



Jačanje odgovornosti parlamenata u BiH u nadgledanju i harmonizaciji zakonodavstva

Jasmina Ivanović

Sažetak

Nekoliko ključnih reformskih procesa u BiH pogođeno je manjkom odgovornosti u parlamentima u BiH (na državnom, entitetskom i kantonalnim nivoima) u usvajanju, harmonizaciji i nadgledanju zakonodavstva u redovnom i pravovremenom smislu. To se naročito odnosi na reformske procese koji su dio Evropske Agende za BiH, ali isto tako štetno/nepovoljno utiče na unutrašnju harmonizaciju unutar postojećeg kompleksnog i decentralizovanog uređenja zemlje.

Ti se fenomeni javljaju endemski u svim nivoima vlasti i u svim konfiguracijama vladajućih koalicija. Mogu se primijetiti i na nivou državnog Parlamenta BiH, kao i na sub-nacionalnom nivou, kao što je npr. slučaj sa Narodnom skupštinom Republike Srpske (jednog od dva entiteta u BiH) ili Kanton Sarajevo (unutar Federacije BiH kao drugog entiteta). Reformski procesi koje razmatrani problemi pogađaju kreću se od neprovođenja odluka Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu (predmet Sejdić-Finci), nedonošenje novih entitetskih simbola po odlukama Ustavnog suda BiH, nepoštovanje ustavom propisanih procedura (zaštita vitalnog nacionalnog interesa u RS), pa sve do harmonizacije reforme visokog obrazovanja i eminentno tehničkih pitanja kao što je uvođenje elektronskog potpisa ili pravovremeno donošenje budžeta.

Problem koji razmatramo može se formulirati kao manjak odgovornosti parlamenata u vođenju zakonodavnog procesa i nadzor nad izvršnom vlasti, na više nivoa vlasti u BiH. Pored slabašne i ograničene demokratske tradicije, te uz naslijeđe dominacije izvršne vlasti, zakonodavna tijela nemaju dovoljno kapaciteta, nezavisnosti i informacija potrebnih za razvoj politika, kritičku ocjenu programa, efektivno donošenje propisa i nadzor nad izvršnom vlašću. Razvoj tih kapaciteta, mehanizama i sistema neophodan je za postizanje većeg nivoa funkcionalnosti institucionalne strukture zemlje.

Davanje ovlaštenja višim nivoima vlasti da premoste zakonodavstvo nižeg nivoa u slučaju kašnjenja i nekonzistentnosti drastično bi unaprijedilo provođenje reformi. Davanje ovlaštenja zakonodavnim tijelima da nadjačaju izvršnu vlast u slučaju kašnjenja u uspostavi provedbenih agencija ili u donošenju podzakonskih akata, također bi značajno ojačalo provedbu reformi.

Alternativno, ili u kombinaciji s tim, standardi za donošenje propisa trebaju se ojačati tako uvođenjem odredbi koje stupaju na snagu ukoliko niži nivoi vlasti ne ispoštuju zakonom propisane rokove. Konačno, ustavni sudovi (i državni i entitetski) trebali bi biti ovlašteni da odlučuju o kompenzaciji oštećenim u slučajevima zakašnjenja primjene sudskih odluka koje se odnose na ustavnost i zakonitost propisa.

Sadržaj

| | |
|---|-----------|
| Sažetak | 1 |
| Uvod | 3 |
| Policy kontekst | 3 |
| Definicija problema | 3 |
| Ciljevi i metodologija | 4 |
| Metodologija i ograničenja | 4 |
| Relevantni koncepti odgovornosti | 5 |
| Relevantni koncepti harmonizacije | 6 |
| Opis problema | 6 |
| Problem u postojećem policy okruženju | 6 |
| Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (državni parlament) | 7 |
| Narodna skupština Republike Srpske | 9 |
| Kanton Sarajevo | 10 |
| Uzroci problema | 11 |
| Policy opcije | 12 |
| Okvir za analizu | 12 |
| Policy opcija SZV: snaženje zakonodavne vlasti | 13 |
| Policy opcija PR: Premoštenja | 14 |
| Policy opcija PZ: Podrazumijevana rješenja | 14 |
| Procjena Policy alternativa | 15 |
| Zaključci i preporuke | 16 |
| Sinteza glavnih nalaza | 16 |
| Skup policy preporuka | 16 |



Uvod

Policy kontekst

Nekoliko ključnih reformskih procesa u Bosni i Hercegovini (BiH) trpe štetu usljed manjka odgovornosti parlamenata u BiH (na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou) za donošenje, harmonizaciju i nadzor nad provođenjem zakonodavstva na pravovremenoj i redovnoj osnovi. To pogađa kako procese koji su dio Evropske Agende za BiH, ali ima i negativne efekte na unutrašnju zakonodavnu harmonizaciju unutar složenog i decentraliziranog ustrojstva zemlje.

Ova studija se bavi identifikacijom ključnih sistemskih prepreka za pravovremeno i koherentno provođenje zakonodavnog (tj. regulativnog) dijela reformske agende: nedonošenjem podzakonskih akata koji su neophodni za praktično provođenje zakona, nekonzistentnom i zakašnjelom harmonizacijom zakonodavstva na nižem nivou sa pravnim okvirom na nivou cijele zemlje, te sa sporom i nepotpunom provedbom odluka ustavnog suda. Bliži i dalji policy ciljevi prezentirani u ovoj studiji imaju za cilj skretanje pažnje javnosti i donosilaca odluka na obim problema i na usvajanje mogućih policy rješenja.

Definicija problema

Manjak kapaciteta parlamenata u BiH (naročito na sub-nacionalnim nivoima) za efektivno vršenje zadataka za koje su nominalno (slovom ustava) zaduženi, dobro je poznat problem.¹ Ova studija se fokusira na sljedeće bitne uloge parlamenata:

- Osiguravanje da se propisi na nižim nivoima donose u okviru propisanih vremenskih okvira;
- Pravovremeno provođenje odluka ustavnih sudova, te
- Nadzor nad provođenjem zakona i praćenje rada izvršne vlasti, naročito kada se radi o donošenju potrebnih podzakonskih akata.

Neefektivnost parlamenata u sve tri navedene uloge višestruko je navođena kao kamen spoticanja u reformskim procesima.² Iako je razvoj efektivnog parlamentarnog sistema izazov za praktično sve zemlje regiona koje prolaze ili su prolazile kroz demokratsku tranziciju³, stanje u Bosni i Hercegovini je naročito nezadovoljavajuće.

Postojeće poslijeratno ustavno ustrojstvo BiH uvelo je nekoliko nivoa vlasti (država, entiteti, kantoni u Federaciji BiH) koji imaju nezavisno izabrane parlamente i izvršnu vlast. Tokom godina došlo je do nekoliko krupnih reformi, vezanih za državnu službu, policiju, odbranu, lokalnu samoupravu, obrazovanje, financije i telekomunikacije, koje su dovele do donošenja novih zakonskih okvira na državnom i entitetskom nivou, čije provođenje direktno zavisi od donošenja propisa nižeg nivoa, bilo da je riječ o podzakonskim aktima koje donosi izvršna vlast, bilo da su u pitanju zakoni koje donose parlamenti na nižem nivou vlasti.

Pri tome se ni izvršna ni zakonodavna vlast ne ustežu od kršenja rokova za donošenje takve neophodne regulative, a implementacija mnogih ključnih zakona traje puno duže nego što je planirano. Problem nedostajućih podzakonskih akata je hroničan. Na primjer, implementacija Zakona BiH o elektronskom potpisu (iz jeseni 2006. godine) zavisi o podzakonskim aktima koji reguliraju širok spektar tehničkih parametara za elektronski potpis, kao i kriterije za registraciju

¹ Gergana Císarová Dimitrová. (2005) Democracy and International Intervention in Bosnia and Herzegovina. Central European Political Studies Review, Part 1, Volume VII, winter 2005/ ISSN 1212-7817

² 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

³ Daniel Smilov (Ed.) (2010) Open Parliaments: Transparency and Accountability of Parliaments in South-Eastern Europe. Friedrich Ebert Stiftung, 2010.

certifikatora. Ti su podzakonski akti bili izrađeni 2008. i usvojeni pred kraj 2009. godine od strane nadležnog državnog ministarstva. Čak i tom slučaju gdje je prijedlog tehnički i nije politički problematičan, postojale su tri godine praznine u primjeni (iako se tu nije tražila dodatna odluka Parlamenta, pa čak ni odluka Vijeća ministara). Posljedica je vrlo fragmentarno provođenje tog zakona, dok je Republika Srpska (RS, jedan od dva entiteta) u međuvremenu donijela svoje propise o elektronskom potpisu. Državni parlament nije bio u stanju izvršiti pritisak na državnu izvršnu vlast o ovom pitanju.

Problem usklađivanja zakonodavstva na nižim nivoima je još i veći. Dokle bi se nedonošenje ili nekonzistentnost u podzakonskim aktima mogla pripisati preopterećenosti ili neefikasnosti izvršne vlasti, niži nivoi vlasti nerijetko iskazuju otvorenu nebrigu za svoje zakonodavne obaveze kada im to odgovara. Na primjer, Zakon FBiH o osnovama lokalne samouprave iz 2005. direktno je primjenjivan u svim kantonima Federacije BiH, osim u Kantonu Sarajevo, koji je obavezan da donese svoj zakon o lokalnoj samoupravi u roku od 12 mjeseci. To se do momenta pisanja ove studije nije desilo (sredina 2011.), jer kantonalne vlasti u Sarajevu nisu bile sklone prenijeti dio ovlaštenja i finansijskih sredstava lokalnim vlastima (općinama i Gradu Sarajevo) na način uporediv s drugim kantonima.

Dok se funkcioniranje državnih institucija BiH relativno puno proučavalo i o njemu pisalo⁴, naročito u kontekstu procesa uključivanja u EU, puno se manje zna o ustojstvu i načinu rada parlamenata i izvršnih vlasti na sub-nacionalnom nivou. U okviru međunarodno sponzoriranih reformi, tekući problemi regulativne harmonizacije rješavani su prevashodno kroz postizanje dogovora među liderima vodećih političkih stranaka iza (institucionalne) scene. Međutim, stalno ponavljanje i slična obilježja problema u regulatornoj harmonizaciji u BiH ukazuju da je problem sistemskog, a ne vanrednog karaktera (npr. u procesu reforme javne uprave^{5 6}). Neke preliminarne studije, npr. u Kantonu Sarajevo, dale su određeni uvid u tematiku lokalne samouprave i prenosa poreznih prihoda. Cilj ove studije je pozabaviti se pomenutim pitanjima i na državnom i na sub-nacionalnom nivou vlasti.

⁴ CCI, (2010) The Annual Monitoring Report on the Parliamentary Assembly of BiH for 2009 (Project Report 2010), Centers of Civic Initiatives (CCI), Tuzla/Mostar, 5 February 2010

⁵ PARCO: Public Administration Reform Coordinator's Office (2010) The Annual Progress Report Action Plan One for 2009. Office of the Public Administration Reform Coordinator, Sarajevo

⁶ Srdan Dizdarević, et al. (2006) Democracy Assessment in Bosnia and Herzegovina, Open Society Fund BiH, Sarajevo

Ciljevi i metodologija

Ukupni cilj ove studije je podrška razvoju BiH kao efektivne, decentralizirane i multietničke parlamentarne demokracije sa visokim nivoom efektivnosti i odgovornosti u zakonodavnom procesu, kroz rasvjetljavanje najčešćih problema i prepreka na putu zakonodavne harmonizacije. Pri tome ne želimo samo ukazati na moguća rješenja u postojećem institucionalnom ustrojstvu, nego i ukazati na moguća rješenja u drugačijim uslovima decentralizacije koji mogu proizaći iz budućih ustavnih reformi. Pored toga, pokušaćemo i procijeniti efekt nedovoljne zakonodavne harmonizacije na reformske procese, naročito kada je riječ o nedostajućim podzakonskim aktima i nekonzistentnoj implementaciji na nižim nivoima vlasti.

Metodologija i ograničenja

Studija se koncentrira na zakone i rad sljedećih parlamenata: Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (tj. državnog parlamenta), Narodne skupštine RS (tj. entitetskog parlamenta RS), te Skupštine Kantona Sarajevo (kao primjera kantonalnog parlamenta). Prikupljeni podaci se odnose na period 2008-2010.



Izbor Kantona Sarajevo motiviran je činjenicom da se radi o najrazvijenijem kantonu u FBiH s visokom koncentracijom administrativnih, obrazovnih, privrednih i drugih organizacija. Kanton Sarajevo analiziran je u kontekstu harmonizacije sa entitetskim i državnim zakonodavstvom o obrazovanju i lokalnoj samoupravi, kao i vezano za propise koji se odnose na usvajanje budžeta.

Narodna skupština RS analizirana sa stanovišta provođenja odluka Ustavnog suda BiH, provođenja vlastitog ustava, te konstruktivnosti u zakonskoj harmonizaciji kada je riječ o upravljanju državnom imovinom.

Glavni izvori za primarno prikupljanje podataka uključuju: službene glasnike s objavljenim propisima; zvanične skupštinske poslovnike; odluke državnog i entitetskih ustavnih sudova, zapisnike sa parlamentarnih sjednica; planove rada parlamenata; te izvještaje o radu parlamenata i realizaciji zakonodavnog programa.

Relevantni koncepti odgovornosti

Jedan način da se definiše odgovornost daje Drewry⁷: *«Za javnu upravu, odgovornost se odnosi na postizanje i održavanje integriteta vlasti, kao dijela onoga što se danas naziva 'dobrom vladavinom', a to je pojam koji se koristi za označavanje odgovornosti i drugih mjera i u javnom i u privatnom sektoru.»* Za potrebe ove studije, uzet ćemo da parlamentarna odgovornost označava nastojanje vlasti i njenih agencija da realiziraju ono za što su zadužene, te, u slučaju problema ili prigovora, aktiviranje mehanizama kojima se oni mogu držati odgovornima za djelovanje ili propuste.

U kontekstu Bosne i Hercegovine kao zemlje u razvoju, možemo navesti Briana⁸:

«U mnogim zemljama s niskim prihodima, unaprijeđenje vladavine znači oslobađanje od zamke klijentelizma. Pošto je klijentelizam (kao i svi vladarski aranžmani) duboko isprepleten sa strukturom i načinom vršenja političke moći, to može biti izuzetno teško. Različita društva nalaze različite načine da se oslobode klijentelizma. Rezultat je da putanje reforme načina vladanja variraju u skladu s razlikama između zemalja, u pogledu toga koji se akteri i aspekti odgovornosti ubrzano kreću u pozitivnom smjeru, a koji na tom putu zaostaju.»

Klijentelistička vladavina karakterizira zemlje u kojima vlast obično postiže slabe rezultate. U klijentelističkim zemljama, formalni i neformalni sistemi vlasti imaju različite ciljeve i oni drugi obično dominiraju nad prvima. Politički lideri koriste kontrolu nad resursima da bi održali svoju bazu političke moći kroz patronažu; u krajnjem slučaju mogu biti zaokupljeni moćnim privatnim interesima. Lideri mogu zaobići ili premostiti mehanizme koji u ravnoteži drže institucije i javnu upravu ako im se one nađu na putu ostvarivanja političkih ciljeva. Sistemi nisu transparentni. Nivo korupcije je generalno visok. Neformalne norme, naravno, postoje i u okruženjima s boljim načinom vladavine, no obično se toliko ne sukobljavaju s formalnim ustrojstvom.

Ovdje također možemo napraviti razliku između *općenite odgovornosti* i *odgovaranja za rad*. Za Matthewa Flindersa⁹, razlika između ta dva pojma nastaje dodavanjem kriterija za određivanje krivice. On objašnjava: *«Dok općenita odgovornost predstavlja obavezu 'da se podnesu računi', odgovaranje za rad osim toga povlači i 'teret krivnje za gubitak ili neuspjeh'.»* Flinders opću odgovornost definiše kao *«stanje obaveze odgovaranja za vlastite postupke nekom pojedincu ili tijelu»*, a odgovaranje za rad kao *«stanje obaveze davanja informacije o vlastitom djelovanju pojedincu ili tijelu s mogućnošću lične krivnje i/ili sankcija u tom kontekstu.»* Razlika je tu između *«davanja odgovora»* (opća odgovornost) i *«krivnje»* (odgovornost za rad).¹⁰

⁷ G. Drewry. The Executive: Towards Accountable Government and Elective Governance (2004), Jowell and D Oliver edition

⁸ L. Brian. Governance Reform - Bringing monitoring and action (2007), The World Bank

⁹ M. Flinders. The politics of accountability in the modern state (2001)

¹⁰ M.V. Flinders. The politics of accountability: the enduring centrality of individual ministerial responsibility within the British constitution (2000), Dissertation of University of Sheffield

Relevantni koncepti harmonizacije

Harmonizacija zakona ima za cilj postizanje konzistentne cjeline prava. Harmonizacija se odnosi na međusobne veze različitih zakona¹¹. Zakoni se mogu smatrati međusobno usklađenima kada:

- zadovoljavaju sve kriterije legalnosti;
- ne protuslove jedni drugima ni na koji način, te
- međusobno se upotpunjuju.

¹¹ Wikipedia, The free encyclopedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Harmonisation_of_law

Dvije kategorije standarda primjenjuju se kako na nove, tako i na postojeće zakone:

- *Nacionalni pravni instrumenti i obaveze*. Ovo uključuje ustav, kodekse, zakone, propise, administrativne uredbe, dekrete, podzakonska akta i sudske odluke kojima se mijenjaju zakoni.
- *Međunarodni pravni instrumenti i obaveze*. Ovo uključuje međunarodne sporazume, konvencije, multilateralne sporazume, pravila trans-nacionalnih organizacija, te primjenjive odluke međunarodnih tribunala i komisija.

Harmonizacija na nacionalnom nivou polazi od principa supremacije (hijerarhije prava). Osnovni princip supremacije je da svaki zakon mora biti u skladu sa ostalim zakonima koji su po rangu u hijerarhiji na istom ili višem nivou. Postoje tri ključna kriterija za harmonizaciju u nacionalnom kontekstu:

- Novi zakoni i podzakonski akti moraju se slagati s postojećim zakonima višeg statusa.
- Novi zakoni i podzakonska akta ne smiju proturiječiti s postojećim zakonima istog statusa.
- Novi zakoni i podzakonska akta trebaju staviti van snage ili izmijeniti nekompatibilne zakone nižeg statusa.

Harmonizacija zakona s međunarodnim standardom je konceptualno slična harmonizaciji na nacionalnom nivou i traži kako unutrašnju konzistentnost pojedinačnog pravnog sistema, tako i uspostavljanje veze među potpuno različitim sistemima.

No, puna harmonizacija je veliki izazov. Zemlja koja se pridruži Vijeću Evrope i ratificira Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, mora prihvatiti i na svoje građane primijeniti cjelokupan režim prava koji je decenijama razvijan. Ta se prava mogu realizirati kroz nacionalne sudove, koji moraju prilagoditi svoju praksu, ili kroz Evropski sud za ljudska prava u Strazburu, koji ima žalbenu nadležnost. Članstvo u EU zahtijeva prenos cjelokupnog *Acquis Communautaire*.

Opis problema

Problem u postojećem policy okruženju

OSCE izvještava da je: «*Efikasna i efektivna parlamentarna vlast ključna za tranziciju Bosne i Hercegovine iz faze provedbe mira u fazu pune integracije u euroatlantske strukture. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine tu igra centralnu ulogu, naročito u harmonizaciji zakonodavstva. Kako se u tom procesu odgovornosti državnog nivoa budu povećavale, jedan od primarnih ciljeva Misije [OSCE] biće povećanje kapaciteta Skupštine za ispunjavanje zahtjeva koji proizilaze iz euroatlantskih integrativnih procesa.*»¹²

¹² Organization for Security and Co-operation in Europe, (2009), OSCE in Sarajevo, Annual Report 2009



Međutim, u praksi se pokazuje da radni tempo parlamenata (a oni se tipično nalaze u zasjedanju manje od jednog radnog mjeseca godišnje) nije adekvatan za efektivno vršenje zakonodavnih i nadzornih uloga i odgovornosti.

Parlamenti ne raspolažu efektivnim sredstvima za kontrolu i osiguranje provođenja zakona od strane izvršne vlasti (npr. kroz donošenje potrebnih podzakonskih akata, uspostavljanje agencija, dodjelu potrebnih sredstava, imenovanja osoblja) na pravovremen i odgovoran način, kako slovo zakona traži. Naročito treba istaći da stalne parlamentarne komisije ne prakticiraju redovne i sistematske preglede stanja implementacije ključnih reformskih zakona iz svoje oblasti.

Kada je riječ o ključnim reformama koje zadiru u više nivoa vlasti, pokazuje se da zakonodavni vojni redovi na različitim nivoima nisu sinkronizirani. To se ne može u cjelosti pripisati političkim tenzijama, pošto se isti problemi javljaju kada su iste političke stranke na vlasti i na višim i na nižim nivoima. Ovdje je indikativan slučaj Kantona Sarajevo, jer vladajuće koalicije imaju približno istu strukturu i na federalnom, i na kantonalnom i na lokalnom nivou (općine i Grad Sarajevo), pa ipak su u praksi interesi ta tri nivoa u znatnoj mjeri suprotstavljeni, što proizvodi pat-poziciju kada je riječ o prenosu nadležnosti i finansijskih sredstava na lokalne vlasti.

U ovoj studiji zastupamo stanovište da se pravne praznine nastale usljed nepravovremenog ili djelomičnog provođenja zakona na nižim nivoima vlasti, kao iz usljed lokalnih improvizacija na temu nedostajućih podzakonskih akata, mogu značajno smanjiti kroz sistem premoštenja i prelaznih rješenja koji bi bili aktivirani nepoštovanjem zakonom utvrđenih rokova.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (državni parlament)

Parlamentarna skupština BiH sastoji se od dva doma: Predstavničkog doma i Doma naroda. Djeluje ka najviše zakonodavno tijelo u zemlji, koje donosi zakone, usvaja budžete i određuje izvore i iznose financiranja državnih institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH. Sve odluke se moraju usvojiti u oba doma Parlamenta. Zastupnički dom ima 42 direktno izabrana člana, dok se Dom naroda sastoji od 15 članova koje imenuju entitetski parlamenti (5 Bošnjaka, 5 Srba i 5 Hrvata).

| | Zakoni | | | Podzakonska akta | | | Ratifikacije |
|------|-----------------|-------------------|-----------------------------|------------------|-------------------|-----------------------------|--------------|
| | Usvojeni (A+B)* | U proceduri (A+B) | Povučeni iz procedure (A+B) | Usvojeni (A+B) | U proceduri (A+B) | Povučeni iz procedure (A+B) | |
| 2008 | 39 | 25 | 34 | 8 | no data | no data | 81 |
| 2009 | 70 | 17 | 41 | 25 | 1 | 1 | 98 |

A – Predlagač: Vijeće ministara BiH i Predsjedništvo BiH

B – Predlagač: pojedinačni delegati, parlamentarni klubovi i radna tijela

Kao što se može vidjeti u gornjoj tabeli, 2008. je bila loša godina kada je riječ o broju donesenih zakona i odluka. Broj zakona u proceduri i povučenih zakona bio je veći od broja donesenih. Prema godišnjem izvještaju¹³, prosječno vrijeme za donošenje zakona s usaglašavanjem u oba doma bilo je oko mjesec dana. U 2009., broj donesenih propisa se skoro udvostručio.

¹³ Official web page of Parliamentary Assembly of BiH: <http://www.parlament.ba/sadržaj/1/30/4.html>

¹⁴ Official web page of Hrvatski sabor: www.sabor.hr/infodok

¹⁵ Official web page of National Assembly of Republica Serbia: <http://www.parlament.gov.rs/content/cir/akta/zakoni.asp>

Državni parlament BiH ima skroman zakonodavni protok u poređenju sa Hrvatskim saborom¹⁴ i Narodnom skupštinom Republike Srbije¹⁵. Osim toga, pravi problem nastaje kada treba uskladiti podzakonska akta i druge propise na nižim nivoima, što je obično i zahtjev i kamen spoticanja u evropskim integracijama. Uopredni podaci o zakonodavnoj aktivnosti dati su u donjoj tabeli:

| | Parlamentarna skupština BiH | Hrvatski sabor | Narodna skupština Republike Srbije |
|-----------------|-----------------------------|----------------|------------------------------------|
| Mandat | 2006 - 2010 | 2008 - | 2008 - |
| Usvojeni zakoni | 335 | 582 | 572 |
| Odbačeni zakoni | 123 | 38 | nema podataka |

Primjedba: Mandat postojećeg (šestog) saziva Hrvatskog sabora traje do 2012. Isto se odnosi na Narodnu skupštinu Republike Srbije.

U slučaju Parlamentarne skupštine BiH, najkrupniji problemi u svjetlu ove studije mogu biti ilustrirani kroz sljedeće slučajeve:

- **Implementacija odluke Evropskog suda za ljudska prava u slučaju «Sejdić-Finčić».** Ovaj sud je 22.12.2009. odlučio¹⁶ da se odredbe Ustava Bosne i Hercegovine o izboru Predsjedništva BiH kose s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, jer onemogućavaju osobe koje nisu bošnjačke, srpske ili hrvatske narodnosti da se kandidiraju za najviše dužnosti. Iako sama odluka nije propisala rok implementacije, njena pravovremenost se vidi kao preduslov za puno članstvo BiH u Vijeću Evrope, kao i za predstojeći proces pridruživanja EU. Usklađivanje Ustava s presudom zadatak je Parlamenta BiH, no i nakon više od godinu dana, ništa nije po tom pitanju urađeno, osim što je zadatak delegiran Vijeću ministara.
- **Manjak saradnje s Vijećem ministara i entitetskim parlamentima.** Izvještaj evropske komisije o progresu BiH za 2010. navodi da iako je bilo nekog progressa u smislu administrativnog kapaciteta Parlamenta, on još uvijek ima slabu saradnju s Vijećem ministara i entitetskim parlamentima.¹⁷
- **Nedonošenje podzakonskih akata i nevršenje imenovanja.** Izvještaj EK o napretku za 2010. takođe više puta navodi slučajeve gdje nisu izvršena imenovanja od strane Vijeća ministara, kao u slučaju rukovodioca Agencije za indirektno oporezivanje, Regulatorne agencije za komunikacije, te Agencije za prenos električne energije. Osim toga, mnogi zakoni, kao što je Zakon o elektronskom potpisu, usvojen novembra 2006., koji je trebao omogućiti elektronsko pružanje administrativnih usluga građanima, praktično je stavljen na čekanje skoro tri godine prije nego što je nadležno državno ministarstvo donijelo potrebne podzakonske akte.

Prvi od navedenih primjera je neuspjeh Parlamenta da ispuni svoje obaveze koje proizilaze iz međunarodnih ugovora – kroz amandmane na ustav. To nije ustavna odgovornost Vijeća ministara, iako je razumno očekivati njihovu pomoć i saradnju. Drugi primjer je tipičan slučaj nedostatka saradnje i sinhronizacije između državnog i nižih nivoa (u ovom slučaju entiteta), a rezultat je djelimičan ili potpun zastoj u implementaciji ključnih reformskih zakona. Treći primjer pokazuje da Parlament ne može pozvati državnu izvršnu vlast na odgovornost (Vijeće ministara i, u ovom slučaju, Ministarstvo komunikacija i saobraćaja) kada ovi ne realiziraju zakonske obaveze.

¹⁶ Ruling 27996/06 by the European Court of Human Rights. <http://www.echr.coe.int/>

¹⁷ European Commission. (2010) Bosnia and Herzegovina Progress Report 2010. Retrieved on 15 January 2010 from www.delbih.ec.europa.eu/files/docs/2010progresst2.pdf



Narodna skupština Republike Srpske

Narodna skupština Republike Srpske je najviše zakonodavno tijelo RS, i sastoji se od 83 direktno izabrana člana.

| | Zakoni | | | Podzakonski akti | | |
|------|----------|-------------|-----------------------|------------------|-------------|-----------------------|
| | Usvojeno | U proceduri | Povučeno iz procedure | Usvojeno | U proceduri | Povučeno iz procedure |
| 2008 | 89 | 12 | no data | 5 | - | no data |
| 2009 | 106 | 45 | no data | 5 | - | no data |
| 2010 | 63 | 24 | no data | 1 | - | no data |

Pošto su Parlament FBiH i Narodna skupština RS entitetska zakonodavna tijela, moglo bi biti interesantno uporediti broj donesenih zakona, kao i onih u postupku u periodu 2008. - 2010.

| | Parlament FBiH | NS RS |
|-------------------|----------------|-------|
| Usvojeni zakoni | 93 | 258 |
| Zakoni u postupku | 52 | - |

Iako je efikasniji od federalnog parlamenta, sljedeći primjeri ilustriraju probleme rada Narodne skupštine u svjetlu ove studije:

- **Nedonošenje novih entitetskih obilježja.** NS RS još nije provela odluku Ustavnog suda BiH koji je kao neustavne poništio ranija obilježja RS kao etnički pristrana, te naložio donošenje novih. Ovo je primjer nepoštivanja odluka ustavnog suda.
- **Postupanje suprotno entitetskom ustavu.** Preko osam godina, Ustavni sud RS postupao je suprotno odredbama Ustava RS kod odlučivanja o vitalnom nacionalnom interesu koji pokreće posebno vijeće NS RS, te je tako taj mehanizam sprječavanja etničke diskriminacije kroz zakonodavstvo bio praktično neupotrebljiv. Pri tome, NS RS nije ništa poduzela da se provedu ustavne odredbe, koje se općenito smatraju «nametnutim od stranaca» i suprotne su ideji srpske dominacije u entitetu. Tek je nedavno dovoljan broj manjinskih zastupnika uspio pokrenuti ovo pitanje pred Ustavnim sudom BiH.
- **Prejudiciranje državnog zakonodavstva o državnom vlasništvu.** Usred zastoja u političkim pregovorima o reguliranju statusa (predratne) državne imovine, NS RS je donijela svoj zakon kojim je faktički prejudicirala rješenja na državnom nivou i čime su praktično obustavljeni pregovori o tom pitanju (vođeni pod međunarodnim sponzorstvom).

Valja primijetiti da je RS uživala viši nivo političke kohezije, pošto je od 2006. imala praktično jednu stranku na vlasti, umjesto široke koalicije što je tipičnije za BiH. Osim toga, mehanizmi odlučivanja na državnom nivou garantiraju da državni zakoni moraju imati podršku svake politički koherentne vlasti u RS. Stoga vlasti RS mogu djelovati relativno nesputano i uobičajeni znaci zakonodavne neefikasnosti nisu se pokazivali u RS u ovom periodu. Međutim i *tu su latentno prisutne* iste šeme manjaka parlamentarnog kapaciteta i odgovornosti, te pretjerane zavisnosti od izvršne vlasti, pošto su pravila i institucionalno ustrojstvo jednaki, što mogu potvrditi parlamentarne manjine čija su usta bila faktički zatvorena i čija su ustavna prava, u slučaju etničkih manjina, bila sistematski kršena.

Kanton Sarajevo

Kanton Sarajevo je jedan od deset kantona u Federaciji. Ima Skupštinu kao zakonodavno tijelo koje čini 35 direktno izabраних predstavnika. Odgovornosti Skupštine Kantona Sarajevo uključuju donošenje kantonalnog ustava, zakona i propisa u provođenju kantonalnih nadležnosti, utvrđivanje politika i provođenje programa razvoja Kantona, donošenje budžeta i propisa o porezima i drugim izvorima prihoda kantona, izbor predstavnika u Dom naroda BiH i imenovanje kantonalnog premijera i vlade.¹⁸

¹⁸ Ustav Kantona Sarajevo

| Godina | Aktivnost | | | |
|--------|----------------|----------------------|---------------------------|-------------------------------|
| | Usvojeni zakon | Zakoni u razmatranju | Usvojena podzakonska akta | Broj dana zasjedanja godišnje |
| 2008 | 23 | 15 | 65 | 12 |
| 2009 | 21 | 12 | 85 | 9 |
| 2010 | 13 | 6 | 86 | 6 |

Budžet Kantona Sarajevo je istog reda veličine kao i onaj Federacije. Kao sjedište vlasti, Kanton također uživa posebnu važnost, a kao najbogatiji dio zemlje često je mjesto gdje se isprobavaju različite reformske mjere.

Sa stanovišta naše studije, pažnju posvećujemo sljedećim problemima u kontekstu Kantonalne Skupštine:

- **Zakon o visokom obrazovanju.** Okvirni zakon o visokom obrazovanju BiH donesen je 30.7.2007., sa rokom od godinu dana za usklađivanje kantonalnog zakonodavstva u ovoj oblasti. Kanton Sarajevo je taj zadatak realizirao 22.12.2008., dakle s nekih šest mjeseci kašnjenja, ali dodatna komplikacija bilo je nedonošenje državnih podzakonskih akata kojim se reguliraju akademske titule, a što je predviđeno okvirnim zakonom. Zbog toga je Kanton Sarajevo donio svoje, lokalne podzakonske akte, što u budućnosti može dovesti do nekompatibilnosti sa drugim kantonima i entitetima.
- **Zakon o lokalnoj samoupravi.** Federalni Zakon o osnovama lokalne samouprave donesen je 12.9.2006. i sadrži odredbu po kojoj je Kanton Sarajevo bio obavezan donijeti svoj Zakon o lokalnoj samoupravi u roku od 12 mjeseci. U trenutku pisanja ove studije (maj 2011.) kantonalni zakon još uvijek nije donesen. Neke verzije prednacrtu puštene su u opticaj krajem 2009. i početkom 2010. godine, a u programu rada obećan je nacrt do juna 2011.
- **Nepravovremeno donošenje budžeta.** Od 2006. Kantonalne vlasti nisu postupale u skladu s propisima koji se odnose na donošenje budžeta. Oni traže od izvršne vlasti da se prijedlog budžeta podnese Skupštini do 1.11. prethodne godine, a u vanrednom slučaju, ako iz nekog razloga Skupština ne usvoji budžet do 31.12., privremeno finansiranje može biti odobreno do 31.3. Međutim, Vlada Kantona nikad nije dostavljala prijedlog budžeta prije kraja novembra, a u tri od četiri slučaja prijedlog je stizao nakon 31.12., pa čak (u dva slučaja) i u martu mjesecu.

Prva dva primjera su tipični slučajevi loše harmonizacije kantonalnih zakona s višim (državnim i federalnim) zakonom, i to uz značajno kašnjenje u odnosu na zakonom propisani rok. Treći slučaj pokazuje nemogućnost ili nehtijenje kantonalne Skupštine da izvršnu vlast pozove na odgovornost zbog planiranja i podnošenja budžeta izvan zakonski utvrđenih rokova.



Uzroci problema

Kao prvi korak ka mogućim parcijalnim ili potpunim rješenjima problema manjka zakonodavne odgovornosti u BiH, počinjemo s identifikacijom glavnih faktora problema i uzročno-posljedičnih veza koji su održavali problem tokom zadnjih petnaest godina¹⁹.

U prethodnom odjeljcima dali smo sedam indikativnih primjera našeg problema. Međutim, valja primjetiti da odsustvo napretka u tim slučajevima nije prosto posljedica indiferentnosti. Naprotiv, uvidom u zapisnike sa zakonodavnih sjednica lako se je uvjeriti da su ta pitanja bila čest predmet rasprava, prigovora, pitanja izvršnoj vlasti, inicijativa i zaključaka. Iako manjak političke volje unutar lokalnih vladajućih koalicija sigurno može objasniti jedan dio neaktivnosti, može se primjetiti da te primjedbe, zaključci i inicijative ne dolaze samo iz reda opozicije, već često dobijaju podršku iz cijelog političkog spektra. Stoga možemo zaključiti da neefektivnost proizilazi iz drugih izvora, kao što su:

- **Nemogućnost efektivnog nadzora, analize i formulacije politika.** Zakonodavna tijela nemaju ni kadrovske ni budžetske potencijale za ove zadatke. Čak i veće političke partije rijetko kada lansiraju zakonodavne inicijative, a većina debate je reaktivna i skoncentrirana na fragmentarne i pojedinačne promjene u postojećem zakonodavstvu inkrementalnog tipa - više od 50% zakonodavnog plana rada u sva tri slučaja bile su izmjene i dopune postojećih zakona – nekada i po više puta unutar godinu ili dvije od njihovog donošenja, a često i po «hitnom postupku». Izvori za formulaciju politika su izrazito oskudni i često dolaze od međunarodnih nadzornih tijela i NVO. Međutim, ti izvori su ograničeni u tom smislu što se međunarodni nadzor koncentrira na ispunjavanje međunarodnih obaveza BiH (a ne na unutrašnje potrebe), dok su studijama NVO uglavnom nedostaje ili dubinska analiza ili (još češće) regionalna pokrivenost.
- Iako i izvršna vlast trpi od istih hendikepa u vezi s politikama rada, ona ipak ima značajnu prednost nad zakonodavcima **u smislu tehničkih kapaciteta i administrativnih resursa.** Ustvari, čest razlog slabog uspjeha zakonodavnih inicijativa je što se zakonodavne komisije ne mogu uhvatiti u koštac sa zadatkom izrade zakona, da ne govorimo o pojedinačnim poslanicima ili klubovima političkih partija. Njihove «inicijative» su najčešće peticije upućene izvršnoj vlasti da bi ove prihvatile date sugestije, pa ako znamo da je raširen stav među izvršnim vlastima da ih skupštinski zaključci ne obavezuju (već samo zakoni), manjak akcije i ne iznenađuje.
- Povezan s rečenim je i fenomen institucionalizirane **kontrole izvršne vlasti nad zakonodavnim djelovanjem** (s jedinom izuzetkom državnog parlamenta čija su pravila ispočetka napisali pravni eksperti EU 2000.), što je nasljeđeno iz socijalističkih vremena i u praksi znači da skoro svaki korak u zakonodavnoj proceduri zavisi od pozitivnog stava izvršne vlasti (koja se ne bira direktno, već se imenuje).

Kombinacija tih faktora znači da, uprkos pritisku na zakonodavna tijela, mali kapaciteti i nivo kontrole od strane izvršne vlasti umanjuju mogućnost uspješnog autonomnog djelovanja, pa stoga većina izabire da pitanja iz skupštinskog djelokruga delegira ili ustupa izvršnoj vlasti, iako često s nekim vidom verbalne demonstracije prvenstva zakonodavne vlasti. Pošto je članstvo u parlamentarnim tijelima relativno lukrativna djelatnost, imajući u vidu opći životni standard u BiH, te da nagrađivanje u principu ne zavisi od rezultata, jedini pravi poticaj poslanicima da djeluju aktivnije i odgovornije bila bi realističnija šansa za *postizanje uspjeha* i izgradnje reputacije na toj osnovi, a za to je potrebno značajno preokrenuti tri navedena faktora.

¹⁹ Za više detalja pogledati uzročni model dat u Dodatku A.

Nije nam namjera da u ovoj studiji prikazujemo izvršnu vlast na različitim nivoima u BiH u nerazumno lošem svjetlu. Iako je neizabrana i u praksi ne podliježe parlamentarnom nadzoru, izvršna vlast zaista dnevno rukovodi državnim poslovima, i u tome se suočava s uobičajenom šumom problema, kriza i gašenja požara, često s nedostatnim organizacionim i finansijskim resursima.²⁰ U odnosu na puno bezbrižniju poziciju poslanika, ministri se često smatraju onima koji zaista nose teret. Međutim, ovdje je riječ o tome da izvršna vlast *neizostavno* predstavlja usko grlo u zakonodavnom procesu, jer mora ekonomizirati sa raspoloživim resursima i dodijeljivati ih u skladu sa *svojim najvišim prioritetima*. Zato bi bilo nerealno, u uslovima gdje izvršna vlast može kontrolirati zakonodavnu aktivnost i ne može efektivno biti pozvana na odgovornost, od nje očekivati više od minimuma. Prema tome, preokretanje tri navedena faktora je jedini način da se izvršna vlast motivira na drugačije ponašanje.

²⁰ Interesantno je pitanje zašto je to baš tako. Na početku su američki pravници napisali državni i federalni ustav, polazeći od uobičajene predsjedničke šeme razdvajanja zakonodavne i izvršne vlasti. Npr., u kantonima su uvedene skupštine kao zakonodavna tijela i guverneri (predsjednici kantona) u izvršnom dijelu. Umjesto da biraju guvernera direktno (što ustavom nije bilo određeno), parlamenti su počeli da ih imenuju. U sljedećoj fazi, umjesto da vode izvršnu vlast, guverneri su postali zasebni funkcioneri, a uvedeni su premijeri na čelima vlada. Konačno, 2002. međunarodna zajednica je dekretom ukinula guvernera, pa smo došli u situaciju da imamo demokratski izabrana a slaba zakonodavna tijela, uz neizabranu ali nezavisnu izvršnu vlast. To je neka vrsta polupredsjedničkog sistema, samo bez predsjednika.

Osim povećavanja kapaciteta zakonodavnih tijela za razrazdu politika i administrativna pitanja, i sljedeća dva faktora trebaju biti uzeta u obzir:

- Često je u opticaju puno više podzakonskih akata i akata izvršne vlasti nego zakona, tako da zakonodavna tijela moraju voditi redovnu evidenciju šta se i kada mora uraditi, a to mora biti praćeno redovnim izvještajima izvršne vlasti.
- Informacije o mogućnostima uspješne implementacije zakona moraju cirkulirati između izvršne i zakonodavne vlasti, kako bi se mogle poduzimati odgovarajuće korektivne akcije.

Policy opcije

Okvir za analizu

Naša analiza policy opcija uzeće u obzir sljedeće komponente:

- **Institucionalne postavke, kapacitete i autonomiju zakonodavnih tijela.** Ova komponenta se bavi sposobnošću zakonodavnih tijela na nižim nivoima vlasti da vrše poslove za koje su odgovorna pred ustavom, a u kontekstu harmonizacije sa zakonima donesenim na višim nivoima. Konkretno, ovdje uključujemo:
 - *Kapacitete za razvoj politika:* resursi i faktori koji poslanicima, klubovima političkih partija i skupštinskim komisijama omogućavaju razvoj i ocjenu politika prije njihovog pretačanja u zakonske odredbe.
 - *Tehnički kapaciteti i pravna podrška:* resursi i faktori koji poslanicima, komisijama i klubovima političkih partija omogućuju izradu nacrtu i dalje oblikovanje tehnički i pravo dobro urađenih zakonskih projekata i amandmana koji se daju u skupštinsko razmatranje.
 - *Informacije i izvještavanje:* vrsta, dubina i redovnost izvještavanja o statusu implementacije raznih donesenih zakona, kao i službene procjene cijene, obima i efekata implementacije.
 - *Izvršna kontrola nad zakonodavnom aktivnosti:* mehanizmi (propisani u skupštinskim poslovnicima) kojima se izvršnoj vlasti omogućuje da propise pred skupštinom zamrzne, skine s dnevnog reda ili povuče.



- **Sistem zakonskih premoštenja i podrazumijevanih odredbi.** Ova komponenta se bavi mehanizmima, bilo da su ugrađeni u pravne osnove ili predstavljaju dio zakonodavne prakse, koji omogućuju:
 - *Uvođenje podrazumijevanih rješenja* koja stupaju na snagu i primjenjuju se u slučaju da niži nivo vlasti ne izvrši harmonizaciju u zakonom predviđenom roku (npr. ne uskladi propise ili ne provede odluke ustavnih sudova).
 - *Premoštenja s višeg nivoa:* davanje ovlaštenja vlastima višeg nivoa da donesu odgovarajuće propise u slučaju da niži nivo ne izvrši usklađivanje u zakonski utvrđenom roku.
 - *Zakonodavno premoštenje:* ovlaštavanje skupštine da umjesto izvršne vlasti donese potrebne podzakonske akte ako izvršna vlast to ne uradi u zakonom utvrđenom roku.

Policy opcija JZV: Jačanje zakonodavne vlasti

Osnova ove policy opcije je znatno povećanje policy i tehničkih kapaciteta zakonodavnih tijela, u kombinaciji s ograničavanjem kontrole izvršne vlasti nad zakonodavnim procesom i redovnim i transparentnim izvještavanjem.

Skupštinske sekretarijate treba proširiti tako da mogu pružiti razuman nivo profesionalne pravne i tehničke usluge parlamentarnim komisijama, klubovima i pojedinačnim poslanicima u svim aspektima parlamentarne procedure, u dobijanju relevantnih propisa i informacija od ministarstava, te u izradi zakonskih prijedloga i amandmana koji se šalju u parlamentarnu proceduru. Prioritet su tematske skupštinske komisije koje se trebaju redovno sastajati i raditi. Političke partije obično imaju određene resurse na raspolaganju, ali bi trebalo napraviti neku šemu dijeljenja resursa među pojedinačnim poslanicima. Usluge trebaju uključiti tehničku obradu i pregled teksta pod striktnim kodeksom povjerljivosti. Ukoliko organizacioni kapaciteti ne mogu pokriti ove bazične potrebe, potrebno je u budžetu odvojiti dodatna sredstva (pored honorara poslanicima i političkim partijama) kako bi se potrebne usluge mogle unajmiti ili kupiti.

Nadalje, treba unaprijediti proces izvještavanja. Ministarstva trebaju imati obavezu da mjesečno ažuriraju izvještaje, ako je to moguće, a u najmanju ruku da izvještavaju tromjesečno o statusu implementacije zakona iz svog djelokruga, te o tome kada slijedi donošenje podzakonskih akata. Također, izvršna vlast treba za svaku redovnu skupštinsku sjednicu (tj. mjesečno) izvještavati zakonodavnu vlast o svim pitanjima koja su joj povjerena. Predsjedavajući uvijek trebaju redovno izvještavati skupštinu o rokovima preostalih zadataka vezanih za harmonizaciju sa propisima viših nivoa vlasti i provođenje odluka ustavnih sudova.

Takođe, potrebno je revidirati skupštinske poslovnike da bi se dala veća mogućnost predlaganja. Naročito pri tome treba eliminirati mogućnost da izvršna vlast blokira zakonske prijedloge nedavanjem mišljenja (što je uobičajena praksa) ili da preuzima vlasništvo nad zakonskim prijedlozima ili ih unedogled oteže. Gdje god poslovnik traži mišljenje izvršne vlasti, mora se navesti jasan rok da bi se eliminiralo neograničeno odgađanje. Osim toga, izvršna vlast mora izgubiti pravo na povlačenje svojih prijedloga iz procedure nakon što se na njih usvoje amandmani.

Policy opcija PR: Premoštenja

Ova policy opcija je komplementarna sa JZV. Njime se uvodi sigurnosni mehanizam uz pomoć kojeg nepoduzimanje potrebne aktivnosti u zakonom utvrđenom roku ovlašćuje drugu instancu da donese potrebne odluke i tako spriječi blokadu.

Ako zakonodavno tijelo na nižem nivou ne uskladi svoje zakonodavstvo s višim propisima (donošenjem novog zakona, stavljanjem ili izmjenom postojećeg) u propisanom roku, izvršna vlast na višem nivou treba biti ovlaštena da se obrati nadležnom ustavnom sudu radi hitnog pretresa na kome bi iznijela uredbu kojom se daje minimalni skup privremenih odredbi neophodnih za provođenje zakona s višeg nivoa u odgovarajućoj nižoj teritorijalnoj jedinici, bez prejudiciranja konačne odluke njenog zakonodavnog tijela. Kad ustavni sud odluči da navedena uredba zadovoljava te zahtjeve, ona bi stupala na snagu i vrijedila najmanje šest mjeseci (ako u njoj nije utvrđen kraći rok) radi mogućnosti provedbe. Nakon tog perioda, uredba može biti zamijenjena propisom koji donese zakonodavno tijelo nižeg nivoa.

Slična bi trebala biti i politika provođenja odluka ustavnih sudova. Zakonske odredbe koje je nadležni ustavni sud ocijenio neustavnim automatski prestaju s primjenom. Ako pri tome zakonodavno tijelo ne postupi u skladu s odlukom ustavnog suda u okviru propisanog vremenskog perioda, ustavni sud treba biti ovlašten za utvrđivanje minimalnog skupa obavezujućih mjera kojima se osigurava pravična i efektivna kompenzacija onima koji su pogođeni neprimjenom njegove odluke.

Na istom nivou vlasti, zakonodavno tijelo koje je ovlastilo izvršnu vlast za donošenje podzakonskih akata ili vršenje imenovanja treba imati pravo da zaobiđe izvršnu vlast ako ova ne djeluje u zakonski propisanom roku. U tim slučajevima prijedlozi tematskih skupštinskih komisija trebaju imati prvenstvo pred onim političkih partija ili pojedinačnih poslanika. Ovako donesene odluke trebaju se smatrati jednako važećim kao i odluke izvršnih vlasti, i izvršna vlast ih ne bi smjela mijenjati bez pristanka zakonodavnog tijela. Ova vrsta premoštenja ima samo preventivni karakter i ne isključuje mogućnost djelovanja izvršne vlasti, pa tako ne unosi element moralnog hazarda u pogledu legalnosti djelovanja.

Policy opcija PZ: Podrazumijevana rješenja

Ova policy opcija je također komplementarna sa JZV, ali se dijelom kosi sa PR, pa je zato ovdje prikazana kao alternativno rješenje. U suštini, ona zahtijeva pojačavanje standarda izrade propisa i stoga ne zahtijeva promjene ustavnih odredbi o distribuciji nadležnosti između različitih nivoa vlasti. To je čini lakšom za implementaciju, ali joj smanjuje doseg.

U ovom slučaju, od svih zakona koji predviđaju harmonizaciju na nižim nivoima vlast, treba tražiti da se uključe «podrazumijevana rješenja ili odredbe» kojima se propisuje šta će se desiti ukoliko neka niža teritorijalna jedinica ne izvrši harmonizaciju u zakonom predviđenom roku. Po mogućnosti, te podrazumijevane odredbe trebaju specificirati kako provesti zakon s višeg nivoa uz minimum dopunske regulative. U tu svrhu može se razviti standardni uzorak i primjenjivati u smislu dobre prakse.



Procjena Policy alternativa

U tabeli koja slijedi dajemo poređenje i procjenu sljedećih policy opcija: *statusa quo*, kombinacije JZV/PR i kombinacije JZV/PZ. Te tri policy opcije poredane su po zajedničkim kriterijima, kao i po očekivanim efektima na odgovornije ponašanje zakonodavnih tijela u smislu poticaja koje pružaju.

| Kriterij | Policy opcija | | |
|--|--|--|--|
| | Status quo | JZV/PR | JZV/PZ |
| Institucionalne postavke, kapacitet i autonomija zakonodavnih tijela | | | |
| <i>Kapaciteti za razvoj politika</i> | Vrlo niski. Izvršna vlast i OHR su glavni izvori politika. | Osnovni nivo u početku, plus izgledi daljeg rasta kroz mogućnost premoštenja na istom nivou vlasti. | Osnovni nivo u početku. Dalji razvoj zavisi od prihvatanja dobrih praksi. |
| <i>Tehnički kapaciteti i pravne usluge</i> | Elementarne usluge su dostupne komisijama. Klubovi političkih partija i pojedinačni poslanici nisu podržani. | Unaprijeđeni, plus izgledi daljeg rasta kroz mogućnost premoštenja na istom nivou vlasti. | Unaprijeđeni u odnosu na postojeći nivo, uz šansu postepenog rasta u perspektivi. |
| <i>Informacije i izvještavanje</i> | Polugodišnje i po zahtjevu (uz odziv reda mjeseci). | Ažurno, jer izvršna vlast treba reklamirati uspjehe i spriječiti premoštenja. | Unaprijeđeno, mada vjerovatno ne previše detaljno. |
| <i>Kontrola izvršne vlasti nad zakonodavnim procesom</i> | Značajna. Prijedlog se može blokirati upućenjem vladi na davanje mišljenja. | Mala. Dovoljna za hitne potrebe i tehnički osjetljiva pitanja. | Indirektna. Pomicanjem težišta na podzakonske akte, izvršna vlast može izolirati osjetljiva pitanja od javne rasprave. |
| Sistem zakonskih premoštenja i podrazumijevnih rješenja | | | |
| <i>Podrazumijevana rješenja/odredbe</i> | Rijetko prisutna, naročito u okvirnom državnom zakonodavstvu.. | Rijetko prisutna, ali poželjna kao «mekše rješenje». | Ugrađena u okvirno zakonodavstvo u smislu dobre zakonodavne prakse. |
| <i>Premoštenja s višeg nivoa vlasti</i> | Ne postoje. Ako niži nivo ne poštuje obaveze, viši nivo obično nema načina da to ispravi. | Ugrađena u sistem. Viši nivoi mogu djelovati putem uredbi, a ustavni sudovi mogu regulirati obeštećenja. | Ne postoje (kao i u statusu quo). |
| <i>Zakonodavna premoštenja</i> | Nisu priznata. | Zakonodavno tijelo može zaobići izvršnu vlast u donošenju podzakonskih akata i imenovanjima poslije isteka zakonskog roka. | Nisu priznata. |
| Očekivani rezultati | | | |
| <i>Poticaj zakonodavcima da preuzmu više odgovornosti za harmonizaciju zakona.</i> | Nizak. Manjak inicijative se pravda manjkom kapaciteta i uposlenoću izvršne vlasti. | Srednji. Mogućnost premoštenja može potaći zakonodavce da delegiraju pitanja izvršnoj vlasti. | Srednji, zavisno o kvalitetu podrazumijevanih rješenja. |
| <i>Poticaj zakonodavcima da preuzmu odgovornost za podzakonske akte i imenovanja kojima se provode njihovi zakoni.</i> | Nizak. Manjak inicijative pravda se nedostatkom pravne osnove i informacija od izvršne vlasti. | Visok, jer se odgovornost ne može neograničeno prebacivati na izvršnu vlast pred očima javnosti. | Srednji. Manjak inicijative može se pravdati nedostatkom pravne osnove. Međutim, očita alternativa je promjena loših zakonskih rješenja. |

Zaključci i preporuke

Sinteza glavnih nalaza

Mnogi ključni reformski procesi u Bosni i Hercegovini uključuju komplicirane procese harmonizacije zakonodavstva na nižim nivoima vlasti (entiteta ili kantona) sa pravnim okvirima višeg nivoa (države ili entiteta). Često se ne poštuju rokovi i reformski procesi kasne, što u konačnici daje nižu efektivnost implementacije reformi. Trenutno ne postoje mehanizmi koji se mogu iskoristiti za ispravljanje takvih devijacija ili pozivanje na odgovornost odgovornih. Slično tome, odluke državnog i entitetskih ustavnih sudova kojima se pojedine odredbe zakona proglašavaju neustavnim i traži njihova promjena, rijetko bivaju provedene u zadatim rokovima. Ni tu nema formalnog mehanizma za sankcioniranje onih koji su odgovorni za kašnjenja.

Drugi bitan problem za reformske procese u Bosni i Hercegovini je što se mnogi zakoni ne provode ni na istom nivou, jer zavise od podzakonskih akata i imenovanja u ingerenciji izvršne vlasti, no do kojih ne dolazi u zadatim vremenskim okvirima. Posljedica je da se institucije ne formiraju pravovremeno, da se aktivnosti zaustavljaju zbog pravnih praznina, a to često usporava proces približavanja EU.

Srž problema je manjak odgovornosti parlamenata za zakonodavni proces. Zakonodavna tijela su na svim nivoima sistematski lišena kapaciteta potrebnih za analize politika, kao i za izradu i tehničku pripremu zakonskih prijedloga. To se odnosi na komisije kao i na klubove političkih partija i pojedinačne poslanike. Osim toga, izvještaji izvršne vlasti su rijetki i ne sadrže sistematski pregled preostalih zadataka vezanih za harmonizaciju i implementaciju propisa. Zakonodavna tijela skoro u potpunosti zavise od izvršne vlasti kada je riječ o izradi propisa, do tačke na kojoj izvršna vlast može unedogled odlagati razmatranje zakonskih prijedloga s kojima se ne slaže. Međutim, izvršna vlast ipak ne nosi odgovornost za zakonodavnu djelatnost koju tako efektivno kontrolira, pa se rukovodi drugim obzirima koji maksimiziraju koristi i političku kontrolu u odnosu na vlastite skućene resurse. U postojećoj situaciji, ni zakonodavna ni izvršna vlast ne žele primiti teret odgovornosti za rezultate zakonodavnog procesa.

Da bi BiH mogla postati funkcionalna parlamentarna demokratija, odgovornost parlamenata za harmonizaciju i implementaciju zakona mora biti (re)afirmirana. To se može postići samo promjenom sistema kojom bi se zakonodavci potakli (što danas nije slučaj) na:

- aktivniju ulogu u harmonizaciji zakona, te
- aktivan nadzor, te kad je to potrebno i premoštenje izvršne vlasti s ciljem pravovremene implementacije zakona kroz podzakonske akte i imenovanja.

Predložimo promjenu postojećih neefektivnih sistema i rješenja koja se odnose na:

- institucionalne postavke, kapacitet za razvoj javnih politika, te autonomiju zakonodavnih tijela, te
- zakonska premoštenja i podrazumijevana rješenja među različitim nivoima vlasti.



Skup policy preporuka

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 evolucioni 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 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:

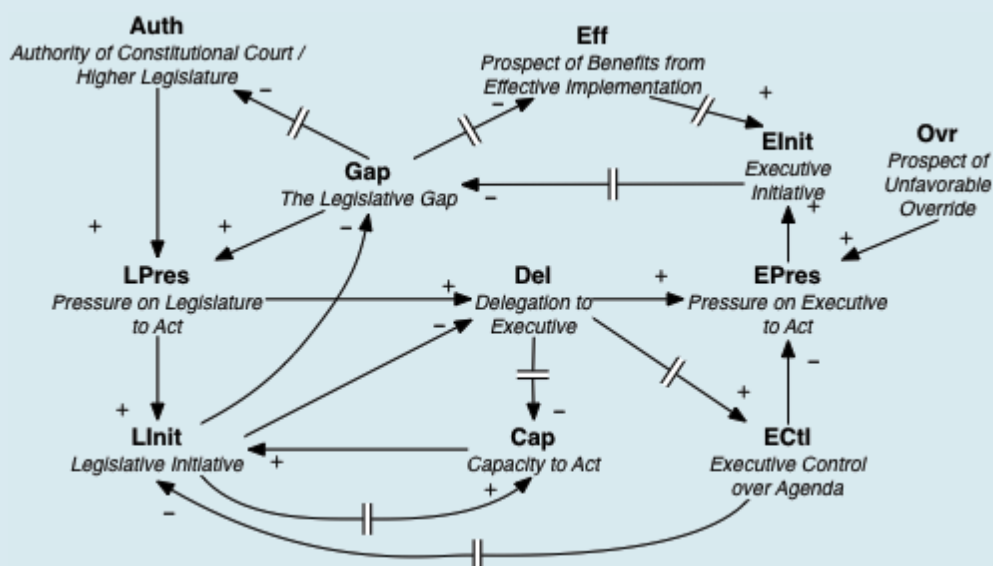
- Davanje implicitnog ovlaštenja višem nivou vlasti za donošenje uredbi koje se odnose na niže jedinice vlasti koje ne provedu harmonizaciju svog zakonodavstva, ne donesu podzakonske akte ili ne izvrše imenovanja u okviru zakonskog roka.
- Implicitno ovlaštavanje zakonodavnih tijela da premoste ili zaobiđu 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 podrazumijevanih 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.

Dodatak A: Kauzalni model

Da bismo razvili kauzalni model dinamike zakonodavne odgovornosti, koristićemo tehnike conceptualnog modeliranja iz područja analize kompleksnih dinamičkih sistema.

Sljedeća slika sumira kauzalne veze koje opisuju dinamiku problema provođenja odluka ustavnih sudova i harmonizacije sa zakonima na višim nivoima vlasti, u kontekstu entitetskih/kantonalnih zakonodavnih tijela. Čvorovi u grafu odgovaraju relevantnim karakteristikama (sa skraćenim imenima datim masnim slovima). Strelice prikazuju kauzalne veze. Pozitivan polaritet strelice (označen sa «+») koja vodi od čvora X do čvora Y znači da povećanje [smanjenje] X dovodi do toga da se Y poveća [smanji] više nego što bi to inače bio slučaj, ako su svi ostali faktori jednaki. Negativan polaritet (označen sa «-») znači da povećanje [smanjenje] X dovodi do toga da se Y smanji [poveća] više nego što bi to bio slučaj, ako su svi ostali faktori jednaki. Dupla crtica na strelici (npr. na onoj koja vodi od Gap do Eff) označava postojanja vremenskog kašnjenja između uzroka i posljedice.





i vođenje javnih rasprave, te kada mogu računati da te pokušaje izvršna vlast neće blokirati korištenjem svojih mehanizama kontrole (ECtl). Drugi pravac djelovanja je delegiranje posla izrade prijedloga harmonizacije izvršnoj vlasti, što je vjerovatnije kada su kapaciteti nerazvijeni (Cap) i kada izvršna vlast jako kontrolira zakonodavni proces (ECtl). Često delegiranje izvršnoj vlasti ima tendenciju da poveća nivo njene kontrole nad zakonodavnim procesom, jer time zakonodavno tijelo gubi jedan dio uticaja na sadržaj i tajming harmonizacijskih prijedloga. Pritisak na izvršnu vlast da djeluje (EPres) raste s nivoom delegiranja (Del), ali se smanjuje ako izvršna vlast kontrolom zakonodavnog procesa (ECtl) može diktirati vremensku dinamiku. Također, pošto zadatak harmonizacije i u slučaju delegiranja nominalno i dalje leži na zakonodavnom tijelu, izvršna vlast nije «ugrožena» od strane viših nivoa vlasti ili mogućnosti sankcija/premoštenja. Kada bira svoje prioritete, izvršna vlast zato najčešće bira ono što ima najveću šansu za efektivnu implementaciju (Eff). Međutim, izvršna vlast može biti potaknuta na brže djelovanje ako u slučaju kašnjenja postoji realna mogućnost premoštenja (Ovr) od strane drugih instanci (zakonodavnog tijela ili višeg nivoa vlasti). Konačno, harmonizacijske inicijative koje razvije izvršna vlast obično traže dodatno vrijeme za usvajanje od strane zakonodavnog tijela. Ovdje pretpostavljamo da zakonodavna i izvršna vlast imaju isto viđenje političkih prioriteta i ograničenja, što je obično slučaj u BiH pošto izvršnu vlast imenuje skupštinska većina.

Neke varijable na dijagramu mogu biti direktno opservirane iz raspoloživih podataka: broj zakona koje treba harmonizirati (Gap), broj zakonodavnih inicijativa (Llnit), kapacitet zakonodavnog tijela (Cap), mehanizmi izvršne vlasti za kontrolu nad zakonodavnim procesom (ECtl), mogućnost nepovoljnog premoštenja (Ovr), te broj inicijativa koje dolaze od izvršne vlasti (Elnit, Auth). Drugi se iz njih mogu zaključiti (Del), a smisao ostalih (LPres, EPres, Eff) može se provjeriti uzimajući u obzir percepcije uključenih strana.

Iz modela i njegovih povratnih sprega može se izvući nekoliko zaključaka. Prvo, nivo zakonodavne inicijative (Llnit) i kapacitet djelovanja (Cap) čine pozitivnu pojačavajuću povratnu spregu koja teži pojačavanju uzlaznih/silaznih trendova s protokom vremena. Povratna sprega između varijable Cap i nivoa delegiranja Del također teži ka pojačavanju trendova kroz vrijeme, bili odlaskom u modus «bez zakonodavne autonomije i pune zavisnosti od izvršne vlasti», bilo u modus «pune zakonodavne autonomije, bez zavisnosti od izvršne vlasti».

Međutim, u petlji Gap→LPres → Del→EPres→Elnit→Gap, svako povećanje/smanjenje jedne varijable vodi ka seriji događaja koji na kraju (nakon određenog vremena) proizvode suprotan (stabilizirajući) efekt. Tako, npr., povećanje nivoa delegiranja vodi do povećanja pritiska na izvršnu vlast, što povećava količinu izvršnih inicijativa, što (nakon nekog vremena) smanjuje zakonodavni zaostatak, što vodi do smanjenja pritiska na zakonodavno tijelo, što konačno smanjuje nivo delegiranja. Druga zdravorazumska stabilizirajuća povratna sprega je Llnit→Gap→LPres→Linit, gdje povećanje zakonodavne inicijative smanjuje zaostatke, koji smanjuju pritisak na zakonodavce, što smanjuje nivo zakonodavne inicijative. Te stabilizirajuće povratne sprege sprječavaju da sistem usljed malih poremećaja ode u jedan ili drugi ekstrem. U prvom slučaju, kontrolna varijabla je mogućnost nepovoljnog premoštenja (Ovr), a u drugom autoritet izvora harmonizacije (Auth) kao i učestalost zahtjeva za harmonizaciju koji se mogu predstaviti kao vanjska veličina.

Ako, kao što je to danas slučaj, postoji mala šansa da viša vlast nametne nepovoljno premoštenje, te ako izvršna vlast uživa visok stepen kontrole nad zakonodavnim procesom, model predviđa da će se, u prisustvu zaostataka, nivo delegiranja zakonodavnih prijedloga izvršnoj

vlasti povećati, kapacitet samostalnog djelovanja zakonodavnog tijela smanjiti, a dinamika vladinih inicijativa vezanih za harmonizaciju biće vođena prvenstveno njenom procenom tajminga i koristi koje niži nivo vlasti može ostvariti iz efektive implementacije zakonskog okvira višeg nivoa. U zavisnosti od snage više vlasti, zakonodavno tijelo može održavati pritisak na izvršnu vlast da izađe sa prijedlozima za harmonizaciju, ali je neće moći natjerati na to. Upravo se to dešava danas. Valja primijetiti da je ponašanje izvršne vlasti obično vođeno dnevnim pritiscima upravljanja državnim aparatom koji se ne odnose samo na politike, već i na imenovanja, alokaciju sredstava, te na ograničene resurse koje izvršna vlast ima na raspolaganju za realizaciju zadataka harmonizacije koji su određeni odozgo.

Uz pretpostavku jakog uticaja viših vlasti (Auth) i istovremenog povećanja kapaciteta (Cap) zakonodavnog tijela potrebnih za razvoj i provođenje njegovih inicijativa (što uključuje i usluge, infrastrukturu i druge resurse) skupa s uklanjanjem mehanizama kontrole izvršne vlasti nad zakonodavnim procesom i blokiranja prijedloga (Ectl), model predviđa skok zakonodavne inicijative i postizanje višeg nivoa zakonodavne harmonizacije i realizacije odluka ustavnih sudova. Međutim, ako je viša vlast manje uticajna (kao u slučaju odnosa između parlamenata RS i BiH, ili između parlamenata Kantona Sarjevo i FBiH po pitanju lokalne samouprave), poboljšanje se ne može očekivati bez uvođenja mogućnosti premoštenja odlukama s višeg nivoa (Ovr).

Isti se model može iskoristiti i u slučaju zakonodavnog nadzora nad izvršnom vlasti radi osiguranja da se potrebni podzakonski akti i imenovanja obave na vrijeme i tako omogući efektivna implementacija zakona. U tom slučaju posmatramo jedan nivo vlasti, pa Auth označava autoritet zakonodavnog tijela na tom nivou umjesto utjecaja više vlasti. Također, Ovr postaje mogućnost da zakonodavno tijelo, a ne viša vlast, zaobiđe izvršnu vlast. Također, veza između Einit i Gap gubi vremenski pomak, jer podzakonski akti koje donese zakonodavno tijelo ne moraju prolaziti kroz dalju proceduru.

I ovdje, u postojećoj situaciji sa malim zakonodavnim kapacitetima (Cap) i visokim stepenom kontrole izvršne vlasti nad zakonodavnim procesom (Ectl), dinamika donošenja potrebnih podzakonskih akata prvenstveno zavisi od procjene izvršne vlasti o tome kakve se koristi mogu izvući iz implementacije nekog zakona, u poređenju s drugim alternativama. Prema tome, izvršna vlast će donijeti te akte kada joj bude odgovoralo, čak i kada (što se često događa) propisani rok istekne. Zastoji u implementaciji će potkopavati autoritet zakonodavnog tijela koje je donijelo napola implementirane zakone i nagnati ga na djelovanje. Međutim, jedino što u praksi zakonodavci mogu uraditi jeste da urgiraju kod izvršne vlasti.

I u ovom slučaju, na bazi modela može se zaključiti da istovremeno jačanje zakonodavnih kapaciteta (Cap) i uklanjanje mehanizama kontrole izvršne vlasti nad zakonodavnim procesom (Ectl), u kombinaciji sa većom mogućnosti premoštenja (Ovr) može deblokirati proces. Ipak, treba primijetiti još dvije stvari. Prva je da obično ima puno više podzakonskih akata nego zakona, tako da zakonodavno tijelo mora biti redovno podsjećano na to koji su podzakonski akti potrebni i koji je status njihove implementacije – drugim riječima, mora biti stalno informirano o zaostacima (Gap). Druga stvar je da informacije s kojima raspolaže izvršna vlast, a koje se odnose na procjenu uspješnosti implementacije zakona, moraju biti redovno dijeljene sa zakonodavnim tijelom radi preduzimanja potrebnih korektivnih akcija.





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 kulinarnost.



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 unaprijedjenje 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.