



CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ИНИЦИЈАТИВА

PROBLEMI U KONSTITUISANJU VLASTI U BIH

ISKUSTVA IZ MANDATA 2014.-2018.

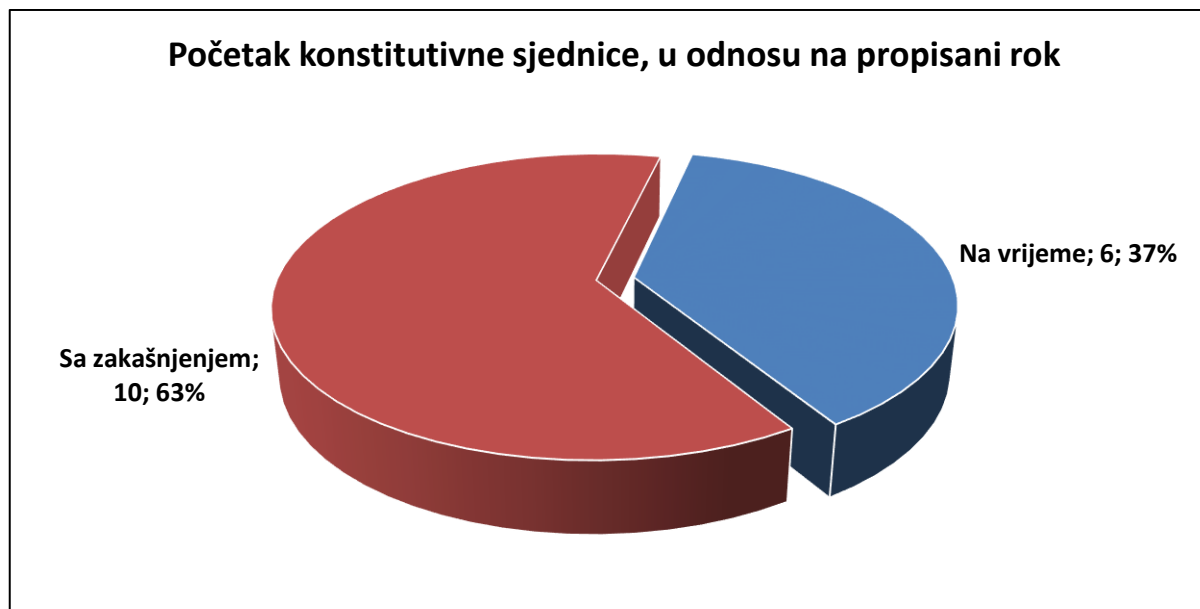
UVOD

07.10.2018. su održani posljednji opšti izbori u BiH, a 06.11.2018. CIK je proglasio zvanične rezultate tih izbora. Čekajući na konstituisanje vlasti, na osnovu ovih izbornih rezultata, korisno je podsjetiti se iskustva iz prethodnog postizbornog ciklusa, koji ukazuju na ključne probleme i na moguća rješenja, na putu veće efikasnosti u procesu konstituisanja vlasti i njenog dovođenja u stanje da svoju ustavom definisanu ulogu, u službi građana, može efikasno obavljati.

KONSTITUISANJE VLASTI

Zakonodavne institucije vlasti na kantonalnom nivou imaju obavezu održavanja konstitutivne sjednice 10 dana nakon zvanične objave rezultata izbora, a entitetske i državne od 15 do 30 dana (NS RS 15, PD P FBiH 20, oba doma PS BiH, VN RS i DN P FBiH 30 dana).

Nakon izbora u oktobru 2014., 10 od 16 institucija (računajući domove u parlamentu kao odvojene institucije) konstitutivnu sjednicu započelo je nakon krajnjeg roka koji propisuje Ustav i Izborni zakon. No, to nije jedini problem, u procesu konstituisanja vlasti u BiH.



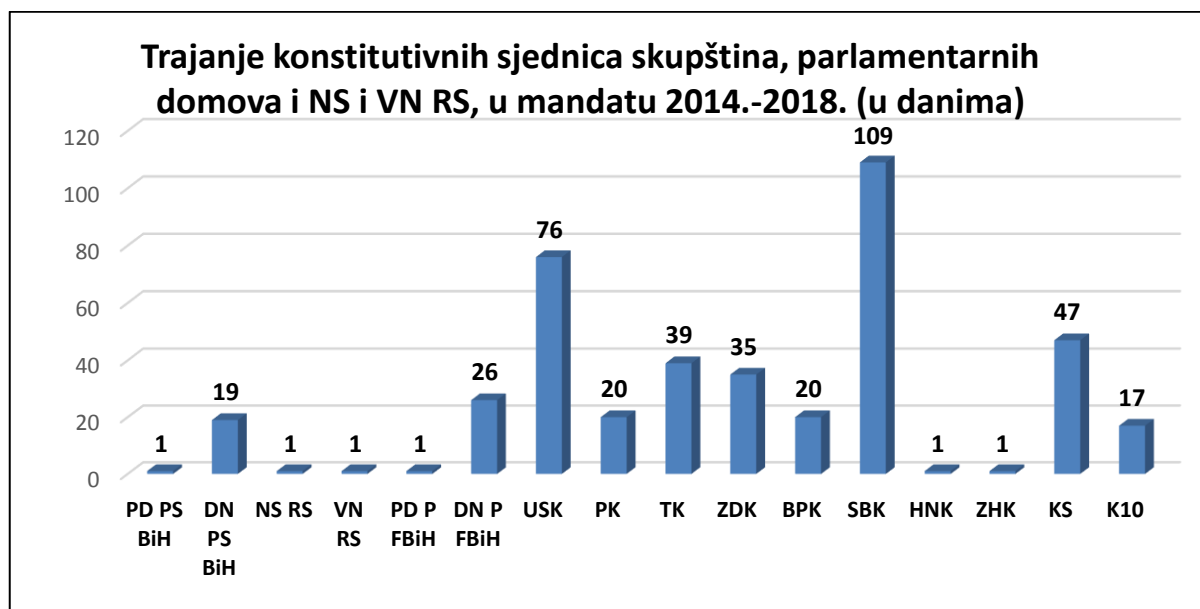
Zloupotrebljavajući određenu nedorečenost i nepreciznost u ustavima, Izbornom zakonu i poslovnicima institucija, politički akteri u većini institucija vlasti – sasvim u skladu sa svojim ponašanjem u kontekstu drugih obaveza – krajnje rokove za izvršenje određenih obaveza, tretiraju kao rokove za početak procesa izvršavanja tih obaveza. Tako da se, u principu, u propisanom roku, ne održava konstitutivna sjednica, nego se ona tek započinje. A od obaveza koje podrazumijeva proces konstituisanja, na kantonalnom nivou, recimo, se, na tom početku, uglavnom, samo preuzmu mandati. I sjednica prekine radi razgovora političkih subjekata o formiranju vlasti.

CCI je u nekoliko navrata, u prethodnim postizbornim ciklusima, upozorio da se akteri na našoj političkoj sceni ponašaju kao da ih rezultati izbora iznenade ili kao da u njih ne vjeruju dok ne preuzmu mandate, pa tek tad počnu razmišljati i o koalicijama i o vlastitim kadrovskim potencijalima i o ciljevima i obavezama, odnosno, poslu koji treba uraditi. Razvoj događaja nakon posljednjih izbora ukazuje na pozitivnu promjenu, u smislu daleko brže reakcije dijela političkih subjekata na izborne rezultate (uz nastavak inertnosti onih koji su bili na vlasti u prethodnom mandatu), no ostaje da se vidi kako će se to odraziti na brzinu konstituisanja vlasti.

U prethodnom postizbornom ciklusu (nakon izbora održanih 12.10.2014. čiju su zvanični rezultati objavljeni 10.11.2014.), samo predstavnički domovi Federalnog i državnog parlamenta, NS i VN RS, te skupštine 2 kantona (HNK i ZHK) imale su jednodnevnu konstitutivnu sjednicu.

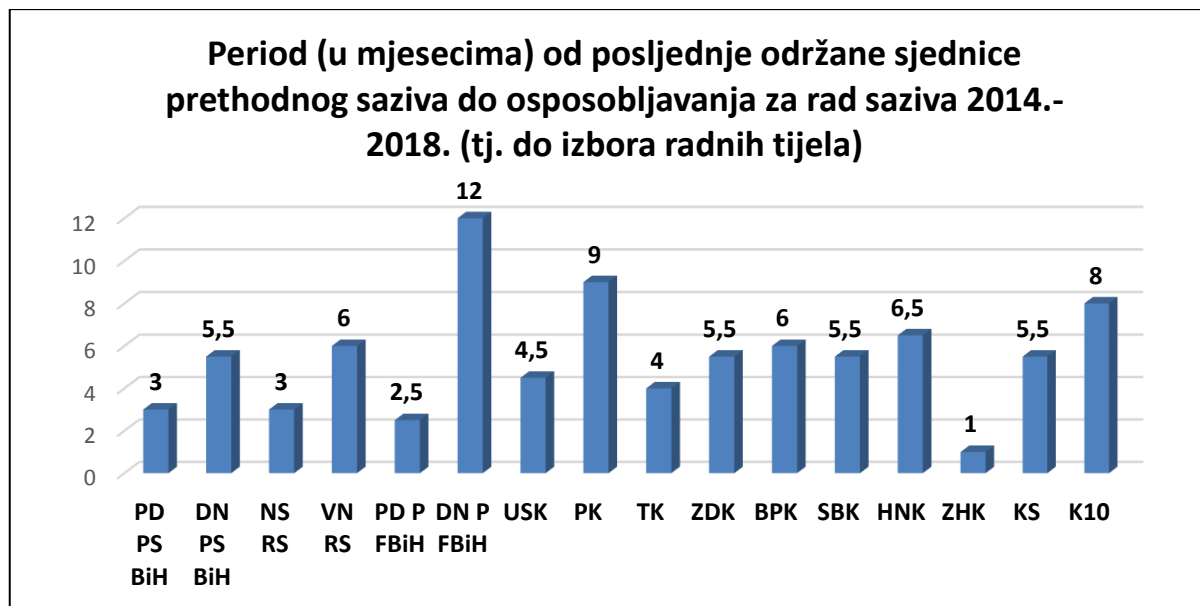
Ostale institucije konstitutivnu sjednicu održale su u više nastavaka - skupštine BPK i K10 u 2, skupštine USK, PK, TK, ZDK, SBK i KS i DN PS BiH u 3, a DN P F BiH u čak 4 nastavka.

Konstitutivne sjednice su tako trajale od 1 do preko 100 dana. Najduže sjednice skupština ZDK i TK - preko mjesec dana, KS - preko mjesec i po, USK - dva i po mjeseca, SBK - preko tri i po mjeseca (odnosno, tačno 109 dana).



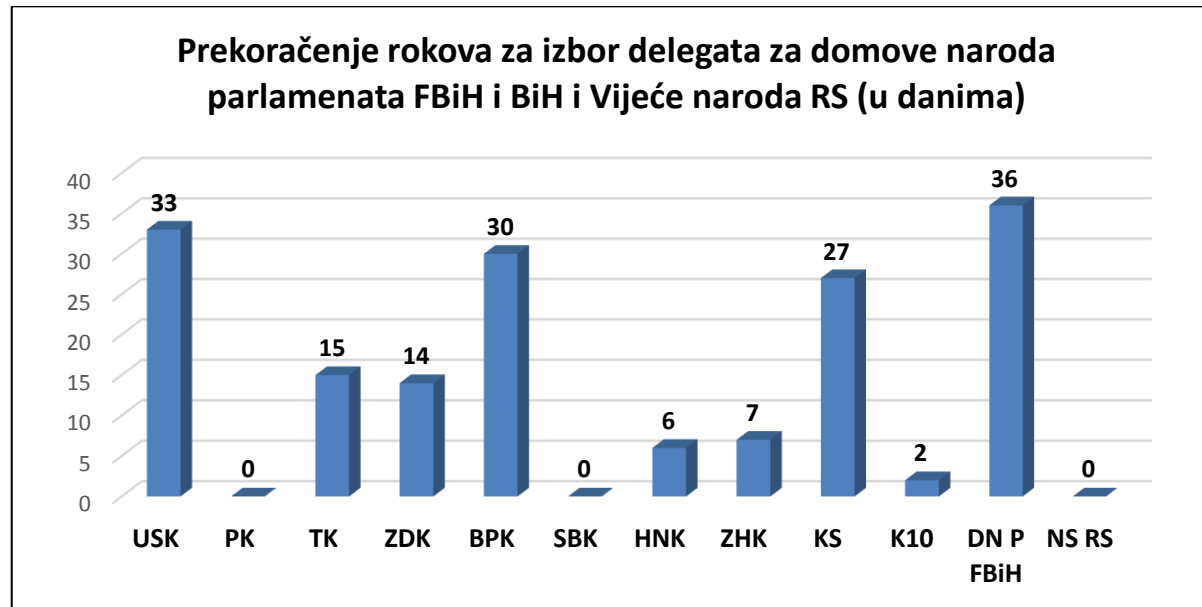
No, bez obzira da li su konstitutivne sjednice bile jednodnevne ili su održane u više nastavaka, u periodu koji je trajao i nekoliko mjeseci, na njima, najveći broj institucija nije dovršio proces osposobljavanja za normalan rad.

Najduže se, u većini slučajeva, čekalo na formiranje skupštinskih komisija (koje su neophodne za normalno funkcionisanje skupština). Svojevrsan vakuum u radu institucija trajao je do čak godinu dana, koliko je trebalo Domu naroda Parlamenta FBiH da se osposobi za efikasan rad.



U nekim institucijama se dugo čekalo i na sam izbor rukovodstva institucije, odnosno na njegovo kompletiranje, te na izbor delegata za domove naroda, što je uticalo na formiranje vlasti na višim nivoima.

Iako izborni zakon, u članu 10.13 precizno propisuje da „Izbor delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH vrši se odmah po sazivanju kantonalne skupštine nakon izbora za kantonalne skupštine, a najkasnije mjesec dana nakon ovjere izbora“, niti jedna kantonalna skupština nije ovu zakonsku obavezu ni pokušala izvršiti na svom prvom zasjedanju, a svega 2 (skupštine PK i SBK), su je obavile u krajnjem roku predviđenim zakonom.



Posljedica ovakvog ponašanja je kašnjenje u konstituisanju Doma naroda Parlamenta FBiH, a posljedica kašnjenja negovog konstituisanja je, s jedne strane, kašnjenje u konstituisanju Doma naroda državnog parlamenta, a s druge strane, kašnjenje u konstituisanju izvršne vlasti u Federaciji i na državnom nivou.

Što se tiče izbora rukovodstva (predsjedavajućeg i potpredsjedavajućih), umjesto na konstitutivnoj sjednici, rukovodstvo Skupštine Hercegovačko-neretvanskog kantona izabrano je na 3. redovnoj sjednici ove skupštine, 29.12.2014. a u Zapadnohercegovačkom kantonu, ni do kraja mandata, zbog opstrukcija vladajuće stranke u ovom kantonu (HDZ BiH), nije izabran potpredsjednik Skupštine iz srpskog naroda.

Sa izborom potpredsjednika je bilo problema i u Domu naroda Parlamenta FBiH i Narodnoj skupštini RS. U Domu naroda Parlamenta FBiH potpredsjednik iz srpskog naroda je izabran tek na nastavku 12. redovne sjednice 23.06.2016. (17 mjeseci od početka konstitutivne sjednice ovog doma) a u NS RS potpredsjednici skupštine iz bošnjačkog naroda i opozicije su imenovani na 3. posebnoj sjednici, 18.12.2014. a potpredsjednica iz hrvatskog naroda tek na 14. posebnoj sjednici 21.12.2015.

Sve su ovo slučajevi u kojim institucije vlasti nisu pokazale dovoljan stepen osjetljivosti prema manjinskim skupinama u sredinama koje te institucije

pokrivaju. Članstvo u rukovodstvima skupština nije odlučujući pokazatelj ravnopravnosti naroda na određenom području, ali je svakako značajan simbolički čin, u ovom kontekstu.

A radi se i o nepoštovanju pravne države, odnosno radu vlasti u neskladu sa Ustavom i poslovnicima propisanom formom.

Najmanju odgovornost, u kontekstu postizbornog konstituisanja vlasti, registrujemo na kantonalnom nivou, gdje su, na konstitutivnoj sjednici (ako se radi o jednoj dnevnoj) ili na njenom početnom zasjedanju (ako je višednevna), nakon izbora iz 2014., uglavnom, tek preuzimani mandati i davana svečana izjava, od strane poslanika, nakon čega je sjednica završavana ili prekidana.

A da svi dobro znaju šta bi zapravo trebalo uraditi, odnosno šta je neophodno da skupština počne normalno funkcionisati, pokazuje Poslovnik Skupštine USK, koji je jedini od poslovnika kantonalnih skupština koji precizno taksativno nabroja šta bi sve trebalo uraditi na konstitutivnoj sjednici.

U članu 11. ovog poslovnika, naime, navodi se: "Na konstituirajućoj sjednici Skupština će donijeti:

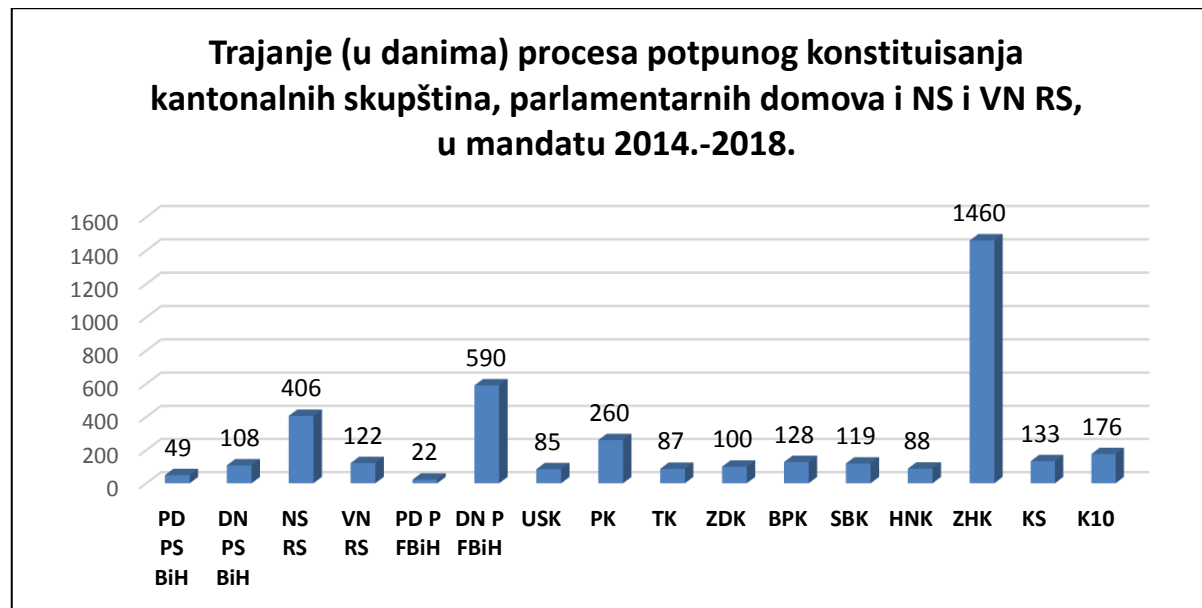
- a) Odluku o izboru predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg.
- b) Odluku o uspostavljanju Kolegija Skupštine.
- c) Odluku o izboru predsjedavajućeg, zamjenika predsjedavajućeg i članova stalnih i povremenih radnih tijela Skupštine USK.
- d) Prijedlog kandidata za Dom naroda Parlamenta FBiH."

Pritom, podrazumijevajući da su, prethodno, poslanici sa ovjerenim mandatima preuzeli dužnost, polaganjem i potpisivanjem svečane izjave i da su, odmah nakon toga, u Skupštini formirani klubovi naroda, koji su predložili po jednog kandidata za rukovodstvo Skupštine, što je regulisano drugim članovima Poslovnika.

Nekoliko institucija je, u toku trajanja (višednevne) konstitutivne sjednice, odnosno prije njenog završetka, održalo i neke druge sjednice (skupštine USK i SBK, te DN P FBiH vanredne, a Skupština KS hitnu).

Izuzetak od prilično neodgovornog ponašanja većine institucija zakonodavne vlasti u BiH su predstavnički domovi Parlamenta FBiH i PS BiH i Vijeće naroda RS, koji su na jednoj dnevnoj konstitutivnoj sjednici završile posao konstituisanja, koji je u slučaju Predstavničkog doma Parlamenta FBiH podrazumijevao - pored davanje svečane izjave poslanika, izbora privremene Mandatno-imunitetske komisije i Komisije za izbor i imenovanja, te, izbora Predsjednika i potpredsjednika Doma - i izbor radnih tijela Predstavničkog doma Parlamenta FBiH.

U 11 institucija (od njih 16 - posmatrajući domove u parlamentu odvojeno) proces potpunog konstituisanja i/ili osposobljavanja za rad (u šta podrazumijevamo i izbor radnih tijela institucije) trajao je preko 100 dana.



U PK je do 10.12.2014 (dakle za 20 dana konstitutivne sjednice koja je imala tri zasjedanja) završen izbor rukovodstva Skupštine i delegata za DN P FBiH, ali je formiranje radnih tijela Skupštine završeno tek 28.07.2015., 260 dana od proglašenja zvaničnih rezultata izbora.

U NS RS konstituisanje nije u potpunosti završeno na konstitutivnoj sjednici, nego tek 406 dana od proglašenja zvaničnih rezultata izbora, na 14. posebnoj sjednici, 21.12.2015., izborom potpredsjednice NS iz hrvatskog naroda.

Konstituisanje DN P FBiH u potpunosti je završeno tek 590 dana od proglašenja zvaničnih rezultata izbora, odnosno, na 12. redovnoj sjednici, 23.06.2016., na kojoj je konačno izabran potpredsjednik DN P FBiH iz srpskog naroda.

No, apsolutni rekorder je Skupština Zapadnohercegovačkog kantona, koja je kompletan četverogodišnji mandat provela ne dovršivši proces konstituisanja, odnosno odbijajući da imenuje potpredsjednika Skupštine iz srpskog naroda, kršeći na taj način i Ustav ZHK i Ustav FBiH i države.

PROBLEMI U KONSTITUISANJU VLASTI U BIH

Što se tiče imenovanja vlada, što je jedna od najznačajnijih ustavnih obaveza skupština, u postizbornom periodu – jedino je u Republici Srpskoj vlada imenovana prije kraja 2014. godine. Vlada FBiH i VM BiH su imenovani 31.03.2015. a kantonalne vlade su imenovane u periodu od 8.1.2015., kada je, kao prva kantonalna, imenovana Vlada BPK, do 23.09.2015., kada je tek imenovana Vlada HNK, kao posljednja u nizu.

DATUMI IMENOVANJA KANTONALNIH I ENTITETSKIH VLADA I VM BIH, NAKON IZBORA 2014. GODINE													
													X 2015.
						23.09.2015.							IX 2015.
													VIII 2015.
													VII 2015.
					09.06.2015.								VI 2015.
									05.05.2015.				V 2015.
													IV 2015.
	26.03.2015.		11.03.2015.					23.03.2015.		31.03.2015.		31.03.2015.	III 2015.
12.02.2015.		20.02.2015.					04.02.2015.						II 2015.
				08.01.2015.									I 2015.
											17.12.2014.		XII 2014.
USK	PK	TK	ZDK	BPK	SBK	HNK	ZHK	KS	K10	FBiH	RS	BiH	

Stvarajući iluziju rada, sjednicama na kojima se vlast bavi samom sobom, zanemaruje se suština. A ona je u činjenici da konstituisanje nije rad, nego tek obezbjeđivanje preduslova za rad. I da zbog toga, da bi se što više smanjio vakuum do koga dolazi pri smjenjivanjima dva saziva, i institucije što prije počele baviti svojim poslom i služiti građanima koji ih plaćaju, taj proces konstituisanja (odnosno osposobljavanja institucije za rad) mora obaviti u što kraćem roku. I ne može, odnosno, ne smije trajati mjesecima.

Centri civilnih inicijativa još od 2007. godine upozoravaju na potrebu promjena u Izbornom zakonu i Ustavu, koje će definisati i precizirati mnoge stvari i omogućiti uspostavu efikasnog sistema u službi građana, individualizirati odgovornost, gdje god je to moguće, precizirati obaveze i rokove, onemogućiti zloupotrebe Ustavnih nedorečenosti i blokade sistema, uvesti precizne sankcije za kršenje zakona i – obavezno – mogućnost raspisivanja vanrednih izbora, kao krajnju mjeru za razrješavanje situacija do kojih dovodi politička neodgovornost i nesposobnost da se problemi rješavaju na demokratski način, tolerantno, s međusobnim uvažavanjem aktera i poštovanjem rokova.

AKTUELNI TRENUTAK

Po ustavima i Izbornom zakonu, nakon proglašenja zvaničnih rezultata izbora održanih 07.10.2018, od strane CIK-a, krajnji rok za održavanje konstitutivnih sjednica kantonalnih skupština je 16.11.2018., krajnji rok za održavanje sjednice NS RS je 21.11., za održavanje sjednice Predstavničkog doma Parlamenta FBiH je 26.11., a krajnji rok za održavanje sjednica dva doma PS BiH, DN P FBiH i Vijeća naroda RS je 06.12.2018.

	Datum održavanja opštih zbora 2018.	CIK objavio zvanične rezultate izbora	Rokovi u danima (od proglašenja rezultata)	Krajnji rok za konst. sjednicu
PD PS BiH	07.10.2018.	06.11.2018.	30	06.12.2018.
DN PS BiH	07.10.2018.	06.11.2018.	30	06.12.2018.
NS RS	07.10.2018.	06.11.2018.	15	21.11.2018.
VN RS	07.10.2018.	06.11.2018.	30	06.12.2018.
PD P FBiH	07.10.2018.	06.11.2018.	20	26.11.2018.
DN P FBiH	07.10.2018.	06.11.2018.	30	06.12.2018.
USK	07.10.2018.	06.11.2018.	10	16.11.2018.
PK	07.10.2018.	06.11.2018.	10	16.11.2018.
TK	07.10.2018.	06.11.2018.	10	16.11.2018.
ZDK	07.10.2018.	06.11.2018.	10	16.11.2018.
BPK	07.10.2018.	06.11.2018.	10	16.11.2018.
SBK	07.10.2018.	06.11.2018.	10	16.11.2018.
HNK	07.10.2018.	06.11.2018.	10	16.11.2018.
ZHK	07.10.2018.	06.11.2018.	10	16.11.2018.
KS	07.10.2018.	06.11.2018.	10	16.11.2018.
K10	07.10.2018.	06.11.2018.	10	16.11.2018.

Skupštine pred sobom, do kraja godine, osim vlastitog konstituisanja, imaju veoma važne obaveze: usvajanja budžeta za narednu godinu, usvajanja programa rada za tu godinu, imenovanje vlada, te realizaciju obaveza iz ovogodišnjeg programa rada, s akcentom na one planirane za 4. kvartal ove godine.

Neodgovorno ponašanje aktera na političkoj sceni, odugovlačenje procesa konstituisanja vlasti i kašnjenje u izvršavanju propisanih obaveza, neprihvatljivo je nanošenje štete građanima, u čijem interesu bi vlast trebala da radi, umjesto da se bavi sama sobom.

A ponovimo još jednom – iz ponašanja značajnog dijela političkih aktera u zemlji, vidljiv je pozitivan pomak, u ovom kontekstu, nakon izbora u oktobru 2018., i svijest o potrebi da se proces konstituisanja vlasti završi što prije.

Nadajmo se da će tako i biti. I da će što prije fokus sa uspostave vlasti preći na planove, ciljeve i rezultate rada te vlasti.

