

342.53 (497.6)

izvorni znanstveni rad
primljen 21. ožujka 2007.

Dr. sc. Zvonko Miljko,
izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru

BOSANSKOHERCEGOVAČKI PARLAMENTARIZAM

Padom komunističkih režima u istočnoj i srednjoj Europi krajem prošlog stoljeća dolazi do novog vala u svjetskoj ustavnosti. Te zemlje, koje su nazvane novim demokracijama, svojim su ustavima vršile revolucionarne promjene cjelokupnog društvenog sustava. Jedno od temeljnih pitanja političkog uređenja novih demokratskih sustava odnosilo se na organizaciju vlasti.

Dvojba između prezidencijalizma i parlamentarizma razriješena je u ovom slučaju u korist parlamentarizma, i to najčešće u njegovoj polupredsjedničkoj inačici.

U odnosu na sve druge zemlje iz ovog kruga, Bosna i Hercegovina zauzima posebno mjesto. Način na koji je Bosna i Hercegovina dobila svoj prvi ustav odrazio se i na kvalitetu ustavnih rješenja koja on sadrži. Manjkav u gotovo svim segmentima, on te svoje mane pokazuje i u slučaju ustavnog reguliranja organizacije državne vlasti.

Autor u radu analizira teorijske, povijesne, normative i zbiljske aspekte odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti dolazeći do zaključka kako je u Bosni i Hercegovini Ustavom iz 1995. godine uspostavljen jedan hibridni i teorijski potpuno nekonzistentan model. On je po svojoj konstrukciji mješoviti sustav, a po svom karakteru kvaziparlamentarni sustav.

1.

Suvremenu svjetsku ustavnost u protekla tri stoljeća (XVIII - XX) zapljusnulo je nekoliko velikih valova. Posljednji se zbio devedesetih godina prošlog stoljeća i povezan je s padom komunističkih sustava, čime je otvoreno pitanje konstitucionalizma i novih demokracija.

Uz temeljno pitanje svjetske ustavnosti, koje ostaje i dalje na početku XXI. stoljeća – u kojoj će se mjeri i na koji način revidirati koncept o ideji i ulozi države u globaliziranom svijetu – ovdje se pragmatizam ustavnog inženjeringa javlja u formi novog ustava za nove države.¹

1) Marcel Prélôt je isticao kako je problem stvaranja političke vlasti koja se rađa sama po sebi prevladan, i da u aktualnom ustavnom pravu više nema mjesta za stvaranje prvih državnih vlasti, nego samo za sekundarne tvorevine koje proizlaze iz već postojećih država ili režima. Te dvije situacije koje traže novo ustavno organiziranje su stvaranje nove države ili pojava novog političkog režima. Vidi: Prélôt M., Političke institucije, Zagreb 2002., str. 179.

U kreiranju mnogih ustava često je bilo imitacije, kopiranja ili prepisivanja „istih formula“, da je takva praksa nekima dala povoda da ustvrde kako je sama vještina pravljenja ustava tijekom godina pokazala malo inventivne imaginacije.

Svaki ustavotvorac je pred sobom imao u biti istu zadaću da pravnim normama pretočenim u ustavni tekst uredi odnose vezane za državu i njezinu ograničenu vlast i takvog statusa pojedinca u političkoj zajednici koji će mu jamčiti njegova ljudska prava i temeljne slobode. U tom pogledu ljudi doista vjeruju da ustav podrazumijeva ograničenu vladu, optimističku vezu sa slobodom, pravdom, progresom, općim blagostanjem i egzistenciju zaštićenu pravom. Ustav je riječ koja „dobro zvuči, ona je široka jer nas vodi ‘demokraciji’; ‘vladavini prava’; ‘socijalnoj pravdi’; i ‘napretku’“.²

Ali, postoje situacije kad se te nade izjalove. Onda se govori o semantičkom ustavu, ustavnoj iluziji i sl.

Od svih ustava i država s kraja prošlog stoljeća Bosna i Hercegovina i njezin prvi ustav zauzimaju posebno mjesto. Nastao kao rezultat krize i nametanja izvana, predstavljajući aneks međunarodnog mirovnog sporazuma kojim je okončan rat, priskrbio je sebi nazive negativnog ustavotvorca, negativnog suvereniteta, te pojmove za koje se vjerovalo da su prevladani, kao što su oktroirani ili adventivni.³

Sve ovo se negativno odrazilo na karakter i prirodu samog ustava, a njegove tvorce pretvorilo u istinske epigone moderne ustavnosti. U gotovo svim segmentima ovaj je ustav teorijski nekonzistentan i često proturječan.

To se odnosi i na ustavno reguliranje organizacije državne vlasti, kao jedne od „nekoliko teških odluka“,⁴ koju je potrebno donijeti kod donošenja novih ustava. Svaka država mora imati organiziran sustav vlasti. Kako će biti organizirana (ustrojena) vlast u jednoj državi, umnogome je ovisilo o političkoj tradiciji i kulturi i, kao malo gdje, ovdje do punog izražaja dolazi evolutivni karakter institucija i njihovih međusobnih odnosa vezanih uz organizaciju vlasti.

Najjednostavnije rečeno, organizacija vlasti znači ustavno utvrđene i zbiljske odnose između zakonodavnih, izvršnih i sudskih organa, odnosno način na koji je organizirano vršenje državnih funkcija i uspostavljen odnos među njima. Uvijek je riječ o horizontalnom odnosu državnih organa na istoj razini vlasti. Zbog složene federalne strukture Bosne i Hercegovine u ovom radu će biti obrađena državna (savezna) razina vlasti i temeljna obilježja i karakteristike sustava organizacije vlasti u postdaytonskoj Bosni i Hercegovini.

2.

Na temelju dva suprotna načela ustavnopravne i političke doktrine, načela diobe vlasti i načela jedinstva vlasti, njihovom ustavnom razradom oblikovali su se sljedeći ustavni modeli organizacije vlasti: sustavi predsjedničke, parlamentarne i skupštinske vlade. Kombiniranjem elemenata predsjedničke i parlamentarne vlade došlo se do tzv.

2) Usp. A. Bačić, Ustavno pravo i političke institucije, Split 2006., str. 61. U podnaslovu „Ustav kao Janus“ autor govori o ustavotvorstvu koje u svojim njezima krije i mnoge neustavne razloge: imitaciju, propagandu i prijevaru.

3) Usp. L. Wolf-Philips; Prijedlozi za jedan drugačiji pristup sagledavanju usporednih ustava, u: A. Bačić, Ustav i ustavna diktatura, Split 1992., str. 145.

4) B. Smerdel-S. Sokol, Ustavno pravo, Zagreb 2006., str. 373.

mješovitih sustava. Kao orijentaciju za taj model poslužio je primjer ustava Pete Republike u Francuskoj, nazvan polupredsjednički sustav.

Napuštajući načelo jedinstva vlasti i skupštinski sustav, kao i druge postkomunističke države, i Bosna i Hercegovina se našla pred dvojnom prezidencijalizam ili parlamentarizam. Iako svaki od tih modela ima određene prednosti, ali i slabosti, empirijski podaci ukazuju na relativnu prednost parlamentarnih režima.⁵

U svakom slučaju, valja još jedanput naglasiti kako ustavotvorci nisu potpuno slobodni u izboru sustava ustrojstva vlasti, već su uvjetovani političkom kulturom i tradicijom određenog društva.

Prevladavajući odabir parlamentarizma stvorio je svojevršno novo eksperimentalno polje parlamentarizma upravo na području jugoistočne Europe. Posebice se naglašavala privlačnost polupredsjedničkog sustava, na koji se gledalo kao na inačicu čiste parlamentarne vlade,⁶ kao najizvoženijeg artikla i stručnjaka za taj sustav koji su preplavili istočnu Europu krajem prošlog stoljeća. Svaki od ovih modela ima svoje bitne teorijske značajke. Zbog značenja povijesnog razvitka i evolutivne prirode ovih institucija, prožimanja, ali i razlikovanja teorijskog i praktičnog, teorijski aspekti ovog problema najbliži su etimološkom značenju ove grčke riječi koje govori o logičkom uopćavanju iskustva, prakse i sustava rukovodećih ideja u nekoj oblasti. I pored često isticanog prigovora o nedostacima postojećih modela, odnosno idealnih tipova, i njihovog čestog raskoraka sa zbiljom (problem modela i njihovih tendencijskih učinaka), koji često dovode do situacije „slična pravila, različite igre“;⁷ teorijska uopćavanja su vrlo bitna. Jednostavno, bez valjanih teorijskih postavki teško bi bilo ostvarivati zbiljski očekivane rezultate i uočavati zbiljska odstupanja od teorijskih prihvaćenih modela unijetih u ustavne norme.

Zbog toga ću na ovom mjestu ukratko izložiti dobro poznate i općeprihvaćene teorijske postavke postojećih sustava organizacije vlasti da bi se mogla sagledati korelacija s postojećim ustavnim rješenjima u Bosni i Hercegovini.

Ključno pitanje i teorijskih i zbiljskih aspekata odnosa između državnih vlasti, odnosno organizacije državne vlasti, tiče se odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti – legislative i egzekutive. To su dvije vlasti političkog sadržaja, čiji se nositelji biraju po političkim kriterijima, za razliku od sudske vlasti koja zahtijeva stručnost za svoje rješenje.

Predsjednički sustav, odnosno sustav predsjedničke vlade, obilježava razmjerno snažno odvajanje parlamenta i vlade. Ovaj sustav se i temelji na nastojanju što dosljednije primjene načela diobe vlasti, odnosno međusobne ustrojbene i funkcionalne neovisnosti zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Dalekosežno odvajanje legislative i egzekutive dovodi nas do glavnog obilježja predsjedničkog sustava, a to je monistička egzekutiva. Postoji jedinstvena izvršna vlast, gdje je dužnost državnog poglavara objedinjena s dužnošću predsjednika vlade.

Iz ovoga proizlaze i druga obilježja ovog sustava kao što su nacionalni izbor predsjednika države neposredno od strane građana, nemogućnost opoziva egzekutive ti-

5) Usp. A. Lijphart (ur.), *Parlamentarna ili predsjednička vlast?*, Zagreb 1998.; B. Smerdel – S. Sokol, nav. dj., str. 375.

6) Usp. U. von Alemann, „Parlamentarizam“, u: Dieter Nohlen (ur.), *Politološki rječnik*, Osijek - Zagreb - Split 2001., str. 266., i B. Smerdel – S. Sokol, nav. dj., str. 329.

7) M. Duverger, „Novi model političkog sustava: polupredsjednička vlast“, u: A. Lijphart (ur.), *Parlamentarna ili predsjednička vlast*, Zagreb 1998., str. 136.

jekom trajanja mandata (izuzev u slučaju impeachmenta), nemogućnost raspuštanja parlamenta, koja predsjednika tjera na suradnju s parlamentom (sustav checks and balances). Prototip predsjedničkog sustava predstavlja politički sustav SAD-a.

Skupštinsku vladu, koja se jedina temelji na primjeni načela jedinstva vlasti, obilježava funkcionalna i ustrojben nadmoć skupštine unutar cjelovitog sustava ustroja državne vlasti. Uz pitanje načela jedinstva vlasti i sustava skupštinske vlade u komunističkim državama, kao dijela prošlosti Bosne i Hercegovine, zbog danas čestog uspoređivanja Bosne i Hercegovine sa Švicarskom (kao i Belgijom), valja istaknuti prijedore koji postoje uz osebujni sustav vlasti u Švicarskoj. Pojedini teoretičari smatraju da se ovaj sustav ne može svrstati među skupštinske sustave, ali istodobno da ne primjenjuje ni diobu vlasti. Kolegijalni šef države ima funkciju vlade, a nije politički odgovoran Skupštini te stvarno upravlja svim poslovima savezne državne vlasti. Zbog toga se ovaj sustav najčešće označava kao direktorijalni, koji je s funkcionalnog aspekta najbliži predsjedničkom sustavu u SAD.⁸

Parlamentarni sustav, ili sustav čiste parlamentarne vlade, karakteriziraju tri njegova bitna načela, i četiri ustavna obilježja koja iz njih proizlaze. Ta načela su:

- 1) ravnopravnost (jednakost) između zakonodavne i izvršne vlasti,
- 2) suradnja između tih dviju vlasti,
- 3) mogućnost uzajamnog djelovanja jedne vlasti na drugu.

Ustavna obilježja koja bi morao, barem u određenoj mjeri, imati svaki sustav odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti, da bi ga se moglo odrediti kao parlamentarni:

- a) Vlada proizlazi iz parlamenta i politički mu je odgovorna. Ukoliko vlada nema povjerenje većine u parlamentu ona mora podnijeti ostavku.
- b) Kako su obje vlasti ravnopravne, istu mogućnost ima i izvršna vlast prema parlamentu. Ona može pod određenim uvjetima (u pravilu, ustavi daju tu mogućnost državnom poglavaru na prijedlog vlade) raspustiti parlament.
- c) Iz ova dva obilježja proizlazi treće, da ni vlada ni parlament nisu stabilni.
- d) Četvrto obilježje parlamentarne vlade jest institut supotpisa. Kako je u ovom sustavu jedini stabilan državni poglavar (monarh ili predsjednik), on zbog toga i nije politički odgovoran parlamentu. Da bi se doveo u zavisnost od vlade, nužno je da njegove akte supotpisuje bilo predsjednik vlade, bilo resorni ministar.⁹

Polupredsjednički sustav (sustav polupredsjedničke vlade) ima sva teorijska obilježja čistog parlamentarnog sustava, izuzev instituta supotpisa. Supotpis je u polupredsjedničkom sustavu samo iznimka. Ovaj mješoviti sustav koji se sastoji od elemenata parlamentarnog i predsjedničkog sustava obilježava da i vlada i predsjednik republike imaju i pravno i zbiljski ustavne ovlasti, ali su ovlasti predsjednika veće i odlučujuće, što ga čini ustavno i politički moćnijim od vlade.

8) Usp. B. Smerdel-S. Sokol, nav. dj., str. 337.; E. Jesse-D. Nohlen, „Predsjednički sustav“, u D. Nohlen (ur.), *Politološki rječnik*, nav. dj., str. 346.

9) Usp. B. Smerdel – S. Sokol, nav. dj., str. 354., K. Trnka, *Ustavno pravo*, Sarajevo 2000.; str. 281.

Izvršne su ovlasti podijeljene između predsjednika i vlade, a za pravni položaj vlade karakteristična je dvostruka politička odgovornost kako prema parlamentu tako i prema predsjedniku države.

Predsjednika države bira narod te on raspolaže jednakim demokratskim legitimitetom kao i parlament. Parlament i predsjednik zato moraju surađivati pri sastavljanju vlade. Da bi predsjednik u polupredsjedničkom sustavu mogao biti samostalno, vladi nadređeno i politički moćnije tijelo izvršne vlasti, potrebno je postojanje trostrukog političkog suglasja (između vlade i većine u parlamentu, između predsjednika republike i vlade, te između predsjednika republike i većine u parlamentu). Ako toga nema, onda se polupredsjednički sustav zbiljski mora preobraziti u čisti parlamentarni sustav.

Do tada moćni predsjednik, kojeg su uspoređivali s moćnim monarhom, ili tvrdili da je Francuska kao rodonačelnik ovog modela sa svojim „svemoćnim predsjednikom“ u osnovi predsjednička,¹⁰ gubi tu svoju moć ako navedene pretpostavke ne postoje i pretvara se u slabog predsjednika parlamentarnog tipa.

Na ovaj način se gledište kako je polupredsjednički sustav samo inačica sustava čiste parlamentarne vlade relativizira. Kada se s čisto teorijskog diskursa skrene na praktično funkcioniranje sustava, govori se i o parlamentarno-predsjedničkom ili predsjedničko-parlamentarnom sustavu, zavisno od toga koji elementi prevladavaju.¹¹

Potpuno politološki pristup, koji inzistira na zbilji više negoli na teoriji i normi, dovodi do negacije ovog modela. Ovaj sustav, prema ovim gledištima, ne znači ni stapanje (miješanje) parlamentarnog i predsjedničkog oblika vlasti niti prijelaznu kategoriju između njih. On zapravo znači izmjenjivanje parlamentarnih i predsjedničkih razdoblja, ovisno o tome ima li predsjednikova stranka ili nema većinu u zakonodavnom tijelu.¹² Govori se o snažnoj tendenciji da demokracije budu ili parlamentarne ili predsjedničke. Nasuprot tome, drugi autori dosljedno ustrajavaju na mješovitom karakteru ovog modela, koji je posebice postao popularan krajem prošlog stoljeća upravo u novim demokracijama. „Odišlo koje je bilo skrojeno za De Gaulle“¹³ očito je dobro pristajalo svima, tako da se ovaj sustav pokazao uspješan i dugovječan, osim u rijetkim iznimkama (primjer Hrvatske).¹⁴

Njegove prednosti za mlade demokracije, gdje u prvoj fazi slabašni parlamenti nisu ništa neuobičajeno, ogledaju se u fleksibilnosti mješovitih sustava, koja smanjuje opasnost potpunog raspada sustava. Imamo li parlament koji je nesposoban donositi odluke, mješoviti se sustav za razliku od čisto parlamentarnog sustava – ne raspada nego se težište političke moći odlučivanja pomiče u pravu predsjednika i poglavito o njemu ovisne vlade. Ako je, za razliku od toga, parlament jak, parlamentarna odgovornost vlade dolazi u prvi plan, a predsjednik se neminovno mora pokoriti takvom razvoju događaja. Na taj način parlamentarno-predsjednički mješoviti sustav može funkcionirati i uz jak i uz slab parlament. Opasnost od autoritarnog razvoja u slučaju slabog parlamenta nije uklonjena, ali se ističe da je to u usporedbi s potpunim raspadom sustava ipak manje zlo.¹⁵

10) A. Lijphart, *Parlamentarna ili predsjednička vlast*, nav. dj., str. 11.

11) G. Brunner, „Parlamentarizam“, u D. Nohlen (ur.), *Politološki rječnik*, nav. dj., str. 268.

12) A. Lijphart, nav. dj., str. 12.

13) Usp. Y. Mény, *Politički sustav Francuske*, Osijek – Zagreb – Split 1998.

14) Vidi. B. Smerdel-S. Sokol, nav. dj., str. 371., o razlozima ukidanja polupredsjedničkog sustava u Hrvatskoj.

15) G. Brunner, nav. dj., str. 269.

Sve ove teorijske odlike i zbiljski učinci navedenih modela umnogome ovise o tradiciji i političkoj kulturi jednog društva. Pored toga, uz posljedice ovih sustava često se spominje i utjecaj pratećih varijabli, poglavito stranačkog i izbornog sustava.

Osim toga, svaka zemlja ima jedinstvena obilježja koja se moraju uzimati u obzir, prije svega eventualna tradicija federalizma, etničke ili kulturne heterogenosti i tako dalje. Zbog nepostojanja apsolutne i jedinstvene većine parlamentarni sustavi neizbježno uključuju elemente koji se institucionaliziraju u onome što se naziva konsocijacijska demokracija. Da bi se izbjeglo stanje „pobjedniku sve“, nije dovoljno usvojiti parlamentarni oblik vlasti, već su nužni i izbori razmjernim predstavništvom, višestranački sustav i koalicijske vlade.

Ovo je samo minimum koji će poslužiti kao temelj i polazište u pokušaju odgovora na prirodu ustavnog reguliranja organizacije državne vlasti u Bosni i Hercegovini. Prije toga izložit ću još samo nekoliko pitanja koja mogu osvijetliti ovu temu. Ona se odnose na neka pojmovna razlikovanja i moguće pojmovne zbrke vezane uz nazive parlamenta i parlamentarizma, a sve u kontekstu bosanskohercegovačke zbilje.

3.

Pojam parlamentarizma koristi se u užem i širem smislu. Uže poimanje veže se uz puko postojanje parlamenta. Ali istodobno parlamentarizam u širem smislu znači sustav predstavničke vladavine u kojoj se narodna suverenost izražava na slobodnim, općim i višestranačkim izborima, a u užem smislu je to sustav parlamentarne vlade kao oblika organizacije vlasti.

Kao parlament postaje sinonim demokracije, na parlamentarizam se gleda kao na predstavnički sustav vladanja u čijem je središtu parlament. Samo ustrojavanje demokracije promatra se kroz dva glavna oblika: parlamentarne i predsjedničke vlasti.

Parlamentarna je demokracija, prema ovim stajalištima, u središtu oblikovanja političke volje postavila parlament u kojem se odlučuje o temeljnim društvenim i političkim pitanjima političke zajednice. Ovo neshvaćanje same ustavnopravne prirode i temeljnih obilježja parlamentarnog sustava kao modela organizacije vlasti, i to kroz diobu vlasti i ravnotežu, međusobni nadzor i ograničavanje zakonodavne i izvršne vlasti, dovelo je do povremenog poistovjećivanja parlamentarizma i skupštinskog sustava. Parlamentarni sustav se poima kao oblik ustrojstva vlasti gdje je parlament najviši organ koji bi trebao biti i organizacijski i funkcionalno nadređen svim ostalima, što bi značilo da se temelji na načelu jedinstva, a ne diobe vlasti. Prof. S. Sokol je govorio o postojanju svojevrsnog „skupštinskog sindroma“¹⁶ kao posljedice opterećenosti ranijim sustavom.

Međutim, temeljno obilježje suvremenog parlamentarizma govori da se radi o poremećenoj ravnoteži u korist izvršne vlasti, što i pored toga ne umanjuje njegovu ulogu i temeljnu ideju na kojoj je izrastao, a koja se odnosi na ograničenje i nadzor političke vlasti.

Onog trenutka kad je dio apsolutne vlasti monarha prešao na parlament nastala je dioba vlasti na kojoj kasnije počivaju sve demokratske ustavne države.

U kasnom srednjem vijeku riječ parlamentum kao latinizirani oblik francuske riječi parler (govoriti) označavala je razgovor, debatu ili diskusiju. Englezi koriste sličan po-

16) S. Sokol, „Polupredsjednički sustav i parlamentarizam“, Politička misao, 3/1991., str. 6.

jam parley (pregovarati, raspravljati). Ove su se dvije riječi pojavile u srednjevjekovnom engleskom jeziku da bi označile susret kralja s njegovim velikodostojnicima koji su bili članovi kraljevog vijeća (concilium).

U ostalim zemljama skupštine različitih staleža također se postupno počinju zvati parlamentom, a to preuzimanje njegova imena događa se tijekom tranzicije prema modernoj reprezentativnoj vladi.¹⁷ Na taj način dolazi do ispreplitanja pojmova parlamenta i (narodne) skupštine koji se podudaraju u svom značenju. S vremenom će doći do njihovog razdvajanja i različitog poimanja. I dok se između predstavničkog tijela, parlamenta ili zakonodavnog tijela uvijek može staviti znak jednakosti, to se ne bi moglo reći i za pojmove parlamenta i skupštine. A upravo se oba ova pojma nalaze u nazivu predstavničkog (zakonodavnog) tijela Bosne i Hercegovine koje se prema Ustavu iz 1995. godine zove Parlamentarna skupština BiH.

Nazivi za predstavničko tijelo mogu biti i parlament i skupština, ali se rijetko ta dva pojma u jednoj državi povezuju u zajednički naziv, kao što je to slučaj u Bosni i Hercegovini.

Razlika između parlamenta i skupštine ima i svoje dublje povijesne korijene. Parlamentarna vlast je nastala kao posljedica evolucije (za razliku od predsjedničkog sustava u SAD koji je nastao ex nihilo), a taj razvitak je doveo do toga da se može govoriti da je u jednom trenutku došlo do „pretvaranja skupštine u parlament“. Upravo se Engleska označava kao „Majka parlamenta“, Mather parliamentorum. S pojavom parlamenta kralj više nije jedini zakonodavac.

Taj povijesni razvitak može se podijeliti na tri faze, premda prijelaz iz jedne u drugu nije uvijek bio primjetan. Prva je faza predstavljala vlast monarha, koji je bio odgovoran za cijeli politički sustav. Nakon toga, u drugoj fazi, nastaje prvo Skupština čiji članovi osporavaju kraljevu hegemoniju.

Naposlijetku, u trećoj fazi, skupština preuzima odgovornost za upravljanje zemljom i sada služi kao parlament, odnosno skupština postaje parlament, a sami monarh biva lišen većine tradicionalnih ovlasti.

Parlament stoga uvijek označava tijelo koje uključuje i vladu, a kada se govori o zakonodavnom tijelu bez članova vlade, služi se nazivom skupština.¹⁸

U tom smislu nespojivost ministarske funkcije s parlamentarnim mandatom baca novo svjetlo na ovaj problem. U zemljama koje slijede britansku praksu postoji simultanost mandata i ministarske funkcije, čemu je svrha jačanje veza između parlamenta i vlade. Ministri koji nisu određeni iz zastupničkih redova moraju postati zastupnici u kratkom roku nakon što su preuzeli funkciju.

Pored zemalja u kojima ministri generalno nisu zastupnici, ako to ne traže ustavne odredbe (Belgija, Kanada, Japan), treću kategoriju čine zemlje gdje je ministarska funkcija inkompatibilna s parlamentarnim mandatom. U tom slučaju zastupnik koji želi prihvatiti ministarski položaj mora napustiti svoje mjesto u parlamentu (Brazil, Francuska, Švedska, Hrvatska, Tajland). Ova praksa je često izložena kritikama pristaša parlamentarizma koji vjeruju da tako nešto nije zapreka suradnji izvršne vlasti i parlamenta, štoviše da se time stvara jaz između predstavnika naroda i vlade.¹⁹ Kako dosljedno

17) Usp. A. Bačić – B. Bačić, Hrvatske parlamentarne procedure, Split 2003., str. 11.

18) D. V. Verney, „Parlamentarna i predsjednička vlast“, u A. Lijparht (ur.), nav. dj. str. 31.

19) Usp. A. Bačić, Parlamentarno pravo-Hrvatske i poredbene parlamentarne procedure, Split 2004., str. 336.

navedenoj britanskoj tradiciji parlament uvijek označava tijelo koje uključuje i vladu, parlament uključuje i dvije skupštine oličene u dva doma britanskog parlamenta. Iz ovoga općenito proizlazi zaključak kako se parlament uvijek sastoji od jedne ili više skupština koje predstavljaju njegove domove.

O ovome bi trebalo voditi računa kada se slično želi uspoređivati sa sličnim. U tom smislu bi i pojam parlamentarne skupštine, kada se misli zakonodavna vlast države, primao tautološka obilježja.

Zbog svega navedenog, kada je riječ o državnoj organizaciji vlasti (a ne nekoj drugoj organizaciji), bilo bi uputnije ne povezivati pojmove parlamenta i skupštine u sintagmu, kao što je to slučaj u postdaytonskoj Bosni i Hercegovini.

4.

Prije negoli predem na postojeća ustavna rješenja odnosa zakonodavne i izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini, u kratkim crtama će biti prikazana povijesna dimenzija ovog fenomena.

Kako se u svjetskim okvirima povijesni nastanak suvremenog parlamentarizma smješta tek u sredinu 19. stoljeća, parlamentarizacije 19. i 20. stoljeća povezane su sa socijalnom i ekonomskom emancipacijom građanstva koje je težilo političkoj emancipaciji od feudalnih prisila.

Uspostava ustavnih temelja modernog bosanskohercegovačkog parlamentarizma bila je pokušana usvajanjem prvog Ustava Bosne i Hercegovine 1995. godine.

Iako se stoga ne može govoriti o uspostavi i razvitku pravih parlamentarnih odnosa, može se istaknuti povijesna tradicija Bosne i Hercegovine vezana uz pojavu prvih narodnih predstavništava.

Još od srednjovjekovnih vremena kada su vladari bosanskohercegovačkih prostora nosili titule bana i hercega (naziv Hercegovina koristio se za „zemlje hercega Stjepana“ u 15. st.), te jedno vrijeme i kralja (od 1353. godine do propasti srednjovjekovne bosanske države 1463.); drugi organ tadašnje centralne vlasti bio je feudalni sabor. Njegov službeni naziv je bio stanak, ali se u izvorima sreću i drugi nazivi, kao što su zbor ili rusag (od mađarskog orsszag – sabor).²⁰

Prodoranjem Osmanskog Carstva u 15. stoljeću sve do 19. stoljeća Bosna i Hercegovina ostaje odsječena od ukupnih europskih razvojnih tijekova pa se stoga na tom području nisu uspjele razviti staleško-parlamentarne tradicije. To višestoljetno razdoblje negativno se odrazilo na nepostojanje političkih elita koje bi bile dorasle velikoj zadaći modernizacije, te ni prve moderne predstavničke skupštine u sklopu Austro-Ugarske Monarhije nisu funkcionirale u smislu zapadne ustavne državnosti.

Osmansko Carstvo karakterizirala je jaka centralna vlast sultana, kao cara i poglavara države, a dijelovi tog carstva koji su pokrivali prostore Bosne i Hercegovine bili su lišeni bilo kakvog zapadnog utjecaja. To se odnosilo i na nepostojanje bilo kakve forme građanskih revolucija i na njima utemeljenih elemenata predstavništva i parlamentarizma. Čak i na najvišoj razini vlasti sultan je imao svoj carski divan (na Zapadu poznat kao Visoka porta). Ali, i to je bio izvršni organ, odnosno dvorski aparat kao svojevrsna vlada koja je organizirala upravu u ovom centraliziranom sustavu.

20) M. Imamović, *Historija države i prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 1999., str. 165.

Austro-Ugarska Monarhija je preuzela zatečenu osmansku upravnu strukturu mijenjajući joj samo nazive. U pogledu predstavničkog tijela u Bosni i Hercegovini do promjene će doći tek 1910. godine kada je Zemaljskim ustavom (štatutom) za Bosnu i Hercegovinu ponovno uveden Sabor. Kako ovo tijelo nije imalo stvarna obilježja pravog predstavničkog tijela, zanimljivo je prije svega zbog samog vraćanja naziva sabor.

Padom Austro-Ugarske i počecima stvaranja prve južnoslavenske države dolazi do stvaranja tzv. „narodnih vijeća“ kao predstavničkih tijela za pojedine zemlje i pokrajine koje su bile u okviru Austro-Ugarske. Tako je i u Bosni i Hercegovini osnovano Narodno vijeće za Bosnu i Hercegovinu u rujnu 1918. godine. Stvaranjem Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca nova centralizirana država s narodnom skupštinom u Beogradu ne samo da će negirati postojanje predstavničkog tijela u Bosni i Hercegovini nego će u jednom trenutku značiti i njezino razbijanje kao jedinstvene političko-teritorijalne cjeline (Kraljevina Jugoslavija i stvaranje banovine 1939. godine).

Drugi svjetski rat i u okviru njega organizacija tadašnje vlasti dovest će do stvaranja sveopće jugoslavenske i bosanskohercegovačke skupštine, odnosno predstavničkih tijela AVNOJ-a i ZAVNOBiH-a. Nakon Drugog svjetskog rata koristio se naziv Skupština, sve do raspada Jugoslavije (Narodna skupština Bosne i Hercegovine, Socijalistička narodna skupština i na kraju Skupština Bosne i Hercegovine). Kako je vlast bila organizirana na načelu jedinstva vlasti i skupštinskom sustavu, o parlamentarizmu kao obliku organizacije vlasti nije se moglo ni govoriti.

Nacrt Ustava iz 1991. godine lomio se oko pitanja „Republika naroda“ (federalizam) ili „Republika građana“ (unitarizam), što je otvaralo i problem strukture budućeg parlamenta.

Kasniji mirovni planovi za Bosnu i Hercegovinu (Cutillero i Vance-Owenov) predviđali su dvodomni parlament, a Owen-Stoltenbergov Savez Republika Bosne i Hercegovine i Sabor Saveza Republika kao jednodomno tijelo.

To je bio uvod u donošenje daytonskog ustava Bosne i Hercegovine iz 1995. godine i nove organizacije državne vlasti, koja će sve do danas izazivati niz prijedora i različitih pogleda na njezin karakter.

5.

Ustav Bosne i Hercegovine iz 1995. godine polazi od načela diobe vlasti i u organizaciji državne vlasti zakonodavnu funkciju povjerava Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, a izvršnu Predsjedništvu BiH kao kolegijalnom šefu države i Vijeću ministara.

Ustavna rješenja kojima su regulirani odnosi između zakonodavne i izvršne vlasti umnogome odstupaju od osnovnih teorijskih polazišta tako da postoje različita gledišta o kojem se obliku organizacije vlasti uopće radi.

Tijekom donošenja ustava odredbe o sustavu vladavine svugdje su pripadale najprijeopornijim odlukama, u čijem je središtu bilo pitanje pravnoga položaja šefa države i njegova odnosa naspram parlamenta i vlade.

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je kolegijalni organ, sastavljen od tri člana: jednog Bošnjaka, jednog Hrvata i jednog Srbina. Ova činjenica ima odlučujući karak-

ter, poglavito u svezi s načinom njegova odlučivanja,²¹ na ona gledišta koja na ovaj sustav gledaju kao na mješoviti ili polupredsjednički. Predsjedništvo BiH i Parlamentarna skupština BiH imaju isti legitimitet zasnovan na neposrednim izborima.

Ovlaštenja šefa države su dosta široko postavljena. Predsjedništvo ima ustavna ovlaštenja uobičajena za šefa države i šefa izvršne vlasti. Njegove osnovne funkcije su: reprezentativna (predstavlja državu u zemlji i inozemstvu); vođenje vanjske politike, uključujući vođenje pregovora, zaključivanje međunarodnih ugovora i njihovo otkazivanje, odnosno ratificiranje uz suglasnost Parlamentarne skupštine BiH; izvršna (provedba zakona i drugih parlamentarnih odluka); koordinativna (državnih organa, međunarodnih i nevladinih organizacija u BiH); financijska (predlaganje proračuna); vojna (civilno zapovijedanje oružanim snagama); inicijativna i druge funkcije koje mu povjere parlamentarna skupština ili entiteti.²²

U okviru njegove kadrovske funkcije, pored imenovanja veleposlanika i drugih međunarodnih predstavnika, Predsjedništvo BiH imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara, koji preuzima dužnost po odobrenju od strane Predstavničkog doma.²³

Vijeće ministara je odgovorno za provođenje politike i odluka Bosne i Hercegovine. Ono je dužno dati ostavku ukoliko mu parlamentarna skupština izglasa nepovjerenje.²⁴

Ova dvostruka odgovornost Vijeća ministara prema Parlamentarnoj skupštini BiH i prema Predsjedništvu BiH predstavlja bitnu karakteristiku polupredsjedničkog sustava.

Ranije izložena teorijska stajališta o tome kako je polupredsjednički sustav samo inačica čiste parlamentarne vlade, ili se u zbilji pretvara bilo u predsjednički bilo u parlamentarni sustav, daje povoda brojnim domaćim piscima da sustav organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini vide u svim mogućim formama – od predsjedničkog, polupredsjedničkog do parlamentarnog.

Zadržavajući se još kratko na normativnom planu, na kraju treba istaknuti osnovno protuslovlje.

Pravo izvršne vlasti da može raspustiti dom parlamenta kome vlada odgovara nužan je uvjet za osiguranje ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti i opstojnosti parlamentarnog sustava kao dualiteta ravnopravnih vlasti. Ovo nije samo jedno od temeljnih obilježja čistog parlamentarnog sustava, već nema ni jedne države koja primjenjuje bilo čisti parlamentarni, bilo polupredsjednički sustav u čijem se ustavu ne daje pravo državnom poglavaru da može raspustiti parlament.²⁵

Ustavotvorac je ovaj institut regulirao na potpuno neprimjeren način, koji nema ni elementarnog teorijskog uporišta. Naime, Predsjedništvo BiH ne može raspustiti Parlamentarnu skupštinu BiH. Predsjedništvu je dana mogućnost da raspusti samo gornji dom parlamenta (Dom naroda), koji isto kao i Predsjedništvo BiH predstavlja konstitutivne narode, ali ne i federalne jedinice niti same građane Bosne i Hercegovine. Uz to, ovaj dom ima pravo i na samoraspuštanje.²⁶

Prema ovome nema ni parlamentarizma koji primjenjuje i blagu diobu vlasti.

21) Čl. V. 2. c. I d., prema kojem Predsjedništvo nastoji da odluke usvaja konsenzusom, a u slučajevima kada odluku usvoje dva člana treći ima pravo veta proglašavajući takvu odluku destruktivnom po vitalni interes entiteta iz kojeg je on izabran. Sukladno čl. V. Bošnjak i Hrvat se biraju izravno s teritorija Federacije, a Srbin izravno s teritorija Republike Srpske.

22) Čl. V. 3. i V. 5. a) Ustava BiH

23) Čl. V. 4. Ustava BiH.

24) Čl. V. 4. c) Ustava BiH.

25) Usp. S. Sokol, „Polupredsjednički sustav i parlamentarizam“, nav. dj. str. 7.

26) Čl. IV. 3. g. Ustava BiH.

6.

Ova proturječna i teorijski nekonzistentna ustavna rješenja dovela su i do nesuglasica oko određivanja karaktera samog sustava organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini.

Prof. K. Trnka iznosi kako se na temelju napravljenih političkih kompromisa pri donošenju Ustava BiH i nije mogao graditi teorijski čist i konzistentan model suvremene demokratske države i društva i zbog toga ima osnove da se postojeće ustavno uređenje može smatrati prijelaznim rješenjem. Tako su, prema njemu, u kreiranju ustavnih rješenja organizacije državne vlasti, kombinirani neki elementi američkog predsjedničkog sustava i europskog parlamentarizma, odnosno polupredsjedničkog sustava kao njegove varijante.²⁷

Tako bi ovaj sustav, označen kao mješoviti, imao elemente svih ovih sustava, a teorijski i zbiljski ne bi bio niti jedan.

Prof. N. Pobrić smatra kako je sustav vlasti u Bosni i Hercegovini, prema Ustavom uspostavljenim institucionalnim rješenjima, u odnosu na do sada poznate teorijske modele, ali i zbiljske sustave vlasti, svojevrstan ustavni eksperiment. Ipak se i ovaj autor opredjeljuje za tzv. „mješoviti sustav vlasti s elementima predsjedničkog sustava (polupredsjednički sustav vlasti)“.²⁸

I drugi autori uglavnom slijede ova gledišta govoreći najčešće o mješovitom ili polupredsjedničkom sustavu vlasti, ili republici polupredsjedničkog tipa.²⁹

Gledišta koja ukazuju na elemente predsjedničkog sustava su prenaplašena. Najčešće se ističe onaj da se Predsjedništvo BiH neposredno bira od strane naroda, iako to nije rijedak slučaj i u parlamentarnim, a uvijek u polupredsjedničkim sustavima. Npostojanje glavnog elementa predsjedničkog sustava koji se odnosi na jedinstvenu izvršnu vlast, i isključivanje skupštinske vlade, ostavlja samo parlamentarnu vladu, gdje je uključen i mješoviti sustav polupredsjedničke vlade kao inačice parlamentarizma.³⁰

Kao što je već istaknuto i povijesno gledano, temeljne institucije polupredsjedničkog sustava (zbiljski dualizam izvršne vlasti, dvostruka odgovornost vlade državnom poglavaru i parlamentu), kao i svrha koja se njegovom primjenom kroz osebujan položaj državnog poglavara želi postići postupno se oblikuju unutar političke i pravne doktrine parlamentarizma.

Ali bosanskohercegovačkom parlamentarizmu nedostaje jedno od temeljnih obilježja parlamentarizma – pravo izvršne vlasti da raspusti parlament – tako da on sam postaje upitan i u obliku polupredsjedničkog sustava.³¹

Ako se opredijelimo za polupredsjednički sustav, na primjeru Bosne i Hercegovine, nije toliko bitna često isticana dvostruka odgovornost vlade prema parlamentu i šefu

27) Usp. K. Trnka, Ustavno pravo, Sarajevo 2000., str. 310. i 323.

28) Usp. N. Pobrić, Ustavno pravo, Mostar 2000., str. 167.

29) Usp. J. Bakšić – Muftić, „Razumijevanje Daytonskog Ustava 10 godina kasnije“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 1-2/2005.

i F. Sinanović, „Ostvarivanje načela ustavnosti i zakonitosti u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine“, Pravna misao, 7-8/2003., str. 44.

30) S. Sokol iznosi mišljenje, koje dijele i mnogi suvremeni politolozi i ustavnopravni teoretičari (P. Lalumière, A. Démichel, J. Massot, M. Duverger), da je uz dvostranački i većinski parlamentarizam polupredsjednički sustav treći oblik suvremenog parlamentarizma, odnosno parlamentarizma poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti. Usp. S. Sokol, „Polupredsjednički sustav i parlamentarizam“, nav. dj., str. 10.

31) Usp. B. Tomljanović, „Pravo raspuštanja parlamenta“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1-2/1998. str. 149 - 167.

države, nego činjenica da u polupredsjedničkom sustavu i pored toga što i vlada i šef države imaju i pravno i zbiljski ustavne ovlasti, šef države i uz veće ovlasti ključna figura koja je ustavno i politički moćnija od vlade.

Upravo je ovaj položaj šefa države bitan za polupredsjednički sustav. Još od ideje B. Constanta s početka 19. stoljeća o državnom poglavaru kao demokratskom arbitru, nastajale su teorijske i zbiljske pretpostavke za ustavnu uspostavu „degolističkog parlamentarizma“.³² Uz tako koncipiranog šefa države vezuju se pojmovi i ustavne odredbe o „iznadstranačkom šefu države“, „nacionalnom arbitru“, onome tko se „brine za poštivanje Ustava, opstojnost i jedinstvo države, redovno djelovanje državne vlasti“ i sl. Bosanskohercegovačkom Predsjedništvu ništa ne ide u prilog jedne takve pozicije.

Najprije smatram da je kolegijalni šef države načelno nepodudaran s konceptom i suštinom polupredsjedničkog modela vlasti. Nužno postojanje trostrukog političkog konsenzusa da bi ovaj model idealno funkcionirao, ovdje je jednostavno nemoguć. Uz konsenzus između vlade i većine u parlamentu i konsenzusa između predsjednika republike i vlade, u prvi plan izlazi treći konsenzus koji se odnosi na predsjednika i većine u parlamentu, odnosno domu parlamenta kojem vlada odgovara. Ovaj treći konsenzus je često upitan i kad je riječ o inokosnom šefu države, a negoli tročlanom Predsjedništvu u kojem su pripadnici najčešće različitih, pa i suprotstavljenih stranačkih opcija.

Ako predsjednik nema podršku stranke ili stranaka koje imaju većinu u parlamentu, tada se polupredsjednički sustav zbiljski mora preobraziti u čisti parlamentarni sustav.

Kako je tu podršku gotovo nemoguće postići i očekivati u političkoj zbilji Bosne i Hercegovine, to je sustav u startu osuđen na „permanentnu kohabitaciju“ i vraćanje u čisti parlamentarizam, kojem opet nedostaje njegovo osnovno obilježje, čime se zapravo stalno vrtimo u začaranom krugu.

U tom slučaju bi vlada (Vijeće ministara) trebala imati najviše zbiljskih ovlasti i političke moći, a to nije slučaj upravo zbog rečene stranačke strukture u Bosni i Hercegovini.

Postoje takve zemlje u kojima su ustavi polupredsjednički, a politička praksa parlamenta (Austrija, Irska, Island). Premda se bira općim izborima i posjeduje osobne ovlasti temeljem zakona, u sve tri zemlje državni se poglavar najčešće ponaša poput modernih talijanskih i njemačkih predsjednika ili engleske kraljice: to znači da ratificira sve odluke koje mu vlada podnese, a njegova je jedina povlastica izbor premijera, ako njegov izbor ne nalažu rezultati izbora.

U Austriji zbog toga u prvi plan izbija vlada koja postaje središnjim donositeljem odluka. Predsjednik bi trebao biti „dobar otac države“ i politički autoritet koji će posredovati u državnim konfliktima. U tom kancelarskom sustavu savezni je kancelar i prema Ustavu najjači čovjek, a predsjedniku je namijenjena pasivna i etičko politička uloga, što je karakteristično za germansku tradiciju.³³

Uz sve rečeno Ustav Bosne i Hercegovine ništa ne govori o instituciji supotpisa, što bi teorijski išlo u prilog jačoj poziciji Predsjedništva, ali koja se iz naprijed navedenih razloga ne može realizirati na način jakog šefa države u polupredsjedničkom sustavu.

Ne samo zbog proturječnih ustavnih rješenja nego još više zbog realnih odnosa političkih snaga, u Bosni i Hercegovini nemamo ni jakog šefa države ni jaku vladu.

32) Opširnije o tome vidi: B. Kostadinov, *Suvremeni francuski parlamentarizam*, Zagreb 2004. i B. Tomljanović, „Državni poglavar kao demokratski arbitar – od ideje do polupredsjedničkog sustava V. Republike“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 1/1996., str. 83.

33) A. Milardović, *Politički sustav Austrije, Osijek – Zagreb – Split* 1998., str. 57.

Uz sve to ne dolazi do izražaja ni najveća prednost mješovitih sustava koji se zagaraju za nove demokracije. Ona se odnosi na fleksibilnost koja smanjuje opasnost od raspada sustava, a tiče se odnosa zakonodavne i izvršne vlasti. Imamo li parlament koji je nesposoban donositi odluke, mješoviti se sustav za razliku od čisto parlamentarnog sustava ne raspada, nego se težište političke moći odlučivanja pomiče u smjeru predsjednika i poglavito o njemu ovisne vlade. Ako je, za razliku od toga, parlament jak, parlamentarna odgovornost vlade dolazi u prvi plan, a predsjednik se neminovno mora pokoriti takvom razvoju događaja.

M. Duverger je odredio četiri parametra kao analitički model, prema kojima koncepcija polupredsjedničke vlade služi da se objasni zašto se slični ustavi primjenjuju na tako različite načine. Ti parametri su: stvarni sadržaj ustava, kombinacija tradicije i okolnosti, sastav parlamentarne većine i položaj predsjednika u odnosu na tu većinu.³⁴

Niti jedan od ovih parametara – sadržaj ustava, tradicija, parlamentarna većina, položaj šefa države u odnosu na tu većinu – ne ide u prilog ostvarenju funkcionalnog sustava organizacije vlasti. Prijeporna stabilna većina ne mora nužno biti posljedica samih parlamentarnih izbora, već može ovisiti o tradiciji i obilježjima svakog parlamentarnog sustava, te naposljetku, o tradicionalnoj političkoj kulturi koja se ne može uspostaviti pravnim normama. Uz sve ovo, na zbiljski status šefa države veliki utjecaj imaju i njegov osobni autoritet i ugled koji uživa u javnosti.

Tome u prilog ne idu ni često spominjani utjecaji pratećih varijabli na sustave organizacije vlasti, od kojih su svakako najznačajniji stranački i izborni sustav.

7.

Vidljivo je kako ni postojeći ustavni model organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini, a ni društvene i političke prilike, ne idu u prilog da ovakav model može efikasno funkcionirati. Slabu vlast u Bosni i Hercegovini organiziranu na promašenim ustavnim rješenjima vrlo često supstituira amorfnu međunarodnu zajednicu i njezini predstavnici u Bosni i Hercegovini, koji preuzimaju na sebe ustavne, zakonodavne, izvršne i (kvazi) sudske ovlasti.

Mišljenja prema kojima će stabilne demokracije u novonastalim državama prije nastati u parlamentarnom nego predsjedničkom sustavu vrijede još više za države s dubokim političkim rascjepima i mnogobrojnim političkim strankama. Za takve segmentirane i podijeljene države i društva, kakva je Bosna i Hercegovina,³⁵ predlažu se ustavni modeli koji će preferirati akomodaciju i diobu vlasti, kroz institucije diobe vlasti, federalizma, lokalne demokracije i supsidijarnosti, konsenzusne demokracije, ali i parlamentarizma i razmjernih izbora. Smatra se da takvim društvima najviše odgovara parlamentarni sustav vlasti bez ikakvih instituta predsjedničkog ili polupredsjedničkog režima i izbor predsjednika (šefa države) u parlamentu a ne na općim izborima, kako se izravno i demokratski izabrani poglavar države ne bi pretvorio u samostalnog političkog aktera i tako se otvorila vrata za prijelaz iz parlamentarnoga u polupredsjednički ili predsjednički sustav.³⁶

34) Usp. M. Duverger, nav. dj., str. 138.

35) Pojedini autori ističu da je Bosna i Hercegovina najdublje podijeljena europska država. Vidi B. Reilly, *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge 2001., str. 143.

36) A. Lijphart, „Constitutional Design for Divided Societies“, *Journal of Democracy*, 2/2004., str. 99.

Međutim, vidljivo je kako postojeći hibridni model parlamentarizma s elementima polupredsjedničkog sustava u Bosni i Hercegovini prije svega nije teorijski utemeljen (nedostaje mu glavno obilježje parlamentarizma), a nakon toga ni izvanustavni faktori i realni odnosi društvenih snaga ne idu mu u prilog. Tu se prvenstveno misli na postojeću stranačku strukturu.

Utjecaj političkih stranaka na funkcioniranje parlamentarnog sustava je značajniji i od pojedinih institucionalnih rješenja u okviru parlamentarnog mehanizma. Jasna i stabilna parlamentarna većina potrebna je i u dvostranačkom i u većinskom parlamentarizmu. I dok višestranački sustavi zapadnoeuropskih demokracija pokazuju tendenciju smanjenja političkih stranaka i polarizaciju u dvije koalicije, uvjetno rečeno Centra lijevice i Centra desnice,³⁷ taj problem se u Bosni i Hercegovini svodi na mogućnost uspostave tzv. Velike koalicije koja bi postigla konsenzus oko temeljnih pitanja ustavnog uređenja zemlje. U slučaju zastupljenosti velikog broja relativno podjednako jakih političkih stranaka koje moraju koalirati u Parlamentarnoj skupštini, dolazi do miješanja vlasti i visokog stupnja raspršenosti političke moći, što gotovo u potpunosti koči djelotvornost državne vlasti.

Uz sve to neriješeno krucijalno ustavno pitanje u Bosni i Hercegovini koje se odnosi na oblik njezina državnog uređenja (federalizam) i balans između građanske i nacionalne komponente, ne može dovesti do amortiziranja nacionalnog, koje stalno prevladava. To bi se isto desilo i da je sami model organizacije vlasti ustavno korektno teorijski izveden.

Okvako se za taj hibridni model može kazati da po svojoj konstrukciji predstavlja jedan mješoviti sustav, a po svom karakteru kvaziparlamentarni sustav.

Sve ovo upućuje na nužnost ustavne revizije o kojoj se u Bosni i Hercegovini već odavno govori. Prošla je godina dana od neuspješnog pokušaja parcijalnih ustavnih promjena.

Međutim, Bosni i Hercegovini je nužna totalna ustavna revizija. Manjkavosti u gotovo svim segmentima ustavnog uređenja proizlaze iz ustavno neriješenog, odnosno proturječno riješenog osnovnog ustavnog problema Bosne i Hercegovine koji se odnosi na oblik njezina državnog uređenja. To se negativno reflektira na sve druge sfere, te se u tom kontekstu može sagledati i ovaj nekonzistentni model organizacije vlasti. Ovdje nije riječ o tome da se neke slabe strane poprave ili zamijene drugima, već se naprosto radi o ustavnoj konstrukcijskoj grešci i strukturalnom problemu koji je od samog početka instalirao nedjelotvoran sustav.

Nažalost, mi danas u Bosni i Hercegovini ne možemo reći: „Ostavite ustav na miru“,³⁸ ili dirajte u njega pažljivo i „s rukom koja drhti“. Usprkos teorijski jasnih stavova da u podijeljenim društvima trebamo imati umjerene ambicije i da društvo može odjedanput apsorbirati ograničeni broj promjena, smatram da se moramo duboko i opetovano zamisliti nad našom vlašću i utvrditi jesu li njezine temeljne strukture dorasle izazovima budućnosti.

U svakom slučaju i kada je riječ o parcijalnoj, ili bilo kakvoj drugoj promjeni Ustava Bosne i Hercegovine, mora se početi od članka I. 3. Tek tada se može govoriti o svakoj drugoj promjeni, pa i onoj koja bi se odnosila na postojeći proturječan, teorijski neutemeljen i ustavno promašeni oblik organizacije vlasti u postdaytonskoj Bosni i Hercegovini.

37) S. Sokol – B. Smerdel, Ustavno pravo, Zagreb 1998., str. 253.

38) Usp. A. M. Schlesinger ml., „Ostavite Ustav na miru“, u: A. Lijphart (ur.), Parlamentarna ili predsjednička vlast, nav. dj., str. 86.

PARLIAMENTARISM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

With the fall of the communist regimes in the East and Middle Europe at the end of last century came a new wave in the world constitutionalism. These countries, named new democracies, with their constitutions brought revolutionary changes to entire social systems. One of the fundamental issues of the political organization of the new democratic systems was organization of power.

The dilemma in choice between presidentialism and parliamentarism was resolved, in this case, in favor of parliamentarism, and most often in its semi-presidential version. In the relation to other countries within this circle, Bosnia and Herzegovina stands a special ground. The manner in which Bosnia and Herzegovina gained its first constitution reflected to the quality of its constitutional solutions within. Fallible in the most of its segments, it shows its shortcomings in the case of constitutional regulation of organization of state authorities, too.

In this paper author analyses theoretical, historical, normative and existent aspects of the relation between legislative and executive power with a conclusion that 1995 constitution of Bosnia and Herzegovina has created a hybrid and theoretically totally unconventional model. By its construction, it is a mixed system, and by its character, it is a quasi-parliamentary system.