanska komisija - o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika broj CDL-AD (2005)004 od 11. ožujka 2005., točke 29, 35 itd., www.venice.coe.int., 5. 5. 2023.).

³¹ MILJKO, Z., *Ustavno..., cit. u bilj. 2*, str. 255.

4.2.1. Zastupnički dom

ZDPFBiH je donji dom Parlamenta Federacije BiH koje je predstavništvo građana odnosno opće predstavničko tijelo (dom) koji svoju legitimaciju crpe iz općeg prava glasa. Prema članku IV.A.1 Ustava FBiH on ima 98 zastupnika. Vidimo da ZDPFBiH nema paritetan sastav, što mu je i primjereno kao instituciji koja predstavlja građane, a ne konstitutivne narode ili federalne jedinice. Mandat zastupnika u ovom domu je četiri godine. Zastupnike u ZDPFBiH biraju birači s pravom glasa na izravnim izborima, na području cijele Federacije. Važno je napomenuti i neke specifičnosti koje karakteriziraju ZDPFBiH. Naime, u njemu se, kao građanskom domu, čije zastupnike biraju svi građani s područja cijele Federacije BiH, predviđa i minimalna nacionalna zastupljenost. Na ovakav je način napušten čisti model predstavljanja interesa građana u donjem domu entitetskog parlamenta.³² Zanimljiva je u tom kontekstu usporedba načina biranja članova Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine BiH (u daljnjem tekstu: ZDPSBiH) i ZDPFBiH. Imajući u vidu da se zastupnici u ZDPSBiH biraju iz višečlanih izbornih jedinica s teritorija entiteta, te je kao takav taj izbor entitetski omeđen,³³ kao i da donji dom državnoga Parlamenta raspolaže mehanizmom zaštite entitetskih interesa (entitetskoga glasovanje), kao apsolutnim vetom, što sve onemogućuje da se pojam građanina kao birača odvoji od građanina kao pripadnika entiteta (u slučaju RS-a i naroda), a da, s druge strane, ZDPFBiH, čiji se članovi biraju iz dvanaest izbornih jedinica, čija se područja u potpunosti ne podudaraju sa županijskim granicama i koji ne raspolaže pravom na zaštitu županijskih interesa ili nekom drugom vrstom veta, tako da su članovi ovoga Doma, makar formalno,³⁴ zaista predstavnici građana, zaključujemo da ZDPFBiH ipak zamjetno više izražava građansko načelo nego li ZDPSBiH. Ovaj dom samostalno usvaja Poslovnik o svome radu, odlučuje o mandatno-imunitetskim pitanjima svojih članova, donosi zaključke, rezolucije, preporuke i druge akte o pitanjima iz svoje mjerodavnosti.

4.2.2. Dom naroda

DNPFBiH je gornji dom Parlamenta Federacije BiH. Prema članku IV.A.2.6. Ustava FBiH on bi trebao imati 58 izaslanika (po sedamnaest izaslanika iz svakoga konstitutivnog naroda i sedam izaslanika iz reda Ostalih). U sklopu posljednjih izmjena

³² Naime, Amandmanom XXXVII. na Ustav FBiH određeno je da će u ZDPFBiH biti najmanje po četiri predstavnika iz svakoga konstitutivnog naroda, bez obzira na stvarno osvojene glasove na izborima. Identična odredba postoji i za zastupljenost u Narodnoj skupštini RS-a. Zato možemo kazati da ovaj Dom izražava ideju predstavničke demokracije, ali, djelomično i posredno i ideju tronacionalnosti nacionalnoga sastava BiH.

³³ Zastupnike u ZDPSBiH zaista biraju građani, ali ne iz cijele BiH, pa Kasim Trnka opravdano zaključuje da „(...) mi nemamo političke građane BiH, nego političke građane RS-a i FBiH“ (emisija FTV-a „Odgovorite ljudima“ od 1. prosinca 2021.).

³⁴ Zaista oni predstavljaju svoje političke stranke.

Ustava FBiH koje je izvršio Visoki predstavnik 2. listopada 2022., navedeni članak mijenjan je Amandmanom CXI koji sada glasi: „(D)om naroda se sastoji se od 23 izaslanika iz reda svakog konstitutivnog naroda i 11 izaslanika iz reda Ostalih“, što znači da on sada ima ukupno 80 izaslanika.³⁵ Vidimo da je njegov sastav paritetan. Tako izaslaničku (delegatsku) sposobnost za ovaj dom, za razliku od Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH (u daljnjem tekstu: DNPSBiH), imaju svi građani, i oni koji pripadaju konstitutivnim narodima i ostalima, što je utvrdio i Europski sud za ljudska prava (pasivno biračko pravo, odnosno pravo sudjelovanja na izborima kao kandidat). DNPFBiH kao izborni (elektorski) kolegij, „stoji“ između birača i izaslanika u DNPSBiH, jer on bira izaslanike za državni Dom naroda.³⁶ Mandat izaslanika u ovom domu je četiri godine. Izaslanike Bošnjake, Hrvate i Srbe, sukladno članku IV.A. 6(4) Ustava FBiH „(...) biraju zastupnici iz reda tog konstitutivnog naroda sukladno izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tih županija, a izbor izaslanika iz reda ostalih urediti će se zakonom.“ Je li pravna priroda ovoga doma dualna (hibridna) ili je monistička (monovalentna), pitanje je koje je rezultiralo čestim priporima oko uloge Doma naroda. Do sada su se, kako ćemo vidjeti nešto kasnije, iskristalizirala dva koncepta o ulozi ovoga Doma. Jedan je onaj koji pravnu narav ovoga tijela označava dualnom (hibridnom), odnosno kao kombinacijom teritorijalnoga i nacionalnoga predstavljanja,³⁷ a drugi, ono koji ga isključivo promatra kao predstavništvo nacionalnih segmenata. U tom smislu treba citirati rezolutan stav Ustavnoga suda BiH (u daljnjem tekstu: USBiH) izražen u već spomenutoj presudi U-23/14, gdje u točki 50 kaže da se prema „(...) Ustavu Federacije, Federacija sastoji od federalnih jedinica (županija). Međutim, bez obzira na navedeno, Dom naroda nije Dom federalnih jedinica, nego Dom konstitutivnih naroda“. Već spomenuta odluka Visokoga predstavnika o smanjenju broja izaslanika u DNPFBiH s 30 na 17 po svakom konstitutivnom narodu, uz zadržavanje obligatornosti zastupanja svake županije s po minimalno jednim predstavnikom iz svakoga konstitutivnog naroda

³⁵ „Službene novine Federacije BiH“, broj 79/22. Važno je napomenuti da je po izvornom tekstu Ustava FBiH DNP FBiH imao 60 izaslanika, i to 30 iz reda bošnjačkoga i 30 izaslanika iz reda hrvatskoga naroda, kao i izaslanika iz reda ostalih čiji je broj u istom omjeru prema 60 kao što je i broj izaslanika županijskih zakonodavnih tijela koji se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci i Hrvati u odnosu na izaslanike Bošnjake i Hrvate u županijskim zakonodavnim tijelima.

³⁶ Klub hrvatskih izaslanika i Klub bošnjačkih izaslanika u DNPFBiH biraju po pet izaslanika Hrvata i Bošnjaka u DNPFBiH.

³⁷ Osim već navedenih autora, identičnoga stava je i Venecijanska komisija (presuda USBiH broj U-23/14, točka 25 i 26 i OHR (vidi: Podnesak koji dostavlja Visoki predstavnik u vezi sa zahtjevom u predmetu broj U-4/18 od 4. 5. 2018., <http://www.ohr.int>), 6. 5. 2023.), te Zvonko Miljko koji kaže da se u izboru izaslanika za DNPFBiH „(...) kombiniraju kriteriji županijskog i nacionalnog predstavljanja (MILJKO, Z., Ustavno..., cit. u bilj. 2, str. 256). Venecijanska komisija naglašava da DNPFBiH „(...) nije primarna svrha predstavljanje kantona, nego konstitutivnih naroda i ostalih, te ostvarivanje druge vrste jednakopravnosti (kolektivne jednakopravnosti tri naroda uz određenu zastupljenosti ostalih)“.

(apsolutne odrednice: minimalno jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin) te uki-
danjem Vijeća županija s većinom pojedinog konstitutivnog naroda, potezi su koji
su smjerali da DNPFBiH, u najmanju ruku, preobraze u teritorijalno predstavniš-
tvo, naravno, s federalističkim obilježjima ravnopravnim s onim konsocijacijskima
(etnoteritorijalnim federalizmom),³⁸ što je protivno Ustavu BiH/Ustavu FBiH koji
uspostavljaju dominantno konsocijacijski federalizam. Iz navedenih razloga USBiH
je praktički bio prinuđen donijeti odluku kojom će ustavnopravno stanje, odnosno
ustavni sustav uskladiti kako sa stvarnošću, tako i sa samim Ustavom BiH/Usta-
vom FBiH. Naime, za ovako rasuđivanje, jedan od glavnih temelja jest činjenica da
u oba navedena Ustava konstitutivni elementi, odnosno politički činitelji navedenih
političko-teritorijalnih zajednica nisu federalne subjedinice (entiteti i županije) nego
društveni segmenti (konstitutivni narodi). Ovdje treba dodati i važnu činjenicu da
Ustav Federacije BiH, za razliku od Ustava BiH, ne utvrđuje kvote svojih federalnih
subjedinica u podjeli vlasti (županijske kvote u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti te
USFBiH), dok su entitetske kvote itekako prepoznatljive u oba doma PSBiH, Vije-
ću ministara i USBiH. Iz ovoga proizlazi zdravorazumski zaključak da je primjena
federalnoga načela itekako više nazočna u ustavnom uređenju BiH nego li u ustav-
nom uređenju Federacije BiH.

4.2.2.1. *Hibridna (ambivalentna, dualna) ili monistička pravna narav Doma naroda?*

Pravnu narav Parlamenta Federacije BiH utvrdit ćemo temeljem minuciozne ana-
lize organizacijskih i funkcionalnih elemenata vezanih za Dom naroda. Uzimajući
u obzir **način izbora** izaslanika u DNPFBiH, kao element **organizacijskog aspekta**,
vidjet ćemo da izaslanike ne biraju svi zastupnici županijske skupštine (Amandman
XXXIV. stavak 4. Ustava FBiH), nego klubovi konstitutivnih naroda u istima,³⁹ tako

³⁸ O čistom teritorijalnom federalizmu, odnosno o tijelu koje je isključivo teritorijalno predstavništvo s
građanskim legitimitetom govorili bismo ako bismo iz svake županije birali jednaki broj izaslanika, s
obveznim predstavnikom iz reda ostalih iz svake županije iako bi egzistirao županijski veto umjesto
nacionalnoga.

³⁹ Ipak, stvari u tom smislu se ne mogu tako simplificirati jer nisu jednoznačne. Naime, ako problem
promatramo šire, vidjet ćemo da se prema važećim ustavnim odredbama izaslanici uvijek biraju
iz reda zastupnika županijskih zakonodavnih tijela, odnosno nikada iz općinskih ili gradskih
predstavničkih tijela, kakav je slučaj kod popunjavanja članova Vijeća naroda u RS-u (tamo se
nedostajuće izaslanike biraju odbornici u općinskim skupštinama iz reda dotičnoga konstitutivnog
naroda ili iz reda Ostalih, dok se u DNPFBiH nedostajući izaslanici iz reda srpskoga naroda ne
biraju iz općinski/gradskih struktura vlasti, nego ponovno iz zakonodavnih tijela županije). Ovakva
rješenja u manjim bh entitetima su i logična, imajući u vidu da je RS unitarno uređen entitet, pa
zaključujemo da je ustavodavac u Federaciji BiH na određeni način vodio računa o činjenici da
izaslanici u DNPFBiH osim nespornoga nacionalnog legitimiteta, sekundarno trebaju uživati i
legitimitet dobiven od glasača određene županije. Zato se može reći da izbor izaslanika u DNPFBiH
proizlazi iz dva kriterija, kombiniranja nacionalnoga i županijskoga zastupanja (TRNKA, K., et. al.,
Komentar Ustava Federacije BiH, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2004., str. 137), a

da ne postoji nikakva formalna veza iz koje bi proizlazila obveza izaslanika da rade u skladu s politikom i stavovima županijske legislature kao jedinstvene cjeline.⁴⁰ Kada je u pitanju **sastav izaslanika u DNPFBiH**, vidjet ćemo da on nema jednak broj izaslanika iz svake županije (što je karakteristično federalno načelo), nego jednak broj izaslanika iz svakoga konstitutivnog naroda (svaki ima po 23 izaslanika, ranije 17, odnosno 30). Ovome treba dodati i da se unutar DNPFBiH, prema članku 23. njegova Poslovnika,⁴¹ formiraju tri kluba konstitutivnih naroda, kao oblik djelovanja izaslanika, što govori o specifičnosti organiziranja „gornjeg“ doma Parlamenta Federacije BiH, na način da je njegova unutarnja struktura prilagođena činjenici zastupanja interesa konstitutivnih naroda, a ne županija. Međutim, ne smije se smetnuti s uma da DNPFBiH, za razliku od državnoga Doma naroda u svom sastavu ima i 7 izaslanika iz reda Ostalih. Tako se u njegov sastav mogu birati svi građani Federacije BiH, na sličan način na koji se popunjavaju članovi federalnih domova u drugim federacijama, u čemu se, svakako, naziru i elementi predstavljanja federalnih jedinica (županija).⁴² Ovom analizom organizacijskih kriterija došli smo do zaključka da je DNPFBiH tijelo koje dominantno (prioritetno) predstavlja interese konstitutivnih naroda. Analizom **funkcionalnog aspekta**, odnosno **nadležnosti** kao njegova elementa, doći ćemo do zaključka da je DNPFBiH ravnopravan sa ZDPSBiH (osim prava sudjelovanja u imenovanju/potvrđivanju Vlade Federacije BiH),⁴³ što je odlika visoko decentraliziranih federacija, ali da istovremeno, analizirajući drugi element funkcionalnog aspekta - **odlučivanje u tijelima vlasti**, raspolaže s mehanizmom

podudarnoga stava je i Joseph Marko koji govori o etno-nacionalnom i teritorijalnom federalizmu (ADEMOVIĆ, N., MARKO J., MARKOVIĆ, G., *Ustavno pravo BiH*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2012., str. 336), kao i Mato Tadić koji naglašava kombiniranje etničkoga i teritorijalnoga načela (TADIĆ, M., *Ustavnopravni položaj Hrvata u BiH*, Hrvatska akademija za znanost i umjetnost u BiH, Mostar, 2016., str. 91).

⁴⁰ Istina, prema članku V. 3. Ustava FBiH postoji mogućnost uspostave Vijeća županija koja bi trebali, nakon usklađivanja politike i djelatnosti u pitanjima od zajedničkog interesa, izvješćivati svoje predstavnike u DNPFBiH. Ta „međužupanijska vijeća“ nisu nikakve nove institucije vlasti. Oni imaju karakter savjetodavnih tijela, čije odluke nemaju pravno-obvezujući karakter.

⁴¹ Poslovnik DNPFBiH dostupan na internet stranici: <https://parlamentfbih.gov.ba> (7. 5. 2023.).

⁴² Ali zbilja samo naziru jer se iz svake županije, po automatizmu, obvezno bira jedan predstavnik iz svakog konstitutivnog naroda do presude USBiH broj U-23/14, ali ne i predstavnik iz reda ostalih. Da se iz svake županije, osim predstavnika konstitutivnih naroda biraju i predstavnici ostalih, to bi značilo da se iz svake federalne jedinice biraju svi građani, što bi DNPFBiH pretvorilo u klasično predstavništvo federalnih subjedinica.

⁴³ Ali zato s pravom zaštite kolektivnih interesa preko ulaganja nacionalnoga veta (posredstvom mehanizma za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa), kao i pravom da samostalno bira suce Ustavnog suda FBiH. Zato bi *prima facie* mogli zaključiti da kapaciteti odlučivanja DNPFBiH nimalo ne zaostaje za nadležnostima ZDPSBiH. Treba napomenuti da čim se prednost daje jednom domu, makar i u slučaju konačne nesuglasnosti domova, dvodomni sustav naginje ka monokameralizmu. U svezi navedenoga stava, Dario Čepo za Senat u SAD kaže da je najsnažniji drugi dom u bikameralnim zakonodavnim strukturama, te ističe da je prema nekima, čak moćniji od prvoga doma američkog Kongresa (ČEPO, D., *Snažni bikameralizam u SAD-u i SR Njemačkoj: izvor za reformu Vijeća EU*, *Politička misao*, god. 50, br. 4, Zagreb, 2013., str. 179).

nacionalnoga veta odnosno mehanizmom zaštite vitalnih interesa konstitutivnih naroda iz članka IV.A.5. Ustava Federacije BiH, ali ne i s mehanizmom zaštite vitalnih županijskih interesa (institutom županijskoga glasovanja), odnosno županijskoga veta (institucionalizirana mogućnost korištenja veta od strane predstavnika konstitutivnih naroda, dok DNPSBiH, prema članku IV/3.d. raspolaže i institutom entitetskoga veta, odnosno entitetskoga glasovanja).⁴⁴ Međutim, Ustav Federacije BiH je kroz uspostavljeni institut tzv. Vijeća županija (članak V.3. Ustava), ostavio mogućnost zastupanja i zaštite interesa županija (i to ne županija s većinom pojedinog konstitutivnog naroda), kao savjetodavnih tijela ovih federalnih jedinica koji „koordiniraju politike i aktivnosti od zajedničkog interesa za njihove zajednice i radi informiranja svojih predstavnika u DNPFBiH (indikativno, ne zastupnike u ZDPFBiH kao građanskom domu, nego izaslanike u gornjem domu Parlamenta FBiH). Međutim, relativiziranje značaja ovoga instituta proizlazi iz činjenice da je uspostava Vijeća županija fakultativna, a da su klubovi konstitutivnih naroda u tom smislu obigatorne pravne naravi“.⁴⁵ Kada već govorimo o odlučivanju, treba napomenuti da jedan proceduralni element ne govori u prilog tvrdnji o DNPFBiH kao isključivom predstavniku konstitutivnih naroda, jer, za razliku od DNPSBiH gdje je *quorum* za odlučivanje određen i naspram predstavnika konstitutivnih naroda (*quorum* je devet izaslanika - po tri iz svakoga konstitutivnog naroda), članak 120. Poslovnika odredio da „(D)om naroda odlučuje ako je na sjednici nazočna većina izaslanika“, ne tražeći određenu kvotu (većinu) nazočnosti po klubovima konstitutivnih naroda. K tomu, uobičajen je većinski postupak odlučivanja, ali bez kombiniranja s posebnim oblikom kvalificirane većine koja svoje uporište ima u potrebnoj većini glasova izaslanika iz svake federalne jedinice (kao što je entitetsko glasovanje u DNPSBiH), dok je postupak zaštite vitalnoga nacionalnog interesa kada se traži većina svakoga

⁴⁴ Kompariranjem zaključujemo da je u ovom smislu, normativno, DNPSBiH jači zaštitnik interesa federalnih jedinica. Općenito je Ustav BiH jače pozicionirao svoje federalne jedinice - entitete, nego li Ustav FBiH svoje županije. Takav zaključak ne proizlazi samo iz činjenice da ovaj prvi enumerativno nabraja svoje komponentne jedinice, a Ustav FBiH ne (u usporednom ustavnom pravu uobičajeno je da se konkretno postojanje svake federalne jedinice potvrđuje njihovim nabrajanjem u samom tekstu ustava, jer ono mora biti *materia constitutionis*, koja im, *inultimalinea*, pruža zaštitu da se ordiniranim zakonom ne može ugroziti ustavnopravni položaj federalnih jedinica, npr. pojedine ukinuti, formirati nove, mijenjati postojeće granice itd.), što im pruža jače jamstvo njihova postojanja i opstanka te što je bitna odrednica ustavnopravnoga položaja federalnih jedinica), nego i zbog činjenice da u državnim tijelima vlasti Ustav BiH predviđa obvezne entitetske kvote (u Predsjedništvu, Vijeću ministara, oba doma PSBiH, USBiH, prvom sazivu Upravnog odbora Centralne banke BiH, sve u omjeru 2/3 : 1/3 u korist Federacije BiH, dok u tijelima vlasti Federacije BiH, koja je, također, federalno uređena, to nije slučaj). Pojednostavljeno, status entiteta u ustavnopravnim sustavu BiH je jači nego li status (položaj) županija u ustavnopravnom sustavu Federacije BiH.

⁴⁵ Zaštitu interesa županija normativno je uređena i člankom 156. stavak 3. Poslovnika DNPFBiH, koji ovome domu nameće obvezu da u postupku donošenja zakona iz podijeljene nadležnosti federalnih i županijskih tijela vlasti (članak III. 2. Ustava FBiH), isti dostavlja županijskim zakonodavnim tijelima, radi pribavljanja njihova mišljenja o tim zakonima (ovdje se itekako naziru elementi kooperativnoga federalizma). I na ovakav način se kroz DNPFBiH štite interesi županija.

kluba konstitutivnih naroda, izuzetak. U svakom slučaju, ova analiza upućuje nas na zaključak da DNPFBiH istovremeno ima dvostruki predstavnički karakter (kombinacija kriterija nacionalnoga i entitetskoga predstavljanja), s time da je on, bez obzira što se Federacija BiH po svome Ustavu određuje kao federacija federalnih jedinica - županija,⁴⁶ prioritarno (primarno, pretežito, dominantno) predstavništvo konstitutivnih naroda, a tek podredno predstavništvo federalnih jedinica (prvenstveno što je ispoštovano načelo jednake reprezentacije - pariteta - konstitutivnih naroda, a ne načelo jednake reprezentacije nejednakih teritorijalnih jedinica, te što DNPFBiH raspolaže mehanizmom zaštite vitalnih interesa nacionalnih skupina, a ne interesa teritorijalnih jedinica) s naglaskom da je ta disproporcija (disbalans) u korist kolektivnoga (nacionalnoga) zastupanja, kako smo pokazali, normativno jače izražena nego li u DNPSBiH. Dodatni disbalans između primjene konsocijacijskih i federalističkih načela u korist ovih prvih, nesumnjivo je generirao Visoki predstavnik sa svojim Amandmanom na Ustav FBiH iz 2002. godine, kojim je broj izaslanika u DNPFBiH iz svakoga konstitutivnog naroda smanjio s 30 na 17. Takvim potezom, onemogućeno je DNPFBiH da bude fini spoj konsocijacijskih i federalnih načela, odnosno njime je u znatnome narušio njegovu hibridnu narav koja se manifestirala u gotovo jednakoj i istovremenoj (simultanoj) predstavljenosti županija i konstitutivnih naroda. U takvoj konstelaciji snaga došlo je do značajnoga koraka u pravcu slabljenja federalizma, jer se na tako malom broju izaslanika u novonastalim uvjetima nije mogla održati ranija razina hibridne (dualne, dvojne, ambivalentne) pravne naravi DNPFBiH, koje bi uključivala minimalni izbor po tri izaslanika iz svakog konstitutivnog naroda kao pravi etno-federalni princip (zastupljenost svih pripadnika konstitutivnih naroda iz svih deset županija, čime bi se praktički omogućilo svim građanima iz svake županije, s iznimkom Ostalih iz pojedinih županija, da mogu biti birani u sastav DNPFBiH), a da se, istovremeno, u osnovi, ne naruši supstancijalno legitimno predstavljanje konstitutivnih naroda. Kako rješenje svakoga problema apsolutno treba komunicirati sa stvarnošću (derivirati se iz nje), te kako je pravo općenito društveno uvjetovano, činjenica najpodjeljenijega društva u Europi koja sa sobom nosi nepostojanje zajedničkoga političkog identiteta, morala je prevagu dati principu konsocijacije, pa gornji domovi u BiH, trenutačno, nemaju do kraja ili točnije, imaju minimalni karakter domova federalnih jedinica, što je, inultimalinea, čini se, već dobrim dijelom predodredio sam ustavotvoritelj, određivši da izaslanike za ove domove ne biraju svi zastupnici županijskih skupština na plenarnoj sjednici, nego samo zastupnici iz reda konkretnoga konstitutivnog naroda (članak IV.A.8.4. Ustava FBiH). Da se dominantno (primarno) radi o predstavništvu konstitutivnih naroda, vidi se i iz činjenice da se prilikom izmjene Ustava FBiH ne traži suglasnost

⁴⁶ Članak I. 2 Ustava FBiH. Radi se o klasičnoj dvostupanjskoj federaciji.

županija, nego konstitutivnih naroda. Jednostavno, priroda podijeljenoga društva u BiH/FBiH zahtijeva političku zastupljenost konstitutivnih naroda kao kolektiviteta, što je explicite utvrdio i USBiH u svojoj presudi broj U-24/16. Naš je stav da se „(...) ne može pouzdano dokazati da je nespojivo istovremeno predstavljanje državnih segmenata i federalnih jedinica“,⁴⁷ jer se takvo rješenje, imajući u vidu potrebu prilagođavanja posebnostima danog društva i „pozicioniranja“ u drugi plan teorijskih postavki i poredbenopravnih modela, nameće kao nužnost u državama i društvima koje su bile prinuđene, prvenstveno zbog postojanja dubokih društvenih rascjepa u post-ratnom periodu uspostaviti specifični federalno-konsocijacijski model.

4.3. Egalitarni bikameralizam

Analizom odredaba Ustava FBiH, koje su posvećene nadležnosti Parlamenta Federacije BiH, može se zaključiti da su ustavotvorne, zakonodavne i proračunske nadležnosti, kao najvažnije funkcije svakoga legislatora u jednakopravnom djelokrugu Zastupničkoga doma i Doma naroda Parlamenta FBiH.⁴⁸ I četvrta temeljna funkcija svake legislature, kontrola izvršne vlasti, promatrano kroz aspekt utvrđivanja odgovornosti oba segmenta egzekutive, u jednakopravnoj nadležnosti su oba doma, dok je u segmentu potvrđivanja - imenovanja prednost dana ZDPFBiH. Ako se uzme u obzir da su u jednakopravnoj nadležnosti oba doma Parlamenta Federacije BiH i izbor sedam sudaca u Vijeće za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnih naroda u USFBiH (članak IV.A.17.B.3 Ustava), već kazano odlučivanje o povjerenju Vlade (članak IV.B.5.3) i sudjelovanje u opozivu predsjednika i/ili dopredsjednika Federacije podnošenjem USFBiH prijedloga za opoziv koji domovi usvajaju dvotrećinskom većinom (članak IV.B.3.1), davanje autentičnih tumačenja zakona te vršenje i drugih poslova sukladno zakonu i poslovnicima domova, možemo s pravom kazati da se radi o egalitarnom, odnosno simetričnom (snažnom) bikameralizmu ili potpunoj (pravoj) ravnopravnosti domova. Do drukčijega zaključka ne ćemo doći i ako spomenemo određene nadležnosti koje domovi ostvaruju u samostalnom djelokrugu (isključivoj nadležnosti). Tako ZDPFBiH po članku VI.1.a Ustava BiH ima nadležnost da bira četvoricu sudaca USBiH ili da samostalno potvrđuje imenovanje Vlade Federacije ili pojedinih ministara (članaka IV.B.5.1. Ustava FBiH), dok, s druge strane DNPFBiH samostalno potvrđuje imenovanje sudaca USFBiH, te on ima nadležnost (ovlast) da se kroz procedure za odlučivanje o zakonima i drugim odlukama u svezi s vitalnim nacionalnim interesima koristi veto mehanizmima (kao *par exelance* ovlastima gornjih domova), kako onima suspenzivnoga (odložnoga) djelovanja,

⁴⁷ MARKOVIĆ, G., Federalizam i konsocijacija u ustavnom sistemu BiH, Sveska za javno pravo, Centar za javno pravo, Sarajevo, 2019., str. 10. Proizlazi da je komplementarno predstavljanje konstitutivnih naroda i županija.

⁴⁸ Članak VIII.1. i članak IV.A.15.,16. i 17. Ustava FBiH.

tako i onima apsolutnoga karaktera.⁴⁹ Na takav način uspostavljen je jedan optimalan balans (ekvilibrij) u snazi i ovlastima domova Parlamenta FBiH, jer se *prima vista* superiornost općepredstavničkoga doma kompenzira dvjema navedenim nadležnostima Doma naroda koji primarno predstavlja etno-nacionalne entitete. Na kraju treba napomenuti da poslovници domova Parlamenta FBiH ne predviđaju kao poslovници domova PS BiH zajedničku sjednicu domova.

5. Zaključak

Federacija BiH je konsocijacijska federacija čiji federalizam počiva na dva temelja: konstitutivnim narodima i županijama/kantonima, ali s neusporedivo većim značajem ovoga prvog fundamenta. Kao i u drugim parlamentarnim sustavima, i u Federaciji BiH njezin je Parlament najdemokratskiji od svih političkih institucija.

Bikameralizam podrazumijeva predstavničko tijelo koje je sastavljeno od dva doma. Bikameralna legislatura je teorijsko i empirijsko pravilo i zakonitost svake federacije, pa je tako i Parlament Federacije BiH, kao najviše zakonodavno tijelo ovog entiteta, sastavljen od dva doma, koji predstavljaju dva organizacijska dijela koja ne mogu funkcionirati samostalno. *Raison d'etre* uspostave dvodomne strukture Parlamenta Federacije BiH proizlazi iz potrebe da se kroz jedan dom (donji) izrazi jedinstvo (građana), a kroz gornji dom posebnosti društvenih segmenata, odnosno konstitutivnih naroda (kako bi se uvažio njihov identitet, i to ne samo kao kulturni „fakat“, nego i onaj politički), što se posve uklapa u navedeno određenje većega bosansko-hercegovačkog entiteta kao konsocijacijske federacije.

Snažni, egalitarni, simetrični, pravi bikameralizam postoji ako su domovi ravnopravni u formalnim ovlastima i ako je metoda biranja članova domova različita, koje uvjete zadovoljavaju i strukturalni elementi Parlamenta Federacije BiH. U konsocijacijskim federacijama se mora voditi računa o ekvilibriju etno-nacionalnoga i građanskoga, što je u Federaciji BiH i implementirano kroz institucionalni kompromis u vidu simetričnoga bikameralizma, a što je sve u skladu s ustavnim identitetom (konstitucionalizacijskom osnovom) Federacije BiH. Naime, hibridni ustavni identitet (ustavi s elementima nacionalnoga i građanskoga načela) predodređuje osebujan gornji dom parlamenta. Domovi Parlamenta Federacije BiH moraju ostati ravnopravni radi sprječavanja apsolutne dominacije jedne društvene skupine nad drugom (jednoga konstitutivnog naroda nad drugim), što je jedino jamstvo da u političkom smislu ne će doći do političke devastacije najmalobrojnijega konstitutivnog naroda. Zbog toga je Dom naroda, dominantno, ustavna institucija u kojoj se brani

⁴⁹ Obje vrste veta je DNPFBiH imao do navedenoga nametanja amandmana na Ustav FBiH od strane Visokoga predstavnika. Nakon ove intervencije na Ustav FBiH, DNFBiH je u nadležnosti ostao samo suspenzivni veto.

konstitutivnost naroda i tvorci Washingtonskoga (a i Daytonskoga) ustava etablirali (pozicionirali) su ga kao tijelo koje će biti jamac jednakopravnosti. Da bi DNPFBiH kao tijelo kolektivnoga zastupanja u ustavnoj strukturi Federacije BiH ostvario svoju ulogu „posljednje brane“ u zaštiti konstitutivnosti i jednakopravnosti naroda, nužno je da bude ravnopravan donjem, ZDPFBiH, jer se kolektivna jednakopravnost ne će moći ostvariti ako se nadležnost parlamenta ne ostvaruje u zajedničkom i ravnopravnom djelokrugu njegovih domova.

EGALITARIAN BICAMERALISM OF THE PARLIAMENT OF THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary: *In a modern democratic society, the rule of law represents the only acceptable state legal order. One of the fundamental conditions for the existence of the rule of law is the existence and observance of the principle of division of authority. An integral and unavoidable part of the horizontal division of authority is the bicameral structure of representative bodies. The Parliament of the Federation of Bosnia and Herzegovina has a bicameral structure – one house (House of Representatives) is civil and it expresses the idea of representative democracy, and there are certain controversies about the legal nature of the upper house (House of Peoples), which we will try to clarify in this paper. From the aforementioned bicameral structure of the Parliament of the Federation, its form of constitutional (state) organization can be read, and from the legal nature of its upper house, the form of political organization (system, order). The paper points out the congruence in the powers of the houses of the Parliament of the Federation, as well as the unreserved need to maintain the status quo in terms of the functional capacity of the upper house of the Parliament, so that it continues to be the only guarantee for the effective participation of the constituent peoples in the decision-making process in terms of preventing absolute domination one social group over another, because how will collective equality be achieved if the parliamentary houses are not equal. Also, in the paper we will try to prove that in uninational federations it is less important whether the upper house will be equal to the general representative (citizen) house, but it is of crucial importance in plurinational federations (such as Bosnia and Herzegovina and its larger federal unit), either that the upper house is, exclusively or dominantly, the representation of the federal units, which is the case when they are nationally homogeneous, whether it is predominantly the representation of the constitutive communities (nations).*

Keywords: *Bicameral parliament, egalitarian bicameralism, plural societies, the constitution of peoples, multinational federations, consociational federations, the legal nature of the House of Peoples*