



Ubrzavanje reformi u BiH sistemom premoštenja i automatske primjene na različitim nivoima vlasti

Jasmina Ivanović

Kontekst i važnost problema:

Šta ne valja kod bh. parlamenata?

Dosta ključnih reformskih procesa u Bosni i Hercegovini uključuje komplicirane procese harmonizacije zakonodavstva na nižem nivou vlasti (entitetskom ili kantonalnom) sa pravnim okvirom na višem nivou (npr. državnom ili kantonalnom.). Pri tome se često krše rokovi i reformski procesi se razvlače što na kraju dovodi do nižeg nivoa implementacije. Trenutno ne postoje mehanizmi kojima se takva kršenja rokova mogu zaobići ili se odgovorni pozvati na odgovornost. Takođe, odluke državnog i entitetskih ustavnih sudova, kojima se odredbe zakona proglašavaju neustavnim i traži njihova izmjena, rijetko se kada provode u zadatom vremenskom okviru. Ni tu nema formalnih mehanizama za sankcioniranje onih koji su odgovorni za kršenje odluka.

Kao što navodi OSCE: «Efikasna i efektivna parlamentarna vlast je od ključnog značaja za tranziciju Bosne i Hercegovine iz faze implementacije mira u fazu pune integracije u euroatlantske strukture. Parlamentarna skupština BiH igra ključnu ulogu u vođenju zemlje ka uspješnom ispunjenju pretprijetnih obaveza, naročito kada je riječ o usklađivanju zakonodavstva. Kako obaveze države budu rasle tokom tog procesa, jedna od glavnih zadaća Misije (OSCE) biće povećavati kapaciteta Skupštine za ispunjavanje zahtjeva koji proizilaze iz procesa euroatlantskih integracija.»

Drugi važan problem za reformske procese u BiH je da mnogi zakoni nisu provedeni čak i na istom nivou vlasti jer zavise od podzakonskih akata i imenovanja koje vrši izvršna vlast, ali do kojih ne dolazi u zakonom propisanim rokovima. Posljedica je da se institucije formiraju sa zakaš-

njenjem, aktivnosti se zaustavljaju zbog pravnih praznina, a u mnogim slučajevima to usporava procese pridruživanja EU.

Srž problema je manjak odgovornosti parlamenata za zakonodavni proces. Zakonodavna tijela su na svim nivoima sistematski lišena kapaciteta potrebnih za analizu politika, kao i za pravno uobličavanje i tehničku pripremu zakonskih prijedloga. To se odnosi i na komisije i na poslaničke klubove i pojedinačne poslanike. Osim toga, izvještaji izvršne vlasti su rijetki i ne uključuju sistematski pregled preostalih obaveza u pogledu harmonizacije i implementacije. Zakonodavna tijela skoro u potpunosti zavise od izvršne vlasti u izradi novog zakonodavstva, a zauzvrat izvršna vlast uživa visok stepen kontrole nad zakonodavnim procesom, do tačke da može unedogled odlagati razmatranje zakonskih prijedloga koji joj nisu po volji. Unatoč tome, izvršna vlast ne nosi odgovornost za zakonodavni proces koji efektivno kontrolira, a rukovodi se drugim obzirima koji maksimiziraju koristi i političku kontrolu u odnosu na vlastite ograničene resurse. U postojećoj situaciji, ni zakonodavna ni izvršna vlast ne želi prihvatiti primarnu odgovornost za rezultate zakonodavnog procesa.

Da bi BiH mogla postati funkcionalna parlamentarna demokracija, potrebno je (re)afirmirati odgovornost parlamenata za harmonizaciju i implementaciju zakona. To se može postići promjenama u sistemu koje zakonodavcima mogu ponuditi (sada nedostajuće) poticaje u pravcu:

- preuzimanja aktivnije i odgovornije uloge u harmonizaciji zakona, te
- aktivnog nadzora i, prema potrebi, zaobilaznja izvršne vlasti s ciljem pravovremene implementacije zakona kroz podzakonske akte i imenovanja.

Sažetak

Mnogi ključni reformski procesi u Bosni i Hercegovini trpe usljed nekozistentne harmonizacije zakona između različitih nivoa vlasti (države, entiteta i kantona u Federaciji). Isto tako, ni ustavni sudovi nemaju mehanizama kojim mogu osigurati provođenje svojih odluka. Izvršna vlast često sa zakašnjenjem donosi podzakonske akte koji su kritični za implementaciju i kasni s imenovanjima. Razlog za to je manjak odgovornosti parlamenata na različitim nivoima vlasti za zakonodavni proces i nadzor nad izvršnom vlasti. Davanje ovlaštenja višim nivoima vlasti da premoste regulativu na nižem nivou u slučaju kašnjenja i nekozistentnosti dramatično bi unaprijedilo implementaciju reformi. Davanje ovlaštenja zakonodavnim tijelima da mogu preuzeti imenovanja i donošenje podzakonskih akata od izvršne vlasti ako ona prekorači rokove takođe bi značajno pojačalo dinamiku reformi.

Da bi se to postiglo, treba promijeniti postojeće neefektivne sisteme i rješenja koji se odnose na:

- institucionalne postavke, kapacitete za razvoj politika, te autonomiju zakonodavnih tijela, i
- zakonska premoštenja i automatski primjenu odredbi na različitim nivoima vlasti.

Bosna i Hercegovina (državni parlament)

U kontekstu Parlamentarne skupštine BiH u periodu 2008-10., najuočljiviji problemi mogli bi biti opisani kroz sljedeće slučajeve:

- Implementacija odluke u slučaju «Sejdić-Finci» Evropskog suda za ljudska prava. Parlament je zadužen za promjene Ustava u skladu sa tom odlukom, ali i više od godinu dana od njenog donošenja ništa se na tom planu nije uradilo, osim što je posao izrade prijedloga povjeren Vijeću ministara.
- Nesaradnja sa Vijećem ministara i entitetskim parlamentima.
- Nedonošenje podzakonskih akata i nevršenje imenovanja.

Prvi od tih primjera je nedjelovanje Parlamenta u ispunjavanju obaveza koje proističu iz međunarodnih ugovora - u ovom slučaju, kroz izmjene Ustava. To nije ustavna nadležnost Vijeća ministara, iako bi bilo razumno očekivati njegovu pomoć i saradnju. Drugi primjer se odnosi na manjak saradnje i sinhronizacije između državnog i nižih (entitetskih) nivoa vlasti, s posljedicom tek djelimične implementacije ključnih reformskih zakona. Treći primjer pokazuje da državni Parlament praktično ne može pozvati na odgovornost izvršnu vlast (Vijeće ministara) zbog neuredne primjene zakona.

Republika Srpska

Primjetno je da je RS uživala visok stepen političke kohezije od 2006., pošto je u tom periodu imala praktično jednu partiju na vlasti umjesto široke koalicije, što je tipičnije za BiH. Isto tako, mehanizmi odlučivanja na državnom nivou osiguravaju da državni zakoni praktično moraju dobiti prethodnu podršku entitetskih vlasti ako su ove iole politički koherentne. Međutim, i ovdje se vide isti uzorci manjka parlamentarnog kapa-

citeta, odgovornosti, kao i prevelike zavisnosti od izvršne vlasti, pošto su i tu pravila i institucionalne postavke iste kao i drugdje u BiH, o čemu mogu posvjedočiti parlamentarne manjine čija su usta praktično zatvorena, te su im ustavna prava, u slučaju etničkih manjina, sistematski kršena. Tipični problemi vezani za Narodnu skupštinu RS su:

- Neusvajanje novih entitetskih obilježja.
- Nepoštovanje odredbi entitetskog ustava (kada je riječ o zaštiti vitalnog nacionalnog interesa).
- Prejudiciranje državnog zakonodavstva o statusu državne imovine.

Kanton Sarajevo

Kanton Sarajevo ima budžet koji je istog reda veličine kao i Federalni. Kao sjedište vlade uživa i poseban značaj, a i najbogatiji je dio zemlje i zato često mjesto isprobavanja raznih reformi. Neki problemi vezani za rad Kantonalne Skupštine u periodu 2006-10. uključuju:

- Kasno usaglašavanje Zakona o visokom obrazovanju.
- Nedonošenje Zakona o lokalnoj samoupravi.
- Nedonošenje budžeta u zakonski propisanom roku.

Prve dvije tačke su tipični slučajevi neharmoniziranja kantonalnog zakonodavstva sa višim (državnim i entitetskim) pravnim okvirom, čak i po isteku propisanog roka. Treći slučaj pokazuje nemogućnosti ili odsustvo želje Kantonalne Skupštine da pozove na odgovornost izvršnu vlast zbog toga što u proceduru ne dostavlja prijedloge budžeta u zakonom propisanim rokovima.

Dijagnoza i sagledavanje policy alternativa: Manjak zakonodavne odgovornosti i kapaciteta

Odsustvo progressa u navedenim indikativnim primjerima ne dešava se tek tako u atmosferi indiferentnosti. Naprotiv, uvidom u zapisnike sa sjednica zakonodavnih tijela, može se zaključiti da u ta pitanja bila više puta predmet rasprava, pritužbi, pitanja izvršnoj vlasti, inicijativa i zaključaka. Iako manjak političke volje u lokalnim vla-



dajućim koalicijama sigurno može objasniti jedan dio neaktivnosti, treba primijetiti da te pritužbe, zaključci i inicijative nisu dolazile samo iz redova opozicije, već su često dobijale podršku širom političkog spektra. Prema tome, neefektivnost uglavnom dolazi iz drugih izvora kao što su:

- Nemogućnost efektivnog praćenja, analize i formulacije politika.
- Manjak tehničkih kapaciteta i administrativnih resursa.
- Kontrola izvršne vlasti nad zakonodavnim procesom.

Kombinacija ta tri faktora znači da, bez obzira na pritisak koji zakonodavna tijela osjećaju, nizak nivo kapaciteta i visok stepen kontrole izvršne vlasti nad zakonodavnim procesom umanjuju mogućnost uspjeha autonomnog djelovanja, pa zato većina obično pribjegava delegiranju ili davanju prvenstva izvršnoj vlasti, što je obično popraćeno tek ritualnim retoričkim isticanjem prvenstva zakonodavnih tijela. Pošto je članstvo u zakonodavnim tijelima relativno lukrativan posao, u poređenju s opštim standardom života u BiH, te da nagrađivanje ne zavisi od rezultata zakonodavnog procesa, jedini realan potican na djelovanje zakonodavcima može biti realistična šansa uspjeha i izgradnje reputacije na toj osnovi, a za to je potrebno preokrenuti navedena tri dominantna faktora.

Nije nam želja da izvršnu vlast u BiH ovdje prikazujemo u nerazumno lošem svjetlu. Iako neizabrana i praktični nepodložna parlamentarnoj kontroli, izvršna vlast zaista rukovodi svakodnevnim funkcioniranjem sistema i u tome se susreće s uobičajenim morem problema, kriza i požara koje treba gasiti, često s vrlo oskudnim organizacionim i finansijskim resursima. Zato ne čudi da, u poređenju s relativno bezbrižnom egzistencijom poslanika, mnogi ministri smatraju da upravo oni nose glavnu tereta. Međutim, naša poenta je da je izvršna vlast nužno usko grlo u zakonodavnom procesu, jer i sama mora ekonomizirati s raspoloživim resursima i dodijeliti ih po vlastitom redu prioriteta. U situaciji u kojoj izvršna vlast može kontrolirati zakonodavni proces, a sama ne praktično ne može biti pozvana na odgovornost, stoga bi bilo nerazumno

očekivati da izvršna vlast pruži više od minimuma. Zato je preokretanje tri spomenuta faktora jedini način za motiviranje izvršne vlasti da se drugačije postavi.

Valja ukazati na još dva bitna faktora, pored povećavanja kapaciteta za razvoj politika i administrativne usluge i smanjenja zavisnosti zakonodavnih tijela od izvršne vlasti:

- Pošto obično u opticaju ima puno više podzakonskih i drugih akata izvršne vlasti, zakonodavno tijelo mora redovno pratiti šta se i kada treba uraditi, i to mora biti podržano redovnim izvještavanjem od strane izvršne vlasti.
- Izvršna i zakonodavna vlast moraju dijeliti informacije koje se odnose na procjenu uspješnosti implementacije zakona, kako bi se mogle poduzeti odgovarajuće korektivne mjere.

Preporuke

U odnosu na status quo, predlažemo dvije varijante jačanja zakonodavne vlasti, i to jednu baziranu na premoštenjima i sigurnosnim mehanizmima, koja je ambicioznija iako teža za implementaciju, te drugu, nešto slabiju, baziranu na podrazumijevanim zakonskim rješenjima, koju bi bilo lakše provesti, moguće kao evolucionni korak. Obje varijante traže:

- Jačanje kapaciteta zakonodavnih tijela na svim nivoima vlasti u BiH u oblasti razvoja politika, uključujući i adekvatan nivo tehničkih kapaciteta i pravnih usluga, kako bi komisije, klubovi političkih partija i pojedinačni poslanici mogli procjenjivati učinkovitost postojećih i razvijati nove politike bez isključivog oslanjanja na izvršnu vlast. Ovo treba biti praćeno jačanjem odgovarajućih tehničkih i pravnih servisa komisijama, klubovima i poslanicima u procesu izrade zakonskih prijedloga i inicijativa.
- Češće i sistematičnije izvještavanje izvršne vlasti svom zakonodavnom tijelu o statusu implementacije zakona, kao i nižih nivoa vlasti na temu harmonizacije zakona.
- Sistematsku reviziju skupštinskih poslovnika radi otklanjanja barem najrigidnijih



Jasmina Ivanović je diplomirani ekonomista s interesima u analizi javnih i korporativnih politika. Kao općinski vijećnik stekla je dobro poznavanje funkcioniranja i problema lokalne samouprave. Koordinirala je nekoliko projekata istraživanja javnih politika u nevladinom sektoru i sudjelovala je u izradi studija i preporuka. Njeni hobiji su fotografija, sport i kulinarsvo.

odredbi koje izvršnoj vlasti omogućuju kontrolu nad zakonodavnim procesom i blokiranje izrade, razmatranja i nadgledanja zakona.

Nadalje, *varijanta premoštenja i sigurnosnih mehanizama* zahtijeva uspostavljanje mehanizama koji mogu biti aktivirani u slučajevima neispunjavanja uslova propisanih višim zakonima, kao što su:

- Davanje implicitnog ovlaštenja višem nivou vlasti za donošenje uredbi koje se odnose na niže jedinice vlasti koje ne provedu harmonizaciju svog zakonodavstva, ne donesu podzakonske akte ili ne izvrše imenovanja u okviru zakonskog roka.
- Implicitno ovlaštavanje zakonodavnih tijela da premoste ili zaobiđu izvršnu vlast u donošenju podzakonskih akata ili u imenovanjima, ako izvršna vlast ne ispoštuje zakonom propisane rokove.
- Ovlaštavanje ustavnih sudova da po službenoj dužnosti odlučuju o pravičnim kompenzacijama prema onima koji budu pogođeni neprovođenjem odluka ustavnih sudova, naročito kada se krši zadati vremenski okvir implementacije.

Mekša *varijanta podrazumijvanih rješenja* traži, u smislu standarda dobre zakonodavne prakse, da novi zakoni uključuju podrazumijevane odredbe koje se počinju primjenjivati ako izvršna vlast ili niži nivoi vlasti ne ispoštuju odredbe zakona ili isteknu rokovi za harmonizaciju zakona ili donošenje provedbenih akata.

Izvori

European Commission. (2009) Bosnia and Herzegovina Progress Report 2009 (EC publication No. SEC(2009-1338). Retrieved on 15 October from www.delbih.ec.europa.eu/docs/ProgressReport20092.pdf

European Commission. (2010) Bosnia and Herzegovina Progress Report 2010. Retrieved on 15 January 2010 from www.delbih.ec.europa.eu/files/docs/2010progresst2.pdf

G. Drewry. *The Executive: Towards Accountable Government and Elective Governance* (2004), Jowell and D Oliver edition

M.Flinders. *The politics of accountability in the modern state* (2001)

Organization for Security and Co-operation in Europe, (2009), OSCE in Sarajevo, Annual Report 2008, 2009, 2010



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživače i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 73 istraživača.

Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba.