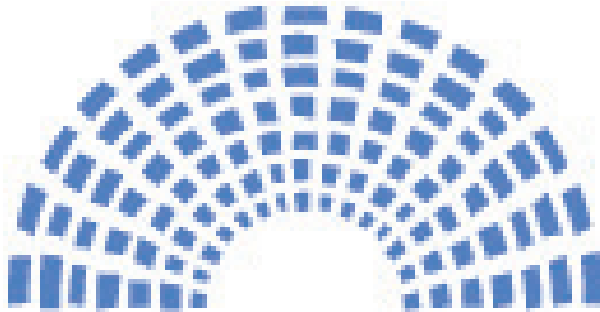


Poboljšanje demokratskih performansi Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

– Preporuke –



dr Goran Marković
mr Maja Sahadžić
mr Damir Banović
Saša Gavrić, MA

Sarajevo, 2012.

Izdavač: Sarajevski otvoreni centar

Za izdavača: Saša Gavrić

Priprema i štampa: Čigoja štampa, Beograd

Tiraž: 500

(Comparative Analyses of Democratic Performances of Serbia, Bosnia and Herzegovina and Montenegro Parliaments)

Projekat je rađen u okviru Regionalnog programa podrške istraživanjima u oblasti društvenih nauka na Zapadnom Balkanu (RRPP), koji vodi Univerzitet u Friburgu, uz finansijsku podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC). Mišljenja iznesena u ovom izvještaju mišljenja su autora i ne predstavljaju nužno mišljenja SDC niti Univerziteta u Friburgu.

Sadržaj

PREDGOVOR	5
UVOD	7
ZAKONODAVNA FUNKCIJA	9
Revizija Ustava	10
Zakonodavna inicijativa	11
Javna rasprava	16
Rasprava i glasanje	17
Odnos domova u zakonodavnom postupku	19
Skraćeni i hitni postupak	20
Budžetska funkcija	21
KONTROLNA FUNKCIJA	23
Izbor i izglasavanje nepovjerenja Savjetu ministara BiH .	23
Usvajanje budžeta	24
Izvještaji	25
Poslanička pitanja	25
Interpelacija	26
Anketne komisije	27
Javna saslušanja	28
Nadzor nad sektorom odbrane i bezbjednosti	28
TRANSPARENTNOST RADA	30
Sloboda pristupa informacijama u BiH	30
Prezentacija rada	32
UTICAJ MEĐUNARODNIH AKTERA	36
Uticaj Savjeta Evrope kroz djelovanje Venecijanske komisije	37
Uticaj Savjeta Evrope kroz djelovanje Evropskog suda za ljudska prava: presuda Sejdić i Finci protiv BiH. .	38
Parlamentarna skupština u kontekstu EU-integracija. . .	40
ZAKLJUČAK	43
BIOGRAFIJE	44

PREDGOVOR

U okviru projekta *Demokratske performanse parlamenata Srbije, BiH i Crne Gore*, podržanog od strane Regionalnog programa za promociju istraživanja (RRPP – Regional Research Promotion Programme), Univerziteta u Friburgu/Švajcarska, grupa istraživača javnih politika, okupljena oko Sarajevskog otvorenog centra, izradila je studiju koja ima za cilj analizu funkcionisanja bosanskohercegovačkog parlamenta s ciljem izrade preporuka za unapređenje njegove uloge i djelovanja u procesu donošenja odluka.

Zajednički projekat, koji realizuju Fakultet političkih nauka u Beogradu, Fakultet političkih nauka u Podgorici i Sarajevski otvoreni centar, u svoj fokus stavlja analizu rada državnih parlamenata tri države Zapadnog Balkana, koje su se u procesu demokratizacije suočavale sa sličnim tranzicijskim problemima. Unutar projekta su sprovedena istraživanja na nacionalnim nivoima, dok će jedan od proizvoda projekta biti komparacija nalaza dobijenih na nacionalnom nivou.

Ova studija, koja je usmjerena prevashodno na donosiocje odluka, snažno se oslanja na istraživanje nacionalnog tima okupljenog oko Sarajevskog otvorenog centra. Nalazi, koje su istraživači objavili u svojim radovima, biće predstavljani u posebnoj publikaciji.

Želimo zahvaliti svim onim poslanicima i delegatima, kao i predstavnicima međunarodnih organizacija, koji su svojim intervjuima intenzivno doprinijeli izradi ove studije. Posebnu zahvalnost istraživački tim duguje prof. dr Florianu Bieberu, međunarodnom mentoru bosanskohercegovačkog istraživačkog tima, profesoru političkih nauka na Univerzitetu u Gracu/Austrija. Zahvaljujući njegovom velikom iskustvu i korisnim sugestijama, u prilici smo da predstavimo dokument koji može predstavljati značajnu platformu za objektivno sagledavanje i

dalje unapređenje rada Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Istraživački tim
dr Goran Marković
mr Maja Sahadžić
mr Damir Banović
Saša Gavrić, MA

UVOD

Ustav BiH, koji je stupio na snagu 14. decembra 1995. godine, predvidio je niz specifičnih rješenja, koja su se, između ostalog, odnosila i na Parlamentarnu skupštinu BiH. Njen ustavno-pravni položaj dominantno je određen *federalnim državnim uređenjem* BiH, praćenim mnogim specifičnostima i političkim režimom konsocijativne demokratije. Američki uticaji u pravno-tehničkom uobličavanju Ustava uticali su na to da ustavna materija koja se odnosi na Parlamentarnu skupštinu nije uređena precizno i potpuno, tako da je neophodna mukotrpa analiza zakona i poslovnika, kako bi se relativno potpuno saznala pravna priroda i politička uloga Parlamentarne skupštine.

Ustav ne proklamuje izričito načelo podjele vlasti, ali se o njemu može zaključivati analizom ustavnih normi. Parlamentarna skupština *nema karakter vrhovnog državnog organa*. Njena struktura je djelimično uslovljena državnim uređenjem BiH, a još više prirodom *podijeljenog društva*. Etnički elementi, odnosno dominacija nacionalnih političkih elita, vidljivi su kako iz strukture, tako i načina odlučivanja Parlamentarne skupštine. Iako bi trebalo da Predstavnički dom bude predstavništvo građana (što i jeste, ako se posmatra sa stanovišta neposrednog izbora njegovih članova) i u njemu dominiraju *etnički i entitetski elementi* (etnička priroda političkih stranaka i tzv. *entitetsko glasanje*). Dom naroda je predominantno predstavništvo konstitutivnih naroda, a njegovi članovi su birani posredno, u entitetima.

Parlamentarna skupština vrši uobičajene funkcije, ali su njihova sadržina i obim neuobičajeni. To je uslovljeno *uskim obimom nadležnosti države*, za razliku od entiteta, koji imaju visok stepen autonomije. S druge strane, za razliku od brojnih parlamenta, Parlamentarna skupština *ne vrši funkcije koje su često u nadležnosti zakonodavnog organa*. Ona, na primjer, ne bira sudije Ustavnog suda BiH, nego je ta nadležnosti, paradoksalno,

u nadležnosti entitetskih parlamenata, iako se radi o izboru članova državne institucije. Parlamentarna skupština, takođe, nema nikakvu ulogu u imenovanju nosilaca pravosudnih funkcija na državnom nivou, pošto je to nadležnost nezavisne institucije – Visokog sudskog i tužilačkog savjeta BiH.

Ostvarivanje funkcija Parlamentarne skupštine uslovljeno je *dominacijom etničkih političkih elita i velikih koalicija političkim životom*. Opozicija u Parlamentarnoj skupštini dosad je, osim u jednom sazivu, bila malobrojna, a velika koalicija nije imala programski karakter, što je otežavalo donošenje odluka. Suština velike koalicije je u tome da je čine partije iz reda sva tri naroda. Iako je moguće da se u toj koaliciji nađu partije koje predstavljaju samo neznatnu volju jednog konstitutivnog naroda, to se dosad uglavnom nije događalo. Heterogeni sastav velikih koalicija čini specifičnim pojam parlamentarne većine, odnosno vlade i opozicije, pošto većina često ne može biti sigurna da li će njena politika biti usvojena i sprovedena. To utiče na rad Parlamentarne skupštine, pogotovo na vršenje zakonodavne funkcije i njen odnos sa Savjetom ministara. Iako Savjet ministara dominira zakonodavnim postupkom, češće se nego u drugim državama događa da njegovi zakonski prijedlozi ne budu usvojeni, upravo zbog nestabilnosti parlamentarne većine.

Osim toga, partijska disciplina koja vezuje članove Parlamentarne skupštine i vaninstitucionalni dogovori stranačkih lidera umanjuju značaj Parlamentarne skupštine, koja samo formalizuje političke dogovore postignute na sastancima partijskih elita. Na taj način su donesene neke od najvažnijih odluka iz nadležnosti Parlamentarne skupštine, što značajno umanjuje njen kredibilitet.

Analiza vršenja zakonodavne i kontrolne funkcije, kao i transparentnosti i međunarodnih uticaja, treba da odgovori na pitanje da li i u kojoj mjeri Parlamentarna skupština vrši funkcije koje su joj povjerene Ustavom.

ZAKONODAVNA FUNKCIJA

Osnovna funkcija Parlamentarne skupštine BiH je zakonodavna funkcija. Ona obuhvata i *ustavotvornu i budžetsku funkciju*, a funkcija ratifikacije međunarodnih ugovora je, prema Ustavu BiH, specifična, budući da Parlamentarna skupština ne ratifikuje međunarodne ugovore, već daje saglasnost na ratifikaciju koju vrši Predsjedništvo BiH.

Ustavnopravno normiranje i praktično ostvarivanje zakonodavne funkcije Parlamentarne skupštine uslovljeno je brojnim specifičnostima državnog uređenja, političkog režima, političkih odnosa i samog društva u BiH. Stoga, preporuke koje bi se zasnivale na iskustvima razvijenih predstavničkih demokratija, pogotovo one koji bi išle za preslikavanjem rješenja poznatih u drugim državama, ne samo da ne bi naišle na odobravanje političkih elita, nego bi bile neprimjenjive.

Preporuke mogu da se kreću u dva pravca: *poboljšanje ustavnih i poslovnih normi*, koje umnogome nisu precizne, i *izmjene nekih važećih rješenja*. Obim ovih izmjena može biti različit, a zavisio bi od spremnosti političkih elita da prihvate prijedloge i mišljenja koji ne dolaze iz njihovih krugova. Minimalan obim promjena odnosio bi se na preciziranje važećih normi, otklanjanje nedoumica, koje su zaista brojne i otežavaju proces donošenja odluka. Ukoliko su neke nedoumice već otklonjene u parlamentarnoj praksi, što je bilo nužno za funkcionisanje Parlamentarne skupštine, potrebno je usaglašena rješenja unijeti u Ustav i poslovnik, kako promjena odnosa političkih snaga u budućnosti ne bi ponovo stavila na dnevni red sporove zbog neadekvatnih pozitivnopravnih rješenja.

Promjene u vršenju zakonodavne funkcije Parlamentarne skupštine ne mogu zadovoljiti ukoliko se zasnivaju samo na otklanjanju nedostataka važećih pozitivnopravnih propisa, jer postoje izvjesni konceptijski nedostaci, na koje, takođe, treba

ukazati i koji čine srž nedostataka u vršenju zakonodavne funkcije.

Revizija Ustava

Član X Ustava BiH posvećen je njegovoj *reviziji*. Ustavne norme sadržane u ovom članu nisu potpune i jasne. Prvo, Ustavom se ne propisuje kome pripada pravo predlaganja amandmana na Ustav. Drugo, nije jasno definisano ko donosi odluku o promjeni Ustava. Treće, pošto se ovaj član Ustava odnosi na njegovu promjenu primjenom amandmanske tehnike, u teoriji postoji shvatanje da nije dozvoljena totalna revizija Ustava.

Pošto ova pitanja nisu uređena Ustavom, *djelimično* su ih *uredili poslovnicima skupštinskih domova*, ali je to učinjeno na neadekvatan način. Prvo, poslovnicima je propisano kome pripada pravo da predloži izmjene Ustava. To pravo je, između ostalog, dato svakom poslaniku, odnosno delegatu. Ovo rješenje se ne može smatrati opravdanim. Ustav BiH je formalno čvrst, pa nije opravdano da se pravo predlaganja izmjene jednog formalno čvrstog ustava da jednom poslaniku, odnosno delegatu. Uporedna rješenja su upravo suprotna.

••••• **PREPORUKA 1: Predlaganje amandmana na Ustav**

Ustavom treba normirati kome pripada pravo predlaganja amandmana na Ustav. U tom kontekstu, trebalo bi odrediti koji je to minimalan broj poslanika, odnosno delegata koji mogu predložiti amandmane.

Ovo pitanje se u uporednom ustavnom pravu reguliše ustavima. Ne bi bilo opravdano da se ono uredi samo poslovnicima. Međutim, ako ne bi bilo političke spremnosti na izmjene Ustava, bolje je da ovo pitanje na naprijed opisani način bude uređeno poslovnicima skupštinskih domova, nego da ostane trenutno važeće rješenje.

••••• **PREPORUKA 2: Totalna revizija Ustava**

Ustavom treba izričito propisati da Parlamentarna skupština može pristupiti i totalnoj reviziji Ustava, odnosno da je pravno

dopušteno da važeći ustav bude zamijenjen potpuno novim tekstom.

Time bi se izbjegla eventualna nedoumica o tom pitanju ukoliko bi se u budućnosti donijela politička odluka da se usvaja novi ustav.

••••• **PREPORUKA 3: Način odlučivanja pri usvajanju ustavnih amandmana**

Ustavom treba izričito propisati kakva je uloga Doma naroda i kojom većinom on odlučuje o ustavnim amandmanima.

Treća preporuka tiče se preciznog normiranja načina odlučivanja Parlamentarne skupštine o usvajanju ustavnih amandmana. Ustavna norma je tako formulisana da nije jasno kakva je uloga Doma naroda i kojom većinom on odlučuje o ustavnim amandmanima. Stoga, ovu normu treba formulisati jasnije i potpunije. Nama se čini da se važeća norma može tumačiti tako da se odluka o ustavnim amandmanima donosi u Parlamentarnoj skupštini, što znači u oba doma, s tim da je samo u Predstavničkom domu potrebna dvotrećinska većina prisutnih poslanika. Dom naroda takođe odlučuje o amandmanima, ali tu odluku donosi većinom koja je potrebna za donošenje svih odluka iz njegove nadležnosti, budući da Ustav ne predviđa kvalifikovanu većinu. Neki autori smatraju da je za usvajanje amandmana potrebna kvalifikovana većina i u Domu naroda, koju čini većina delegata iz reda sva tri konstitutivna naroda.

Ukoliko bi se u budućnosti pristupilo usvajanju ustavnih amandmana, o kojima ne bi postojala široka saglasnost političkih elita, ovako nejasna ustavna norma mogla bi predstavljati ozbiljan problem. Zato je potrebno jasno i nedvosmisleno urediti postupak revizije Ustava.

Zakonodavna inicijativa

Ustav BiH ne sadrži norme o tome kome pripada pravo zakonodavne inicijative. To rješenje nije nužno nedemokratsko, pogotovo što bi uzak krug ovlaštenih predlagača bilo lošije rješenje od širokog kruga određenog poslovniciima skupštinskih

domova. Ipak, čini se da postojeće rješenje nije adekvatno, jer omogućava parlamentarnoj većini da po svojoj volji povećava ili sužava krug subjekata kojima pripada pravo zakonodavne inicijative, što može imati negativne političke posljedice za razvoj procesa demokratske političke participacije u vršenju zakonodavne funkcije.

Stoga, bilo bi poželjno da Ustavom BiH budu određeni subjekti kojima pripada pravo zakonodavne inicijative. Ako bi ti subjekti bili određeni na način koji je uobičajen u režimima predstavničke demokratije, političke elite ne bi mogle samovoljno, od jednog do drugog saziva, promjenom poslovnika, mijenjati krug ovlaštenih predlagača. Ova mogućnost nije toliko izražena i „opasna“ kad se radi o predlagačima koji su dio političkih elita, već je važno da se jasno definišu norme o tome da li ovo pravo pripada i građanima.

Prema važećim rješenjima, koja su sadržana u poslovnicima domova Parlamentarne skupštine, pravo zakonodavne inicijative pripada svakom poslaniku, odnosno delegatu, komisijama, drugom domu, kao i Savjetu ministara i Predsjedništvu, o pitanjima iz njihove nadležnosti. Iz ove norme slijedi da pravo zakonodavne inicijative ne pripada građanima. Naravno, ne bi ni moglo biti propisano da ono pripada neodređenom broju građana, već nekom minimalnom broju. Time bi bio normiran institut narodne ili građanske inicijative. Nije jasno da li su donosioci poslovnika smatrali da pravo zakonodavne inicijative nije građanima dato Ustavom BiH. Ako je to bilo njihovo mišljenje, pogriješili su. Naime, u Aneksu I Ustava se, između ostalog, navodi i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, koji građanima jamči i pravo da neposredno učestvuju u donošenju odluka. Taj pakt je, navođenjem u Aneksu I, postao sastavni dio Ustava, a pravo na neposredno odlučivanje postalo je ustavno pravo građana BiH. Tu se nalazi ustavnopravni osnov narodne inicijative. Ona je neophodna ako se želi izbjeći svođenje predstavničke demokratije na elitistički oblik.

••••• **PREPORUKA 4: Jasno definisati pravo zakonodavne inicijative**

U podtački člana IV Ustava trebaju se definisati subjekti kojima pripada pravo zakonodavne inicijative, tako da to budu svaki

poslanik odnosno delegat, komisije, Savjet ministara, Predsjedništvo i određen broj građana.

Broj građana treba da bude toliki da ne učini korištenje ovog prava nerealnim, ali, istovremeno, ne treba da bude suviše mali da dovede do izvjesne zloupotrebe tog prava podnošenjem neozbiljnih inicijativa. Imajući u vidu da je narodna inicijativa već normirana u Republici Srpskoj, u kojoj pravo predlaganja zakona ima najmanje 3.000 birača, na nivou BiH broj građana kojima pripada pravo zakonodavne inicijative treba da bude manji od 10.000.

Iako je krug subjekata kojima pripada pravo zakonodavne inicijative relativno širok, ne koriste se svi njemu ni približno ravnomjerno. Najvažniji predlagač zakona je Savjet ministara BiH. Od ukupnog broja zakona usvojenih u periodu 1997–2012. godine, Savjet ministara je predložio 67% od ukupnog broja usvojenih zakona. I u drugim državama, vlade su najčešći i najvažniji predlagači zakona. U BiH, Savjet ministara ima manje uspjeha u korištenju prava zakonodavne inicijative, jer je veći broj prijedloga zakona koje Parlamentarna skupština ne usvoji. Taj procenat se penje i do 28% ukupnog broja prijedloga zakona poteklih od Savjeta ministara (period 2006–2010. godina).

Razlozi za ovo su višestruki. Poslanici smatraju da je problem u nedovoljnoj pripremljenosti zakonskih prijedloga i neadekvatnoj komunikaciji resornog ministra i Parlamentarne skupštine, posebno poslanika iz njegove partije. Tako se dešava da Savjet ministara nema dovoljno informacija o tome da li je Parlamentarna skupština voljna da prihvati prijedlog zakona.

••••• **PREPORUKA 5: Intenzivirati saradnju parlamenta i Vlade u procesu priprema zakona**

Članovi Parlamentarne skupštine treba da iniciraju aktivnu saradnju sa Savjetom ministara u procesu pripreme zakona, u smislu razmjene mišljenja o tome da li i kakav prijedlog zakona može dobiti podršku parlamentarne većine.

Ostali razlozi relativno visokog procenta odbačenih zakonskih prijedloga poteklih od Savjeta ministara sistemske su prirode i teže ih je otkloniti. Prvi razlog leži u činjenici da je Savjet

ministara uvijek „velika koalicija“, koju čine partije iz reda tri konstitutivna naroda. Da bi pravo zakonodavne inicijative bilo korišteno produktivno, potrebno je da takve koalicije imaju programski karakter, odnosno da su sposobne da unaprijed definišu određenu politiku, što će odnos Savjeta ministara i Parlamentarne skupštine činiti izvjesnijim u procesu predlaganja zakona.

••••• **PREPORUKA 6: Programsko formiranje parlamentarne većine**

Parlamentarna skupština treba da prilikom potvrde imenovanja Savjeta ministara vodi računa o programskom karakteru njegove politike.

Drugi razlog neusklađenog djelovanja su razlike u načinu odlučivanja Savjeta ministara i Parlamentarne skupštine. Za predlaganje zakona Savjetu ministara nije potreban konsenzus ministara iz reda različitih konstitutivnih naroda, tako da ovakve odluke mogu biti donesene preglasavanjem. U Parlamentarnoj skupštini, međutim, postoje mehanizmi kvalifikovanog odlučivanja (entitetsko glasanje i vitalni nacionalni interes), što omogućava da Savjet ministara predloži zakon za koji unaprijed zna da nema podršku Parlamentarne skupštine. Ako se ne bi mijenjao način odlučivanja Savjeta ministara, jedini načini da se ovaj problem umanjí nalaze se u političkoj sferi: boljoj komunikaciji Savjeta ministara i Parlamentarne skupštine u procesu predlaganja zakona i programskom karakteru zakonodavnog djelovanja obje institucije.

Uloga poslanika i delegata u vršenju zakonodavne funkcije u ovom njenom segmentu nije značajna, pošto su u periodu od 1997. do 2012. godine poslanici predložili svega 10,5% od ukupnog broja usvojenih zakona. To je jasan znak da je uloga članova zakonodavnog tijela u vršenju zakonodavne funkcije uglavnom formalna i svedena na potvrđivanje odluka stranačkih oligarhija. Više razloga utiče na ovakvu ulogu parlamentara: 1) ignorisanje Parlamentarne skupštine od strane drugih institucija; 2) nedemokratičnost procesa odlučivanja, budući da se najvažnije odluke donose na sastancima stranačkih lidera i stranačkih vođstava; 3) nedovoljna zainteresovanost dijela

poslanika/delegata da učestvuju u zakonodavnom postupku; 4) nedovoljno poznavanje pravnog sistema i materije koja se uređuje zakonima; 5) odsustvo finansijske, kadrovske i infrastrukturne podrške poslanicima/delegatima za obavljanje zakonodavne funkcije.

••••• **PREPORUKA 7: Jačanje kapaciteta poslanika/delegata**

Parlamentarne skupštine treba da obrazuju parlamentarce, pruže im potrebna osnovna znanja za vršenje zakonodavne funkcije i stvore kadrovske i finansijske pretpostavke da parlamentarci kvalitetno i smisleno učestvuju u vršenju zakonodavne funkcije.

Ostale preporuke, koje bismo mogli formulisati, nalaze se van mogućnosti uticaja Parlamentarne skupštine i tiču se prirode i unutrašnjih odnosa u političkim strankama. Tek bi demokratizacija političkih stranaka i slabljenje partijskih stega doprinijeli aktivnijem učešću parlamentaraca u vršenju zakonodavne funkcije. Tome bi trebalo da doprinese i drugačiji način odabira kandidata za vršenje poslaničke/delegatske funkcije, u smislu da političke stranke više biraju svoje članove koji su skloni samostalnom i kritičkom razmišljanju, a istovremeno istinski zainteresovani za aktivno učešće u zakonodavnom procesu.

Sljedeća preporuka odnosi se na davanje prava i drugim subjektima da iniciraju donošenje zakona, bez pravne obaveze Parlamentarne skupštine da povodom tih inicijativa pokreće zakonodavni postupak. Drugim riječima, pored prava zakonodavne inicijative, koje treba da pripada naprijed navedenim subjektima, poslovniciima skupštinskih domova treba navesti subjekte koji imaju pravo da iniciraju donošenje zakona, a Parlamentarna skupština može odlučiti da povodom takvih inicijativa pokrene zakonodavni postupak, ako ocijeni da je inicijativa opravdana.

••••• **PREPORUKA 8: Proširiti neobavezno pravo na zakonodavnu inicijativu**

Pravo na podnošenje inicijative treba da imaju: građani, političke stranke, udruženja građana, skupštine/vijeća opština i gradova i privredni subjekti.

Na ovaj način se vrši demokratizacija zakonodavnog postupka, jer u njemu mogu da učestvuju subjekti koji su zainteresovani za donošenje zakona, a sam zakonodavni proces se ne komplikuje, jer Parlamentarna skupština nije dužna da povodom ovih inicijativa započne zakonodavni postupak.

Javna rasprava

Javna rasprava je moguća faza zakonodavnog postupka, koju sprovodi nadležna komisija. Odluku o održavanju javne rasprave donosi nadležna komisija, a ne dom, kao što je predviđeno poslovnicama entitetskih parlamenata. Javna rasprava, međutim, može biti održana kada je zakonodavni postupak već počeo i kada se dom opredijelio za usvajanje zakona, ali još nije riješio kako će glasiti konkretna rješenja. Time je uloga javnosti ograničena, jer ona ne može iznijeti mišljenje o tome da li je potrebno donošenje zakona i na kojim principima on treba da počiva. Osim toga, javne rasprave se ne organizuju često, a poslanički klubovi nisu spremni da u većoj mjeri prihvate mišljenja iznesena tokom javnih rasprava. U periodu od 2006. do 2010. godine, organizovane su javne rasprave o 16 prijedloga zakona, što je samo 8,5% od broja zakona usvojenih u ovom sazivu Parlamentarne skupštine.

••••• **PREPORUKA 9: Više javnih rasprava**

Skupštinske komisije trebaju da češće organizuju javne rasprave.

Time se postižu dva cilja. Prvi cilj je da se u javnosti stvara uvjerenje o potrebi učešća zainteresovanih subjekata u zakonodavnom postupku putem javnih rasprava, čime se postepeno razvija novi tip političke kulture. Drugi cilj je da se češćim organizovanjem javnih rasprava čuju različite ideje o tome kakva treba da bude sadržina zakona, kako bi bila usvajana kvalitetnija rješenja.

••••• **PREPORUKA 10: Javne rasprave na samom početku zakonodavne inicijative**

Javne rasprave treba da budu organizovane i prije nego što je dan od domova odlučiti da prihvati principe na kojima će zakon počivati, što znači i prije nego što se pređe na raspravu o pojedinim zakonskim rješenjima.

Time će javnost biti uključena u zakonodavni postupak od samog početka, a ne tek nakon što je dom odlučio da donese određeni zakon, pa samo još želi pretresti sadržaj pojedinih zakonskih rješenja.

Rasprava i glasanje

Tokom zakonodavnog postupka koji se odvija u domovima, poslanici, odnosno delegati imaju pravo da podnose amandmane. Ovo pravo češće koriste parlamentarci iz vladajućih stranaka, što je očekivano iz dva razloga. Prvo, parlamentarna većina je izuzetno široka i brojno nadmoćna, pa je logično da njeni pripadnici predlažu veći broj amandmana. Drugo, sadržaj njihovih amandmana je takav da se njima ne dovodi u pitanje suština predloženih zakonskih rješenja, a takvi amandmani imaju više izgleda da budu prihvaćeni. Uprkos tome što je opozicija u domovima brojčano slaba, njeni pripadnici su u pojedinim sazivima predlagali veliki broj amandmana. Tako su u sazivu od 2006. do 2010. godine, opozicioni poslanici u Predstavničkom domu predložili 260 od ukupno 550 amandmana na prijedloge zakona. Time je negirano mišljenje pojedinih poslanika vladajućih stranaka da opozicioni poslanici uglavnom djeluju populistički i rijetko podnose prijedloge. S druge strane, poslanici vladajućih partija s dužim poslaničkim stažom odaju priznanje svojim kolegama iz opozicije kada kažu da nema neke bitnije razlike između poslanika vladajućih i opozicionih stranaka u pogledu predlaganja amandmana.

Političke stranke kontrolišu ponašanje svojih parlamentaraca u najvećoj mjeri, tako da je stranačka disciplina snažno izražena u funkcionisanju Parlamentarne skupštine. To slabi ulogu parlamentaraca u vršenju zakonodavne funkcije.

••••• PREPORUKA 11: Nezavisnije djelovanje poslanika

Klubovi poslanika pojedinih stranaka trebalo bi da omoguće svojim članovima veću slobodu djelovanja tokom rasprave i predlaganja amandmana, pogotovo ako se radi o amandmanima kojima se ne mijenja suština prijedloga zakona.

Formalnoppravno, njihova sloboda je i sada neokrnjena, jer poslovnici ne sprečavaju poslanike, odnosno delegate da bez pritiska i ograničenja učestvuju u raspravi, predlaganju i glasanju. U stvarnosti, naravno, nije tako, pošto stranačka disciplina pretvara parlamentarce u poslušnike svojih stranaka. To što prema Izbornom zakonu BiH mandat pripada predstavniku, a ne njegovoj stranci, jeste pozitivno rješenje, koje može uticati na povećanje stepena slobode parlamentaraca, ali nije dovoljno da oni zaista slobodno djeluju. Uvijek postoji mogućnost da budu isključeni iz svoje stranke, što za posledicu najčešće ima nemogućnost da parlamentarac obnovi svoj mandat ukoliko se ne priključi drugoj stranci. Stoga, političke stranke treba da razvijaju unutrašnju demokratiju i ne sankcionišu parlamentarce iz svojih redova ukoliko pokažu samostalnost u parlamentarnom radu koja ne narušava osnovne programske principe.

Kad je u pitanju glasanje, kamen spoticanja predstavljaju oba mehanizma kvalifikovanog odlučivanja – entitetsko glasanje i zaštita vitalnih nacionalnih interesa.

••••• PREPORUKA 12: Način odlučivanja odrediti Ustavom

Način odlučivanja treba da bude preciziran Ustavom, kako se ne bi dogodilo da parlamentarne većine, uslijed promjene odnosa snaga, različito tumače ustavne norme ili kako se utvrđen način odlučivanja ne bi mijenjao u zavisnosti od interesa trenutne parlamentarne većine.

Jedno od spornih pitanja jeste koja većina je potrebna za donošenje odluka u Parlamentarnoj skupštini. Ustavnom normom treba precizirati da je to većina od broja prisutnih poslanika/delegata, pod uslovom da ona obuhvati najmanje trećinu od ukupnog broja poslanika/delegata koji su birani u svakom entitetu. Time se otklanja nedoumica o tome da li se radi o trećini od broja prisutnih ili od broja biranih poslanika/delegata.

Ustav propisuje da će Ustavni sud, pod određenim uslovima, odlučivati o proceduralnoj ispravnosti odluke Parlamentarne skupštine povodom koje je pokrenut postupak zaštite vitalnih interesa. U praksi, međutim, pod proceduralnom ispravnošću podrazumijeva se donošenje meritorne odluke o tome da li se spornim aktom vrijeđaju vitalni interesi. Na taj način, Ustavni sud tumači vitalne nacionalne interese i određuje da li se u konkretnom slučaju može govoriti o njihovoj povredi.

Zakonodavna funkcija Parlamentarne skupštine ograničena je ovakvom ulogom Ustavnog suda, koji može spriječiti donošenje zakona koji podržava većina parlamentaraca, ali mu se protive delegati iz reda jednog konstitutivnog naroda. Suština instituta vitalnog nacionalnog interesa je u tome da se spriječi preglasavanje političkih predstavnika jednog konstitutivnog naroda o pitanjima koja oni smatraju bitnim za svoj narod. Problem nastaje onda kad se delegati dva naroda ne slažu u tome da li se neko pitanje može smatrati pitanjem od vitalnog nacionalnog interesa. U tom slučaju, oni različito tumače jedan ustavni institut. Kako je Ustavni sud ovlašten da tumači Ustav, on treba da, njegovim tumačenjem, riješi spor o tome da li se u konkretnom slučaju radi o vitalnom nacionalnom interesu. Ustavni sud, dakle, ne rješava neko proceduralno pitanje, već tumači Ustav, ili, tačnije, tumači značenje jednog ustavnog instituta.

••••• **PREPORUKA 13: Odrediti ulogu Ustavnog suda u postupku zaštite vitalnog nacionalnog interesa**

Ustavom treba propisati da Ustavni sud treba da odluči da li se neko pitanje može smatrati pitanjem od vitalnog nacionalnog interesa, od čega će zavisiti konačna odluka Parlamentarne skupštine.

Odnos domova u zakonodavnom postupku

Ustav predviđa da su domovi Parlamentarne skupštine ravnopravni u vršenju zakonodavne funkcije. To rješenje smatramo opravdanim, jer se na taj način konstitutivni elementi bosanskohercegovačke federacije dovode u ravnopravan položaj. Ova ravnopravnost, međutim, može biti dovedena u pitanje faktičkim funkcionisanjem Parlamentarne skupštine, u kojoj se

prijedlozi zakona najčešće podnose u Predstavničkom domu, mada to nije pravna obaveza.

Poslovnici skupštinskih domova predviđaju da će, u slučaju neslaganja domova o tekstu zakona, biti formirana komisija čiji je zadatak da dođe do jedinstvenog, usaglašenog teksta zakona. Međutim, u poslovnicima se kaže da će ta komisija biti formirana ako domovi ne usvoje prijedlog zakona u istovjetnom tekstu. Može se zaključiti da komisija neće biti formirana ako jedan dom nije prihvatio prijedlog zakona uopšte. Ovo rješenje ima svoju logiku, jer nema potrebe da se prijedlog zakona prosljeđuje drugom domu ako ga je prvi odbacio. Međutim, u tom slučaju se drugom domu, a to je po pravilu Dom naroda, ne daje šansa da se uopšte izjasni o prijedlogu zakona. Ako bi on tu šansu imao, bilo bi poznato šta o prijedlogu zakona misli Parlamentarna skupština, a ne samo jedan dom, jer o njemu odlučuje skupština u cjelini. Na koncu, može se dogoditi da Predstavnički dom ipak pristane da prihvati prijedlog zakona ako o njemu raspravlja zajednička komisija domova, jer se isprva možda protivi pojedinim rješenjima, koja tokom zajedničke diskusije budu modifikovana.

••••• **PREPORUKA 14: Izjednačiti ulogu domova**

Izmjenama poslovnika treba omogućiti da se oba doma izjase o svakom prijedlogu zakona, a da se zajednička komisija formira i onda kad je jedan dom protiv prijedloga zakona, s ciljem da se ipak dođe do kompromisnog rješenja.

Ova izmjena ne bi nužno komplikovala zakonodavni postupak ukoliko bi poslovnicima bili predviđeni kratki rokovi u kojima bi zajednička komisija morala zauzeti stav o spornom prijedlogu zakona.

Skraćeni i hitan postupak

Poslovnici nisu jasno definisali hitan postupak. Čini se da dolazi do miješanja skraćenog i hitnog postupka. Hitan postupak je definisan kao postupak donošenja zakona visokog stepena hitnosti ili zakona čija složenost ne zahtijeva sprovođenje postupka u dva čitanja, niti podnošenje amandmana. Postu-

pak donošenja zakona po hitnom postupku treba urediti na drugačiji način.

••••• **PREPORUKA 15: Hitan postupak**

Poslovnica treba relativno precizno definisati koji zakoni mogu biti doneseni po hitnom postupku.

To su zakoni koji se donose zbog nastupanja nepredvidivih okolnosti, koje bi mogle štetno uticati na život i zdravlje ljudi, bezbjednost BiH ili normalno funkcionisanje njenih organa. Domovi treba da odluče da li se u konkretnom slučaju radi o zakonu koji treba da bude donesen po hitnom postupku, a poslovnicima treba biti utvrđen minimalni broj poslanika, odnosno delegata koji mogu inicirati donošenje zakona po hitnom postupku, kako bi se spriječilo da ova procedura bude zloupotrebljavana.

Budžetska funkcija

Ustavno normiranje budžetske funkcije Parlamentarne skupštine ima dvije značajne specifičnosti. Prva je učešće Predsjedništva BiH u postupku predlaganja budžeta, a druga je odsustvo norme koja bi propisivala šta će se dogoditi ukoliko budžet ne bude usvojen u određenom vremenskom periodu.

Ustav propisuje da Savjet ministara podnosi nacrt budžeta Predsjedništvu, a ono podnosi prijedlog budžeta Parlamentarnoj skupštini. Ovo rješenje je izraz ideje ustavotvorca da Predsjedništvo učini centralnom institucijom izvršne vlasti. U praksi, međutim, Savjet ministara mnogo više utiče na kreiranje državne politike. Osim toga, u državama sa bicefalnom egzekutivom nije uobičajeno da šef države predlaže budžet. Na koncu, to nije ni praktično, jer se može dogoditi da većina članova Predsjedništva pripada opozicionim strankama, pa će Predsjedništvu i Savjetu ministara biti teško da se usaglase o konačnom tekstu prijedloga budžeta koji se podnosi Parlamentarnoj skupštini. U krajnjoj liniji, Ustav ne zahtijeva tu saglasnost, ali je onda neizvjesna sudbina prijedloga budžeta u Parlamentarnoj skupštini, jer je teško očekivati da će parlamentarna većina prihvatiti prijedlog budžeta koji je potekao

od Predsjedništva kojim dominiraju opozicione stranke, a s kojim se ne slaže Savjet ministara, koji uživa podršku skupštinske većine.

Uloga Predsjedništva u predlaganju budžeta je suvišna, a može predstavljati izvor političkih sukoba u slučaju postojanja kohabitacije.

••••• **PREPORUKA 16: Savjet ministara predlagač budžeta**

Izmjenom Ustava BiH treba odrediti da je Savjet ministara nadležan da podnosi prijedlog budžeta Parlamentarnoj skupštini, bez učešća Predsjedništva u tom postupku.

Druga preporuka tiče se rokova u kojima budžet mora biti usvojen. Kako Ustav ne predviđa sankciju za slučaj da budžet ne bude usvojen prije početka budžetske godine, pa čak ni određeno vrijeme nakon njenog početka, praksa je da se budžet usvaja i po nekoliko mjeseci nakon početka budžetske godine.

••••• **PREPORUKA 17: Rok usvajanja budžeta**

Neophodno je odrediti rokove u kojima budžet mora biti usvojen, s jasnim mehanizmima, poput raspuštanja same Parlamentarne skupštine, ukoliko do početka budžetske godine ne dođe do donošenja budžeta.

KONTROLNA FUNKCIJA

Jedna od temeljnih nadležnosti parlamenta, uz zakonodavnu funkciju, jeste kontrolna funkcija koja pretpostavlja „discipliniranje“ rada izvršnih organa vlasti. Kontrolna funkcija iscrpljuje se u pokretanju političke odgovornosti vlade u parlamentu i podnošenju izvještaja o radu Vlade parlamentu. Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, odnosno Ustav BiH, nedovoljno razrađuje kontrolne funkcije Parlamentarne skupštine BiH. Odredbe o kontrolnim funkcijama su bliže razrađene u poslovnicima oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Svršishodno bi svakako bilo utvrditi kontrolne funkcije Parlamentarne skupštine BiH Ustavom BiH.

Izbor i izglasavanje nepovjerenja Savjetu ministara BiH

Uopšteno govoreći, kontrolne funkcije iscrpljuju se, prvenstveno, u izboru vlade od strane parlamenta, koji onda tokom izbornog perioda vrši stalnu kontrolu rada politički odgovorne vlade. Između Parlamentarne skupštine BiH i Savjeta ministara BiH, na ovaj način stvara se sprega, s obzirom na to da Savjet ministara, teoretski, zavisi od većine u Parlamentarnoj skupštini čiji članovi mogu imati veliki uticaj na djelovanje Savjeta ministara. No, činjenica je da Savjet ministara BiH ima podršku većine u Parlamentarnoj skupštini BiH, pa bi stoga provođenje kontrolne funkcije opoziva trebalo da bude u rukama opozicionih stranaka u Parlamentarnoj skupštini. To, ipak, nije slučaj. U aktuelnom sazivu Parlamentarne skupštine BiH, nije se pokretala rasprava o povjerenju Savjetu ministara BiH. U Parlamentarnoj skupštini ne postoji klasična podjela na stranke na vlasti i opozicione stranke, te se i ne može utvrditi da li je opozicija u navedenim situacijama djelovala jedinstveno. Takođe, trenutna situacija upućuje na činjenicu da se o eventualnom pokretanju rasprave o povjerenju Savjetu ministara BiH veoma teško

može govoriti, s obzirom da u bh. parlamentarnom fakticitetu ne postoji parlamentarno jedinstvo, odnosno ujedinjena opozicija. To je jedan od temeljnih problema, uz postojeći etnički i entitetski diverzitet, zbog kojih rasprave o povjerenju nisu pokretane. Istovremeno, ne može postojati pobuda za ocjenom i osudom rada Savjeta ministara BiH kada su stranke na vlasti u Parlamentarnoj skupštini ujedno one čiji su ministri u Savjetu ministara BiH i kada je lojalnost stranci naglašena.

••••• **PREPORUKA 18: Jačanje uloge opozicije**

Opozicione stranke moraju pojačati svoj pritisak i primoravati Savjet ministara na jasno i otvoreno djelovanje.

Usvajanje budžeta

Budući da parlament usvajanjem budžeta utvrđuje izdatke Vlade, odnosno prihode i rashode tokom budžetske godine, samim tim je jedan od posebno djelotvornih načina kontrole rada Vlade pravo parlamenta da usvaja budžet bez kojeg Vlada ne može vršiti svoju funkciju. U BiH, Parlamentarna skupština prati izvršenje budžeta putem podnošenja izvještaja o izvršenju budžeta koje podnosi Predsjedništvo BiH prema prijedlogu Savjeta ministara BiH i podacima o ostvarenim prihodima i izdacima u budžetskoj godini. Domovi, ukoliko posumnjaju u tačnost brojeva, mogu zatražiti objašnjenja ili ispravke od Savjeta ministara BiH. U trenutnoj situaciji, rasprave o budžetu prvenstveno zavise od vaninstitucionalnih uticaja, odnosno rasprava zavisi od unaprijed definisanih dogovora izvan Parlamentarne skupštine. Rasprave o budžetu obilježene su djelovanjem političkih lidera a ne Parlamentarne skupštine BiH u cjelini. Istovremeno, u stranačkim, etničkim, i entitetskim, pa i antagonističkim odnosima članova Parlamentarne skupštine, ne postoji osjećaj obaveze vršenja nadzora nad izvršenjem budžeta, bez obzira iz koje političke stranke dolazili i bez uticaja o tome da li se radi o strankama na vlasti ili opozicionim strankama, strankama iz jednog ili drugog entiteta. To dovodi do toga da, iako članovi Parlamentarne skupštine BiH imaju na raspolaganju instrumente i mehanizme kontrole Savjeta ministara BiH, njihov obim nije srazmjerno praćen uključenošću Parlamentarne skupštine u praksu kontrole rada.

••••• **PREPORUKA 19: Jačanje parlamenta u odnosu na stranke**

Središte odlučivanja treba da se prenese iz stranačkih centrala u Parlamentarnu skupštinu BiH uz poštovanje propisanih postupaka, čime bi se Parlamentarna skupština poštovala kao organ državne vlasti.

Izveštaji

Izveštaji su jedan od načina na koji parlament kontroliše Vladu. U BiH postoji obaveza Savjeta ministara BiH da podnosi informacije o svim važnim aktivnostima iz svog djelokruga Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, uz odgovornost predlaganja i provođenja politike i primjene zakona, drugih propisa i odredbi čije provođenje predstavlja dio njegove ustavne i zakonske nadležnosti, kao i usmjeravanje i usklađivanje rada ministarstava. Međutim, rasprava o izvještajima je obojena stranački, etnički i entitetski. Javlja se problem izbjegavanja vršenja uloge koja je dodijeljena članovima Parlamentarne skupštine BiH u korist jačanja stranačke pripadnosti i lojalnosti. Stoga, svrha rasprave koja vodi usvajanju ili neusvajanju izvještaja podnesenog od strane Savjeta ministara BiH, odnosno bilo kojeg drugog kontrolnog organa, nije jasno izvještavanje Parlamentarne skupštine o vršenju dodijeljenih funkcija, te ohrabrivanje rasprave o postojećim problemima koji proizilaze iz njihovog vršenja, što je uobičajena praksa parlamenata.

••••• **PREPORUKA 20: Prevazilaženje etničke i entitetske rascjepkanosti**

Neophodno je prevazilaženje etničke i entitetske rascjepkanosti koja dovodi do toga da se etnički i entitetski interesi provode na štetu funkcija koje vrše članovi Parlamentarne skupštine BiH.

Poslanička pitanja

Pravo je poslanika u parlamentu da postavljaju pitanja vladi i na taj način vrše kontrolnu funkciju. Kod poslaničkog pitanja, zastupnik postavlja pitanje u predmetnoj situaciji, bilo vladi

u cjelini, bilo pojedinim članovima vlade. Pitanje se postavlja usmeno ili pismeno i na njega se odgovara na istoj ili narednoj sjednici, te nema rasprave. Ovo pravo uobičajeno se koristi od strane opozicionih stranaka. U Parlamentarnoj skupštini BiH, poslanici, odnosno delegati mogu postavljati poslanička/delegatska pitanja Savjetu ministara BiH ili bilo kojemu njegovom članu, samostalnim upravama, zavodima, direkcijama, odnosno svim institucijama BiH. U Parlamentarnoj skupštini BiH postoji praksa postavljanja poslaničkih/delegatskih pitanja. Međutim, na postavljena poslanička pitanja čeka se po nekoliko mjeseci na odgovor iako je poslovnicima oba doma propisan rok od 30 dana uz mogućih 10 dana produženja roka za dostavljanje odgovora. Istovremeno, nisu propisani instrumenti i mehanizmi kojima bi se Savjet ministara BiH prisililo da odgovori na zastupnička pitanja. Kada se i dobiju odgovori, sadržaj odgovora na postavljena pitanja uglavnom je nezadovoljavajući, s obzirom da se najčešće tek djelimično odgovara na postavljeno pitanje. Iz navedenoga se može zaključiti da Savjet ministara BiH ne shvata ozbiljno poslanička pitanja. Teško da se u Parlamentarnoj skupštini BiH može govoriti o klasičnoj podjeli na stranke na vlasti i stranke u opoziciji, zbog čega je teško utvrditi ko češće postavlja poslanička pitanja. U konačnici, u postavljanju poslaničkih pitanja uticaj dnevne politike je presudan.

••••• **PREPORUKA 21: Obavezivanje Savjeta ministara da odgovori na poslanička pitanja**

Neophodno je da se utvrdi sistem odgovornosti, odnosno propišu instrumenti i mehanizmi kojima bi se Savjet ministara BiH obavezao da odgovori na postavljena poslanička pitanja. To znači da se mora utvrditi i propisati uzročno-posljedična veza u slučaju nepostupanja Savjeta ministara BiH po postavljenim poslaničkim/delegatskim pitanjima.

Interpelacija

Ukoliko se povodom poslaničkog pitanja pokrene parlamentarna rasprava, nastaje interpelacija čija je formulacija jednaka poslaničkom pitanju, ali se otvara rasprava u kojoj učešće mogu uzeti svi poslanici, a ne samo onaj koji postavlja pitanje.

U Parlamentarnoj skupštini BiH institut interpelacije je propisan, ali uopšte nije korišten u aktuelnom sazivu. Postavlja se pitanje zbog čega članovi Parlamentarne skupštine BiH, ako su nezadovoljni dobivenim odgovorima putem postavljanja poslaničkih pitanja, ne pokreću interpelaciju. Istraživanje pokazuje da postoji iskazana neupućenost članova Parlamentarne skupštine BiH koji nisu dovoljno upoznati sa institutom interpelacije, te nedovoljno poznaju postupak da bi ga uopšte primijenili.

••••• **PREPORUKA 22: Bolje poznavanje instituta interpelacije**

Članovi Parlamentarne skupštine BiH treba da se detaljno upoznaju sa institutom interpelacije, te da se uspostavi jasan pravni okvir i efikasni mehanizmi kojima se može uspostaviti uravnotežen i djelotvoran sistem interpelacije.

Osim toga, u poslovnica je potrebno drugačije urediti institut interpelacije. Prvo, potrebno je utvrditi minimalan broj poslanika, odnosno delegata koji imaju pravo podnošenja interpelacije, jer ne odgovara prirodi ovog instituta da ga može podnijeti samo jedan poslanik, odnosno delegat. Drugo, poslovnica treba propisati da posljedica rasprave povodom interpelacije može biti: da dom konstatuje da je Savjet ministara dobro radio; da usvoji smjernice za rad Savjeta ministara; da glasa o povjerenju Savjetu ministara.

Anketne komisije

U teoriji ustavnog prava spominju se i anketne komisije kojima se istražuju pojedina pitanja u radu Vlade u cjelini ili pojedinih ministarstava. U Parlamentarnoj skupštini BiH domovi osnivaju svoja stalna ili privremena povjerenstva u domovima, odnosno zajednička stalna povjerenstva i privremene komisije oba doma. Zadatak komisija je da daju mišljenja, podnose prijedloge i izvještaje, te obavljaju druge dužnosti. Podaci dobijeni iz Parlamentarne skupštine BiH pokazuju da je ustanovljena praksa djelovanja anketnih komisija. No, iako se smatraju dobrom praksom, njihovo dejstvo izostaje, s obzirom na to da institucije uglavnom uskraćuju informacije.

••••• **PREPORUKA 23: Jačanje instituta anketne komisije**

Preporuka je da se utvrdi sistem odgovornosti, odnosno propišu instrumenti i mehanizmi kojima bi se omogućio krajnji cilj i potpuno ispunjavanje svrhe u koju se uspostavljaju anketne komisije.

Javna saslušanja

Javna saslušanja su mehanizmi prikupljanja informacija koje koriste parlamentarne komisije u svom radu. Kao jedna od kontrolnih funkcija, garantovana je i u Parlamentarnoj skupštini BiH. U istraživanju je uočeno da članovi Parlamentarne skupštine BiH uglavnom poistovjećuju javna saslušanja s javnim raspravama i javnim zagovaranjima.

••••• **PREPORUKA 24: Intenzivnije korištenje javnih saslušanja**

Članovi Parlamentarne skupštine treba da se detaljno upoznaju s javnim saslušanjima da bi ih primjereno i djelotvorno mogli koristiti u svom radu.

Nadzor nad sektorom odbrane i bezbjednosti

Nadzor nad odsjekom odbrane i bezbjednosti izuzetno je značajan, posebno ako se uzme u obzir da institucije za odbranu i bezbjednost imaju dodijeljene nadležnosti čijom primjenom se može uticati na ograničavanje prava i sloboda građana. BiH je utemeljila mehanizme demokratskog nadzora nad odsjekom odbrane i bezbjednosti u okviru Parlamentarne skupštine BiH putem dvije zajedničke komisije koje sačinjavaju članovi oba doma Parlamentarne skupštine. Radi se o Zajedničkoj komisiji za odbranu i bezbjednost BiH i Zajedničkoj komisiji za nadzor nad radom Obavještajno-bezbjednosne agencije BiH, koje, u aspektu nadzora, vrše kontrolu rada, te izvršenja budžeta institucija na državnom nivou u oblasti bezbjednosnog odsjeka. Kada se ocjenjuje nadzor zajedničkih komisija nad odsjekom odbrane i bezbjednosti, istraživanje pokazuje da su članovi Parlamentarne skupštine BiH mišljenja da se radi o predmetu nadzora čija je materija, uopšteno gledajući, nerazriješena i bez stavljanja u centar pažnje onoga što zaista treba da bude.

Mišljenja su da su komisije vrijedne, ali da sistem nadzora ne ispunjava svoje zadatke, što u krajnjoj liniji dovodi do toga da izostaju dejstva.

••••• **PREPORUKA 25: Intenzivirati nadzor nad sektorom bezbjednosti i odbrane**

Demokratski nadzor nad odsjekom odbrane i bezbjednosti mora se uspostaviti tako da ne bude samo uslov za procese koji su nakon njegovog uspostavljanja počeli da se odvijaju, misleći, prvenstveno, na evroatlantske integracije. To znači propisivanje i utvrđivanje stvarnog dejstva djelovanja zajedničkih komisija.

U primjeni načela podjele vlasti, kontrolna funkcija, koja se temelji na sistemu kočnice i ravnoteže koja je dodijeljena legislativi u odnosu na egzekutivu, predstavlja jamstvo demokratskog djelovanja organa vlasti. Mogućnost predstavničkog tijela da vrši efikasnu kontrolu izvršnih tijela, uz naravno uspješnost u rezultatima vršenja kontrole, ukazuje na istinski nivo demokratske određenosti sistema. Jasno je da su kontrolne funkcije Parlamentarne skupštine BiH nenaglašenog i kolebljivog karaktera, s obzirom na to da se funkcije Parlamentarne skupštine iscrpljuju u zakonodavnoj funkciji. U isto vrijeme, članovi Parlamentarne skupštine BiH doprinose ovakvom položaju parlamenta na državnom nivou u BiH. Uspostavljeni parlamentarni sistem, koji predviđa različite kontrolne funkcije, treba poboljšavati i ojačavati. Valja uspostaviti odgovarajuće i jake mehanizme koji će bodriti primjenu kontrolnih funkcija Parlamentarne skupštine BiH. Sve ovo zahtijeva trajan i neprestan napor i predanost članova Parlamentarne skupštine BiH.

TRANSPARENTNOST RADA

Transparentnost se obično definiše kao princip kojim se omogućava javnosti sticanje informacija o strukturi i operacijama datog „entiteta“. Ona se često posmatra kao sinonim za otvorenost i otkrivanje, mada se mogu naći suptilne razlike među ovim terminima. U javnom diskursu, transparentnost se posmatra kao javno dobro, slično pravu na javni govor i privatnost. Razvoj novih komunikacijskih tehnologija i njihova široka upotreba, te realni uticaj javnosti na vlast, stvaraju nove oblike i sredstva vladanja, a što opet utiče na povećanje nivoa transparentnosti. Na praktičnoj ravni, transparentnost rada jednog tijela podrazumijeva njegov odnos s medijima, nevladinim organizacijama i zainteresovanim građanima, te načine i mogućnosti pristupa informacijama koje to tijelo drži, bilo putem medija ili drugih oblika modernih komunikacijskih kanala.

Sloboda pristupa informacijama u BiH

Normativni okviri pristupa informacijama o radu Parlamentarne skupštine BiH regulisani su Zakonom o slobodi pristupa informacijama BiH i pravilnicima o radu domova. Zakon o slobodi pristupa informacijama donesen je u jesen 2000. godine. Ovim Zakonom se informacija pod kontrolom javnog organa ustanovljava kao *javno dobro* čijim se pristupom promoviše veća transparentnost i odgovornost organa i omogućavaju demokratski procesi u jednom društvu. Kao princip, u ovom Zakonu, ustanovljava se pravo svakog lica na pristup informaciji, te obaveza državnog organa da tu informaciju da zainteresovanom licu dostavi. Pod javnim organom, koji drži pod kontrolom informaciju, smatra se: izvršni, zakonodavni, upravni i sudski organ; organ koji obavlja javnu funkciju, te pravno lice koje je u vlasništvu ili pod kontrolom javnog organa. Svaki javni organ je dužan pomagati fizičkom ili pravnom licu u postupku

traženja informacija, te je obavezan imenovati službenika za javne informacije koji obrađuju zahtjeve za pristup informacijama. Takođe, javni organ dostavlja i vodič svakom licu koji traži informacije o tome koje radnje je potrebno poduzeti da bi se do istih i došlo, uzorak zahtjeva, informacije o kategorijama izuzetaka, podatke o pravnom lijeku, rokovima i sl. Takođe, vodič treba upućivati na indeks registar vrsta informacija koje su pod kontrolom javnog organa, oblik u kojem su informacije na raspolaganju, kao i podatke o tome gdje se može pristupiti informaciji.

••••• **PREPORUKA 26: Jačanje javnog pristupa informacijama**

Parlamentarna skupština treba da preduzme daljnje korake ka unapređivanju pristupa informacijama o njenom radu.

Poslovnica oba doma Parlamentarne skupštine BiH regulirano je pitanje javnosti rada, odnosno mogućnosti pristupa informacijama o radu domova. U tom smislu, Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH posvetio je poseban odjeljak javnosti rada. Predstavnički dom radi javno, te u potpunosti i objektivno obavještava javnost o svome radu. Takođe, u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama, omogućit će svim zainteresovanim licima pristup informacijama koje se nalaze kod ovog Doma. Kompletni zapisnici rasprava sa sjednica Doma, kao i najznačajnije aktivnosti u vezi s radom Doma i komisija Doma, dostupne su javnosti elektronski, odnosno ukoliko je to moguće i u štampanoj formi. Izuzetak od navedenog pravila su slučajevi u kojima bi objavljivanje podataka imalo uticaja na pitanje vanjske politike, odbrane i bezbjednosti, interesa monetarne politike, sprečavanje i otkrivanje kriminala, kao i drugih slučajeva predviđenih Poslovníkom i Zakonom o slobodi pristupa informacijama. Prijedlozi i akti usvojeni u Domu mogu biti objavljeni u štampi i sredstvima javnog informisanja. Građanima i predstavnicima javnog informisanja osiguran je pristup sjednicama Doma u za to posebnom rezervisanom prostoru. Takođe, sjednice komisija su otvorene za javnost osim ako komisija drugačije ne odluči. Zapisnici sa sjednica Doma objavljuju se u cijelosti. Sjednice Doma se tonski snimaju, a mogu se raditi i dodatne zabilješke u cilju izrade konačnog transkripta sjednice. U Domu se koristi

elektronski sistem glasanja koji registruje i prikazuje ukupan broj glasova *za*, broj glasova *protiv* i broj *suzdržanih* glasova. Na ekranu je prikazan glas svakog poslanika zelenom (*za*), crvenom (*protiv*), bijelom (*suzdržani*) bojom, te sivom prazna mjesta poslanika koji ne prisustvuju sjednici. Elektronski sistem glasanja registruje da li ima kvoruma i da li većina, ako postoji, uključuje najmanje jednu trećinu glasova s teritorije svakog od entiteta. Nakon glasanja, rezultati se vide na ekranu. Kada se glasa o amandmanima na Ustav BiH, odobravanju imenovanja predsjedavajućeg Savjeta ministara BiH ili kada to traži jedna trećina poslanika u Domu, elektronski sistem glasanja registriira i način na koji je svaki od poslanika glasao i ova informacija se javno objavljuje. Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine skoro na identičan način reguliše pitanje javnosti rada ovog Doma, dostupnosti informacija u vezi s radom, te elektronskim glasanjem koje se počelo koristiti tek od 2011. godine, te time i doprinijelo povećanju transparentnosti rada Doma naroda. Iako su podaci o radu Parlamentarne skupštine BiH dostupni javnosti, parlamentarci ne osjećaju obavezu i odgovornost da informišu zainteresovana lica o svom radu i radu parlamenta kao takvog.

••••• **PREPORUKA 27: Pristup parlamentarnim komisijama**

Parlamentarna skupština treba da omogući bolji pristup medijima, nevladinim organizacijama i građanima radu parlamentarnih komisija.

••••• **PREPORUKA 28: Razvijanje svijesti parlamentaraca o javnosti rada**

Treba razvijati svijest parlamentaraca o obavezi i odgovornosti da obavještavaju zainteresovana lica o svom radu i radu parlamenta.

Prezentacija rada

Prezentacija rada Parlamentarne skupštine najbolje se pokazuje kroz njihov *web site* (www.parlament.ba) koji je, prema ocjeni zastupnika, ali i međunarodnih organizacija, jedan od najboljih u regiji. *Web* stranica sadrži podatke o parlamentu,

Predstavničkom domu, Domu naroda, zajedničkim tijelima, sjednicama, sekretarijatu i o međunarodnim aktivnostima na bosanskom, hrvatskom, srpskom i engleskom jeziku; na latini i ćirilici. Takođe, na stranici se mogu naći zakoni koji su u proceduri, usvojeni, odbijeni, povučeni, obustavljeni i umireni zakonski prijedlozi, te prikaz zakonodavnog postupka. Pored zakona, tu se mogu pronaći godišnji izvještaji, rezolucije, strategije i deklaracije. Putem *web* stranice postoji mogućnost prijave na *newsletter* putem kojeg možete dobiti informacije o novostima, zakonodavnom postupku i konkursima, te RSS u okviru kojeg su oglašene, po hronologiji događaja, vijesti iz parlamenta i kalendar aktivnosti. Pored ovih izvora, Sekretarijat štampa i bilten o najznačajnijim vijestima u parlamentu. *Web* stranica omogućava i audio i video praćenje plenarnih sjednica tokom trajanja, a nakon održavanja audio snimku, izvještaje sa sjednica komisija, izvještaj o glasanju na plenarnim sjednicama itd. Na stranici se objavljuje kalendar aktivnosti, dnevni red sljedeće sjednice jednog od domova, pravni okvir pristupa informacijama, formular, vodič, te Press kutak namijenjen medijima koji žele da prate rad državnog parlamenta. *Web* stranica omogućava i virtuelnu posjetu parlamentu, ali i način kako se mogu organizovati posjete. Stranica sadrži podatke o poslanicima i delegatima, iz koje izborne jedinice dolaze, e-mail adrese, stranačku pripadnost i druge informacije.

••••• **PREPORUKA 29: Pristup informacijama za slijepe i slabovidne osobe**

Parlamentarna skupština BiH treba da dalje razvija već postavljeni sistem pristupa informacijama o radu Parlamentarne skupštine BiH slijepim i slabovidnim osobama.

PS BiH je tokom mandata (2006–2010) uspostavila tzv. *Otvorenu sobu*, koju koriste izvjestitelji iz Parlamentarne skupštine BiH, s obzirom na to da ispunjava potrebne tehničke uslove za rad i kvalitetno informisanje javnosti o svim segmentima rada ovog zakonodavnog tijela. Spomenuta prostorija opremljena je sa šest računara, koji imaju stalnu konekciju na Internet, raspolaže sa oko 20 mjesta, te ispunjava sve potrebne tehničke uslove za *ad hoc* obraćanje javnosti od strane zastupnika ili delegata PS BiH. Od 2009. godine, uz finansijsku pomoć Američ-

ke agencije za međunarodni razvoj (USAID), otvoren je *Centar za posjetitelje*, savremeno opremljen prostor u kojem će biti moguće da više od 50 posjetitelja prisustvuje prezentacijama rada Parlamentarne skupštine BiH, te na taj način dobije zanimljive i korisne informacije o radnim procesima koji se odvijaju unutar zakonodavnog tijela. U okviru programa *Otvoreni parlament*, koji se realizira od 2005. godine, ukupno 10.188 gostiju posjetilo je zgradu Parlamenta BiH gdje su se mogli upoznati s načinom rada ovog zakonodavnog tijela, te postavljati pitanja zastupnicima i delegatima. Ukupan broj gostiju tokom 2011. godine premašio je broj od 3.000. Ovakav pojačan interes za rad parlamenta rezultat je rada Sekretarijata Parlamenta BiH, koji je kao jedan od svojih strateških ciljeva postavio transparentnost rada ovog zakonodavnog tijela. Takođe, do sada nije implementiran zaključak Poslaničkog doma o direktnom prenosu plenarnih sjednica oba doma Parlamenta BiH, kojim se povećala transparentnost rada ovog zakonodavnog tijela. Tokom 2011. godine, konačno je implementiran sistem elektronskog glasanja u Domu naroda BiH kojim se omogućava uvid u način glasanja delegata o zakonima, izvještajima, deklaracijama, rezolucijama, imenovanjima, sporazumima, odlukama i slično, prisutnih građana, medija i predstavnika nevladinih organizacija.

••••• **PREPORUKA 30: Direktni prenos sjednica**

Parlamentarna skupština BiH treba da utiče na realizaciju zaključaka o direktnom televizijskom prenosu sjednica Parlamentarne skupštine BiH putem javnih servisa.

••••• **PREPORUKA 31: Poboljšanje imidža parlamenta**

Parlamentarna skupština BiH treba preduzimati korake ka poboljšanju imidža Parlamentarne skupštine BiH u javnosti.

Gledajući normativno, kroz Zakon o slobodi pristupa informacijama, te poslovnica oba doma državnog parlamenta, oblast slobode pristupa informacijama je dobro regulisana. Relativno dobar normativni okvir, a slaba implementacija, česta su boljka društava u tranziciji, pa je očekivati da je takav slučaj i u BiH. Može se zaključiti da se od 2000. godine, pa do

danas (2012), dosta uradilo po pitanju pristupa informacijama o radu državnog parlamenta. U tom smislu, potrebno je izdvojiti: postojanje dobre *web* prezentacije državnog parlamenta (www.parlament.ba), na kojem su dostupne informacije o radu državnog parlamenta; mogućnosti da se sjednice prate putem interneta; rad Sekretarijata parlamenta kao administrativnog tijela zaduženog za pružanje informacija o radu; implementaciju projekta *Otvoreni parlament*; postojanje posebnih prostorija za medije koje s tehničkog aspekta ispunjavaju sve uslove za blagovremeno izvještavanje; uvedeni sistem elektronskog glasanja u oba doma državnog parlamenta putem kojeg je omogućen uvid u pojedinačno glasanje zastupnika i delegata, te mogućnost prisustvovanja plenarnim sjednicama državnog parlamenta i komisijama (kada je to moguće); pretpostavke da i osobe oštećenog vida imaju mogućnosti da preko *web* stranice prate rad parlamenta; činjenicu da je državni parlament jedini u regiji koji je usvojio *Komunikacijsku strategiju* i sl. Kao negativne strane navodi se činjenica da se sjednice oba doma medijski ne prenose, iako postoji zaključak Predstavničkog doma o potrebi da javni servisi prenose sjednice. U javnosti, i dalje, postoji negativan imidž o samoj Parlamentarnoj skupštini, što se pripisuje često senzacionalističkom izvještavanju medija. Imajući u vidu sve činjenice dobivene kroz istraživanje, a posmatrajući parametre koji moraju biti zadovoljeni, državni parlament se, s aspekta transparentnosti i dostupnosti informacija, može pozitivno ocijeniti. Na kraju, prema dostupnim podacima, može se zaključiti da ne postoji dovoljna komunikacija samih parlamentaraca s izbornim tijelom; ona zavisi od volje parlamentarca da li će se obraćati na upite građana i nevladinog sektora, a što se posebno očitovalo kroz ovo istraživanje gdje parlamentarci nisu odgovarali na upite o održavanju intervjua putem službenih kanala, već jedino kroz lične i neposredne kontakte, odnosno samo provođenje intervjua je ovisilo od ličnih poznanstava istražitelja s parlamentarcima.

UTICAJ MEĐUNARODNIH AKTERA

BiH je jedna od rijetkih država u svijetu gdje postoji izražena koncentracija međunarodnih aktera. Naravno, ovo stanje proizilazi iz same strukture političkog sistema. Međunarodni akteri nisu vanjski faktori koji utiču na sam politički sistem, pa tako i na Parlamentarnu skupštinu BiH (PS BiH) kao najviše zakonodavno tijelo, nego su integrisani u političku strukturu države.

Dejtonski sporazum je predvidio da *međunarodni akteri preuzmu važne pozicije u institucijama BiH*. Tako je, na primjer, Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi (OSCE) dobila zadatak da osnuje Privremenu izbornu komisiju i održi izbore (Aneks 3 Opšteg mirovnog sporazuma, član II). Bosanskohercegovačke institucije tek 2002. godine preuzimaju potpunu odgovornost za izbore kroz Centralnu izbornu komisiju. I u mnogim drugim slučajevima, međunarodni akteri Dejtonskim ugovorom zauzimaju aktivne uloge u političkom sistemu.

Jedan od centralnih elemenata dejtonskog političkog sistema jeste Kancelarija visokog predstavnika (OHR), *ad hoc* međunarodna organizacija. Na čelu OHR-a nalazi se visoki predstavnik kojeg imenuje Savjet bezbjednosti UN-a. Visoki predstavnik raspolaže s izvjesnim vandemokratskim metodama s ciljem uspješne provedbe mirovnog sporazuma. U kontekstu našeg istraživanja, mora se istaći činjenica da je visoki predstavnik, samo u periodu od 1996. do 2007. godine u okviru *zakonodavnih nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH*, nametnuo ukupno 112 zakona i to najviše 2000. (20 zakona) i 2002. godine (24 zakona). Te intervencije najčešće su bile u okviru reforme pravosuđa, a zatim slijede oblasti državljanstva, ličnih i putnih isprava, državne imovine, privatizacije, izbornog sistema, telekomunikacija i sl. 2006. godine, donosi se strateška odluka povlačenja visokog predstavnika iz političkog sistema BiH. Iako se očekivalo da će puno ranije doći do zatvaranja OHR-a, to se još uvijek nije desilo.

Uticaj Savjeta Evrope kroz djelovanje Venecijanske komisije

Venecijanska komisija, u nizu svojih mišljenja, bavila se Parlamentarnom skupštinom BiH. Radi se o mišljenjima koja se dotiču slijedećih pitanja: *diskriminacije pri izboru delegata* unutar Doma naroda, veto mehanizama kroz *vitalni nacionalni interes* u Domu naroda i kroz tzv. *entitetsku većinu* unutar Predstavničkog doma, te uopšte pitanjima *prirode bikameralizma* unutar Parlamentarne skupštine. Naročito u mišljenjima *Opinion on the constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative* (broj CDL-AD (2005)004 od 11. marta 2005. godine) i *Opinion on the draft amendments to the constitution of Bosnia and Herzegovina* (broj CDL-AD (2006)019 od 12. juna 2006. godine) Venecijanska komisija iznosi veoma direktne i otvorene preporuke koje se odnose na Parlamentarnu skupštinu.

Venecijanska komisija je tako, u gorenavedenom mišljenju iz 2005. godine, takođe potvrdila *diskriminaciju pri izboru delegata Doma naroda PS BiH*:

„U pogledu prava da se bude kandidat na izborima, kao što je slučaj s Predsjedništvom BiH, osobe koje se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi potpuno su isključene. Uz to, entitet i etnička pripadnost su povezane i samo Srbi iz RS i Hrvati i Bošnjaci iz Federacije mogu biti birani. Niti jedan Srbin iz Federacije i niti jedan Hrvat ili Bošnjak iz RS ne mogu biti u Domu naroda, koji je dom s punim zakonodavnim ovlaštenjima. Značajan dio stanovništva BiH, tako, nema prava da se kandiduje na izborima za Dom naroda.”

Upravo ta diskriminacija postaje kasnije predmet presude Evropskog suda za ljudska prava (vidi naredno poglavlje). Venecijanska komisija se u svojim mišljenjima vrlo jasno izjasnila i protiv oba *parlamentarna veto mehanizma*. Tako u svome mišljenju iz 2005. godine navodi:

„U sadašnjim uslovima u BiH, djeluje nerealno tražiti potpuno ukidanje veta na osnovu vitalnog interesa. Komisija, pak, smatra da bi bilo i važno i hitno potrebno dati jasnu definiciju vitalnog interesa u samom tekstu Ustava.”

Isto tako, za *entitetski veto* kažu:

„Uz veto na osnovu vitalnog interesa, član IV 3. d) Ustava predviđa veto dvije trećine delegata iz jednog od entiteta. Ovaj

veto, koji u praksi djeluje potencijalno relevantan samo za RS, djeluje kao višak, s obzirom na postojanje veta na osnovu vitalnog interesa.”

Zasnovano na kritici veto mehanizama unutar zakonodavnog procesa i diskriminatorne strukture, Venecijanska komisija je bila slobodna da se realno izjasni i protiv *etničkog bikameralizma*:

„Nedostatak ovakvog aranžmana je da Predstavnički dom postaje dom gdje se obavlja zakonodavni rad i donose neophodni kompromisi da bi se postigla većina. Uloga Doma naroda je samo negativna, kao doma za veto, gdje članovi vide odbranu interesa svoga naroda kao svoj isključivi zadatak, bez učešća u uspjehu zakonodavnog procesa. Stoga, djeluje da bi moglo biti bolje korištenje veta na osnovu vitalnog interesa premjestiti u Predstavnički dom i ukinuti Dom naroda. Ovo bi uskladilo procedure i omogućilo usvajanje zakona bez ugrožavanja legitimnih interesa bilo kojeg naroda. To bi i riješilo problem diskriminatornog sastava Doma naroda.”

Iako pravnički logične i u potpunosti neupitne, preporuke Savjeta Evrope ostale su na nivou preporuka. Čak ni snažni akteri, poput visokog predstavnika, nisu poduzeli nikakve značajne mjere kada je u pitanju provođenje institucionalnih reformi, kroz preustroj odnosa domova, ukidanje ili reformu veto mehanizama i ukidanje diskriminatorne strukture unutar Doma naroda.

Uticaj Savjeta Evrope kroz djelovanje Evropskog suda za ljudska prava: presuda Sejdić i Finci protiv BiH

Donošenjem presude u slučaju Sejdić i Finci protiv BiH, Evropski sud za ljudska prava, kao organ Savjeta Evrope, donosi presudu koja ima nevjerovatne posljedice, ne samo na strukturu i sastav Predsjedništva i Parlamentarne skupštine BiH, nego ujedno i na osnovne stubove etno-nacionalne demokratije u BiH.

Podnosioci predstavke, bosanskohercegovački državljani Dervo Sejdić i Jakob Finci, žalili su se da su, uprkos tome što posjeduju iskustvo koje se može porediti s onim koje imaju najviši izabrani zvaničnici, spriječeni Ustavom BiH i odgovarajućim odredbama Izbornog zakona BiH iz 2001. godine da postanu

kandidati za Predsjedništvo i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH samo na osnovu njihovog etničkog porijekla. Kao rezultat, sud je zaključio, s 14 glasova za i 3 protiv, da daljnja nepodobnost podnosioca predstavke za kandidovanje na izborima za Dom naroda nema objektivno i razumno opravdanje i da, stoga, krši član XIV, zajedno s članom III Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. U odnosu na podobnost za kandidovanje za Predsjedništvo BiH, podnosioci predstavke su se samo oslanjali na član I Protokola 12. Sud je primijetio da, dok član XIV Konvencije zabranjuje diskriminaciju u uživanju „prava i sloboda navedenih u Konvenciji“, član I Protokola 12 proširuje opseg zaštite na „svako pravo navedeno u zakonu“. Time je, dakle, uvedena generalna zabrana diskriminacije. Podnosioci su osporavali ustavne odredbe koje ih čine nepodobnima za kandidovanje na izborima za Predsjedništvo BiH. Iz toga proizilazi da, bez obzira na to da li izbori za Predsjedništvo spadaju pod domen člana III Protokola 1, njihova žalba se odnosi na „pravo navedeno u zakonu“, te je član I Protokola 12 primjenjiv. Sud je naglasio da se koncept diskriminacije treba tumačiti na isti način u odnosu na član XIV i u kontekstu člana I Protokola 12, iako posljednja odredba ima drugačiji obim. Iz toga je proizašlo da, zbog razloga koji su izneseni u vezi sa izborima za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH i ustavnim odredbama, po kojima su podnosioci nepodobni za kandidovanje na izborima za Predsjedništvo, one, takođe, moraju biti smatrane diskriminatornim. U skladu s tim, Sud je zaključio, s 16 glasova za i 1 protiv, da je došlo do kršenja člana I Protokola 12. Sud je, takođe, jednoglasno smatrao da nije potrebno istraživati slučaj po članu III Protokola 1, samostalno ili u konjunktiji sa članom I Protokola 12.

Iako je presuda donesena u decembru 2009. godine, do danas nije došlo do njene sprovedbe. Bezbroy pokušaja i rokova od strane Evropske unije nisu rezultirali ukidanjem diskriminacije. Bosanskohercegovačke nacionalne političke elite nesložne su oko budućeg ustroja. Iako je Venecijanska komisija predlagala potpuno ukidanje Doma naroda, bh. stranke nisu spremne za ovakve radikalne promjene i zalažu se za kozmetičke promjene koje idu u pravcu uvođenja delegata „Ostalih“ u Dom naroda, bez značajne participacije i prava na veto vitalnog nacionalnog interesa.

••••• **PREPORUKA 32: Ukinuti diskriminaciju pri izboru delegata za Dom naroda**

Parlamentarna skupština treba da implementira presudu Sejdović i Finci protiv BiH i da na taj način ukine sve oblike diskriminacije pri izboru delegata za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.

••••• **PREPORUKA 33: Propitati dvodomnu strukturu Parlamentarne skupštine**

Parlamentarna skupština BiH, na osnovu preporuke Venecijanske komisije, treba da sagleda i propita položaj Doma naroda, kada su u pitanju njegova nadležnost, ravnopravnost domova, njegova struktura i način izbora.

Parlamentarna skupština u kontekstu EU-integracija

Kada su u pitanju integracije u Evropsku uniju, BiH se nalazi u jednom teškom položaju. Iako je postignut „progres u četiri oblasti: reforma policije, saradnja s međunarodnim krivičnim tribunalom, javni emiteri i reforma javne uprave“, Evropska unija traži daljnje reforme, naročito „promjenu Ustava koja odgovara Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i temeljnim slobodama“. No, nakon opštih izbora 2010. godine, nije došlo do stvaranja stabilne vladajuće većine, spremne da se nosi s ustavnim promjenama, ali i sa „stvaranjem političkog okruženja koje je otvoreno za Evropsku uniju“.

Iako su deklarativno za EU-integracije, *bh. parlamentarci* to u praksi nisu pokazali. Zakoni, poput Zakona o državnoj pomoći ili Zakona o popisu stanovništva, usvojeni su s velikim zakašnjenjem. U drugim oblastima, kao što su vojna/državna imovina, ne vide se nikakvi pomaci. Prema podacima iz izvještaja *bh. nevladine organizacije Centra civilnih inicijativa* o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH za period 2006–2010, Parlamentarna skupština je u prvom četverogodišnjem mandatu (saziv 2002–2006) usvajala po 47 zakona godišnje, dok je u sazivu 2006–2010. usvojeno ukupno 170 od planiranih 506 zakona. Prema podacima koji se navode u Godišnjem izvještaju Centra civilnih inicijativa o radu Parlamentarne skupštine BiH za 2011. godinu, Parlamentarna skupština je u toj godini

usvojila samo 12 zakona, dok je odbila njih 15. Od 15 odbijenih zakona, deset je odbijeno zbog entitetskog glasanja, dok je pet zakona odbijeno prostom većinom. Samo na osnovu ovih podataka se može zaključiti da je BiH u dubokoj blokadi vlasti.

••••• **PREPORUKA 34: Usvajanje EU zakonodavstva mora postati prioritet**

Parlamentarna skupština treba da intenzivira rad naročito na onim zakonima i aktima koji se tiču daljnjeg napredovanja u pravcu Evropske unije.

U cilju ispunjavanja svoje vodeće uloge u procesu priključenja Uniji, Parlamentarna skupština mora raditi i na *povećanju svojih kapaciteta*, odnosno porastu broja zaposlenih i njihovom usavršavanju. U principu, državne institucije su te koje bi trebalo da zapošljavaju najobrazovanije i najsposobnije kadrove, ali se ni njihovo usavršavanje za vrijeme rada u institucijama ne smije zapostavljati. Parlamentarna skupština trenutno zapošljava 85 državnih službenika, što u prosjeku znači da su 1.4 zaposlena u službi jednog poslanika/delegata. Od njih 85, samo tri su zadužena za Zajedničku komisiju za evropske integracije.

••••• **PREPORUKA 35: Jačanje kapaciteta Zajedničke komisije za evropske integracije**

Parlamentarna skupština treba da značajno ojača Zajedničku komisiju za evropske integracije, kada su u pitanju finansijska sredstva, znanje, te ljudski kapaciteti. Komisija mora intenzivirati saradnju s drugim EU tijelima u BiH.

Kada je u pitanju *acquis communautaire*, nije poznato do koje mjere su članovi parlamenta upoznati sa istom materijom. Imajući na umu da članovi parlamenta imaju samo jednog ili nijednog saradnika/savjetnika, upitno je koliko se oni uopšte mogu detaljno baviti pojedinačnim politikama. Zbog toga, „broj zakona koji su predloženi od strane članova parlamenta ostaje vrlo nizak“. Ipak, „Savjet ministara provjerava prijedloge zakona i provjerava njihovu harmonizaciju sa *acquis*-jem, prije nego što zakon bude upućen u Parlament.“

Od svih parlamentarnih komisija, osnovna pokretačka snaga u procesu priključivanja jedne zemlje u članstvo Evropske unije svakako bi trebalo biti komisija koja se bavi pitanjima evropskih integracija. U skladu s tim, tek je od prethodnog saziva Parlamentarne skupštine BiH (2006–2010) uspostavljeno tijelo koje bi, zapravo, trebalo predstavljati glavnog nosioca većine aktivnosti ili igrati vitalnu ulogu u procesu priključenja Uniji (Szalay, 2005: 113). To tijelo je *Zajednička komisija za evropske integracije Parlamentarne skupštine*. Tako je, na primjer, prema Izveštaju o radu Zajedničke komisije za evropske integracije, u periodu od 01. 01 – 31. 12. 2008. godine održano samo deset sjednica, te razmatran samo *jedan prijedlog zakona* (Prijedlog zakona o klasifikaciji djelatnosti). Slični podaci nalaze se i u Izveštaju o radu Komisije za period 01. 01 – 31. 12. 2009, u kojem se, takođe, navodi da je za godinu dana održano ukupno deset sjednica, s tim da nijedan prijedlog zakona za koji bi bila nadležna ova Zajednička komisija nije dostavljen u proceduru. Što se tiče 2010. godine, Komisija je održala pet sjednica, a ponovno je razmatran samo Prijedlog zakona o klasifikaciji djelatnosti. U 2011. godini, Zajednička komisija je održala pet sjednica (konstituirajuća sjednica za saziv 2010–2014. usljed kasnog formiranja Doma naroda održana je tek 07. 07. 2011. godine), te u izvještajnom periodu nije u proceduru dostavljen niti jedan zakonski prijedlog za koji bi Zajednička komisija za evropske integracije bila nadležna.

Da se zaključiti da Parlamentarna skupština nema ni strukturu niti rezultate koji bi potvrdili aktivno učešće parlamenta u EU integracijama. „Uloga parlamenta je da potvrdi legislativu pripremljenu od strane ministarstava i međunarodnih konsultanata. Parlament će moći preuzeti aktivniju ulogu u EU integracijama tada kada bude postojala politička volja ključnih nacionalnih političkih aktera da se stvarno želi raditi na integracijama i da u tom procesu državni nivo dobija razriješene ruke bez daljnje blokade od strane entiteta.

ZAKLJUČAK

Od 1996. do 2009. godine radilo se primarno na uspostavi osnovnih struktura i procedura. Visoki predstavnik je naročito uticao na to da Parlamentarna skupština preuzme svoj mandat *zakonodavca*. Sazivao je sjednice skupštine, ali je i nametao zakone (koji su se u kasnijoj parlamentarnoj proceduri morali potvrditi od strane same skupštine).

Različiti međunarodni razvojni projekti su podržavali uspostavu administrativnih i stručnih struktura unutar novoformiranog parlamenta. U ovom periodu se, takođe, došlo do zaključka da BiH mora izaći iz svoje tzv. Dejtonske faze u novu Briselsku fazu, tj. da mora doći do daljnjeg jačanja državnih institucija, pa i samog parlamenta. Kroz amandmane Aprilskog paketa i Butmirskog procesa, pokušano je 2006, tj. 2009. godine da se i te promjene i ostvare. Nepostojanje konsenzusa o reformama rezultiralo je odbijanjem tih prijedloga.

Donošenjem odluke Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić i Finci protiv BiH 2009. godine stvara se sudska obaveza „demokratizacije“ bh. parlamenta. Upravo to djelovanje međunarodnog faktora nametnulo je potrebu da se u BiH dođe do šire saglasnosti oko budućih opštih sistemskih reformi koje bi uključivale i reforme državnog parlamenta.

Djelovanje međunarodnih organizacija, međunarodnih nevladinih organizacija i različitih razvojnih programa međunarodnih aktera je od velikog značaja za Parlamentarnu skupštinu, naročito u kontekstu evroatlantskih integracija BiH. No, sve dok bh. političke elite ne dođu do konsenzusa o budućoj „mapi puta“ razvoja države, nije moguće očekivati daljnje jačanje rada parlamenta i njegovo samostalno, proaktivno učešće u EU integracijama.

BIOGRAFIJE

Damir Banović (1983, Sarajevo) završio je studij prava 2006. godine, a 2012. magistrirao pravne nauke na Univerzitetu u Sarajevu, gdje od 2007. radi kao asistent na naučnoj oblasti teorija države i prava. U Sarajevskom otvorenom centru angažovan je na naučnoistraživačkim programima u polju društvenih nauka i prava manjina. Radi na dva evropska istraživačka projekta, jedan o ustavnim politikama u Istočnoj Evropi, a drugi o parlamentarizmu na Balkanu. Istraživačka interesovanja: politika identiteta, multikulturalne pravne teorije, politički sistemi i prava manjina. Najznačajniji radovi: zbornik radova *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, priredio zajedno sa Sašom Gavrićem, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2009; zbornik radova *Država, društvo i politika u Bosni i Hercegovini – analiza postdejtonskog političkog sistema*, priredio zajedno sa Sašom Gavrićem, Sarajevo: University Press/ Magistrat, 2011; publikacija *Prava i slobode LGBT osoba – seksualna orijentacija i rodni identitet u pozitivnom pravu Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2011.

Saša Gavrić (1984, Tuzla) završio je osnovne studije iz političkih i upravnih nauka 2007. godine na Univerzitetu u Konstanzu (Njemačka), a 2012. master-studij iz međunarodnih odnosa i diplomatije u Sarajevu. Od 2005. radi na različitim programima u polju kulture, ljudskih prava i društvenih istraživanja, te je trenutno uposlen kao izvršni direktor Sarajevskog otvorenog centra, gdje radi na pitanjima ljudskih prava i političke participacije. Angažovan je na dva evropska istraživačka projekta, jedan o ustavnim politikama u Istočnoj Evropi, a drugi o parlamentarizmu na Balkanu. Istraživačka interesovanja: ustavne reforme, federalizam, ljudska prava. Najznačajniji radovi: zbornik radova *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, priredio zajedno sa Damirom Banovićem, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2009; rad *Das politische System*

Bosnien-Herzegovinas, koautor sa Solveig Richter, u zborniku *Die politischen Systeme Osteuropas*, priredio Wolfgang Ismayr, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010; zbornik radova *Država, društvo i politika u Bosni i Hercegovini – analiza postdejtonskog političkog sistema*, priredio zajedno sa Damirom Banovićem, Sarajevo: University Press/ Magistrat, 2011.

Goran Marković (1978, Bijeljina) završio je 2001. godine Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2005. godine je magistrirao, a 2009. doktorirao na istom fakultetu. Od 2007. godine radi na Pravnom fakultetu Univerziteta u Istočnom Sarajevu, prvo kao viši asistent, od 2010. godine kao docent na predmetu Ustavno pravo, a nekoliko semestara i na predmetu Uvod u pravo. Obavlja funkciju prodekana za naučno-istraživački rad na ovom fakultetu. Uredio je nekoliko zbornika radova sa naučnih skupova. Učestvuje u jednom evropskom istraživačkom projektu o parlamentarizmu na Balkanu. Dosad je objavio 39 stručnih i naučnih radova u domaćim i stranim časopisima i zbornicima radova, a deset radova je prihvaćeno za objavljivanje. Istraživačka interesovanja: ustavno pravo, političke institucije, federalizam, participacija i samoupravljanje. Najznačajniji radovi: monografija *Perspektive participativne demokratije*, Stockholm: Left International Forum, 2007; monografija *Bosanskohercegovački federalizam*, Beograd/Sarajevo: Službeni glasnik/University Press, 2012; udžbenik *Ustavno pravo*, koautor sa doc. dr Nedimom Ademovićem i prof. dr Jozefom Markom, Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer, 2012. Član je International Institute for Self-management i član Upravnog odbora Evropske organizacije za javno pravo (EPLO).

Maja Sahadžić (1982, Bihać) završila je studije prava 2006. godine na Sveučilištu u Bihaću i magistrirala u oblasti državnog i međunarodnog javnog prava 2010. godine na Sveučilištu u Zenici. Od 2006. godine zaposlena je na više sveučilišta u svojstvu asistenta i višeg asistenta, te aktivno učestvuje u različitim znanstveno-istraživačkim projektima i radnim skupinama iz svoje znanstvene oblasti. Trenutno je zaposlena na International University of Sarajevo gdje predaje predmete Constitutional Law, International Law, International Law and Diplomacy, Human Rights and Genocide i Understanding the European Union. Istraživački interesi: ustavni sustav Bosne i Hercegovine, neposredna i posredna demokracija, međunarodno pregova-

ranje, terorizam u međunarodnom pravu, preventivna i transformacijska diplomacija. Najznačajniji radovi: radovi *Priroda političkog sistema Bosne i Hercegovine, Vanjska politika i međunarodni odnosi Bosne i Hercegovine i Izbori i izborni sistem Bosne i Hercegovine*, u zborniku *Država, društvo i politika u Bosni i Hercegovini*, priredili Damir Banović i Saša Gavrić, Sarajevo: University Press-Magistrat; poglavlje *Odlučivanje u Parlamentu Kraljevine Belgije* u knjizi Kasim Trnka (et al.) *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2009; rad *Referendumsko odlučivanje u Bosni i Hercegovini* u časopisu *Pravna misao*, br. 1–2, Sarajevo, 2012; rad *Electoral System of Bosnia & Herzegovina: Short Review of Political Matter and/or Technical Perplexion*, u časopisu *Contemporary Issues*, vol. 2 no. 1, Zagreb, 2009.