

KONTROLNA ULOGA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE S POSEBNIM OSVRTOM NA IMENOVANJE I SMJENU VIJEĆA MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE

DOI članka: 10.47960/2831-0322.2024.1.28.221

Sažetak

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine najviše je zakonodavno tijelo koje uz navedenu ima i druge ovlasti predviđene Ustavom Bosne i Hercegovine. Jedna je od njih sudjelovanje u imenovanju Vijeća ministara Bosne i Hercegovine što predstavlja kontrolnu ulogu Parlamentarne skupštine u odnosu na izvršna tijela. U radu se analizira sam postupak koji je uz osnovne odredbe sadržane u Ustavu Bosne i Hercegovine reguliran Poslovníkom Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Poslovník predviđa osnivanje posebnoga Povjerenstva za pripremu izbora Vijeća ministara koje je jedno od stalnih povjerenstava. Obraduju se mehanizmi koje parlamenti u suvremenim demokracijama imaju na raspolaganju u obavljanju kontrolne uloge uz osvrt na učestalost njihova korištenja i razloge za isto. Autor iznosi stavove o ulozi parlamenta u suvremenim demokracijama i utjecaj toga položaja na vršenje njegove kontrolne funkcije, predlaže rješenja za izmjene i dopune postojećih propisa koji se odnose na kontrolnu ulogu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine koja mogu pridonijeti učinkovitijemu vršenju ove funkcije, ali i održavanju i jačanju uloge samoga parlamenta uzimajući u obzir odnose između zakonodavne i izvršne vlasti u suvremenim demokracijama.

Ključne riječi: *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine; Vijeće ministara Bosne i Hercegovine; Zastupnički dom; kontrola izvršne vlasti; imenovanje; izglasavanje nepovjerenja.*

ROBERT VIDOVIĆ*

Pregledni članak

Review article

UDK: 342.5/6(497.6)

Primljeno: 19. svibnja 2024.

* Robert Vidović, dipl. iur. i mr. spec. odnosa s javnošću, Generalno tajništvo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, robert.vidovic@vm.gov.ba

Uvod

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine dvodomno je tijelo koje, uz ovlasti koje se odnose na donošenje i izmjene Ustava te zakona, i proračunsku ovlast vrši kontrolu nad radom izvršne vlasti. Nositelji ove funkcije državne vlasti u Bosni i Hercegovini jesu Predsjedništvo i Vijeće ministara, a u radu je naglasak na odnosu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Vijeća ministara, odnosno ulozi Parlamentarne skupštine u samome imenovanju Vijeća ministara i izglasavanju nepovjerenja. Predsjedavajućega Vijeća ministara Bosne i Hercegovine imenuje Predsjedništvo, ali dužnost preuzima nakon potvrde Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Predsjedavajući imenuje ministre koji na dužnost stupaju također nakon potvrde Zastupničkoga doma. Dakle, kontrolne uloge Parlamentarne skupštine ogledaju se i u njezinoj ovlasti za potvrdom imenovanja Vijeća ministara Bosne i Hercegovine koju provodi Zastupnički dom te u vršenju ove funkcije ne vrijedi načelo jednakopravnosti domova, zatim praćenje i kontroliranje njegova rada putem različitih mehanizama te izglasavanje nepovjerenja. U Zastupničkome domu Parlamentarne skupštine djeluje Povjerenstvo za pripremu izbora Vijeća ministara koje je mjerodavno za ispitivanje i analiziranje svih dostupnih informacija koje dostave Središnje izborno povjerenstvo i Državna agencija za istrage i zaštitu radi ocjenjivanja i utvrđivanja podobnosti kandidata za obnašanje dužnosti predsjedatelja i članova Vijeća ministara i koje daje preporuku za potvrdu kandidata, ali njegovo mišljenje nije obvezujuće.

Osim temeljnih odredbi o imenovanju Vijeća ministara u Ustavu Bosne i Hercegovine one su sadržane u Zakonu o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, njegovu Poslovniku o radu te Poslovniku Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine. Poslovnici domova Parlamentarne skupštine definiraju i druge mehanizme kojima se ostvaruje kontrolna funkcija kao što su zastupnička pitanja, inicijative i interpelacije koje se u članku obrađuju iznošenjem upravo spomenutih poslovničkih odredbi, otvaranjem pitanja učinkovitosti i učestalosti njihova korištenja, što ukazuje na mogućnost daljnega istraživanja ovih pitanja.

1. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine dvodomno je tijelo kojega čine Zastupnički dom i Dom naroda.

Zastupnički dom sastoji se od 42 člana, od kojih su dvije trećine izabrane s područja Federacije Bosne i Hercegovine, a jedna trećina s područja Republike Srpske. Članovi Zastupničkoga doma biraju se izravno iz njihovih entiteta.

Dom naroda sastoji se od 15 izaslanika, od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba). Nominirane hrvatske i bošnjačke izaslanike iz Federacije biraju hrvatski odnosno bošnjački delegati Doma naroda Federacije, dok izaslanike iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske. Opisani postupak izbora izaslanika u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine klasificira se kao postupak neizravnih izbora, iako je u prevladavajućoj mjeri riječ o postupku imenovanja. Kandidatske liste objavljuju se tek nakon što se održe neposredni izbori. Izaslanike u Republici Srpskoj biraju zastupnici u Narodnoj skupštini koje su izabrali građani na neposrednim izborima. U Federaciji Bosne i Hercegovine izaslanike biraju članovi Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine koji su i sami delegirani iz županijskih skupština. Uzimajući u obzir sve navedeno, postavlja se pitanje postojanja demokratskoga deficita u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Ovlasti su Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u skladu s čl. IV/4. Ustava donošenje zakona potrebitih za provedbu odluka Predsjedništva ili za izvršavanje odgovornosti Skupštine po Ustavu Bosne i Hercegovine, odlučivanje o izvorima i visini sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za podmirivanje međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine, odobravanje proračuna za institucije Bosne i Hercegovine, odlučivanje o davanju suglasnosti za ratifikaciju ugovora te ostala pitanja potrebna za izvršavanje njezinih dužnosti ili one koje su joj dodijeljene uzajamnim sporazumom entiteta.¹

Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine vrši po-tvrdu imenovanja Vijeća ministara Bosne i Hercegovine u čemu se ogleda

¹ Ovlást odlučivanja o ostalim pitanja potrebnim za izvršavanje njezinih dužnosti ili koje su joj dodijeljene uzajamnim sporazumom entiteta upućuje na sve dužnosti koje država treba ispuniti, a koje nisu obuhvaćene prethodnim ovlastima. Usp. Nedim Ademović – Joseph Marko – Goran Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2012. str. 181.

njezina kontrolna uloga. Parlamentarna skupština putem različitih mehanizama prati i kontrolira rad Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Dakle, u potvrđivanju imenovanja predsjedavajućega i članova Vijeća ministara Bosne i Hercegovine sudjeluje samo Zastupnički dom. No, uzimajući u obzir jednakopravnost Zastupničkoga doma i Doma naroda u zakonodavnome postupku i druge ovlasti Doma naroda kao i da je kod podnošenja ostavke Vijeća ministara važno da isto potvrde oba doma Parlamentarne skupštine, poželjno je da Vijeće ministar ima podršku većine u oba njezina doma.²

2. Kontrolna funkcija parlamenta

Kontrolna funkcija parlamenta uz ustavotvornu i zakonodavnu smatra se jednom od njegovih temeljnih funkcija. Pravo parlamenta da kontrolira rad vlade odlika je parlamentarnoga sustava vlasti.³ U predsjedničkom se sustavu vlasti ova funkcija više ostvaruje posrednim putevima, ali i kroz jake parlamentarne odbore.⁴ Ovlast parlamenta da kontrolira rad vlade „čini supstancijalno jezgro odnosa koji oblikuju prirodu parlamentarnog sistema“⁵. Ako parlament koji ima mogućnost vršiti permanentnu kontrolu nije zadovoljan radom vlade, ona može izgubiti podršku većine u parlamentu.⁶ U parlamentarnome sustavu, čija je odlika kontrolna funkcija parlamenta, ona se pojavljuje u više oblika. Meka kontrola koja ima za cilj dobivanje odgovora o radu vlade ili pojedinoga ministarstva ne sadrži sankcije u slučaju nedovoljnih informacija. Čvrsta kontrola, s druge strane, obuhvaća mehanizme koji povlače za sobom odgovornost za rad vlade ili pojedinoga ministra. Njezini su najvažniji oblici interpelacija i prijedlog za izglasavanje nepovjerenja vladi.⁷

² Usp. Christian Steiner i dr., *Ustav Bosne i Hercegovine Komentar*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, 2010., str. 609.

³ Parlamentarni sustav karakteriziraju načela jednakosti između zakonodavne i izvršne vlasti, njihova suradnja i mogućnost djelovanja jedne vlasti na drugu. Ako vlada nema povjerenje većine u parlamentu, ona mora podnijeti ostavku, a zbog načela ravnopravnosti i izvršna vlast može pod određenim uvjetima raspustiti parlament i tada se ide na prijevremene parlamentarne izbore. Usp. Zvonko Miljko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2006., str. 230.

⁴ Usp. Vladan Petrov, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010., str. 148-149.

⁵ Marijana Pajvančić – Miodrag Vuković, *Parlamentarno pravo*, Fondacija Konrad Adenauer, Podgorica, 2019., str. 69.

⁶ Usp. isto.

⁷ Usp. V. Petrov, n. dj., str. 149.

Korištenjem mehanizma izglasavanja nepovjerenja vladi ostvaruje se politička kontrola nad radom vlade.⁸

Mjera kojom se ublažava efekt izglasavanja nepovjerenja vladi konstruktivno je glasovanje o povjerenju. Ovaj institut omogućava izglasavanje nepovjerenja postojećoj vladi tek ako je izabran novi predsjednik vlade. Tako njemački Temeljni zakon određuje da Bundestag može izraziti nepovjerenje saveznomu kancelaru samo ako izabere njegova nasljednika većinom glasova svojih članova pri čemu između prijedloga i izbora mora proći 48 sati. S druge strane, ako prijedlog saveznoga kancelara za izglasavanje povjerenja ne podrži većina članova Bundestaga, savezni predsjednik na prijedlog saveznoga kancelara može raspustiti Bundestag u roku od dvadeset i jednog dana. Pravo na raspuštanje prestaje čim Bundestag izabere drugoga saveznog kancelara većinom glasova svojih članova.⁹ Ovakva rješenja imaju za cilj izbjegavanje političke krize do koje može doći ako u slučaju smjene prethodne ne bude imenovana nova vlada.

Vijeće ministara snosi političku odgovornost pred Parlamentarnom skupštinom BiH. Odgovornost Vijeća ministara kao izvršnoga organa vlasti zasniva se na podjeli vlasti u predstavničkoj demokraciji, a kontrolna uloga Parlamentarne skupštine ogleda se, pored navedenoga, i u njezinoj ovlasti da potvrđuje imenovanje Vijeća ministara BiH (koje vrši Zastupnički dom), prati i kontrolira njegov rad putem različitih mehanizama i izglasa mu nepovjerenje ako to ocijeni neophodnim. U skladu sa Zakonom o parlamentarnom nadzoru i poslovnicima obaju domova Parlamentarne skupštine BiH Parlamentarna skupština može izglasati nepovjerenje Vijeću ministara u bilo kojemu trenutku odlukom koju donose njezini domovi. U odnosu na ovaj mehanizam „Ustav Bosne i Hercegovine ne propisuje ko može pokrenuti inicijativu za izglasavanje nepovjerenja, niti postupak koji slijedi“¹⁰, što se može smatrati njegovim nedostatkom. Za izglasavanje nepovjerenja Vijeća ministara potrebna je suglasnost obaju domova Parlamentarne skupštine BiH koji o tome odlučuju na odvojenim sjednicama. Iako u državama s dvodomnim parlamentom, kao što su Velika Britanija, Njemačka, Španjolska i druge, donji dom izglasava nepovjerenje vladi, u Bosni i Hercegovini prihvaćeno je drugačije rješenje.

⁸ Usp. Marijana Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2008., str. 76.

⁹ Usp. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 1949., Art. 67-68.

¹⁰ Goran Marković, *Ustavni lavirint: Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*, JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2021, str. 232.

Kao što je istaknuto, Ustavom BiH nije izričito propisano da nepovjerenje Vijeću ministara izglasavaju domovi Parlamentarne skupštine, ali takvo rješenje proizlazi iz ustavne odredbe kojom je propisano da će Vijeće ministara „podnijeti ostavku ako mu u bilo koje vrijeme Parlamentarna skupština izglasa nepovjerenje.“¹¹ Ovakvo rješenje ustavotvorac je vjerojatno predvidio „zato što je želio da olakša imenovanje Savjeta ministara (što je lakše ako u postupku učestvuje samo jedan dom) i da oteža izglasavanje nepovjerenja, čime ga čini stabilnijim i dugovječnijim“¹².

No, iako su koalicijske parlamentarne većine u Parlamentarnoj skupštini BiH bile nestabilne, do sada nisu postojali toliko očiti politički sukobi koji bi doveli do pada Vijeća ministara, nego su samo dovodili do promjene u parlamentarnoj većini koja ne bi ugrozila njegov opstanak. Stoga je prihvatljiv stav da „ne može niti postojati pobuda za ocjenom i osudom rada Savjeta ministara BiH, kada se stranke na vlasti u Parlamentarnoj skupštini ujedno one čiji su ministri u Vijeću ministara BiH i kada je lojalnost stranci naglašena“¹³.

2.1. Mehanizmi ostvarivanja kontrolne funkcije izvršne vlasti

Parlamenti imaju na raspolaganju niz mehanizama pomoću kojih mogu ispitati rad vlade odnosno putem kojih ostvaruju kontrolu nad njezinim radom. No, monitoringom je, pak, utvrđeno da se usprkos uspostavljenim mehanizmima kontrole izvršne vlasti u zemljama regije rijetko pojave primjeri koji su rezultirali utvrđivanjem odgovornosti nositelja izvršne vlasti.¹⁴ Istraživanja odnosa moći među granama vlasti u demokracijama nastalim krajem devedesetih godina¹⁵ pokazala su da su novi parlamenti bili aktivni u vršenju kontrole nad radom izvršne vlasti, ali su vlade ojačale u postupku pridruživanja država u Europsku uniju, a moć parlamenata smanjila se. Ovo važi i za demokracije gdje parlamenti nisu u stanju u potpunosti vršiti kontrolnu funkciju.¹⁶ Jedan od mehanizama putem kojih se ostvaruje kontrolna uloga

¹¹ Članak V. 4 (c) Ustava Bosne i Hercegovine.

¹² G. Marković, *Ustavni...*, str. 233.

¹³ Maja Sahadžić, „Kontrolne funkcije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, u: Slaviša Orlović (prir.), *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, Beograd – Sarajevo – Podgorica, 2012, str. 159.

¹⁴ Usp. Tijana Cvjetičanin, *Otvorenost parlamenata u regionu i Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, 2017., str. 5.

¹⁵ Poljska, Češka, Mađarska, Slovenija.

¹⁶ Usp. Drago Zajc, *Izazovi današnje parlamentarne demokratije*, u: Saša Orlović (prir.), *Iskušenja parlamentarizma*, Fridrich Erbert Stiftung, Centar za demokratiju Fakultet Političkih nauka, Beograd, 2013., str. 10.

jesu zastupnička pitanja koja se po djelovanju dijele na velika koja za posljedicu mogu imati glasovanje o povjerenju vladi, dok kod postavljanja maloga pitanja vlada ne može doći u opasnost gubitka povjerenja u parlamentu.¹⁷

Poslovnice o radu Zastupničkoga doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kao aktivnosti informiranja predviđena su zastupnička pitanja i inicijative.¹⁸ Ona se mogu postavljati i podnositi predsjedatelju i članovima Vijeća ministara ili drugim subjektima iz djelokruga njihove ovlasti, osobito o stanju u pojedinim područjima društvenoga života te provedbi zakona i drugih akata Parlamentarne skupštine, odnosno o radu ministarstava i drugih tijela državne uprave.

Vijeće ministara ili bilo koji njegov član dužan je dati odgovor na pitanje postavljeno u domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Pitanja se odnose na specifične činjenice, situacije ili dio informacije iz njihove mjerodavnosti. Odgovore na pitanja daje član Vijeća ministara kojega odredi Vijeće ministara nakon što je na sjednici utvrdilo odgovor. Odgovore na pitanja upućena ministarstvima daje adresirani ministar nakon što je Vijeće ministara na sjednici utvrdilo odgovor.¹⁹

Zastupnici i izaslanici mogu usmeno, redosljedom prijavljivanja, postavljati pitanja Vijeću ministara odnosno pojedinomu članu na početku svake prve sjednice doma u mjesecu. Postavljanje usmenoga pitanja najavljuje se u pismenome obliku najkasnije 24 sata prije početka sjednice doma Parlamentarne skupštine. Zastupnik može postaviti jedno zastupničko pitanje u trajanju do dvije minute. Pitanje mora biti kratko i jasno formulirano i, u pravilu, takvo da se na njega može odgovoriti odmah i bez pripreme. Zastupnik može, iznoseći razloge za isto, reći je li zadovoljan ili nije zadovoljan odgovorom na zastupničko pitanje u trajanju do jedne minute. Član Vijeća ministara kojemu je upućeno pitanje dužan je odgovoriti na istoj sjednici na kojoj je pitanje i postavljeno ili navesti razloge zbog kojih na njega ne može odgovoriti. U tome je slučaju dužan dati usmeni odgovor na prvoj sljedećoj sjednici u vrijeme određeno za postavljanje pitanja u usmenome obliku. Ako je nezadovoljan

¹⁷ Usp. M. Pajvančić, n. dj., str. 75.

¹⁸ „Poslovnik Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine“, *Službeni glasnik BiH*, 79/14, 81/15, 97/15, 78/19, 26/20, 53/22, 59/23, 50/24, čl. 166.-171 (u nastavku: Poslovnik ZD) i „Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine“, *Službeni glasnik BiH*, 58/14, 88/15, 96/15 i 53/16, čl. 154.-159. (u nastavku: Poslovnik DN).

¹⁹ „Poslovnik o radu Vijeća ministara“, *Službeni glasnik BiH*, 22/03, čl. 74 (u nastavku: Poslovnik VM).

odgovorom, zastupnik može zatražiti dostavu odgovora u pisanome obliku u roku od 15 dana. Predsjedatelj Vijeća ministara dužan je osigurati nazočnost najmanje polovine članova Vijeća ministara sjednici u vrijeme određeno za postavljanje usmenih pitanja.

Kada je riječ o mehanizmu kontrole putem usmenih pitanja i njihove najave od zastupnika u PSBiH možemo slobodno reći da se u praksi najave pitanja postavljaju dosta općenito i šturo, pitanja nisu konkretizirana i relativno kasno dostave se ministrima, nekada na sami dan sjednice. Potrebno je izvršiti intervencije u poslovnici da bi pitanja bila što jasnija i konciznija kako bi se ministar ili osoba koja odgovara mogla što bolje pripremiti i urediti da se pitanja moraju dostaviti najkasnije 48 sati prije početka sjednice. Također loša je praksa da ministri često izostaju sa sjednica domova i pitanja ostaju neodgovorena na samoj sjednici te se taj dio mora poboljšati uvođenjem određenih sankcija za nedolazke, posebno na sjednice kada se postavljaju usmena pitanja.

Pitanje se može postaviti odnosno inicijativa podnijeti i pisanim putem. Ova se pitanja uglavnom odnose na tehnička ili pitanja za koja nije dovoljno jednostavno usmeno objašnjenje. Odgovor se mora dati u roku od 30 dana od dana dostave pitanja onome komu je upućeno. Predsjedatelj na početku svake sjednice obavještava koji su zastupnici postavili pitanja i na koja su pitanja dobili odgovor. Po zaprimljenome odgovoru preslika se dostavlja svim zastupnicima, a zastupniku koji je postavio pitanje daje se prilika da se izjasni je li zadovoljan odgovorom. Ako zastupnik nije zadovoljan odgovorom, može postaviti dopunsko zastupničko pitanje u pisanome obliku.

Za zajedničku sjednicu domova Parlamentarne skupštine, koja se organizira najmanje jednom godišnje uz izravan televizijski i radijski prijenos kako bi se građani informirali o svim bitnim pitanjima iz mjerodavnosti izvršnih tijela vlasti na razini Bosne i Hercegovine, pitanje se dostavlja Vijeću ministara BiH najmanje sedam dana prije dana njezina održavanja. Nakon postavljenoga pitanja i odgovora može se komentirati odgovor i postaviti novo pitanje te se nakon odgovora rasprava zaključuje, a riječ daje sljedećoj osobi ovlaštenoj da govori. Sjednica može trajati najduže četiri sata.²⁰

Poslovnici propisuju rokove za davanje odgovora, ali nisu predviđeni mehanizmi putem kojih bi se Vijeće ministara primoralo na davanje odgovora u slučaju kašnjenja.

²⁰ Poslovnik ZD, čl. 173. i 174., Poslovnik DN, čl. 160. i 161.

Tablica 1. Statistički pokazatelji postavljenih zastupničkih pitanja u usmenome i pisanome obliku²¹

Godina	Zastupnička pitanja postavljena u usmenome obliku	Zastupnička pitanja postavljena u pisanome obliku	Ukupno postavljeno usmenih i pisanih zastupničkih pitanja
2014.	0	250	250
2015.	117	105	222
2016.	126	190	316
2017.	142	258	400
2018.	71	244	315
2019.	0	431	431
2020.	65	447	512
2021.	97	363	460
2022.	39	201	240
2023.	72	324	396
Ukupno	729	2. 813	3. 542

Tablica 2. Statistički pokazatelji postavljenih izaslaničkih pitanja u usmenome i pisanome obliku²²

Godina	Izaslanička pitanja postavljena u usmenome obliku	Izaslanička pitanja postavljena u pisanome obliku	Ukupno postavljeno usmenih i pisanih izaslaničkih pitanja
2014.	0	37	37
2015.	28	2	30
2016.	28	4	32
2017.	27	7	34
2018.	17	6	23
2019.	0	9	9
2020.	28	33	61
2021.	20	8	28
2022.	12	8	20
2023.	47	2	49
Ukupno	207	116	323

Provedena istraživanja ipak pokazuju uravnotežen odnos postavljenih zastupničkih pitanja, iako se čini da su stranke na vlasti u blagoj prednosti u postavljanju poslaničkih pitanja, što se može utvrditi i prema izvješćima o radu domova u proteklome razdoblju.²³ No, nepoštovanje predviđenih rokova do sada nije imalo nikakvih posljedica niti je dovelo do odgovornosti pojedinih

²¹ Podatci prikupljeni u PSBiH u Informativno-dokumentacijskome sektoru PSBiH, analizu obradila izvan radnoga vremena Sonja Vrcić, šefica odjela za dokumentaciju i informacije.

²² Isto.

²³ Do 2019. godine zastupnička i izaslanička pitanja navodila su se u zapisnicima, a od 2019. godine Parlamentarna skupština BiH nema službenu statistiku o broju postavljenih pitanja. Od 2019.

članova Vijeća ministara. Ipak, donošenjem Zakona o parlamentarnome nadzoru propisane su kazne za odgovornu i ovlaštenu osobu nadzirane institucije u parlamentarnome nadzoru, ako, u okviru svojih ovlaštenja, ne daje informacije i ne odgovora na pitanja članova tijela koje provodi parlamentarni nadzor, čime je kršenje dužnosti Vijeća ministara ili bilo kojega njegova člana da daju odgovor na zastupničko ili izaslaničko pitanje, propisivanjem navedene sankcije, konačno dobilo formu pravne norme.

Jedan je od instrumenta parlamentarne kontrole vlade interpelacija. U parlamentarnim sustavima interpelacijom se često služi oporba kao sredstvom za kritiku vladine politike. Parlamentarna zbilja mnogih država pokazala je da prečesto korištenje interpelacijom može prouzročiti nestabilnost vlade i političku krizu.²⁴

U skladu s poslovničkim odredbama Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine interpelacija je pitanje kojim se na sjednici Doma otvara rasprava o radu Vijeća ministara u cjelini ili o pojedinim odlukama Vijeća ministara ili određenih ministarstava te provedbi utvrđene politike i zakona. Interpelaciju može podnijeti osam zastupnika u pisanome obliku predsjedatelju Zastupničkoga doma, odnosno tri izaslanika predsjedatelju Doma naroda. Vijeće ministara ili bilo koji njegov član dužan je dati odgovor na interpelaciju. Odgovor daje član Vijeća ministara kojega odredi Vijeće ministara nakon što je Vijeće ministara na sjednici utvrdilo odgovor, odnosno adresirani ministar. U dnevni red jedne sjednice može biti uvrštena samo jedna interpelacija. Odgovor se daje usmeno u najmanje 15 i ne kasnije od 60 dana po prijemu interpelacije.²⁵

Predstavnik interpelanata dobiva riječ u trajanju do 30 minuta za objašnjenje interpelacije. Potom dobiva riječ u istome trajanju onaj kojemu je interpelacija upućena. Nakon toga drugi zastupnici mogu intervenirati na svoje traženje.²⁶ Nakon rasprave Dom zauzima stav o pitanju koje je pokrenuto interpelacijom i predloženim zaključcima, utvrđuje mjere za rješavanje problema i, po potrebi, utvrđuje odgovornost za nastalo stanje.²⁷ Kao što se iz navedenoga može zaključiti, institut interpelacije prepoznat je u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, ali istraživanja pokazuju da su njezini

zastupnička i izaslanička pitanja prebrojana su na temelju dostupnih dokumenata na mrežnoj stranici Parlamentarne skupštine BiH.

²⁴ Usp. „Interpelacija“; <www.enciklopedija.hr/clanak/interpelacija> (1. svibnja 2023.)

²⁵ Poslovnik VM, čl. 78. i 79.

²⁶ Poslovnik ZD, čl. 176., Poslovnik DN, čl. 164.

²⁷ Poslovnik ZD, čl. 177., Poslovnik DN, čl. 165.

članovi nedovoljno upoznati s ovim institutom, odnosno da nisu upoznati s procedurom da bi ovaj institut i implementirali.²⁸

Prema navedenim aktima interpelaciju u Predstavničkom domu može podnijeti osam zastupnika u pisanoj formi, a u Domu naroda tri izaslanika, što se može okarakterizirati kao veoma zahtjevan uvjet. No, ne postoji ograničenje prema kojemu bi to trebali biti delegati istoga ili razmjerno triju naroda iz čega proizlazi da u oba doma Parlamentarne skupštine BiH interpelaciju podnosi najmanje jedna petina zastupnika, odnosno izaslanika, što se ne razlikuje od rješenja u drugim ustavnim sustavima. Interpelacija se podnosi u pismenoj formi i u njoj mora biti jasno postavljeno i obrazloženo pitanje koje treba razmatrati. Kolegij doma razmatra interpelaciju i dostavlja je onomu na koga je naslovljena, nakon čega se interpelacija uvrštava u dnevni red sjednice doma u roku od 30 dana od dana njezina upućivanja. U dnevni red jedne sjednice može biti uvrštena samo jedna interpelacija, a ako je podneseno više interpelacija, razmatrat će se ona koja je prva podnesena.

Imajući u vidu uvjete za podnošenje interpelacije i stranački sastav Predstavničkoga doma, teško da bilo koja politička stranka može sama podnijeti interpelaciju, što znači da interpelaciju mogu podnijeti zastupnici dviju ili više političkih stranaka, za razliku od izaslanika Doma naroda koji se biraju u entitetskim parlamentima, pri čemu pojedine nacionalne političke stranke imaju tri delegatska mjesta u klubovima svojih konstitutivnih naroda, što „im omogućava da podnose interpelaciju, a da ne moraju tražiti druge političke stranke“²⁹.

Postojećim zakonskim i poslovničkim rješenjima za podnošenje interpelacije propisani su strogi uvjeti, jer pojedine političke stranke, u načelu, ne mogu same podnijeti interpelaciju. Stoga bi Zakonom o parlamentarnom nadzoru i Poslovníkom Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH trebalo propisati da interpelaciju može podnijeti najmanje pet zastupnika, što bi omogućilo političkim strankama da samostalno podnose interpelaciju, a da prethodno ne trebaju osigurati suglasnost i podršku drugih političkih stranaka.

Interpelacija je značajno sredstvo kontrole generalne politike Vijeća ministara u važnim pitanjima, kojim se otvara rasprava o radu Vijeća ministara

²⁸ Goran Marković i dr., *Improvement of Democratic Performances of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina – Recommendations*, Sarajevo Open Centre, Sarajevo, 2012., str. 28.

²⁹ G. Marković, „Konstitucionalizacija podjele načela u Ustavu Bosne i Hercegovine“, *Konstitucionalizacija Bosne i Hercegovine*, Zbornik radova, Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu, Istočno Sarajevo, 2021. str. 58.

BiH u cjelini, odnosno radu određenih ministarstava ili o njihovim pojedinih odlukama kao i provođenju utvrđene politike i zakona. Njegova primjena omogućava parlamentu da, stavljajući navedena pitanja na dnevni red, primora Vijeće ministara da svoje politike temeljnije obrazloži. Iako ne postoji prepreka da poslanici parlamentarne većine podnesu interpelaciju, ona je primarno zamišljena i koristi se kao sredstvo opozicije da utječe na rad vlade i pokrene pitanje njezine odgovornosti.

Ipak, ključno pitanje u pogledu svrhe interpelacije tiče se njezina odnosa s glasanjem o povjerenju vladi. Pitanje postavljeno interpelacijom važno je i zahtijeva od Vijeća ministara detaljna objašnjenja te se tijekom rasprave o interpelaciji odnos snaga u Parlamentarnoj skupštini može promijeniti, pa se tada može postaviti i pitanje odgovornosti.

Prednost interpelacije u odnosu na prijedlog o izglasavanju nepovjerenja jest u tome što opozicija ne mora povodom nje postaviti pitanje odgovornosti i može se zadržati na njezinoj kontrolnoj funkciji i raspravi važnih aspekata rada vlade. Značaj interpelacije za opoziciju jest i u tome što se pitanje odgovornosti postavlja u kontekstu razmjene argumenata o važnoj temi te se tako pokazuje spremnost djelovanja u javnome interesu, a ne isključivo radi promjene vlade. Podnesena interpelacija vrši značajan pritisak na vladu da postupi transparentno i odgovorno i dovodi je u poziciju da mora odgovoriti na interpelaciju, a da pri tome opozicija ne mora imati potrebnu većinu za izglasavanje nepovjerenja.

U komparativnim zemljama parlamentarne demokracije uobičajeno je da interpelacija može imati za ishod glasanje o povjerenju vladi, za razliku od Zakona o parlamentarnom nadzoru i poslovnicima domova Parlamentarne skupštine, kojima nije predviđena navedena mogućnost, odnosno nije precizno određeno što to mogu biti posljedice interpelacije. U teorijskome smislu postoje tri ishoda: „1) da parlament pređe na sljedeću tačku dnevnog reda, čime smatra da nema potrebe da daje uputstva za rad, utvrđuje odgovornost, ili donese zaključak da je zadovoljan radom vlade; 2) da utvrdi smjernice za rad vlade u određenoj oblasti, kako bi ona u određenoj mjeri korigovala svoju politiku; 3) da ocijeni rad vlade nezadovoljavajućim i pokrene pitanje njene odgovornosti“³⁰.

Nakon rasprave o interpelaciji dom zauzima stav o pitanju koje je pokrenuto interpelacijom i predloženim zaključcima, utvrđuje mjere za rješavanje

³⁰ Isto, str. 59.

problema te, po potrebi, utvrđuje odgovornost za nastalo stanje. Krajnji ishod rasprave povodom interpelacije nije jasno formuliran. Iako Zakonom o parlamentarnom nadzoru i poslovnicima domova Parlamentarne skupštine BiH nije eksplicitno propisana mogućnost izglasavanja nepovjerenja, barem je predviđeno utvrđivanje odgovornosti za nastalo stanje, iz čega proizlazi da je razlika između zastupničkoga pitanja i interpelacije neobično iznijansirana. Ako povodom rasprave o interpelaciji skupštinski dom ne može postaviti pitanje povjerenja Vijeću ministara, njegova kontrolna funkcija u pogledu ovoga mehanizma oslabljena je, pa je ovakvim zakonskim i poslovnim tumačenjem instituta interpelacije dodatno zanemarena njegova primjena, jer parlamentarna većina nema razloga interpelacijom utjecati na rad Vijeća ministara, dok manjina, korištenjem ovoga mehanizma parlamentarne kontrole nad radom izvršne vlasti, nema mogućnosti za to. Interpelacija omogućava Parlamentarnoj skupštini primorati Vijeće ministara da svoje politike i djelovanje detaljnije obrazloži, a da se pri tome nužno ne pokrene pitanje izglasavanja nepovjerenja. Uzimajući u obzir normativnu formulaciju interpelacije, bilo bi svrsishodno da je odredbama Zakona o parlamentarnom nadzoru i odredbama poslovnika obaju domova Parlamentarne skupštine propisano da se nakon okončanja rasprave povodom interpelacije može postaviti pitanje povjerenja Vijeću ministara i izglasati mu nepovjerenje. Utvrđivanje odgovornosti Vijeća ministara ima krajnju konsekvencu – njegovo „kažnjavanje“, „a to ne može biti ništa drugo osim izglasavanje nepovjerenja. Osim toga, suština instituta interpelacije je da dovede do rasprave o odgovornosti vlade i, u krajnjoj liniji, do njenog smjenjivanja.“³¹

Parlamentarna kontrola izvršne vlasti može se ostvarivati i preko istražnih povjerenstava.³² Parlamentarna istražna povjerenstva sredstvo su preko kojega parlament ostvaruje svoju kontrolnu funkciju na način da takva povjerenstva „ocjenjuju moguću nepravilnost ili korupciju u provedbi zakona, posebice

³¹ G. Marković, *Ustavni...*, str. 232.

³² „Ako želite da nešto ne uspije, osnujte povjerenstvo“ izreka je koja se pripisuje sir Winstonu Churchillu koji je često govorio kako se treba kloniti kolektivnog odlučivanja o bitnim stvarima. Navedeno prema: Dragan, Glibo, „Analiza rada privremenog istražnog povjerenstva Zastupničkoga doma za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, XXXI (2023.), str. 53-75.

traženjem informacije od vlade, upravnih tijela i, u nekim slučajevima, privatnih tijela, i saslušanjem svjedoka ili vještaka.³³

Kontrolna funkcija parlamenta obuhvaća i rad parlamentarnih povjerenstava i odbora koji se uspostavljaju radi provođenja parlamentarne istrage o pitanjima koja spadaju u područje vladinih aktivnosti. Parlamentarna istraga predstavlja moćno sredstvo parlamentarne kontrole koje parlament može koristiti za preispitivanje politika djelovanja i aktivnosti vlade i pozivanje na odgovornost javnih službenika mjerodavnih za njihovo provođenje. U parlamentarnome sustavu parlamentarni odbori, kao specijalna skupštinska tijela, organiziraju se s određenim zadatkom, čijim izvršenjem prestaje njihova aktivnost. Iako se u parlamentima s dugogodišnjom tradicijom parlamentarni nadzor uglavnom provodi putem rutinskih saslušanja u povjerenstvima, saslušanja na plenarnim sjednicama, sjednice na kojima ministri odgovaraju na zastupnička pitanja i interpelacije, u slučaju parlamentarne istrage parlamentarni odbori „sprovode određenu vrstu istrage i na taj način popunjavaju neke nedostatke parlamentarnog plenuma. Zastupnici u plenumu teško mogu da dođu do potrebnih informacija i činjenica vezanih za aktivnost vlade i njenih članova. Plenum najčešće raspravlja o političkoj strani, tj. svrsishodnosti i ispravnosti vladine politike. Onda kada je potrebno da se zahtev o odgovornosti vlade potkrijepi činjenicama obrazuje se parlamentarna komisija koja sprovodi određenu vrstu istrage³⁴ i koja svojim djelovanjem može pridonijeti da se činjenično osnaže zahtjevi parlamentarnih zastupnika u pogledu odgovornosti vlade.

Zakonom o parlamentarnom nadzoru propisano je da tijelo koje provodi parlamentarni nadzor može provoditi javne istrage. Istim Zakonom određeno je da parlamentarna istraga obuhvaća skup mjera i aktivnosti koje se poduzimaju radi ostvarivanja parlamentarnoga nadzora, kako bi se u radu institucija ili tijela koja su predmet nadzora, identificiralo postupanje suprotno zakonu.³⁵ U okviru tijela koje provodi parlamentarni nadzor, zbog specifičnih potreba, mogu se na privremenoj osnovi osnovati posebna povjerenstva za istrage koje uključuju

³³ Eeva Pavy, *Committees of Inquiry in National Parliaments: Comparative Survey, European Parliament – Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, 2020., str. 8; <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2020\)649524](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2020)649524)> (1. svibnja 2024.).

³⁴ Irena Pejić, *Kontrolna funkcija parlamenta, Dileme i izazovi parlamentarizma*, Fakultet političkih nauka u Beogradu, Beograd, 2007., str. 181-182.

³⁵ „Zakon o parlamentarnom nadzoru“, *Službeni glasnik BiH*, 25/18, čl. 4. st. 1. toč. f. (u nastavku: Zakon o PN).

istražna povjerenstva, podpovjerenstva i radne grupe. Iz navedenoga proizlazi da su Zakonom propisane tri vrste tijela koja mogu biti uspostavljena radi vršenja javne istrage, a da razlika između njih nije navedena. Primjenom komparativne metode utvrđeno je da poslovници parlamenata drugih država obično koriste jedan naziv za tijela koja vrše parlamentarne istrage, pri čemu se najčešće koriste nazivi „povjerenstvo za istrage“ i „istražno povjerenstvo“.³⁶ Stoga bi bilo svrsishodnije da je Zakonom o parlamentarnom nadzoru propisan jedan naziv za privremeno tijelo koje se uspostavlja u svrhu parlamentarne istrage, u odnosu na važeće zakonsko rješenje koje propisuje mogućnost formiranja istražnoga povjerenstva, podpovjerenstva i radne grupe.

Analizom navedenih odredaba zaključuje se da u Bosni i Hercegovini Zakonom o parlamentarnom nadzoru istražnim povjerenstvima nisu povjerena dodatna, posebna ovlaštenja, osim onih koja su općom normom povjerena svim tijelima parlamentarnoga nadzora. Institucije koje su predmet nadzora imaju obvezu surađivati s istražnim povjerenstvima i pružiti im potrebne pomoć i informacije, što neizravno proizlazi i iz općih odredaba Zakona o parlamentarnom nadzoru u dijelu kojim su propisana ovlaštenja tijela koje provodi parlamentarni nadzor. Također, Zakonom nije propisana mogućnost upućivanja poziva pojedincima koji ne rade za izvršna tijela koja su predmet nadzora niti mogućnost traženja dokumenata i dokaza u pisanoj formi koja nemaju izvor u navedenim tijelima. Jedini izuzetak u tome smislu sadržan je u normi kojom je regulirano održavanje javnih rasprava i tematskih sjednica, prema kojoj javna rasprava ili tematska sjednica može uključivati sudjelovanje vanjskih stručnjaka, zainteresiranih organizacija, institucija i pojedinaca koji prije održavanja javne rasprave mogu dostaviti svoje stavove i mišljenja u pisanoj formi tijelu koje provodi parlamentarni nadzor. Proširenjem ovlaštenja istražnih povjerenstava, kojim bi ova tijela imala mogućnost pozvati svjedoke i ostvariti uvid u evidenciju trećih strana izvan institucija koje su predmet nadzora, bilo bi važno za ostvarenje učinkovitosti istražnih postupaka, što bi predstavljalo razliku između parlamentarnih istraga i ostalih sredstava nadzora. U tome smislu izmjenama i dopunama Zakona o parlamentarnom nadzoru trebalo bi ojačati ovlaštenja istražnih povjerenstava, tako što bi ona imala pravo pozvati bilo kojega pojedinca da se pojavi pred povjerenstvom,

³⁶ To je slučaj, primjerice, u Nizozemskoj, Njemačkoj, Estoniji i Latviji. Vidi: *Mišljenje o Nacrtu zakona o parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine*, Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava, Sarajevo, 2017.

svjedoči i predoči dokumente. Istovremeno, ova povjerenstva trebala bi imati mogućnost zaštititi svjedoke koji se jave kako bi razotkrili primjere korupcije i lošega upravljanja.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine parlamentarni nadzor provodi posredstvom svojih domova, stalnih radnih tijela, a po potrebi i *ad hoc* radnih tijela, koja imaju određene zadatke u provođenju nadzora, a zastupnici i izaslanici postavljajem zastupničkih, odnosno izaslaničkih pitanja.³⁷

3. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, uz Predsjedništvo, nositelj je izvršne funkcije državne vlasti. Naziv Vijeće ministara, umjesto uobičajenoga naziva vlada, rezultat je mirovnih pregovora u Daytonu gdje su prevladale želje za formiranjem što slabije centralne vlasti.

U postupku imenovanja Vijeća ministara sudjeluju Predsjedništvo i Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Najviše dvije trećine svih ministara mogu biti imenovani s područja Federacije Bosne i Hercegovine. Predsjedavajući i ministri odgovorni su za provedbu politike i odluka Bosne i Hercegovine. Članovi Vijeća ministara neposredno rukovode radom ministarstva i odgovorni su za stanje u oblastima iz djelokruga rada ministarstva. Ako mu Parlamentarna skupština izglasuje nepovjerenje, Vijeće ministara podnijet će ostavku. Predsjedništvo BiH može predložiti smjenu predsjedatelja Vijeća ministara. Ako Parlamentarna skupština BiH izglasa nepovjerenje predsjedatelju, Vijeće ministara daje ostavku u cijelosti, ali dužnost obavlja do potvrde novoga predsjedatelja i članova Vijeća ministara.

3.1. Imenovanje Vijeća ministara

Osim u Ustavu Bosne i Hercegovine odredbe o imenovanju Vijeća ministara sadržane su u Zakonu o Vijeću ministara i podzakonskim aktima. Kao što je spomenuto, u imenovanju Vijeća ministara sudjeluju Predsjedništvo i Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Predsjedništvo imenuje predsjedavajućega Vijeća ministara vodeći računa o tome da dužnosnici postavljeni na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine odražavaju opći sastav naroda Bosne i Hercegovine.

³⁷ Zakon o PN, čl. 6.

Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine odobrava odluku o imenovanju predsjedavajućega Vijeća ministara koji stupa na dužnost nakon što Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine odobri njegovo imenovanje. Odmah nakon stupanja na dužnost predsjedavajući Vijeća ministara imenuje ministre i njihove zamjenike te traži potvrdu od Zastupničkoga Doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nakon koje ministri i njihovi zamjenici stupaju na dužnost.

Ako Zastupnički dom Parlamentarne skupštine ne potvrdi odluku Predsjedništva BiH o imenovanju predsjedatelja Vijeća ministara, Predsjedništvo BiH dužno je u roku od osam dana imenovati drugoga predsjedatelja Vijeća ministara. Ova odluka dostavlja se na potvrdu Zastupničkomu domu Parlamentarne skupštine.

Ako Zastupnički dom ne potvrdi odluku predsjedatelja Vijeća ministara o imenovanju ministra ili zamjenika ministra, dužan je u roku ne dužemu od osam dana imenovati drugu osobu na to mjesto i takvu odluku dostaviti na potvrdu Zastupničkomu domu ili podnijeti ostavku. Iz navedenih ustavnih i zakonskih odredbi vidljiva je konstantna uloga Parlamentarne skupštine, odnosno jednoga njezina doma u imenovanju Vijeća ministara u sklopu koje nedobivanje potvrde imenovanja ima za posljedicu podnošenje ostavke predsjedavajućega Vijeća ministara. Da bi predsjedatelji članovi Vijeća ministara stupili na dužnost, potrebna je potvrda Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine koji je predstavništvo svih građana. Ustav ne predviđa potvrdu drugoga doma, Doma naroda, koji je predstavništvo konstitutivnih naroda i entiteta. Zastupnički dom, dakle, čiji članovi nisu pripadnici isključivo konstitutivnih naroda, u konačnici bira ministre i to određen broj iz svakoga entiteta (s područja Federacije ne može se imenovati više od dvije trećine svih ministara).³⁸

³⁸ „(...) teritorij ili određene institucije entiteta služe kao pravna ishodišna točka za izbor članova institucija BiH. Ovo je, opet, očevidno za ministre koje, konačno, bira Zastupnički dom BiH koji, zasigurno, ne predstavlja samo jedan, dva, pa ni sva tri konstitutivna naroda, već sve građane BiH bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost.“ Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U – 5/98, III. djelomična odluka, toč. 67.

3.1.1. Povjerenstvo za pripremu izbora Vijeća ministara Bosne i Hercegovine

Povjerenstvo za pripremu izbora Vijeća ministara stalno je povjerenstvo Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine.³⁹ Čine ga po jedan zastupnik iz svake političke stranke, koalicije, liste neovisnih kandidata te svi neovisni kandidati koji su nositelji mandata u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Broj članova Povjerenstva za pripremu izbora Vijeća ministara BiH ne može se mijenjati tijekom mandata saziva Zastupničkoga doma, bez obzira na eventualne promjene u odnosu na konstituirajuću sjednicu vezanu za članstvo u političkim strankama i koalicijama, odnosno naknadno stjecanje statusa neovisnoga zastupnika. Iznimka je prestanak mandata neovisnomu kandidatu, kada se to mjesto ne popunjava. U slučaju da članu Povjerenstva za pripremu izbora Vijeća ministara BiH prestane zastupnički mandat, član Povjerenstva za pripremu izbora Vijeća ministara BiH po automatizmu postaje kandidat političke stranke, koalicije i liste neovisnih kandidata kojemu se dodijeli upražnjeni mandat. U slučaju prestanka zastupničkoga mandata neovisnomu kandidatu mjesto u Povjerenstvu za pripremu izbora Vijeća ministara BiH ostaje upražnjeno.⁴⁰

Povjerenstvo za pripremu izbora Vijeća ministara Bosne i Hercegovine razmatra informacije koje su dužni dostaviti kandidati imenovani na dužnosti predsjedatelja i članova Vijeća ministara te, po potrebi, postavlja pitanja imenovanim kandidatima. Povjerenstvo odlučuje o tome preporuča li Zastupničkomu domu potvrdu izbora kandidata. Preporuka Povjerenstva nije obvezujuća. Član Povjerenstva za pripremu izbora Vijeća ministara može tražiti da osoba imenovana na dužnost predsjedatelja Vijeća ministara, ministra ili zamjenika ministra bude pozvana na sjednicu Povjerenstva i odgovara na postavljena pitanja. Član Povjerenstva ima na raspolaganju ukupno pet minuta za postavljanje pitanja za svaku imenovanu osobu. Svaka imenovana osoba ima na raspolaganju ukupno 15 minuta za davanje odgovora na sva pitanja koja mu postavi član Povjerenstva. Povjerenstvo može ograničiti pristup javnosti sjednici na kojoj osoba imenovana na dužnost predsjedatelja Vijeća ministara,

³⁹ Suvremeni ustavi poslovnici kombiniraju sustav prema kojemu se osnivaju stalni odbori koje za cijelo vrijeme mandata čine isti zastupnici i sustav prema kojemu se odbori osnivaju posebno za određena pitanja o kojima parlament odlučuje. Vidjeti: Smiljko Sokol – Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 298-299.

⁴⁰ Poslovnik ZD, čl. 31.

ministra ili zamjenika ministra treba odgovarati na postavljena pitanja. Ako se imenovana osoba ne odazove pozivu za nazočenje sjednici Povjerenstva, ono može odgovoriti raspravu o tome pitanju i o tome obavijestiti Predsjedništvo odnosno predsjedatelja Vijeća ministara kao predlagatelje te od njih tražiti da osiguraju nazočnost imenovane osobe sljedećoj sjednici. Ako se imenovana osoba ne odazove pozivu i ne bude nazočna ni na sljedećoj sjednici, ne može dobiti preporuku za potvrdu.⁴¹ Predsjedništvo dostavlja Povjerenstvu izjavu u kojoj imenovana osoba navodi:

- podatke o svojoj stručnoj spremi, ranije dužnosti, odnosno poslove koje je obavljala, kao i odgovornosti koje je imala u obavljanju tih dužnosti ili poslova
- je li protiv nje izrečena kazna za kazneno djelo
- je li protiv nje potvrđena optužnica, podatke o svojoj aktivnosti u razdoblju od siječnja 1992. do prosinca 1995. godine, uključujući i informacije koje se odnose na zaposlenje, obavljanje političkih dužnosti, kao i angažman u oružanim snagama ili policiji u tome razdoblju
- podatke u vezi sa svojim imovnim stanjem, uključujući i podatke o financijskim sredstvima i interesima
- pristanak da Državna agencija za istrage i zaštitu provjeri istinitost informacija danih u potpisanoj izjavi.

Dostavlja i službenu potvrdu Središnjega izbornog povjerenstva da navedena osoba ispunjava sve potrebne uvjete za izbor kandidata propisane Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine i da se na njega ne odnosi nijedna nespojivost dužnosti propisana zakonom.⁴²

Kada ocjenjuje kandidata za dužnost predsjedavajućega Vijeća ministara, Povjerenstvo daje preporuku najkasnije u roku od tri dana od dana kada je primila informacije. Za ocjenjivanje kandidata za dužnost ministra, odnosno zamjenika ministra, rok za davanje preporuke je osam dana.⁴³

Povjerenstvo za pripremu izbora Vijeća ministara Bosne i Hercegovine dostavlja svoju preporuku Kolegiju Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Kada primi preporuku Povjerenstva za pripremu izbora Vijeća ministara, Kolegij odmah saziva sjednicu. Nakon što predsjedatelj

⁴¹ Poslovnik ZD, čl. 50. i 51.

⁴² „Zakon o vijeću ministara Bosne i Hercegovine“, *Službeni glasnik BiH*, 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08, čl. 10d. (u nastavku: Zakon o VM).

⁴³ Zakon o VM, čl. 10g.

Zastupničkoga doma na sjednici pročita odluku o imenovanju predsjedatelja Vijeća ministara, daje riječ imenovanomu da obrazloži svoj program. Predsjedatelj Vijeća ministara obavezan je Povjerenstvu za pripremu izbora Vijeća ministara dostaviti informacije o osobama imenovanim na mjesta ministara i zamjenika. Kada zaprimi preporuku Povjerenstva za pripremu izbora Vijeća ministara, Kolegij Zastupničkoga doma saziva sjednicu na kojoj se vodi rasprava o Odluci o imenovanju ministara i zamjenika ministara, nakon čega se glasuje o potvrdi imenovanja.⁴⁴

3.2. Glasovanje o nepovjerenju Vijeću ministara

Najmanje osam zastupnika u Zastupničkom domu ili tri izaslanika u Domu naroda mogu inicirati prijedlog za glasovanje o nepovjerenju ili potrebi rekonstrukcije Vijeća ministara BiH. Prijedlozi se dostavljaju predsjedavajućemu domu, u pisanome obliku, potpisani i s obrazloženjem. Predsjedatelj doma odmah dostavlja ovaj prijedlog Predsjedništvu BiH, Vijeću ministara BiH, zastupnicima ili izaslanicima i drugome domu Parlamentarne skupštine BiH.⁴⁵

Prijedlog za glasovanje o nepovjerenju ili rekonstrukciji Vijeća ministara BiH obvezno se uvrštava u dnevni red sjednice domova Parlamentarne skupštine nakon 20 dana, a najkasnije 30 dana od dana dostave Vijeću ministara. Vijeće ministara može prije početka sjednice o izglasavanju nepovjerenja ili rekonstrukcije podnijeti Domu izvješće u pisanome obliku sa svojim mišljenjem i stajalištima. Izvješće se dostavlja zastupnicima i izaslanicima najkasnije 48 sati prije održavanja sjednice. Ministri čija je smjena predložena mogu podnijeti domu svoje izvješće. Predlagatelj ima pravo i dužnost obrazložiti na sjednici doma prijedlog za izglasavanje nepovjerenja ili rekonstrukciju Vijeća ministara. Vijeće ministara ima pravo odgovoriti i iznijeti svoja stajališta, nakon čega se otvara rasprava. Nakon završetka rasprave stavlja se na glasovanje prijedlog za izglasavanje nepovjerenja ili rekonstrukciju Vijeća ministara.

Ako prijedlog ne bude usvojen, može se glasovati i o drugim inicijativama u vezi s prijedlogom.

⁴⁴ Poslovnik ZD, čl. 151. i 152.

⁴⁵ Zakon o PN, čl. 46., čl. Poslovnik ZD, čl. 153., Poslovnik DN, čl. 141.

Predsjedatelj obavještava dom, Vijeće ministara i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine o rezultatima glasovanja o nepovjerenju ili rekonstrukciji i drugim inicijativama u vezi s tim, ako su postojale.⁴⁶

Predsjedatelj Vijeća ministara BiH može pokrenuti postupak za smjenu ministra ili zamjenika ministra. Prijedlog se dostavlja predsjedatelju doma u pisanome obliku s obrazloženjem, a on odmah dostavlja prijedlog zastupnicima ili izaslanicima i drugome domu. Obvezno se uvrštava u dnevni red sjednice doma najkasnije 15 dana od dana kada taj prijedlog predsjedatelj doma primi od predsjedatelja Vijeća ministara. Predsjedatelj Vijeća ministara ima pravo obrazložiti svoju inicijativu na sjednici doma, nakon čega se otvara rasprava. Ministar ili zamjenik ministra čija je smjena predložena ima pravo obratiti se domu. Nakon rasprave glasuje se o potvrđivanju smjene ministra ili zamjenika ministra. Ako prijedlog ne bude potvrđen, može se glasovati i o drugim inicijativama u vezi s tim, ako su postojale. Predsjedatelj doma obavještava drugi dom, Vijeće ministara i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine o rezultatima glasovanja i drugim inicijativama u vezi s tim, ako su postojale.⁴⁷ Zakonske i poslovničke odredbe koje se odnose na izglasavanje nepovjerenja i rekonstrukciju Vijeća ministara predviđaju sudjelovanje obaju domova Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u ovome postupku, za razliku od imenovanja i stupanja na dužnost kada je potreba potvrda Zastupničkoga doma, što, uzimajući u obzir ovlasti Doma naroda, ukazuje na to da je poželjno da Vijeće ministara ima podršku u oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Institut glasovanja o povjerenju Vijeću ministara teorijski predstavlja naj-snažnije sredstvo putem kojega se ostvaruje politička odgovornost Vijeća ministara pred parlamentom, iako se rijetko primjenjuje u Parlamentarnoj skupštini, na što posebno utječu malobrojnost opozicije i teškoće pri sastavljanju Vijeća ministara. Primjena ovoga instrumenta parlamentarne kontrole bila bi učinkovita samo u slučaju razilaženja koalicijskih stranaka koje su činile parlamentarnu većinu, uslijed čega bi dio dotadašnje parlamentarne većine bio spreman izglasati nepovjerenje Vijeću ministara, što je u praksi gotovo nerealno očekivati iz više razloga,⁴⁸ od kojih se posebno izdvajaju dva: „Prvi

⁴⁶ Zakon o PN, čl. 47-51., Poslovnik ZD, čl. 154-158., Poslovnik DN, čl. 142-146.

⁴⁷ Zakon o PN, čl. 52-55, Poslovnik ZD, čl. 159-162., Poslovnik DN, čl. 147-150.

⁴⁸ Rezultat glasovanja o nepovjerenju u konačnici zavisiće od realnih mogućnosti da se izabere nova vlada, pri čemu neracionalni potezi opozicije mogu izazvati parlamentarne krize, koje nastaju kao posljedica nemogućnosti obrazovanja nove vlade. Radi racionalizacije parlamentarnoga sustava i

je taj što u 'velikoj koaliciji' obično postoji suglasnost o nekim segmentima politike (to su uglavnom političke mjere u socioekonomskoj sferi). Drugi je razlog što neslaganje o izvjesnim političkim pitanjima dovodi do relativno velikoga broja zakonskih prijedloga odbačenih u Predstavničkom domu. To znači da se političke stranke članice 'velike koalicije' 'obračunavaju' u Predstavničkom domu, u kojemu neće biti prihvaćeni prijedlozi zakona ili drugih akata o kojima nema dovoljno suglasnosti, umjesto da ta neslaganja prenose na neizvjestan teren izglasavanja nepovjerenja Savjetu ministara.⁴⁹

3.3. Ostavka predsjedatelja ili članova Vijeća ministara

Ako Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ne potvrdi odluku predsjedatelja Vijeća ministara o imenovanju ministra ili zamjenika ministra, predsjedatelj Vijeća ministara dužan je u roku ne dužemu od osam dana imenovati drugu osobu na to mjesto i takvu odluku dostaviti na potvrdu Zastupničkomu domu ili podnijeti ostavku. Predsjedatelj Vijeća ministara može podnijeti ostavku bez obrazloženja. Ostavku podnosi Predsjedništvu Bosne i Hercegovine.

Ako predsjedatelj Vijeća ministara podnese ostavku ili ako je trajno spriječen obavljati svoju dužnost, Vijeće ministara daje ostavku u cjelini, a dužnost obavlja do potvrde novoga predsjedatelja i članova Vijeća ministara.⁵⁰

Ostavku bez obrazloženja mogu podnijeti ministri i njihovi zamjenici. Predsjedavajući Vijeća ministara kojemu i podnose ostavku imenuje njihove nasljednike najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja ostavke i/ili od dana kada je ustanovljena trajna spriječenost vršenja dužnosti, a dužnost se može preuzeti nakon potvrde Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.⁵¹

osiguravanja veće stabilnosti vlade, zbog navedenih razloga, u većini parlamentarnih sustava, glasanje o nepovjerenju uvjetovano je obvezom izbora nove vlade u određenome vremenskom roku ili su izglasavanje nepovjerenja i izbor nove vlade objedinjeni u jedinstvenome postupku.

⁴⁹ G. Marković, „Krizna parlamentarizma“, u: Saša Gavrić – Damir Banović (priřr.), *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*, Sarajevski otvoreni centar – Fondacija Friedrich Ebert, Sarajevo, 2012, str. 337-338.

⁵⁰ Zakon o VM, čl. 12.

⁵¹ Zakon o VM, čl. 14.

3.4. Odnos Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine

Vijeće ministara za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini. Ono se obavještava o sjednicama domova Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, a predsjedatelj ili članovi predstavljaju Vijeće ministara u domovima. Članovi Vijeća ministara na svoje ili na traženje mjerodavnoga povjerenstva dolaze na sjednicu povjerenstva radi informiranja o danome pitanju. Mjerodavno povjerenstvo može usvojiti rezoluciju u kojoj se iznosi stav ili smjernice u vezi s odgovarajućom politikom ministarstva. Može pokrenuti postupak utvrđivanja odgovornosti pozvanoga člana Vijeća ministara ako, primjerice, podnese nepotpune ili netočne informacije. Vijeće ministara najmanje jednom godišnje podnosi izvješće Domu naroda i Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, a oni mogu rezolucijom iskazati svoj politički stav o istome. Parlamentarna skupština može od Vijeća ministara zatražiti podnošenje izvanrednoga izvještaja o određenom pitanju.

Vijeće ministara u okviru svojih dužnosti može podnositi prijedloge zakona domovima i dostavljati mišljenja o prijedlozima zakona čiji ono nije predlagatelj, može tražiti sazivanje sjednica radi razmatranja pitanja o kojemu želi iznijeti svoj stav i dobiti mišljenje odnosno stav Doma. Posredstvom svoga predstavnika dužno je sudjelovati na sjednicama Doma i povjerenstava Doma, a po pozivu i na sjednicama kolegija. Ima pravo i obvezu intervenirati u raspravama. Kada je predlagatelj zakona, dužno je putem svoga predstavnika nazočiti sjednici povjerenstva na kojoj se prijedlog zakona razmatra te izlaže mišljenje i brani stavove Vijeća ministara o pitanjima u vezi s predloženim zakonom i, po potrebi, može predložiti materijale korištene u izradi prijedloga zakona. Predstavnik Vijeća ministara nema pravo podnositi amandmane na prijedlog zakona niti glasovati o predloženim amandmanima.

Može tražiti uvrštenje jedne točke u dnevni red sjednice u kojemu se slučaju zatražena točka uvrštava u dnevni red. Može tražiti odgodu rasprave samo o jednoj neobveznoj točki dnevnoga reda kako bi zauzelo stav i iznijelo ga na sljedećoj sjednici. U tome se slučaju zatražena točka skida s dnevnog reda.⁵²

Kada je riječ o predlaganju zakona, Vijeće ministara odlučuje kojemu će domu uputiti prijedlog zakona te ga dostavlja predsjedavajućemu toga doma.⁵³

⁵² Poslovnik ZD, čl. 180. , Poslovnik DN, čl. 168.

⁵³ Poslovnik VM, čl. 66. Uz prijedlog zakona dostavlja se i obrazloženje koje sadrži ustavni temelj za usvajanje zakona, razloge za usvajanje zakona; načela na kojima se zakon zasniva, s obrazloženjem

Zaključak

Kontrolna uloga parlamenta je uz zakonodavnu jedna od njegovih temeljnih uloga. Ustav Bosne i Hercegovine nedovoljno razrađuje kontrolnu ulogu Parlamentarne skupštine, a detaljnije odredbe nalaze se u poslovnicima Zastupničkoga doma i Doma naroda. Imajući na umu Ustavom predviđen postupak njegove izmjene i složeni politički sustav Bosne i Hercegovine, jedan od prijedloga za izmjene i dopune Ustava Bosne i Hercegovine jest reguliranje ostvarivanja kontrolne uloge Parlamentarne skupštine odnosno ostvarivanje kontrole nad radom izvršne vlasti. Iako postoje mehanizmi putem kojih zastupnici odnosno izaslanici Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine mogu vršiti snažan utjecaj na Vijeće ministara, spomenuta složenost političkoga sustava odražava se i na korištenje ovih mehanizama, poglavito kada je riječ o pitanju povjerenja Vijeću ministara. Uz etničke razlike i entitetsku podjelu na pokretanje ovoga postupka utječe i izražena odanost političkim organizacijama kojima pripadaju članovi Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Uz izmjene u samim propisima koji reguliraju mehanizme kontrole na njihovo adekvatno korištenje utječe i poznavanje postupka za isto. Važno je napomenuti i da postojeće odredbe koje reguliraju pojedine mehanizme kontrole sadrže izvjesna ograničenja prava zastupnika, što ima za posljedicu racionalizaciju rada u parlamentu.

Kada je riječ o imenovanju i izglasavanju nepovjerenja Vijeću ministara kao jednomu od najznačajnijih mehanizama čvrste kontrole izvršne vlasti, uloga domova Parlamentarne skupštine razlikuje se jer u postupku imenovanja ne vrijedi načelo jednakopravnosti postupka. No, ovo načelo vrijedi u zakonodavnome postupku i zakoni se ne mogu usvojiti ako nisu u istovjetnome tekstu prihvaćeni u oba doma, a uzimajući u obzir i druge ovlasti Doma naroda, poglavito onu ako dođe do postupka izglasavanja nepovjerenja ili rekonstrukcije Vijeća ministara, smatra se poželjnim da Vijeće ministara uživa potporu većine u oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Složenost političkoga sustava, nestabilnost vladajućih koalicija, izražena stranačka pripadnost kako na strani zastupnika tako i u Vijeću ministara čimbenici su koji utječu na korištenje mehanizama koji su na raspolaganju za

predloženih rješenja, financijska i druga sredstva nužna za provođenje zakona, mišljenja institucija i organizacija koje su konzultirane tijekom izrade zakona i bilo koje druge okolnosti koje bi mogle pojasniti Parlamentu razloge za donošenje zakona.

kontrolu izvršne vlasti. Uz određene izmjene i dopune propisa, adekvatnoj kontroli može pridonijeti edukacija zastupnika i podizanje svijesti kako njih tako i samih građana o značenju kontrolne funkcije parlamenta i samome odnosu zakonodavne i izvršne vlasti. Iako tendencije ukazuju na jačanje izvršne vlasti i smanjenu mogućnost nadzorne uloge parlamenta, parlamentarnu demokraciju potrebno je očuvati i jačati održavanjem i jačanjem uloge parlamenta koji će, između ostalih, vršiti učinkovitu funkciju kontrole izvršne vlasti.

THE CONTROL ROLE OF THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF BOSNIA AND HERZEGOVINA WITH SPECIAL REFERENCE TO THE APPOINTMENT AND DISMISSAL OF THE COUNCIL OF MINISTERS

Abstract

The Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina is the highest legislative body, which, in addition to the above, has other powers provided for by the Constitution of Bosnia and Herzegovina. One of them is participation in the appointment of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, which represents the controlling role of the Parliamentary Assembly in relation to the executive bodies. The paper analyzes the procedure itself, which, in addition to the basic provisions contained in the Constitution of Bosnia and Herzegovina, is regulated by the Rules of Procedure of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina. The Rules of Procedure provide for the establishment of a special Commission for the preparation of Council of Ministers elections, which is one of the permanent commissions. Mechanisms that parliaments in modern democracies have at their disposal in performing a control role are discussed, with reference to the frequency of their use and the reasons for the same. The author presents views on the role of parliament in modern democracies and the influence of that position on the performance of its control function, proposes solutions for amendments to existing regulations related to the control role of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, which can contribute to a more efficient performance of this function, but also to the maintenance and strengthening the role of the parliament itself, taking into account the relationship between the legislative and executive powers in modern democracies.

Keywords: *Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina; Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina; House of Representatives; control of executive power; appointment; vote of no confidence.*