



CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA  
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ИНИЦІЈАТИВА

## **ANALIZA RADA ZAKONODAVNIH INSTITUCIJA VLASTI U BIH,**

**U PERIODU 06.11.2018. – 14.02.2019. GODINE**

**(100 dana novog saziva kantonalnih, entitetskih i državnog parlamenta)**

## SADRŽAJ

UVOD .....	3
SAŽETAK .....	4
POLITIČKI KONTEKST .....	7
REZULTATI IZBORA .....	8
KONSTITUISANJE VLASTI .....	26
OSNOVNI PODACI O RADU NA SJEDNICAMA .....	32
KLJUČNI DOKUMENTI ZA FUNKCIONISANJE INSTITUCIJA – PROGRAM I BUDŽET .....	39
TRANSPARENTNOST .....	42
KRŠENJE POSLOVNIKA, ZAKONA I USTAVA .....	43
ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....	44

## UVOD

06.11.2018. proglašeni su zvanični rezultati posljednjih opštih izbora u BiH, održanih 07.10., na kojima su izabrani novi sazivi kantonalnih, entitetskih i državnog parlamenta.

Pred vama je analiza rezultata izbora, procesa konstituisanja vlasti, te, rezultata prvih 100 dana rada ovog saziva, u kojoj je dat pregled uporednih podataka o sastavu i radu ovih institucija u pomenutom periodu.

Analize sa ovakvim vremenskim okvirom češće se vezuju za rad vlada, no nedvojbeno postoje značajni razlozi da posmatramo i rezultate rada zakonodavnih institucija vlasti, u ovom vremenskom okviru. Pogotovo s obzirom na čvrste, značajne i zakonima i ustavima propisane obaveze ovih institucija, u postizbornom periodu.

Cilj ove analize je da se sumiraju, uporede i na jednostavan način predstave podaci do kojih je CCI došao prateći rad kantonalnih, entitetskih i državnog parlamenta, tokom naznačenog perioda.

Ova analiza je jedan u nizu pokušaja Centara civilnih inicijativa da kontinuiranim praćenjem i periodičnim izvještavanjem, javnosti omogući uvid u rad institucija vlasti nastojeći da iste učini odgovornijim i efikasnijim u obavljanju svojih obaveza.

## SAŽETAK

**OD UKUPNO 512 POSLANIKA, KOLIKO IH JE IZABRANO U KANTONALNE, ENTITETSKE I DRŽAVNI PARLAMENT, MANJE OD TREĆINE SU POSLANICI KOJI SU OVU DUŽNOST VRŠILI I U PRETHODNOM MANDATU, ODNOSNO, KOJI SU PONOVO DOBILI POVJERENJE GRAĐANA I POSTALI POSLANICI I NOVOG SAZIVA PARLAMENTA.** Broj reizabranih poslanika opada što je nivo vlasti viši. Naime, postotak reizabranih poslanika na kantonalnom nivou je 37%, na entitetskom 28%, a na državnom – svega 19%.

**NA IZBORIMA, U OKTOBRU 2018., DOŠLO JE KONAČNO DO ZNAČAJNE POZITIVNE PROMJENE U BROJU ŽENA U ZAKONODAVNIM INSTITUCIJAMA VLASTI U BIH.** Gledajući sve nivoe vlasti zajedno, od kantonalnog, preko entitetskog, do državnog nivoa, broj žena je, nakon što je dva ciklusa bilježio kontinuirani blagi pad, na posljednjim izborima doživio rast od čak 37% (od 107 do 147). Iako se radi o značajnom iskoraku, ka ravnopravijem položaju žena, one, još uvijek, ne zauzimaju ni trećinu poslaničkih mjesta. Od 512 poslaničkih mjesta, naime, žene zauzimaju tek 147 (29%), dok je muškaraca u zakonodavnim institucijama vlasti 365 (71%), odnosno 2 i po puta više. Pogled na strukturu po nivoima vlasti, otkriva da je sav napredak, u ovom kontekstu, ostvaren, zapravo, isključivo na kantonalnom nivou, na kome je ostvaren rast od čak 41% (sa 55 u prethodnom periodu, na 96 poslanica, kao rezultatom izbora 2018. godine), dok je na entitetskom nivou zabilježena stagnacija, a na državnom i blagi pad.

**DODATNI PROBLEM JE ŠTO RODNO NEURAVNOTEŽENI PARLAMENTI, U KONTINUITETU, IMENUJU ISTE TAKVE VLADE, ČIME KRŠE ZAKON O RAVNOPRAVNOSTI POLOVA U BIH.** Nijedna vlada imenovana u prethodnom mandatu nije ispunjavala propis da zastupljenost manje zastupljenog pola u vladi ne smije biti ispod 40%, jer se sve ostalo smatra diskriminacijom, čije se otklanjanje ovim zakonom nalaže. Naprotiv, dvije – vlade HNK i ZDK – nisu imale nijednu ženu u svom sastavu. Zakon nije ispoštovan ni pri imenovanju dosad imenovanane 4 kantonalne vlade (USK, PK, ZHK i KS), ni pri imenovanju Vlade RS (koja se, povećanjem broja sa dosadašnjih 4 na 6, jedina, „na korak“, približila ispunjenju Zakonom propisanog minimuma).

**ŠTO SE TIČE NACIONALNE STRUKTURE, ZAKONODAVNIH INSTITUCIJA VLASTI, U ODNOSU NA PRETHODNI MANDAT SITUACIJA SE, NA KANTONALNOM NIVOU, POBOLJŠALA U KONTEKSTU ZASTUPLJENOSTI HRVATA (KOJI JEDINI IMAJU POSLANIKE U SVIM KANTONALNIM SKUPŠTINAMA), A POGORŠALA SE ZA SRBE (KOJI ZA RAZLIKU OD PRETHODNOG MANDATA, KAD POSLANIKE NISU IMALI SAMO U PK, SAD NEMAJU SVOJE POSLANIKE NI U USK I ZHK).** Nakon izbora 2018., samo skupštine TK, BPK, HNK i KS (te, predstavnički domovi Federalnog i državnog parlamenta) imaju poslanike iz sva 3 konstitutivna naroda i „ostalih“ u svom sastavu. Skupštine ZDK, SBK i K10 (te, NS RS) imaju predstavnike sva 3 konstitutivna naroda, ali ne i predstavnike „ostalih“. Skupština USK nema poslanika srpske nacionalnosti, Skupština PK nema Srba i „ostalih“, a skupština ZHK nema ni Srba, ni „ostalih“, ni Bošnjaka. Skupština ZHK, u aktuelnom je mandatu, jedina jednonacionalna institucija zakonodavne vlasti u BiH.

**POREĐENJE REZULTATA POSLJEDNJEG POPISA STANOVNIŠTVA, SA REZULTATIMA IZBORA, ODRŽANIH U OKTOBRU 2018., UKAZUJE DA U NEKIM SLUČAJEVIMA IZBORI ZAISTA IMAJU ELEMENAT POPISA STANOVNIŠTVA, ALI I DA POSTOJE IZUZECI OD TOGA – I TO I POZITIVNI I NEGATIVNI.** Rezultat izbora za parlament FBiH, posmatrajući procentualnu zastupljenost poslanika određenih nacionalnosti, gotovo je u potpunosti identičan rezultatima posljednjeg popisa stanovništva. S druge strane, dominantna nacionalna grupacija u RS, zauzima više poslaničkih mjesta u parlamentu ovog entiteta, nego što procentualno ima udio u stanovništvu (a druga po veličini nacionalna grupacija ima znatno manji procenat poslanika, nego što joj je udio u stanovništvu). Dok je na nivou BiH i u nekim kantonima odnos obrnut. Najznačajnija razlika između strukture stanovništva i strukture poslanika je u ZDK (gdje Bošnjaci, kao dominantna grupa, predstavljaju 82% stanovništva, ali je njihov udio u skupštini ovog kantona, manji za 11%) i u BPK (gdje je ta razlika čak 22%). Takođe,...

**KONSTATUJMO DA DOK DOM NARODA PARLAMENTA FBiH I VIJEĆE NARODA RS IMAJU PREDSTAVNIKE I SVIH KONSTITUTIVNIH NARODA I „OSTALIH“, DOM NARODA DRŽAVNOG PARLAMENTA JOŠ UVIJEK NEMA (ODNOSNO, NEĆE IMATI NI U OVOM MANDATU) PREDSTAVNIKA „OSTALIH“ U SVOM SASTAVU.** Time se nastavlja sistemska, Ustavom propisana, diskriminacija građana BiH na nacionalnoj osnovi i ignorisanje presuda Evropskog suda za ljudska prava. Pri tome, dominantne politike u BiH, već desetu godinu za redom ignorišu potrebu implementiranja presuda Evropskog suda za ljudska prava i uvođenja u zemlju civilizacijskih standarda Evropske unije. Kao što su, u više navrata, konstatovali različiti predstavnici EU (a posljednji u nizu, nedavno, izvjestilac Evropskog parlamenta za BiH Cristian Dan Preda), ovdašnji političari žele da se EU prilagodi bh. (odnosno njihovim!) standardima,

umjesto da bude obrnuto. Sto svo njihovo zalaganje za EU integracije razotkriva kao običnu floskulu.

**PROCES KONSTITUISANJA VLASTI U BIH PONOVO TRAJE PREDUGO I UZ KRŠENJE POSLOVNIKA, ZAKONA I USTAVA.** Ni 100 dana od proglašenja zvaničnih rezultata izbora, više od polovine zakonodavnih institucija vlasti u BiH, još uvijek nije okončalo proces konstituisanja. Zapravo, 4 kantonalne skupštine (TK, BPK, HNK i K10) još uvijek nisu izabrale ni svoje rukovodstvo. A i Predstavnički dom Parlamenta FBiH, još uvijek, od rukovodstva ima samo Predsjedavajućeg. I, kao ni Predstavnički dom državnog parlamenta, nema ni formirana radna tijela (odnosno članove i rukovodstva komisija i odbora). A domovi naroda Federalnog i državnog parlamenta, zbog problema sa svojim popunjavanjem, ni 100 dana od proglašenja rezultata izbora nisu bili u prilici ni da zakažu konstitutivne sjednice. Iako su Ustavom obavezani da to urade u roku od 30 dana. Krajnja posljedica je da se vlast zemlje u veoma ozbiljnim problemima i sa dramatičnim zaostacima, mjesecima ne bavi svojim poslom, nego usporenim pokušavanjem da se osposobi za bilo kakav posao.

**REZULTATI RADA ZAKONODAVNIH INSTITUCIJA VLASTI, U POSMATRANOM PERIODU, VRLO SU SKROMNI, SA IZUZETKOM NS RS I SKUPŠTINE KS.**

Skupština KS je u prvih 100 dana svog rada razmotrila 71 mjeru, što je oko 36% od ukupnog broja mjera koje je razmotrilo svih 10 kantonalnih skupština, sumarno. Istina, najveći broj (62% od ukupno realizovanog od strane Skupštine KS) su različiti izvještaji, od kojih je tri četvrtine (33 od 44 razmotrena izvještaja) odbijeno. Što je uobičajeno, za ovdašnje prilike, u situacijama promjene vladajuće većine na određenom području. Kada se negativni izvještaji o radu javnih preduzeća, ustanova i institucija, koriste za promjenu upravljačke i nadzorne strukture postavljene od prethodne vlasti i postavljanje kadrova nove.

Na entitetskom nivou, dominira NS RS, koja je u potpunosti završila proces svog konstituisanja, izabrala delegate za DN PS BiH i VN RS, imenovala Vladu, usvojila Budžet za 2019. godinu, te je, polako, počela da se bavi „redovnim aktivnostima“, usvojivši u posmatranom periodu i čitav niz zakona (mahom u nacrtu), pa i jednu strategiju (takođe u nacrtu). Dok Parlament Federacije BiH, praktično, stoji zarobljen, na samom početku procesa konstituisanja, kombinacijom političke blokade, nesposobnosti, nepoštovanja pravne države, nedostatka demokratskog kapaciteta i tolerancije unutar političkih subjekata i nepostojanja sistemskih mehanizama za otklanjanje blokada, zbog čega građani Federacije redovno završavaju kao žrtve političkih igara onih kojima su dali izborni legitimitet. Ništa bolja situacija nego sa Federalnim, nije ni sa državnim parlamentom, koji je u prvih 100 dana od zvaničnog proglašenja izbornih rezultata uspio tek da izabere svoje rukovodstvo.

**GENERALNO, INSTITUCIJE ZAKONODAVNE VLASTI U BIH, U PRVIH 100 DANA OD OBJAVE ZVANIČNIH REZULTATA IZBORA, BILE SU FOKUSIRANE NA DVIJE KLJUČNE OBLASTI – S JEDNE STRANE, NA VLASTITO KONSTITUISANJE, A S DRUGE, NA OBEZBJEĐIVANJE NESMETANIH FINANSIJSKIH TOKOVA, VEZANIH ZA BUDŽETE.**

I to, u postizbornom periodu, nije sporno. Sporna je dužina trajanja tog procesa, odnosno, prolazak velike količine vremena u kome se većina institucija, zapravo, ne bavi svojim ključnim poslom – radom u interesu građana. Dobra ilustracija zanemarivanja svojih osnovnih Ustavnih obaveza – od kojih je najznačajnija kreiranje i modifikovanje zakonodavnog okvira za funkcionisanje života na određenom području - je činjenica da sve institucije zakonodavne vlasti u BiH imaju višemjesečnu pauzu u realizaciji zakona, u procesu prelaza između stare i nove vlasti. Ta pauza iznosi od dva i po mjeseca, u Srednjobosanskom kantonu, do čak 7 mjeseci kako nije donesen nijedan zakon u Kantonu 10. Čak 5 kantonalnih skupština, Predstavnički dom Parlamenta FBiH, Narodna skupština RS i oba doma državnog parlamenta imaju pauzu veću od 5 mjeseci u usvajanju zakona, na prelazu iz jednog u drugi mandat.

**PRETHODNA VLAST JE PRERANO PRESTALA DA RADI (POSLEDNJE SJEDNICE SKUPŠTINA POSAVSKOG I KANTONA 10, TE PD P FBiH, U PRETHODNOM SAZIVU, ODRŽANE SU JOŠ U 7 MJESECU 2018.), A, S DRUGE STRANE, NOVA VLAST SE PRESPORO KONSTITUIŠE I OSPOSOBLJAVA ZA RAD.**

Usljed čega se pojavljuje neprihvatljivo veliki vakuum u funkcionisanju institucija, koji se, u pravilu, ignoriše, sve dok ne prouzrokuje ozbiljan problem i potencijalno ogromnu štetu. Kao u situaciji sa Budžetom FBiH za 2019., koju imamo trenutno. Ali, šteta postoji (i to značajna) i u situacijama koje nisu tako dramatične i kad se posljedice ne vide najjasnije – šteta od nerada i nerješavanja nagomilanih problema građana ove zemlje. Onih koji sebi ne mogu dozvoliti luksuz da čekaju do beskonačnosti i koji, za razliku od ovdašnjih političara, kada ne rade, ne primaju ni platu. A pogotovo je sebi sami ne mogu povećati.

**ZAKONODAVNA AKTIVNOST, U POSMATRANOM PERIODU, IZUZEV U NS RS, BILA JE IZUZETNO SKROMNA.** Ostavimo li po strani relativno pristojan broj zakona usvojenih u NSRS (7 u prijedlogu i 12 u nacrtu), sve ostale institucije vlasti zajedno usvojile su tek 9 zakona u prijedlogu i 2 u nacrtu (pri čemu se većinom radi o zakonima koji su obavezni pratilac pri donošenju budžeta). 4 kantonalne skupštine, PD PS BiH, te, domovi naroda Federalnog i državnog parlamenta (koji nisu ni konstituisani), nisu usvojili nijedan zakon, u ovom periodu.

**NO, NI USVAJANJE ZAKONA, SAMO PO SEBI, NE MORA BITI POZITIVNA STVAR.** U posmatranom periodu, na to nas je podsjetila Skupština SBK, koja je, na vanrednoj sjednici, bez prisustva medija i nvo, usvojila Izmjene Zakona o platama i naknadama u organima vlasti SBK, koje omogućavaju povećanje poslaničkih paušala. Sasvim drugi primjer je onaj Skupštine KS, koja je sličan zakon donijela sa suprotnom intencijom – da ukine poslanički paušal profesionalnim poslanicima, koji za svoj poslanički angažman primaju platu.

Na ovom mjestu podsjetimo da je Skupština ZDK, odlukom poslanika prethodnog saziva, vođenih socijalnom osjetljivošću, jedina skupština u BiH koja je ukinula pravo na profesionalizaciju poslaničkih mandata, odnosno zasnivanje radnog odnosa u Skupštini na osnovu činjenice da ste izabrani poslanik u skupštini. Na žalost, poslanici Skupštine ZDK još uvijek su usamljeni u ovom pristupu svojim obavezama i odnosu prema javnosti, odnosno građanima koje predstavljaju. A podcrtajmo i to – njihovi rezultati u dosadašnjem radu ukazuju da ukidanje različitih privilegija koje su, kao poslanici, imali, ni na koji način nije uticalo na njihov rad i rezultate. Koji su višestruko bolji od rezultata poslanika u nekim drugim skupštinama, u kojim se nisu odrekli nijedne privilegije koje imaju.

**NI JEDNA INSTITUCIJA ZAKONODAVNE VLASTI U BIH (OD KANTONALNOG, PREKO ENTITETSKOG, DO DRŽAVNOG NIVOVA) NIJE DONIJELA SVOJ PROGRAM RADA ZA 2019. GODINU, U POSMATRANOM PERIODU.** Nepridržavanje poslovničke obaveze o rokovima za usvajanje programa rada, uobičajeno je za institucije u BiH, koje, često, stepenom svog kašnjenja, u potpunosti obesmišljavaju ovaj izuzetno značajni alat za povećanje efikasnosti i fokusiranosti na projektovane ciljeve. Ukupno je, od 130 programa rada, koje su kantonalne skupštine trebale donijeti u posljednjih 13 godina (zaključno sa 2019.), na vrijeme (prije početka godine na koju se odnose), usvojeno njih tek 16. Polovina od tog broja - u prethodne dvije godine. Podsjetimo i da u većini poslovnika postoji obaveza da se u izradu programa rada uključuju građani i udruženja građana. Međutim, ta se odredba uglavnom zaobilazi, a prijedlozi takve vrste ignorišu.

**ZA RAZLIKU OD PROGRAMA RADA, BUDŽET ZA 2019. GODINU JE U 4 KANTONALNE SKUPŠTINE (PK, SBK, HNK I ZHK), TE, U NS RS, USVOJEN PRIJE KRAJA 2018., KAKO TO I PROPISUJU ODREĐENI ZAKONSKI AKTI.** Do isteka prvih 100 dana od objave zvaničnih rezultata izbora, usvojen je i Budžet KS (30.01.2019.). Ostali kantoni, kao i državni nivo, finansiraju se na osnovu, pravovremeno usvojenih, odluka o privremenom finansiranju. Što sa Federacijom BiH nije slučaj. Kako je postalo očigledno da se usvajanje budžeta FBiH u svakoj postizbornoj godini pretvara u ozbiljan društveni problem, i sredstvo političkih pritisaka, ucjena i obračuna, „preko leđa“ građana Federacije, krajnje je vrijeme za ozbiljan društveni dijalog (široku javnu raspravu) o uvođenju promjena u način donošenja odluke o privremenom finansiranju, kojim bi se obezbjedilo da normalan život u zemlji ne zavisi od volje političkih lidera, odnosno da se finansijski tokovi u zemlji odvijaju neometano i u situacijama političkih kriza i međustranačkih sukoba ili nesposobnosti da se u razumnom roku konstituiše vlast.

**VEĆINA KANTONALNIH SKUPŠTINA IMA OSNOVNI NIVO TRANSPARENTNOSTI, U SMISLU DA JE OMOGUĆENO PRISUSTVO NJIHOVIM SJEDNICAMA PREDSTAVNICIMA MEDIJA I ZAINTERESOVANIH ORGANIZACIJA I UDRUŽENJA GRAĐANA.** Čak i web stranice, većine institucija, daju neke elementarne podatke o njihovom radu. No, generalno, taj je potencijal neiskorišten, s obzirom na mogućnosti koje pruža. A za početak bilo bi dovoljno da se analizira rad drugih institucija i da se primjenom koncepta “dobrih praksi”, preuzimaju neka kvalitetna rješenja. Web stranice Skupštine PK se, recimo mogu naći brojni nedostaci, ali je arhiva audio snimaka sjednica Skupštine, na njoj, odličan segmen, koji bi trebala da ima svaka web stranica institucija vlasti u BiH. Dostupnost arhive Službenih novina ZDK, od 1996. do danas, i, posebno brzina ažuriranja te arhive, takođe su primjer koji bi trebalo slijediti. Većina institucija postavlja korektno kratke informacije sa održanih sjednica, relativno brzo nakon njihovog održavanja, ali one ne mogu da zamjene zapisnike sa sjednica, koji treba da se redovno postavljaju na web stranice, odmah po njihovom odobravanju. Takođe, primjetan je nedostatak informacija sa sjednica radnih tijela, čiji zapisnici bi, takođe, trebali da se postavljaju na web stranicama institucija.

**KRŠENJE ZAKONSKIH I PODZAKONSKIH AKATA, TE USTAVA, MASOVNA JE POJAVA U INSTITUCIJAMA VLASTI U BIH.** Neusvajanje programa rada na vrijeme, od strane kantonalnih skupština, kršenje je odredbi vlastitog poslovnika o radu. Odgovoran odnos prema ovoj važnoj obavezi, kojoj je svrha povećanje efikasnosti institucije, nažalost, u prethodnim je godinama dovedena na nivo izuzetka. Neusvajanje Budžeta u propisanom roku, kršenje je Zakona o budžetima u FBiH. I ovo je vrlo raširena pojava, u BiH, koja ukazuje na manjak odgovornosti institucija vlasti. A ukazuje i na potrebu da se u odgovarajućim zakonskim i podzakonskim dokumentima individualizira odgovornost za svaki korak u procesu donošenja budžeta i uvedu sankcije za neispunjavanje svojih obaveza. Kršenje Ustava i odluka Ustavnog suda, takođe nije nesvojstveno zakonodavnim institucijama vlasti u BiH. Ovdje napomenimo da još uvijek nije implementirana presuda koja se tiče konstitutivnosti srpskog naroda u HNK i PK. A krše se i odluke međunarodnih sudova – 10. godinu za redom se neimplementira presuda Evropskog suda za ljudska prava, koji je utvrdio da se građani BiH diskriminiraju na nacionalnoj osnovi.

## POLITIČKI KONTEKST

Nakon još 4, u najmanju ruku, nedovoljno iskorištene godine, u kojima se nastavio trend političke nestabilnosti, međustranačkih i unutarstranačkih sukoba, bavljenja vlasti samom sobom, te političarskog dizanja tenzija u društvu zarad uskostranačkih i ličnih interesa, a nasuprot interesima građana ove zemlje, uz ponovni zastoj na EU putu, 07.10.2018. održani su novi opšti izbori.

Na žalost, u BiH još uvijek ne postoji mogućnost raspisivanja vanrednih izbora, za šta se CCI zalaže već čitavo desetljeće, pa su građani redovno u prilici da budu taoci političara, koji pokušavaju izbjeći odgovornost za loše rezultate vlasti, čiji su sastavni dio, izazivanjem međusobnih sukoba unutar članica vladajućih koalicija, te glumeći istovremeno i vlast i opoziciju i pokušavajući popraviti vlastiti rejting, optužujući za sve negativnosti koalicione saradnike.

Da je ta mogućnost, uz mehanizme deblokade sistema, u situacijama opstrukcija i političkih ucjena, ugrađena u Izborni zakon, uvjereni smo da bi odgovornost političara bila veća. I opšti nemoral na političkoj sceni bar donekle kontrolisan i ograničen.

Na žalost, očito je da ovakav sistem političkim partijama odgovara, jer im daje mogućnost da relativiziraju svoju odgovornost za bilo kakvu situaciju i da međusobnim optuživanjem i dizanjem tenzija zamagle suštinu, odvuku pažnju od ključnih problema (i vlastite odgovornosti za njihov nastanak ili nerješavanje) i da se tako održavaju na vlasti.

U međuvremenu, mladi i radnosposobni ljudi više i ne protestuju, kao pred prethodne izbore, nego svoju zgroženost ovdašnjom politikom i životnim okvirom za koji je ona odgovorna, masovno napuštaju ovu zemlju.

I iako je situacija krajnje alarmantna, političari, fokusirani na vlastitu sudbinu i borbu za vlast, ne pokazuju nikakvu svijest o ozbiljnosti drame kroz koju zemlja prolazi.

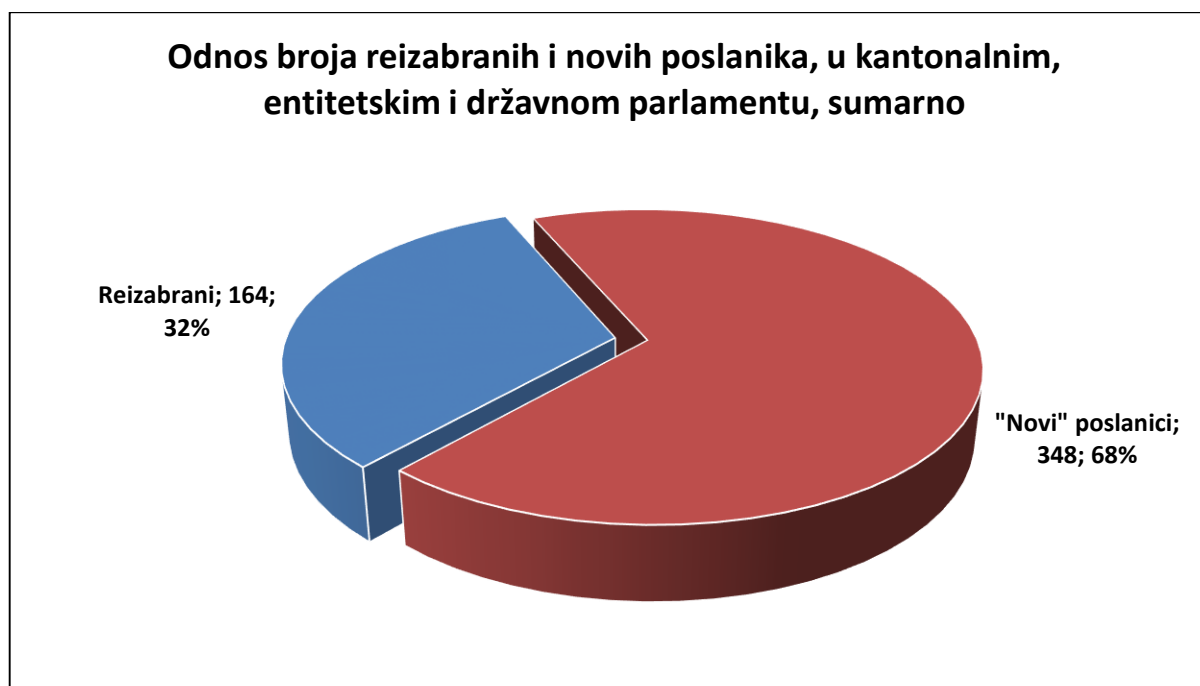
U ovakvoj atmosferi, dakle, 07. oktobra održani su novi opšti izbori i u nastavku se prišlo konstituisanju nove vlasti. Uobičajeno traljavo, sporo i bez svijesti o stvarnoj funkciji vlasti, odnosno potrebi da ona, kao servis u službi građana, bude što prije uspostavljena u punom kapacitetu i sa bar minimalnim zajedničkim programskim okvirom koalicionih partnera, da bi ta vlast, uopšte imala smisla.

## REZULTATI IZBORA

Na Opštim izborima u BiH, održanim 07.10.2018. godine, izabrano je 289 poslanika kantonalnih, 181 entitetskih i 42 poslanka državnog parlamenta. Dakle, 512 ukupno.

### REIZABRANI I „NOVI“ POSLANICI

Manje od trećine – 164, ili 32% – su poslanici koji su ovu dužnost vršili i u prethodnom mandatu, odnosno, koji su ponovo dobili povjerenje građana i postali poslanici i novog saziva parlamenata. A 348 (68%) su prvi put u prilici da odlučuju unutar zakonodavnih tijela u BiH (od kantonalnog, preko entitetskog, do državnog nivoa).



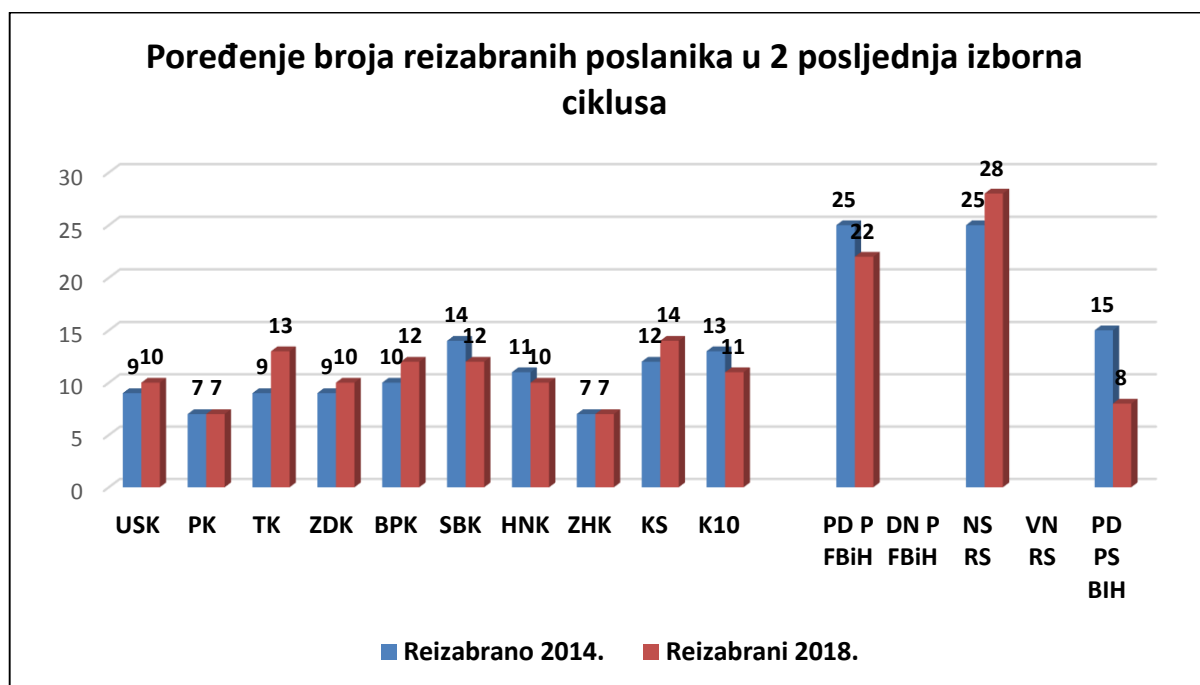
Grafikon 1



Ovi procenti su identični rezultatima prethodnih opštih izbora, održanih u oktobru 2014. jer je tada reizabrano tek 2 poslanika više nego na posljednjim izborima (što ne utiče na procenete, u zaokruženom obliku).

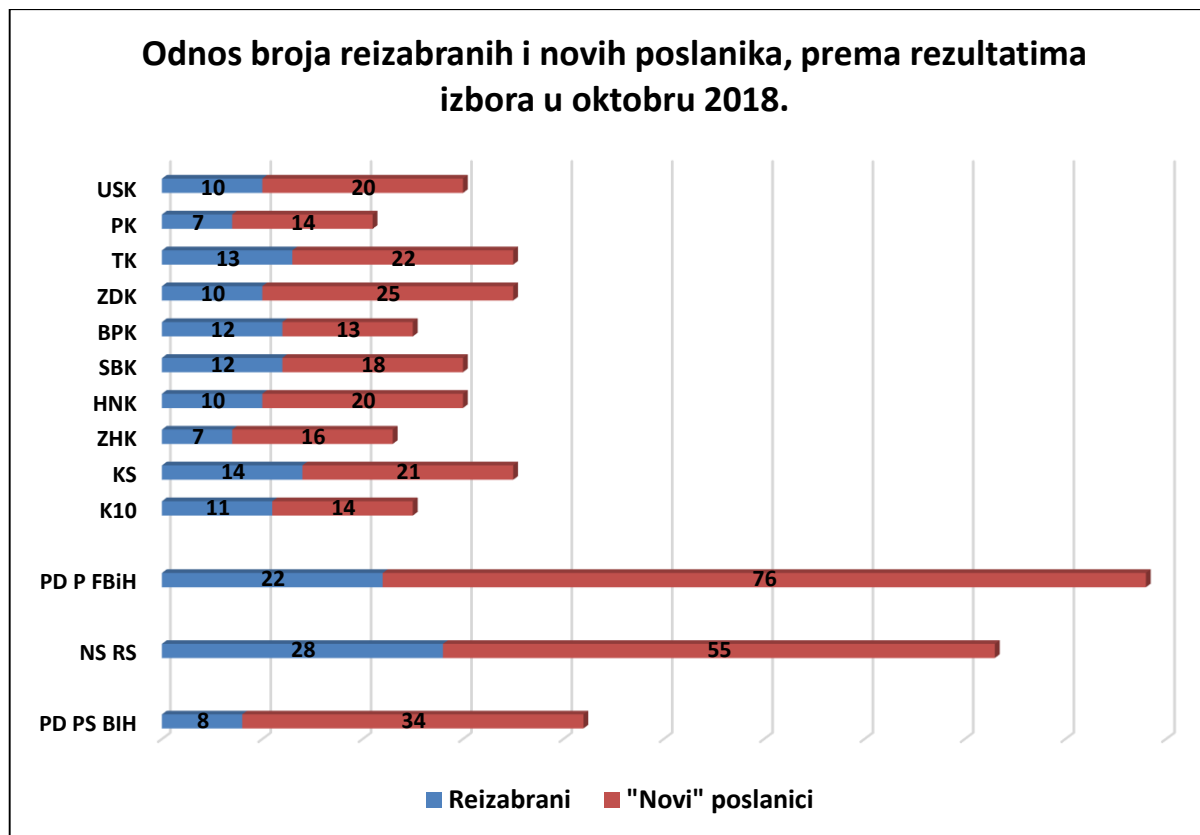
No, gledajući po segmentima, u odnosu na rezultate izbora iz 2014., nominalni broj i procenat reizabranih poslanika, u 2018. godini, je veći u kantonima (sumarno) i NS RS, a manji u predstavničkim domovima Federalnog i državnog parlamenta.

Pri čemu, iako je, sumarno, broj reizabranih poslanika na kantonalnom nivou, u ovom izbornom ciklusu, veći nego 2014. godine, posmatrajući kantone zasebno, tek polovina ih ima veći broj reizabranih poslanika, 2 imaju identičan broj, kao i nakon izbora 2014. (PK i ZHK), a 3 – SBK, HNK i K10 – imaju manje reizabranih poslanika.



Grafikon 2

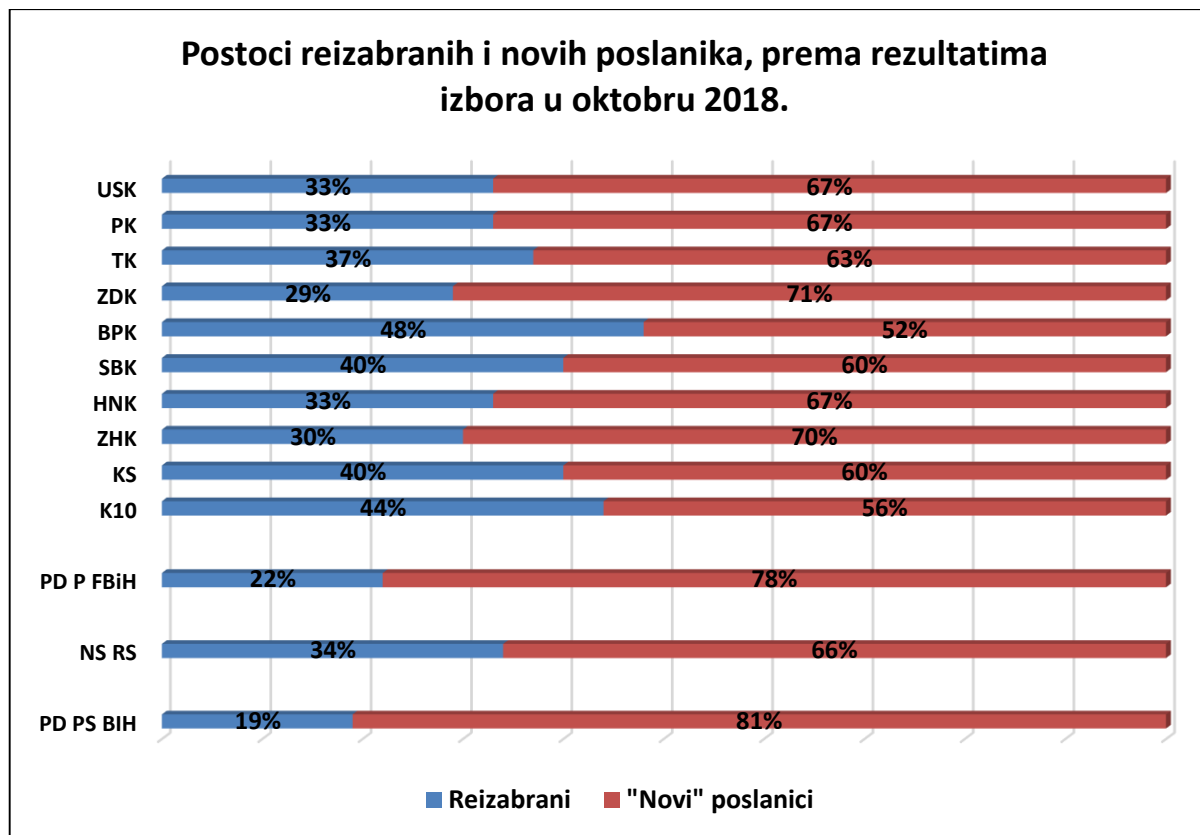
S druge strane, nakon izbora u oktobru 2018., ne postoji izuzetak od „pravila“ da je broj reizabranih poslanika manji od broja „novih“, u nekoj instituciji. Nakon izbora 2014., pak, imali smo takvu situaciju u Kantonu 10, koji je imao 13 reizabranih (52%) a 12 „novih“ poslanika.



Grafikon 3

Posmatramo li kantonalni nivo vlasti integralno, i entitetski nivo isto tako, možemo konstatovati da broj reizabranih poslanika opada što je nivo vlasti viši. Naime, postotak reizabranih poslanika na kantonalnom nivou je 37%, na entitetskom 28%, a na državnom – svega 19%.

Dodatno, na kantonalnom nivou je došlo do povećanja broja reizabranih poslanika (u odnosu na izbore iz 2014.) za 2%, na entitetskom je procenat identičan (smanjenje u Parlamentu FBiH, kompenzirano je povećanjem u NS RS), a na državnom je došlo do drastičnog pada sa 36 na 19%.

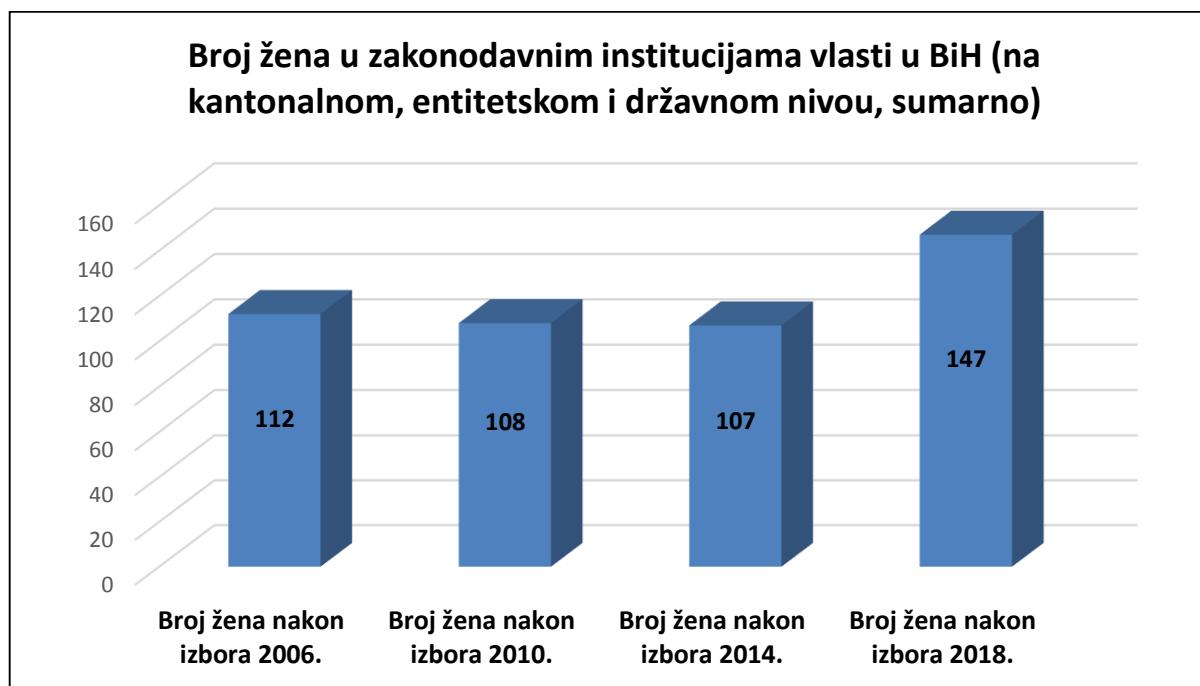


Grafikon 4

## POLNA STRUKTURA ZAKONODAVNIH INSTITUCIJA VLASTI U BIH

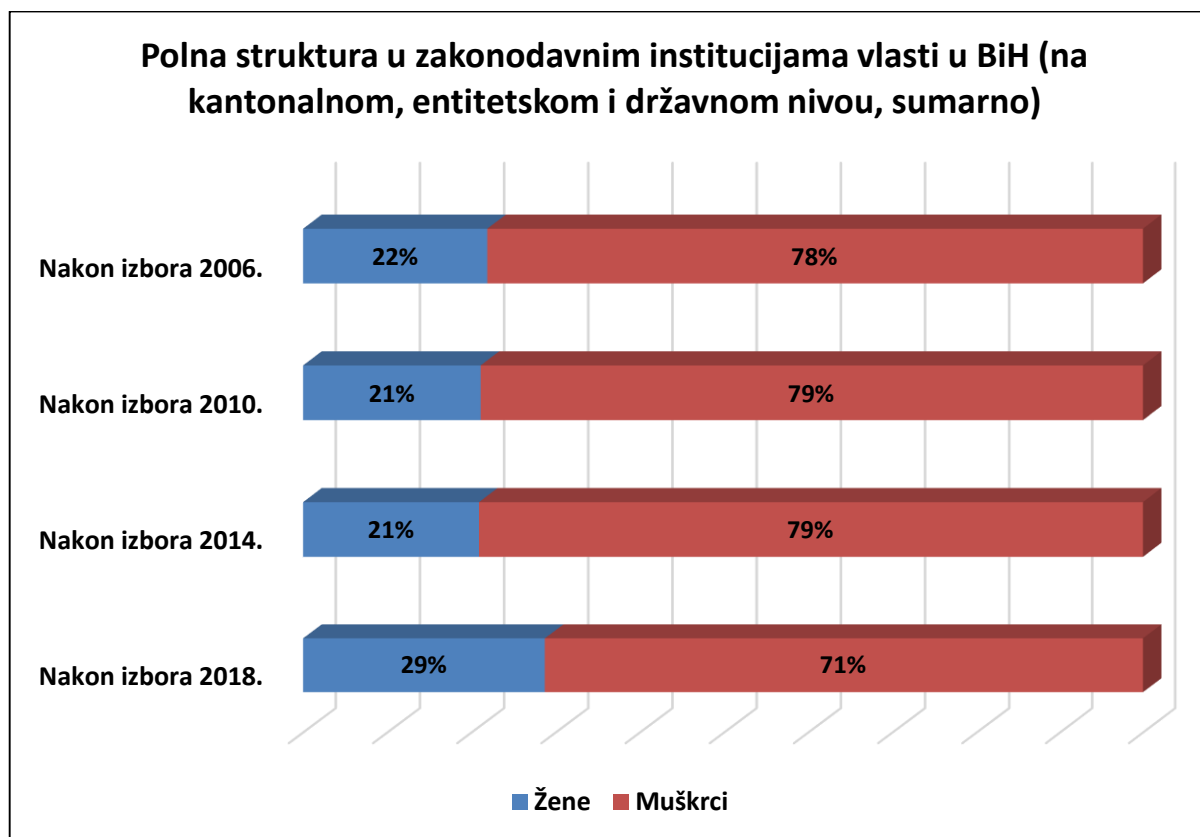
Na izborima, u oktobru 2018., došlo je konačno do značajne pozitivne promjene u broju žena u zakonodavnim institucijama vlasti u BiH.

Gledajući sve nivoe vlasti zajedno, od kantonalnog, preko entitetskog, do državnog nivoa, broj žena je, nakon što je dva ciklusa bilježio kontinuirani blagi pad, na posljednjim izborima doživio rast od čak 37%.



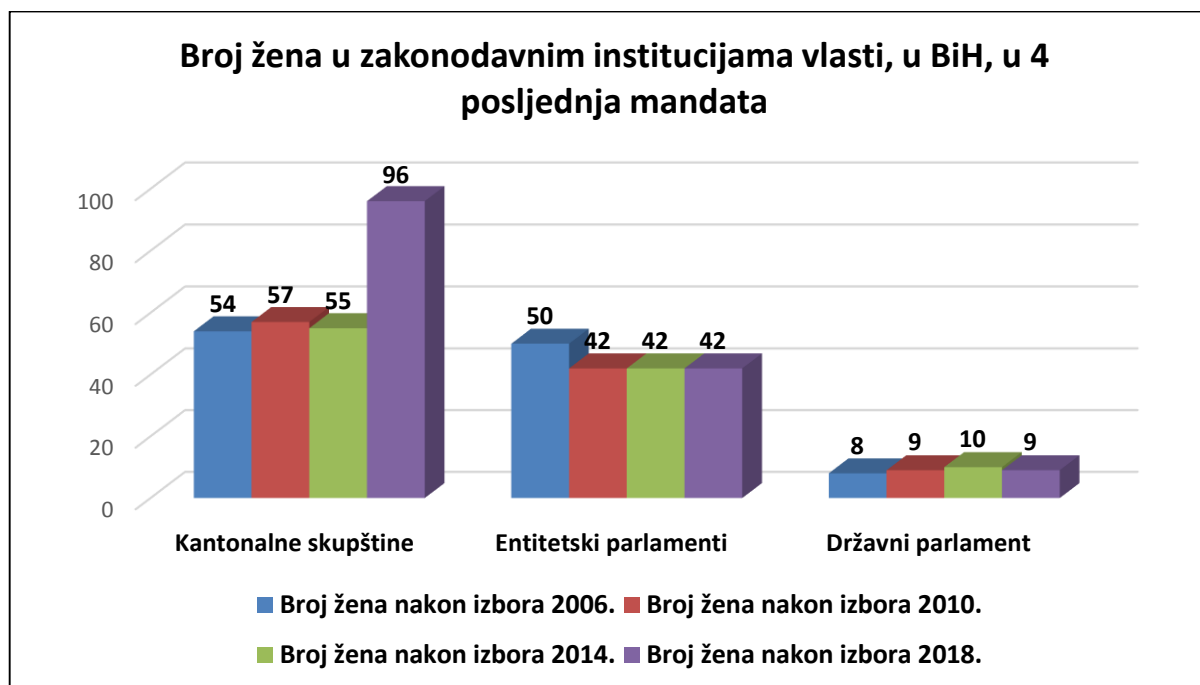
Grafikon 5

Iako se radi o značajnom iskoraku, ka ravnopravnijem položaju žena, one, još uvijek, ne zauzimaju ni trećinu poslaničkih mjesta. Od 512 poslaničkih mjesta, naime, žene zauzimaju tek 147 (29%), dok je muškaraca u zakonodavnim institucijama vlasti 365 (71%), odnosno 2 i po puta više.



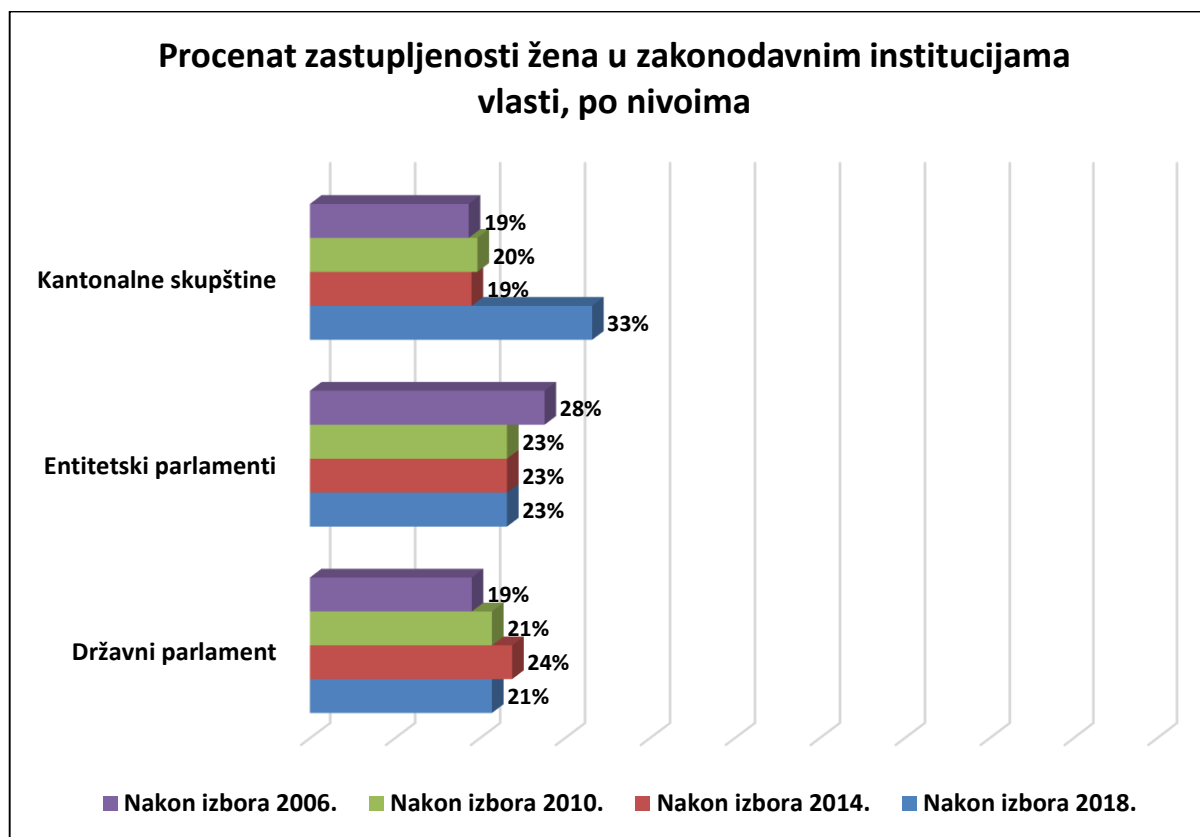
Grafikon 6

Pogled na strukturu po nivoima vlasti, otkriva da je sav napredak, u ovom kontekstu, ostvaren, zapravo, isključivo na kantonalnom nivou, na kome je ostvaren rast od čak 41% (sa 55 u prethodnom periodu, na 96 poslanica, kao rezultatom izbora 2018. godine), dok je na entitetskom nivou zabilježena stagnacija, a na državnom i blagi pad.



Grafikon 7

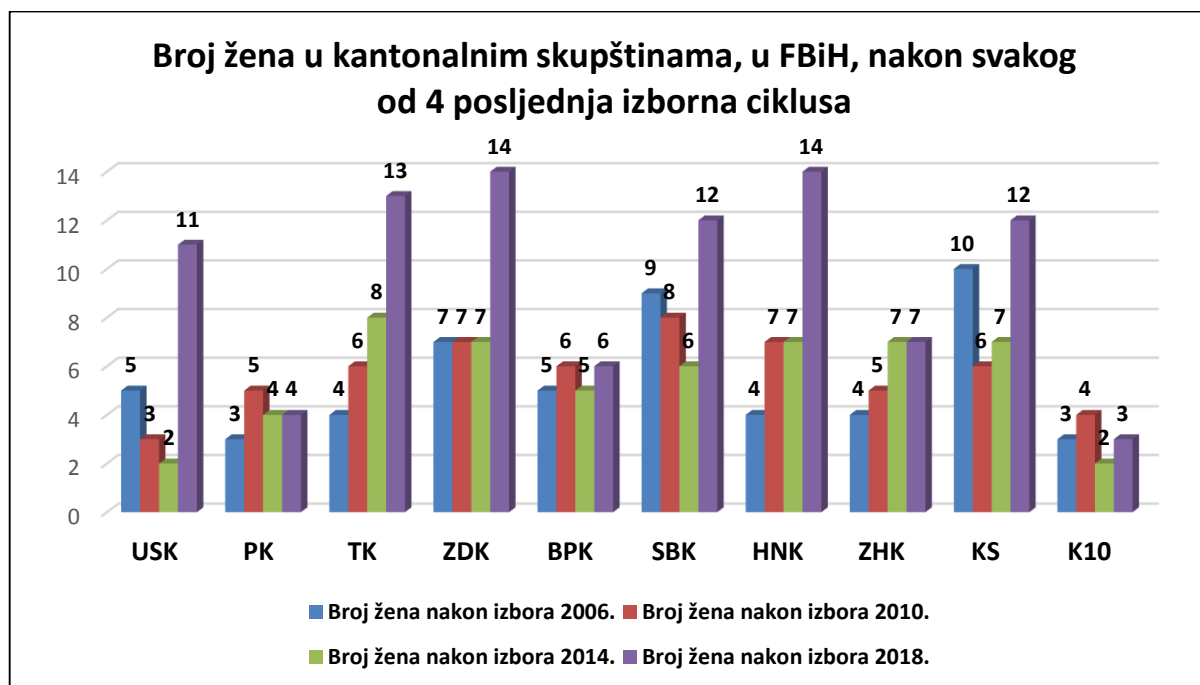
Žena je, procentualno, najmanje na državnom nivou (zakonodavne) vlasti, gdje zauzimaju tek svako peto poslaničko mjesto. Na entitetskom zauzimaju nešto manje od četvrtine mjesta (23% - pri čemu je njihov udio u PD P FBiH 26%, a u NS RS svega 20%). Na kantonalnom nivou, udio žena po prvi put je dosegao trećinu poslaničkih mjesta.



Grafikon 8

No, i kod kantona, napredak ka ravnopravnijem položaju žena nije ostvaren u svim kantonima. Šest kantonalnih skupština, nakon posljednjih izbora, u oktobru 2018, ima dosad najveći broj žena, posmatrajući 4 posljednja izborna ciklusa, još dva imaju ponavljanje najvećeg dosadašnjeg stepena zastupljenosti, a dvije skupštine su ostale na nivou svog dosadašnjeg prosjeka.

Najveći skok ostvaren je u USK, u kome je broj žena u 30-očlanoj skupštini, sa 2 u prethodnom mandatu, porastao na 11 u aktuelnom. U ZDK, SBK i HNK udvostručen je broj žena u odnosu na prethodni period. A značajan iskorak ostvaren je i u TK i KS.



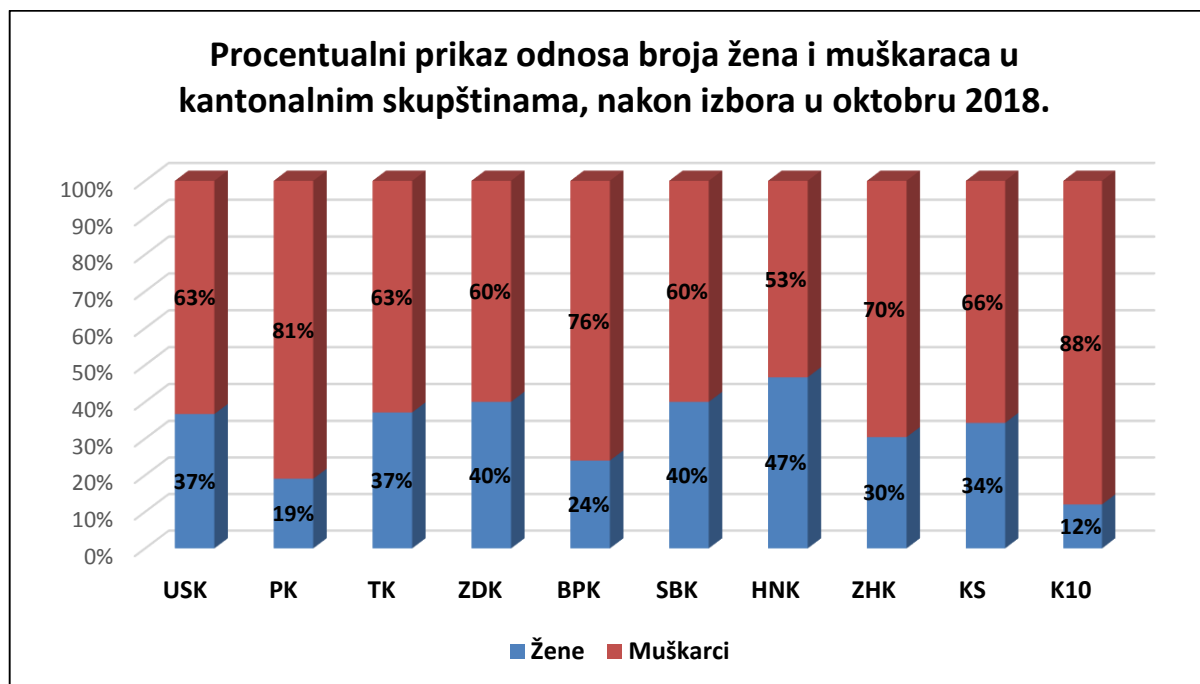
Grafikon 9

Prethodno navedenih 6 kantona imaju, u aktuelnom mandatu, skupštine u kojima je zastupljenost žena iznad trećine. Najviše Skupština HNK koja je na korak od potpune ravnopravnosti u kontekstu zastupljenosti žena u skupštinskim klupama.

No, ovdje treba napomenuti da je Skupština HNK, u prethodnom mandatu, uz Skupštinu ZDK, bila jedina skupština koja je imenovala vladu bez ijedne žene u svom sastavu, čime je, između ostalog, drastično prekršen Zakon o ravnopravnosti polova u BiH.



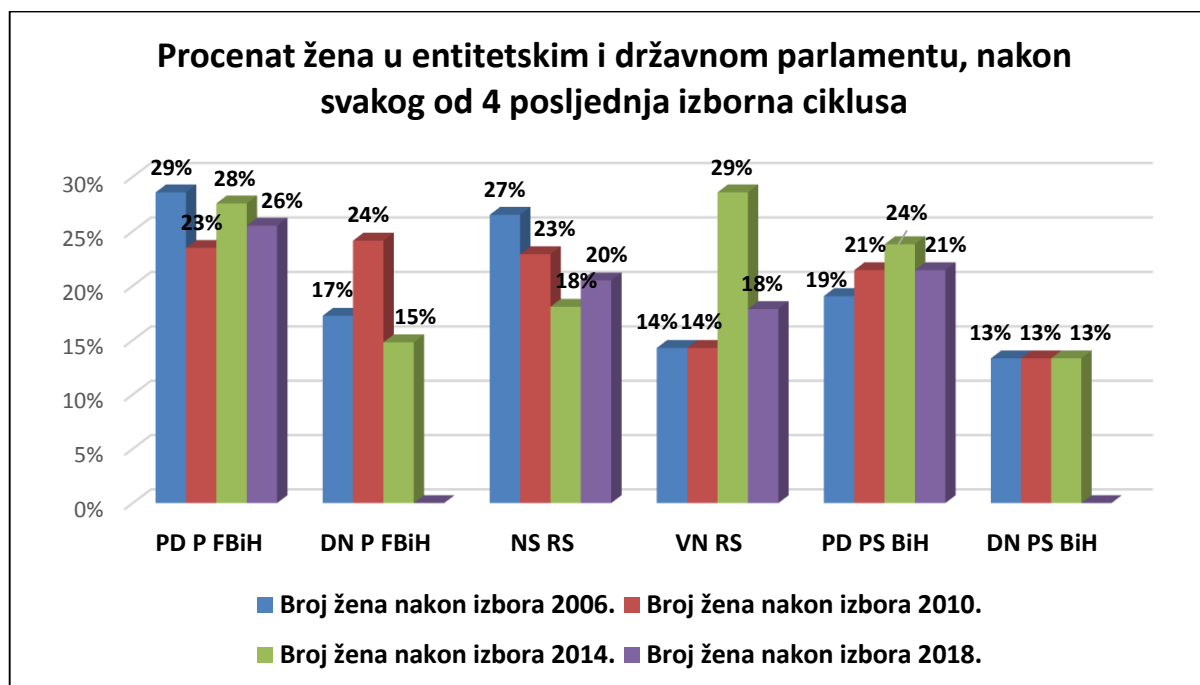
Najveće razočarenje, u kontekstu rodne ravnopravnosti, su rezultati izbora u BPK (u čijoj skupštini je svega četvrtina žena), PK (u čijoj skupštini žene zauzimaju tek svako peto mjesto), te, Kantonu 10 (u čijoj skupštini žene zauzimaju tek svako osmo mjesto, odnosno od 25 poslanika svega su 3 žene).



Grafikon 10

Samo ove tri kantonalne skupštine su, u kontekstu rodne ravnopravnosti, lošije od entitetskih i državnog parlamenta.

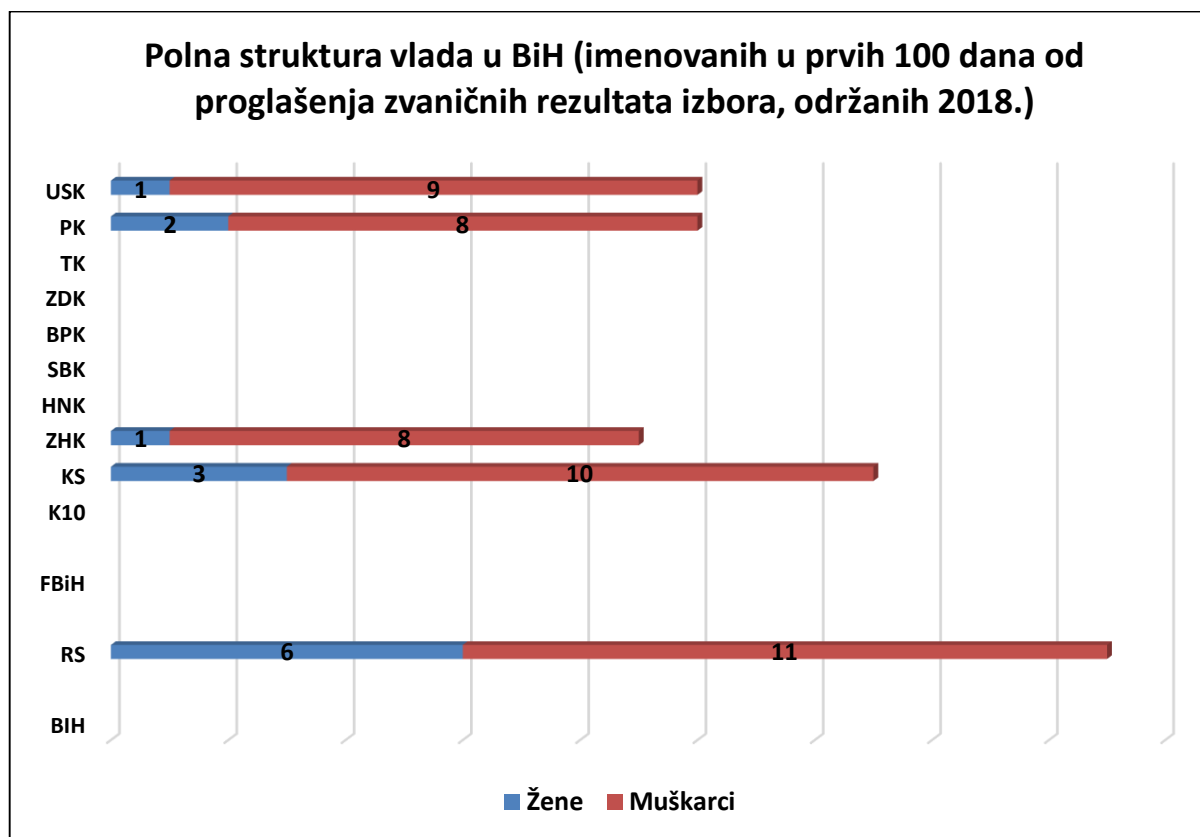
A od stanja u institucijama čiji se članovi neposredno biraju, u kontinuitetu još je lošije stanje u onim čiji je članovi biraju posredno, tj. Vijeću naroda RS i domovima naroda Federalnog i državnog parlamenta.

Grafikon 11<sup>1</sup>

Dodatni problem je što rodno neuravnoteženi parlamenti, u kontinuitetu, imenuju iste takve vlade, čime krše Zakon o ravnopravnosti polova u BiH. Nijedna vlada imenovana u prethodnom mandatu nije ispunjavala propis da zastupljenost manje zastupljenog pola u vladi ne smije biti ispod 40%, jer se sve ostalo smatra diskriminacijom, čije se otklanjanje ovim zakonom nalaže. Kao i promocija rodne ravnopravnosti, od strane institucija vlasti.

Zakon nije ispoštovan ni pri imenovanju dosad imenovanane 4 kantonalne i Vlade RS (ZHK, 17.12.2018.; USK – 20.12.2018.; KS - 26.12.2018.; PK – 30.01.2019.; RS – 18.12.2018.)

<sup>1</sup> Domovi naroda Federalnog i državnog parlamenta nisu konstituisani u vrijeme pisanja ove analize (odnosno do 14.02.2019.)



Grafikon 12

Zastupljenost žena, umjesto da je iznad 40%, kako propisuje Zakon, kreće se od 10% u Vladi USK i 11% u Vladi ZHK, preko 20% u Vladi PK i 23% u Vladi KS, do 35%, u Vladi RS (koja se jedina, „na korak“, približila ispunjenju Zakonom propisanog minimuma).

Ovo nepoštovanje zakona (od onih koji ih donose i koji su za njihovo provođenje zaduženi), i generisanje neravnopravnosti u društvu (umjesto odlučnog rada na njegovom iskorjenjivanju) od strane institucija vlasti, krajnje je neprihvatljivo. I predstavlja i udar na ljudska prava i udar na pravnu državu.

**NACIONALNA STRUKTURA ZAKONODAVNIH INSTITUCIJA VLASTI U BIH**

Što se tiče nacionalne strukture, zakonodavnih institucija vlasti, nakon posljednjih izbora, u polovini kantonalnih skupština (PK, ZDK, SBK, ZHK, K10), nema pripadnika „ostalih“, u 3 kantonalne skupštine (USK, PK, ZHK) nema pripadnika srpskog naroda, u jednoj (ZHK) nema pripadnika bošnjačkog naroda. Na entitetskom nivou, u NS RS nema pripadnika „ostalih“. U Predstavničkom domu državnog parlamenta prisutni su i pripadnici sva 3 „konstitutivna“ naroda i pripadnici „ostalih“.

U odnosu na prethodni mandat situacija se, na kantonalnom nivou, poboljšala u kontekstu zastupljenosti Hrvata (koji, zahvaljujući rezultatima u TK, sada jedini imaju poslanike u svim kantonalnim skupštinama), ostala ista za Bošnjake (koji nemaju poslanike u jednoj skupštini - ZHK) i „Ostale“ (koji nemaju poslanike u 5 skupština), a pogoršala se za Srbe (koji za razliku od prethodnog mandata, kad poslanike nisu imali samo u PK, sad nemaju svoje poslanike ni u USK i ZHK). Na entitetskom nivou, u odnosu na prethodni mandat, pogoršala se situacija u NS RS, činjenicom da u aktuelnom mandatu, za razliku od prethodnog, nema poslanika iz reda „ostalih“.

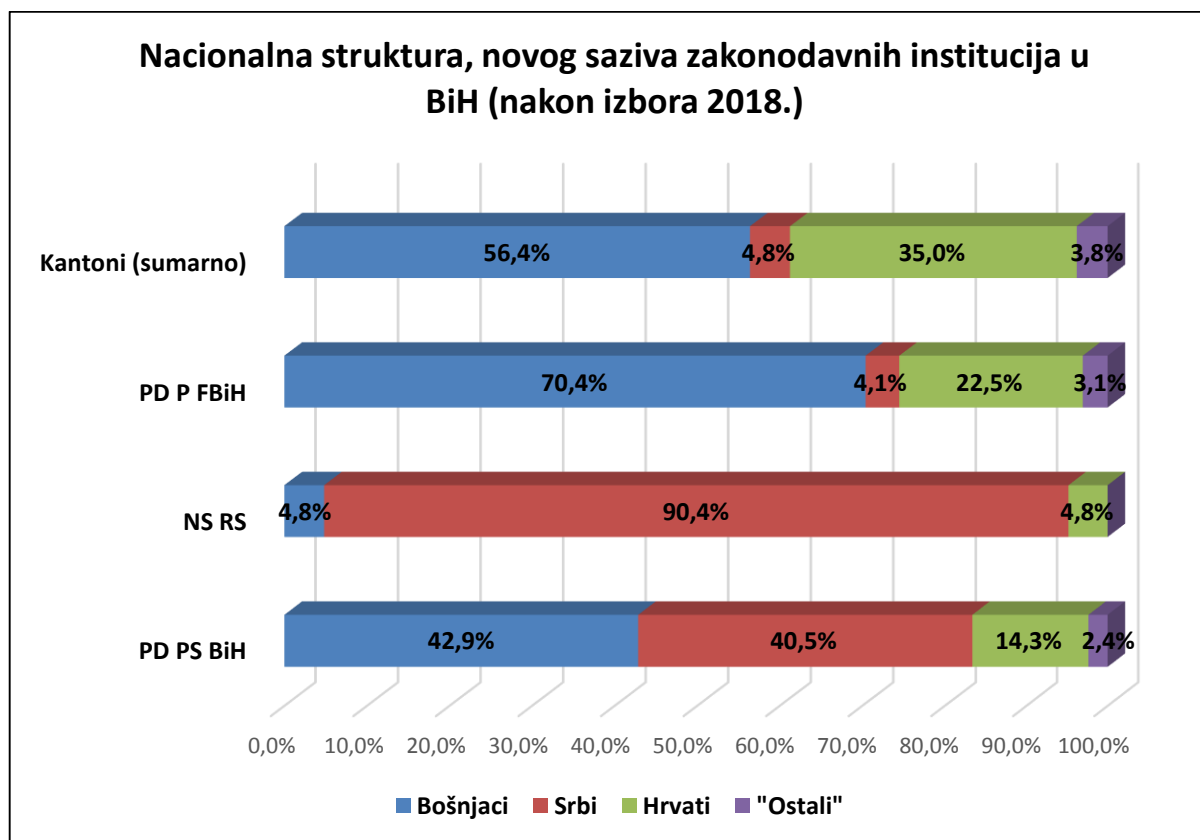
	<u>USK</u>	<u>PK</u>	<u>TK</u>	<u>ZDK</u>	<u>BPK</u>	<u>SBK</u>	<u>HNK</u>	<u>ZHK</u>	<u>KS</u>	<u>K10</u>	<u>PDPFBiH</u>	<u>NSRS</u>	<u>PDPSBiH</u>
<u>Bošnjaci</u>	26	5	29	25	18	18	11	0	29	2	69	4	18
<u>Hrvati</u>	2	16	2	9	1	11	16	23	2	19	22	4	17
<u>Srbi</u>	0	0	2	1	2	1	2	0	2	4	4	75	6
<u>„Ostali“</u>	2	0	2	0	4	0	1	0	2	0	3	0	1

Tabela 1: Nacionalna pripadnost poslanika u kantonalnim skupštinama, te, entitetskim i državnom parlamentu (nakon izbora 2018.)

Nakon izbora 2018., samo skupštine TK, BPK, HNK i KS (te, predstavnički domovi Federalnog i državnog parlamenta) imaju poslanike iz sva 3 konstitutivna naroda i „ostalih“ u svom sastavu. Skupštine ZDK, SBK i K10 (te, NS RS) imaju predstavnike sva 3 konstitutivna naroda, ali ne i

predstavnike „ostalih“. Skupština USK nema poslanika srpske nacionalnosti, Skupština PK nema Srba i „ostalih“, a skupština ZHK nema ni Srba, ni „ostalih“, ni Bošnjaka. Skupština ZHK, u aktuelnom je mandatu, jedina jednonacionalna institucija zakonodavne vlasti u BiH.

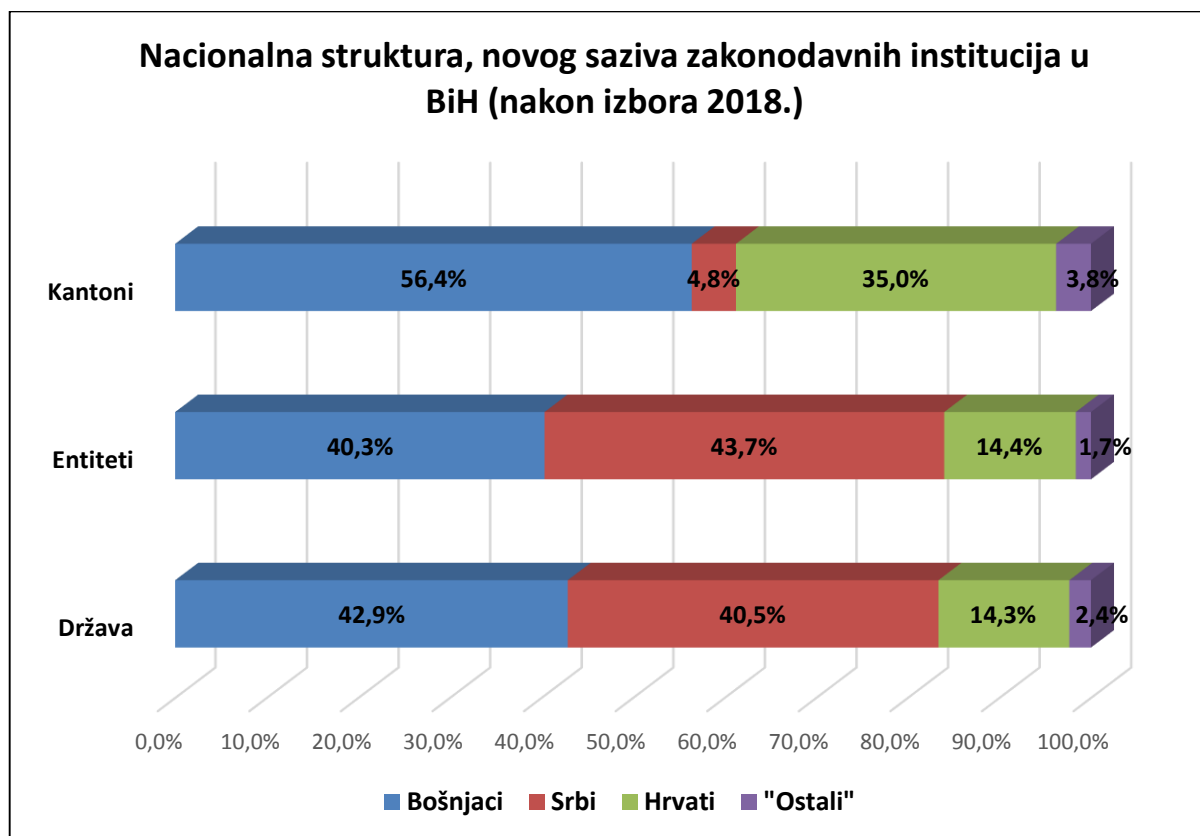
Pri tome, podsjetimo, Skupština ZHK je, u prethodna 2 mandata, odlukom dominantne političke stranke u njoj, u kontinuitetu kršila prava dva manje brojna konstitutivna naroda u ovom kantonu, uskraćujući poslanicima iz ta dva naroda Ustavom garantovanu mogućnost da budu članovi rukovodstva Skupštine. Pa je ista čitav mandat radila samo sa Predsjednikom, a bez dopredsjednika.



Grafikon 13

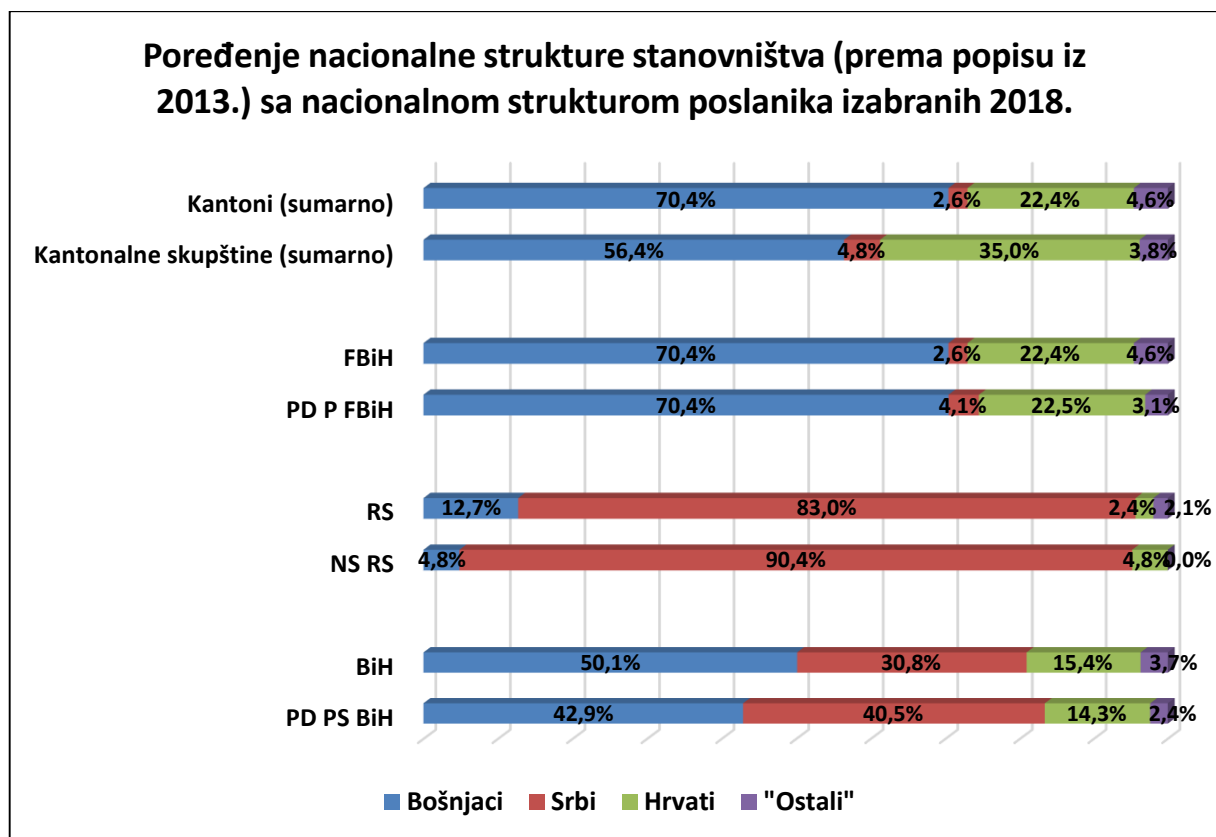
Posmatrajući sve kantonalne skupštine zajedno, od ukupno 289 poslanika, njih 163 (56%) su Bošnjaci, 101 (35%) su Hrvati, 14 (5%) su Srbi, a 11 (4%) su ostali. U Predstavničkom domu parlamenta FBiH dominiraju Bošnjaci, koji zauzimaju 70% poslaničkih mjesta u ovom domu, dok Hrvati zauzimaju 22%, Srbi 4%, a „ostali“ 3%. U NS RS poslanici srpske nacionalnosti zauzimaju čak 90% mjesta, dok Bošnjaci i Hrvati zauzimaju po nešto manje od 5%.

Posmatramo li podatke na entitetskom nivou sumarno, otkriva se interesantna sličnost sa podacima na državnom nivou, odnosno sa nacionalnom strukturom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.



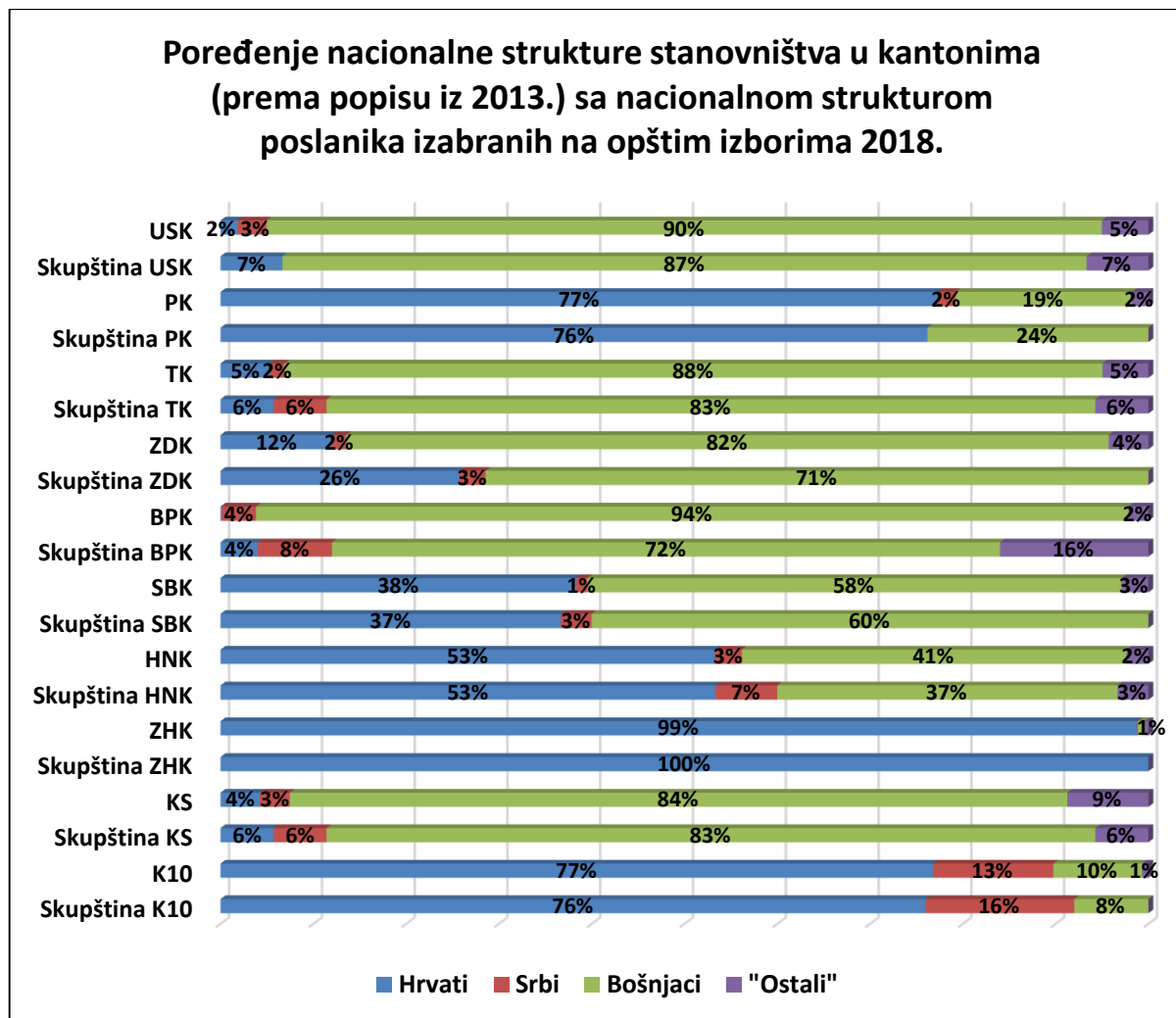
Grafikon 14

Poređenje rezultata popisa stanovništva, sa rezultatima izbora, održanih u oktobru 2018., ukazuje na zanimljivu činjenicu da je rezultat izbora za Federalni parlament, posmatrajući procentualnu zastupljenost poslanika određenih nacionalnosti, gotovo u potpunosti identičan rezultatima posljednjeg popisa stanovništva. S druge strane, dominantna nacionalna grupacija u Republici Srpskoj, zauzima više poslaničkih mjesta u parlamentu ovog entiteta, nego što procentualno ima udio u stanovništvu (a druga po veličini nacionalna grupacija ima znatno manji procenat poslanika, nego što joj je udio u stanovništvu), dok je na nivou BiH odnos obrnut.



Grafikon 15

Na kantonalnom nivou, u 4 kantona (USK, TK, ZDK i BPK) dominantna nacionalna grupacija u skupštinama ima manji procenat poslanika od procenta zastupljenosti u stanovništvu kantona, u korist manjinskih grupa. U 5 kantona taj je procenat gotovo identičan (+-1%), a samo u SBK je procenat poslanika najbrojnijeg naroda veći (za 2,5%) od procenta njegove zastupljenosti u tom kantonu.



Grafikon 16



Pri tome, najznačajnija razlika između strukture stanovništva i strukture poslanika kantonalnih skupština je u ZDK (gdje Bošnjaci, kao dominantna grupa, predstavljaju 82% stanovništva, ali je njihov udio u skupštini ovog kantona, manji za 11%) i u BPK (gdje je ta razlika čak 22%).

Takođe, konstatujemo da dok Dom naroda Parlamenta FBiH i Vijeće naroda RS imaju predstavnike i svih konstitutivnih naroda i „ostalih“, Dom naroda državnog parlamenta još uvijek nema (odnosno, neće imati ni u ovom mandatu) predstavnika „ostalih“ u svom sastavu, čime se nastavlja sistemska, Ustavom propisana, diskriminacija građana BiH na nacionalnoj osnovi i kršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava.

Pri tome, dominantne politike u BiH, već desetu godinu za redom ignorišu potrebu implementiranja presuda Evropskog suda za ljudska prava i uvođenja u zemlju civilizacijskih standarda Evropske unije.

## KONSTITUISANJE VLASTI

Proces konstituisanja vlasti u BiH, i nakon izbora u oktobru 2018., ponovo traje predugo i uz kršenje poslovnika, zakona i Ustava. Čak 12 od 16 institucija zakonodavne vlasti (posmatrajući domove u parlamentima odvojeno) su u proces konstituisanja ušle nakon krajnjeg roka koji je za to propisan, odgovarajućim aktima, što je pogoršanje u odnosu na prethodni postizborni ciklus. Tri institucije, koje su konstitutivne sjednice započele prije isteka krajnjeg roka (skupštine TK i KS i NS RS), u zadatom roku su samo započele ali ne i završile konstituisanje. Samo je predstavnički dom državnog parlamenta, na svom prvom zasjedanju, održanom zadnjeg dana propisanog roka, odmah i završio proces svog konstituisanja (doduše, na „redukovani“ način, na koji je, svojim poslovníkom, definisao taj pojam). Ali, ni on izbor svojih radnih tijela (što, inače, smatramo dijelom procesa konstituisanja vlasti, odnosno njenog osposobljavanja za rad), a što je trebao završiti u nastavku – nije završio u za to propisanom roku.



Grafikon 17

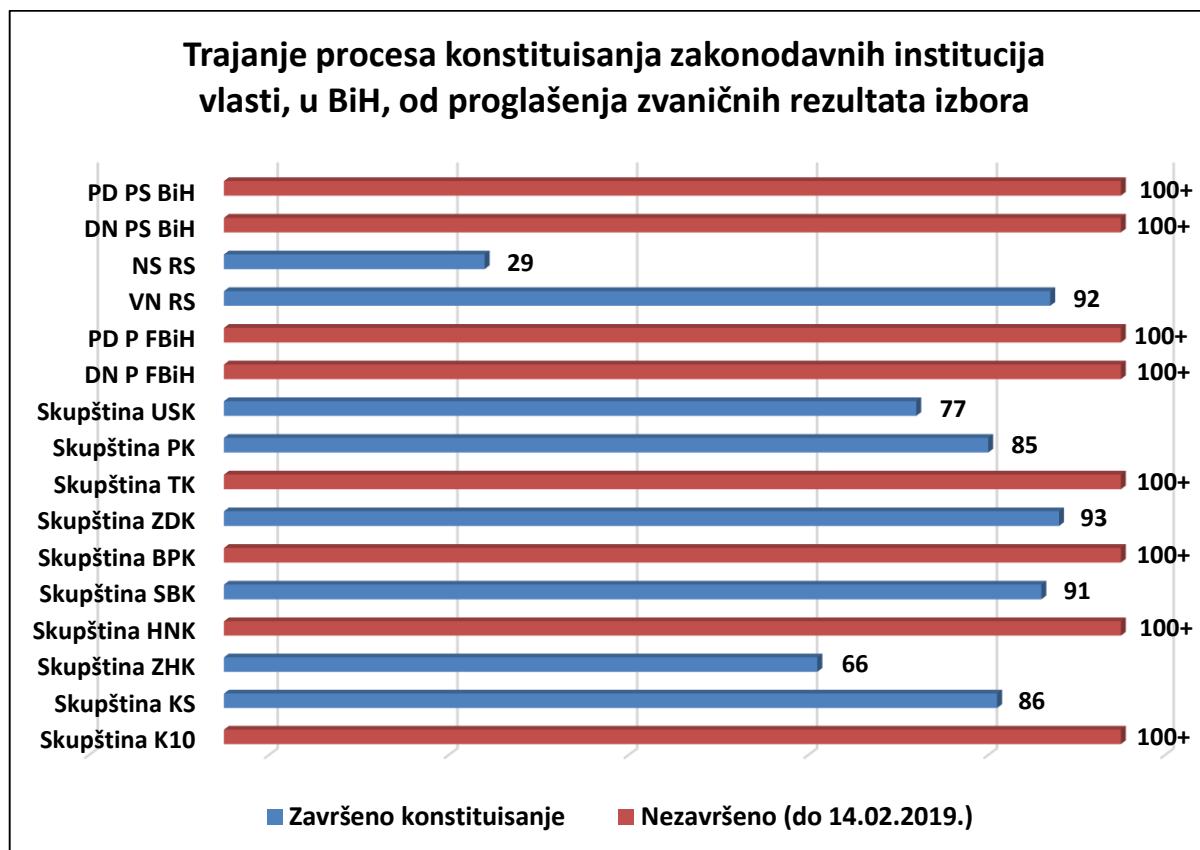
Konstituisanje vlasti se, tako, ponovo oteglo mjesecima. Institucije, pritom, nemaju ujednačen odnos prema čitavom tom procesu, pa različite institucije različito definišu sadržaj konstitutivnih sjednica, pa, neke različite segmente konstituisanja obavljaju na nastavcima konstitutivne sjednice, dok drugi ne obraćaju previše pažnje na tip sjednica koje zakazuju i na kojim dovršavaju proces konstituisanja (pa se to radi i na vanrednim i na redovnim i na posebnim sjednicama). Zbog čega broj nastavaka konstitutivnih sjednica i dužina trajanja tih sjednica nije relevantna za izvođenje zaključaka o procesu konstituisanja, niti u tom kontestu može poslužiti za relevantno poređenje institucija.

	Početak konstitutivne sjednice	Broj zasjedanja konst. sjednice	Zadnji održani nastavak konst. sjednice	Konstit. sjednica završena?	Konstituisanje završeno?	Konstituisanje završeno u okviru konst. sjednice?
<b>PD PS BiH</b>	06.12.2018.	1	06.12.2018.	Da	Ne	Ne
<b>DN PS BiH</b>	?	0+		Ne	Ne	
<b>NS RS</b>	19.11.2018.	2	05.12.2018.	Da	Da	Ne
<b>VN RS</b>	12.12.2018.	1	12.12.2018.	Da	Da	Ne
<b>PD P FBiH</b>	27.11.2018.	3+	09.01.2019.	Ne	Ne	Za sada
<b>DN P FBiH</b>	?	0+		Ne	Ne	
<b>USK</b>	21.11.2018.	3	22.01.2019.	Da	Da	Da
<b>PK</b>	29.11.2018.	2	30.01.2019.	Da	Ne	Za sada
<b>TK</b>	14.11.2018.	2+	11.01.2019.	Ne	Ne	Za sada
<b>ZDK</b>	23.11.2018.	3	07.02.2019.	Da	Da	Ne
<b>BPK</b>	23.11.2018.	2+	04.12.2018.	Ne	Ne	Ne
<b>SBK</b>	23.11.2018.	3	05.02.2019.	Da	Da	Da
<b>HNK</b>	23.11.2018.	2+	03.12.2018.	Ne	Ne	Ne
<b>ZHK</b>	23.11.2018.	1	23.11.2018.	Da	Da	Ne
<b>KS</b>	16.11.2018.	3	31.01.2019.	Da	Da	Ne
<b>K10</b>	23.11.2018.	2+	08.02.2019.	Ne	Ne	Za sada

Tabela 2: Proces konstituisanja zakonodavnih institucija u BiH (do 14.02.2019.)

Ni 100 dana od proglašenja zvaničnih rezultata izbora, više od polovine zakonodavnih institucija vlasti u Bosni i Hercegovini, još uvijek nije okončalo proces konstituisanja. Zapravo, 4 kantonalne skupštine (Tuzlanskog, Bosansko-podrinjskog, Hercegovačko-neretvanskog i Kantona

10) još uvijek nisu izabrale ni svoje rukovodstvo<sup>2</sup>. A i Predstavnički dom Parlamenta FBiH, još uvijek, od rukovodstva ima samo Predsjedavajućeg. I, kao ni Predstavnički dom državnog parlamenta, nema ni formirana radna tijela (odnosno članove i rukovodstva komisija i odbora). A domovi naroda Federalnog i državnog parlamenta, zbog problema sa svojim popunjavanjem, ni 100 dana od proglašenja rezultata izbora nisu bili u prilici ni da zakažu konstitutivne sjednice. Iako su Ustavom obavezani da to urade u roku od 30 dana.



Grafikon 18

<sup>2</sup> Skupština HNK je, na zasjedanju održanom 03.12. imenovala bošnjačkog i hrvatskog člana tročlanog predsjedništva, ali nije imenovala srpskog a niti je, između njih, izabran Predsjedavajući Skupštine.

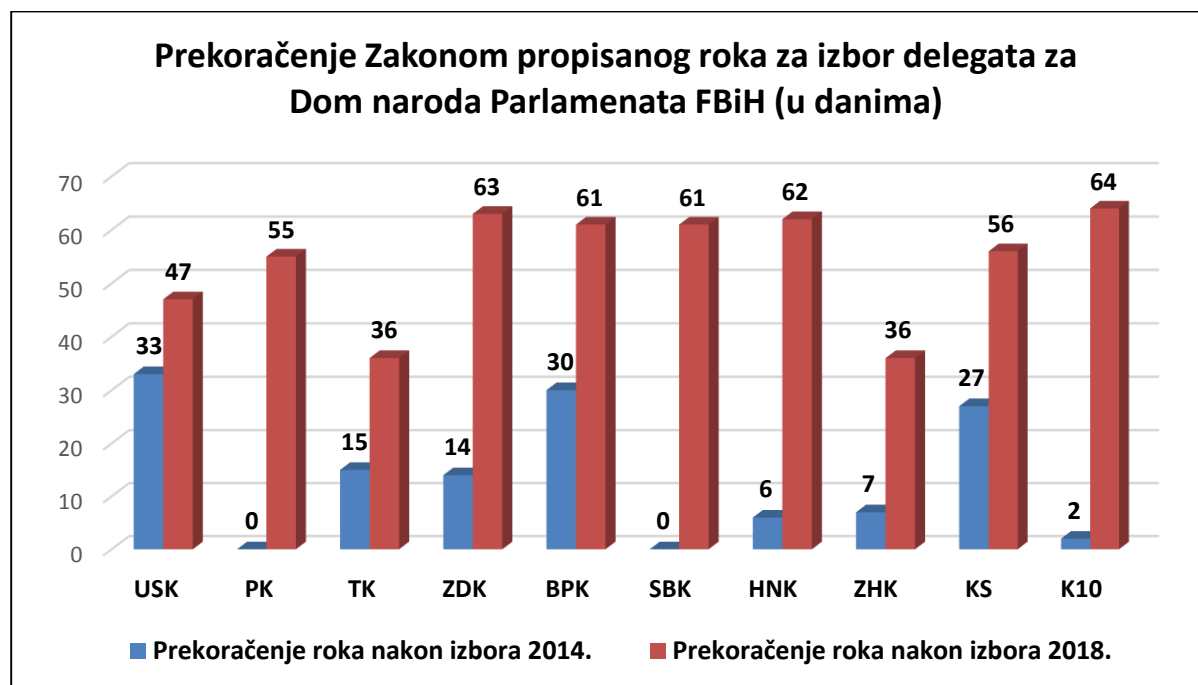
Iako su u poslovnicaima nekih zakonodavnih institucija u BiH (recimo Skupštine USK i NS RS) precizno navedene obaveze koje treba izvršiti na konstitutivnoj sjednici, odnosno u roku predviđenom za njeno održavanje, na svim nivoima vlasti politički akteri – sasvim u skladu sa svojim ponašanjem u kontekstu drugih obaveza - krajnje rokove za izvršenje određenih obaveza, tretiraju kao rokove za početak procesa izvršavanja tih obaveza. Tako da se, u principu, u predviđenom roku, ne održava konstitutivna sjednica, nego se ona, eventualno, tek započinje, a od obaveza koje podrazumijeva proces konstituisanja se najčešće, na tom početku, samo preuzmu mandati.

U suštini, radi se o tome da se, pretvarajući neodgovorno ponašanje u praksu i stvarajući iluziju rada, sjednicama na kojima se vlast bavi samom sobom, zanemaruje 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) treba obaviti u što kraćem roku. Umjesto da traje 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.

Neodgovornost političara i posljedice te neodgovornosti možda je najvidljivija na izboru delegata za Dom naroda Parlamenta FBiH. Iako izborni zakon, u članu 10.13 precizno propisuje da „Izbor delegata u Dom naroda Parlamenta FBiH 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 nijedna je nije izvršila ni u krajnjem roku predviđenim zakonom.

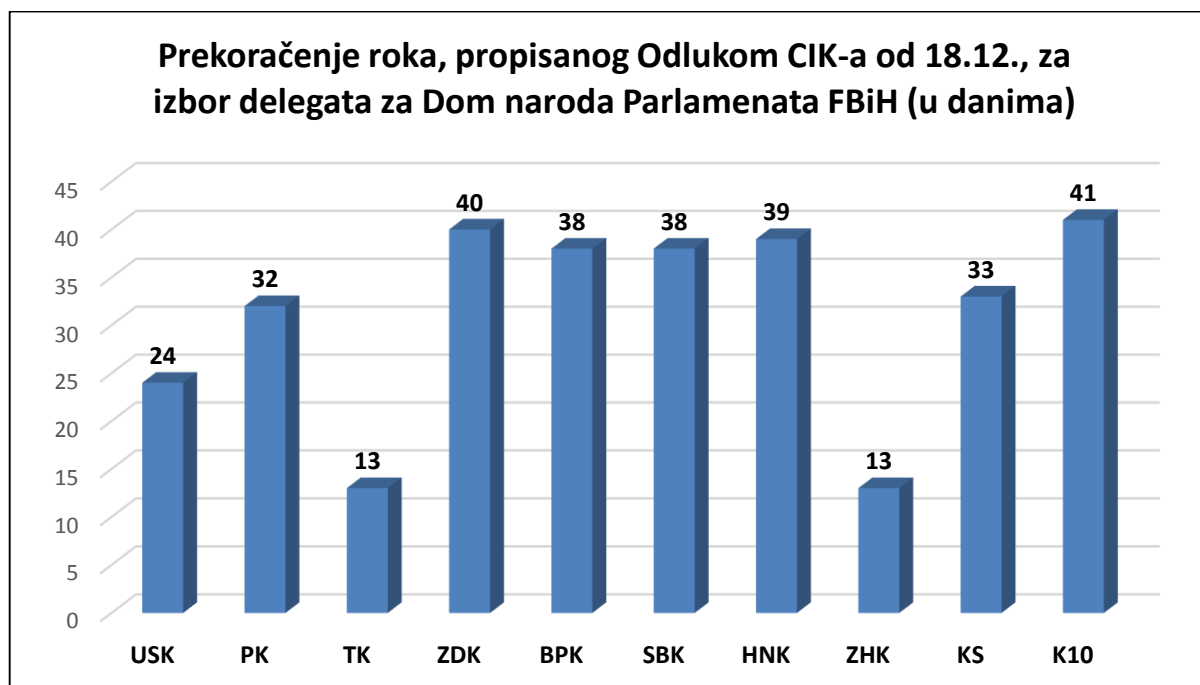
Radi se o dramatičnom pogoršanju u odnosu na prethodni postizborni ciklus, u kome je najveće probijanje roka (33 dana) bilo kraće od najmanjeg probijanja u aktuelnom mandatu. I u kome su 2 kantona ovu obavezu izvršila na vrijeme, u Zakonom propisanom roku.



Grafikon 19

Odgovornost, u ovom konkretnom postizbornom procesu, u značajnoj mjeri snosi CIK BiH, zbog nesnalaženja, nepravovremenog reagovanja i odugovlačenja sa donošenjem odluke koja je trebala razriješiti nedoumice i praznine nastale odlukom Ustavnog suda, koji je određene članove Izbornog zakona stavio van snage.

No, da kantonalne skupštine i lideri određenih stranaka, koji upravljaju ovakvim procesima, ne mogu biti amnestirani od vlastitog dijela odgovornosti, govori podatak da, i nakon konačnog donošenja uputstva o načinu izbora delegata za DN P FBiH i novog roka koji je CIK postavio, nijedna skupština nije ispoštovala ovaj rok. Naprotiv, većina je kasnila više od mjesec dana, a čak 5 skupština (SBK, BPK, HNK, ZDK i K10) delegate za DN P FBiH izabrala je u samo jednoj sedmici, praktično, neposredno prije završetka 100 dana od proglašenja zvaničnih izbornih rezultata, odnosno isteka 3 mjeseca od Ustavom definisanog roka za održavanje konstitutivnih sjednica.



Grafikon 20

Posljedica ovakvog ponašanja je dramatično kašnjenje u konstituisanju Doma naroda Parlamenta FBiH, a posljedica kašnjenja njegovog konstituisanja je, s jedne strane, kašnjenje u konstituisanju Doma naroda državnog parlamenta, a s druge strane, kašnjenje u konstituisanju izvršne vlasti u Federaciji i državi.

Krajnja posljedica je da se vlast zemlje u veoma ozbiljnim problemima i sa dramatičnim zaostacima (između ostalog, na euro-atlanskom putu), mjesecima ne bavi svojim poslom, nego usporenim pokušavanjem da se osposobi za bilo kakav posao.

## OSNOVNI PODACI O RADU NA SJEDNICAMA

U periodu 06.11.2018. – 14.02.2019. godine (prvih 100 dana od proglašenja zvaničnih rezultata izbora), kantonalne skupštine su održale ukupno 39 sjednica, u 54 zasjedanja (gotovo sve konstitutivne sjednice održane su u više nastavaka, a i po jedna redovna i vanredna).

	<u>USK</u>	<u>PK</u>	<u>TK</u>	<u>ZDK</u>	<u>BPK</u>	<u>SBK</u>	<u>HNK</u>	<u>ZHK</u>	<u>KS</u>	<u>K10</u>	<u>PDPFBiH</u>	<u>DNPFBiH</u>	<u>NSRS</u>	<u>VNRS</u>	<u>PDPSBiH</u>	<u>DNPSBiH</u>
<b><u>Okt</u></b>	2	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0
<b><u>Nov</u></b>	1	1	2	2	1+1	1	1	1	1+3	1	2	0	1	0	0	0
<b><u>Dec</u></b>	3	2	1	2	3	3	3	2	4	1	0	0	4	1	1	0
<b><u>Jan</u></b>	1	2	1	0	1	1	0	1	5	0	2	0	3	1	0	0
<b><u>Feb</u></b>	0	0	0	1	1	2	1	0	0	1	0	0	3	1	0	0

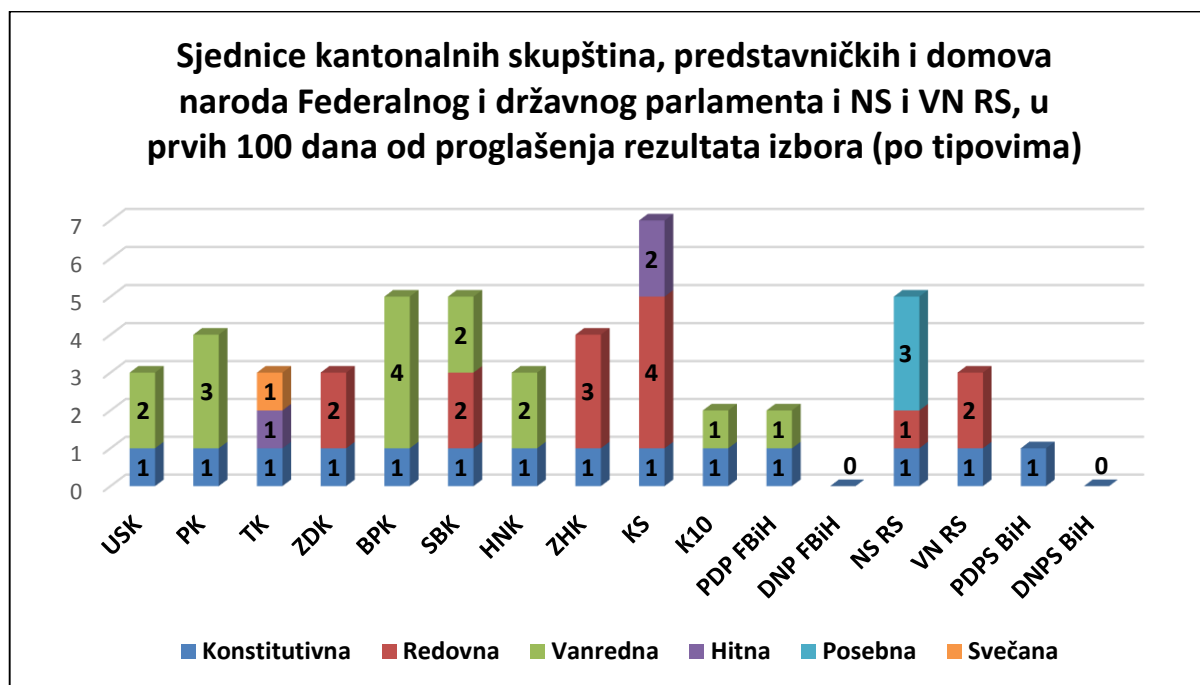
Tabela 3: Broj održanih zasjedanja kantonalnih skupština, u periodu 01.10.2018. – 14.02.2019.<sup>3</sup>

Najviše sjednica održala je Skupština KS, koja je, uz konstitutivnu, održala i 2 hitne i 4 redovne. Najmanje Skupština Kantona 10, koja je, uz nedovršenu konstitutivnu sjednicu, održala još samo jednu vanrednu.

Dvije sjednice održao je i Predstavnički dom Parlamenta FBiH (pri čemu konstitutivna još uvijek nije završena). Narodna skupština RS, u isto vrijeme, održala je 5 sjednica (u čak 11 zasjedanja) – uz konstitutivnu i 1 redovnu i 3 posebne. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH nije se pomakao od konstitutivne sjednice i izbora svog rukovodstva. A domovi naroda Federalnog i državnog parlamenta nisu održali nijednu sjednicu, jer su se tek pred sami kraj stodnevno perioda koji je u fokusu ove analize stekli uslovi da se sjednica Doma naroda Parlamenta FBiH konačno zakaže. Što bi, onda, otvorilo i put za konstituisanje DN PS BiH, u nastavku.

<sup>3</sup> Svjetloplavom bojom označene su sjednice starog saziva skupština, održane nakon održavanja opštih izbora, 07.10.2018., a prije zvanične objave njihovih rezultata, 06.11.2018.



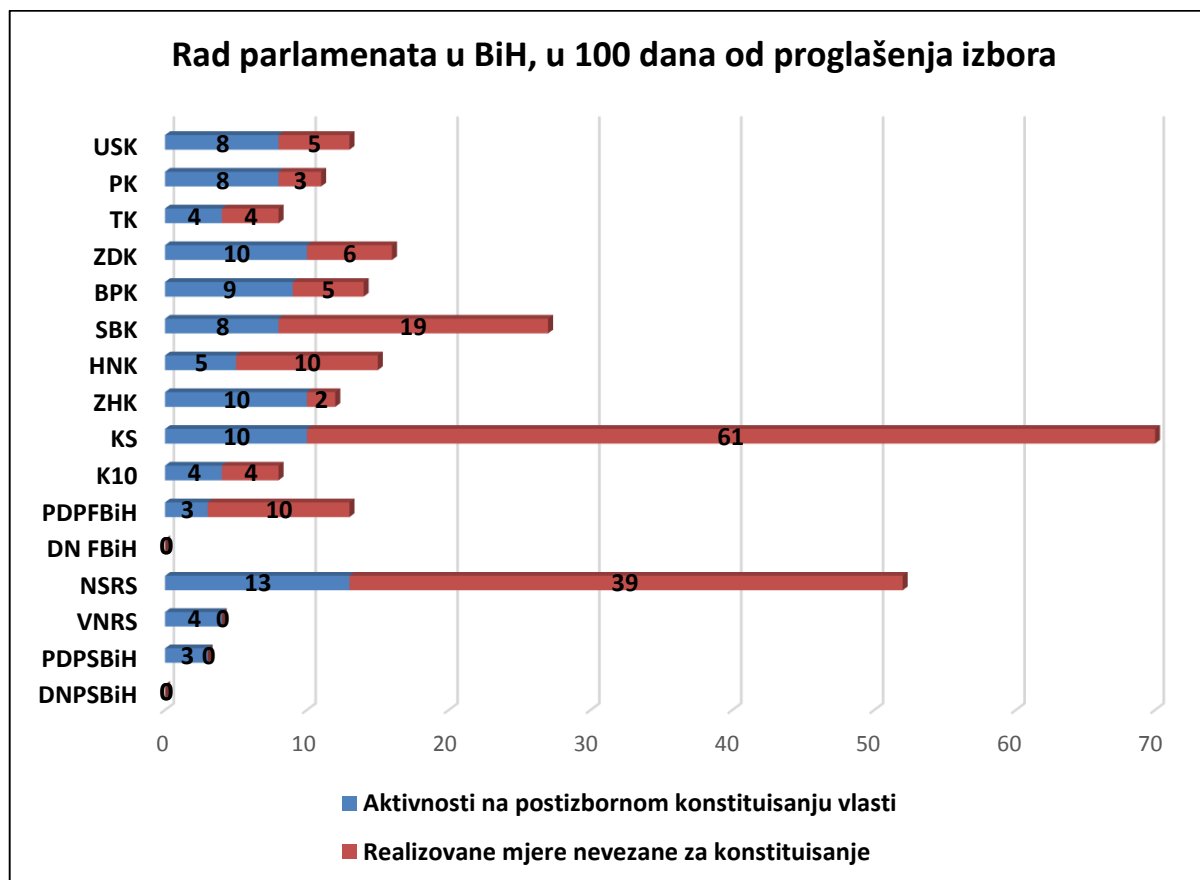


Grafikon 21

Rezultati rada, u posmatranom periodu, vrlo su skromni, sa izuzetkom NS RS i Skupštine KS. Skupština KS je u prvih 100 dana svog rada razmotrila 71 mjeru, što je oko 36% od ukupnog broja mjera koje je razmotrilo svih 10 kantonalnih skupština, sumarno. Istina, najveći broj (62%) od realizovanog su različiti izvještaji (10 su aktivnosti na konstituisanju vlasti, 44 su izvještaji a 17 sve ostale mjere zajedno), od kojih je tri četvrtine (33 od 44 razmotrena izvještaja) odbijeno. Što je uobičajeno, za ovdašnje prilike, u situacijama promjene vladajuće većine. Kada se negativni izvještaji o radu javnih preduzeća, ustanova i institucija, koriste za promjenu upravljačke i nadzorne strukture postavljene od prethodne vlasti i postavljanje nove.

Na entitetskom nivou, dominira NS RS, koja je u potpunosti završila proces svog konstituisanja, izabrala delegate za DN PS BiH i VN RS, čime je omogućila i njegovo konstituisanje, imenovala Vladu, usvojila Budžet za 2019. godinu, te je, polako, počela da se bavi „redovnim aktivnostima“, usvojivši u posmatranom periodu i čitav niz zakona (mahom u nacrtu), pa i jednu strategiju (zasad, takođe, tek u nacrtu). Dok Parlament FBiH, praktično, stoji zarobljen, na samom početku procesa konstituisanja, kombinacijom političke blokade, nesposobnosti, nepoštovanja pravne države,

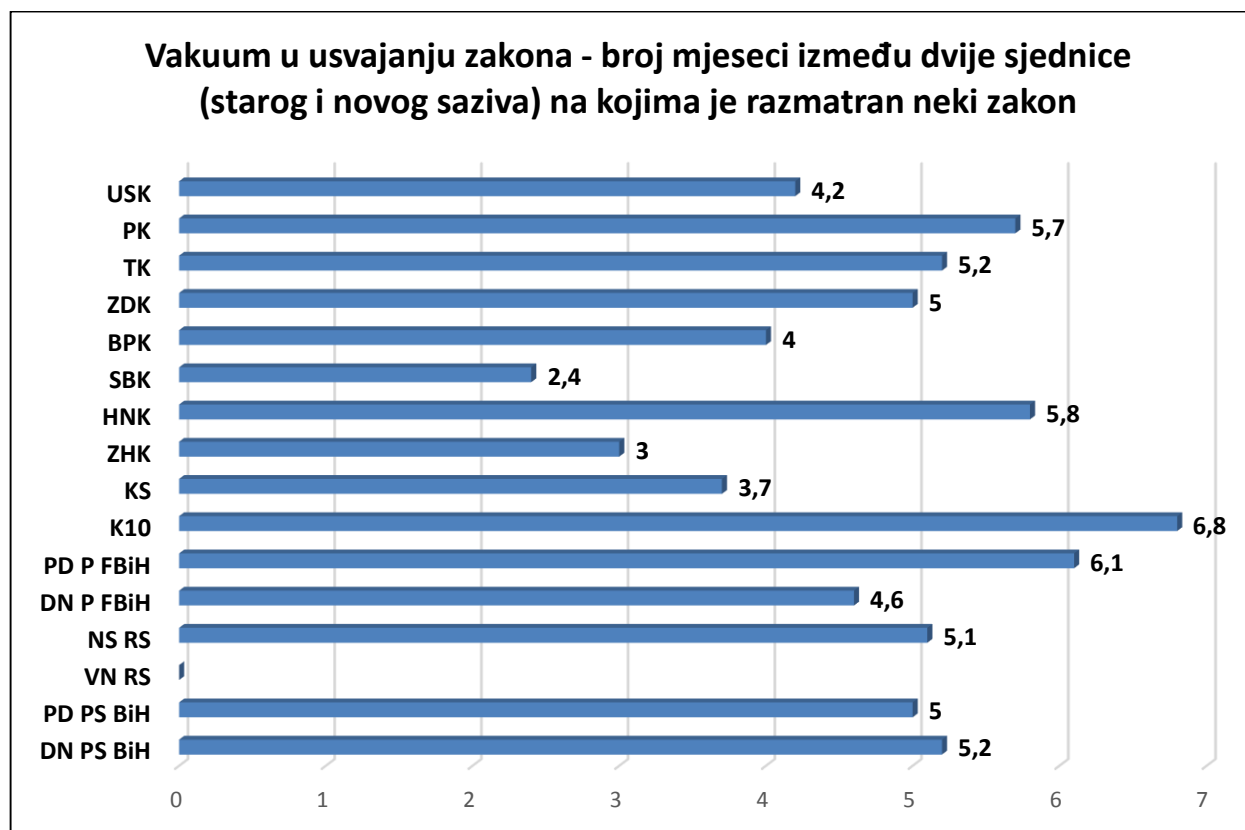
nedostatka demokratskog kapaciteta i tolerancije unutar političkih subjekata i nepostojanja sistemskih mehanizama za otklanjanje blokada, zbog čega građani Federacije redovno završavaju kao žrtve političkih igara onih kojima su dali izborni legitimitet. Ništa bolja situacija nego sa Federalnim, nije ni sa državnim parlamentom, koji je u prvih 100 dana od zvaničnog proglašenja izbornih rezultata uspio tek da izabere svoje rukovodstvo.

Grafikon 22<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Podaci za NSRS su navedeni na osnovu predloženog dnevnog reda za 2. redovnu sjednicu, čiji se nastavak odvija u trenutku javne prezentacije ovog materijala, 14. II 2019., (a koji će, naknadno, biti ažuriran i kao takav postavljen na web stranici CCI-a.

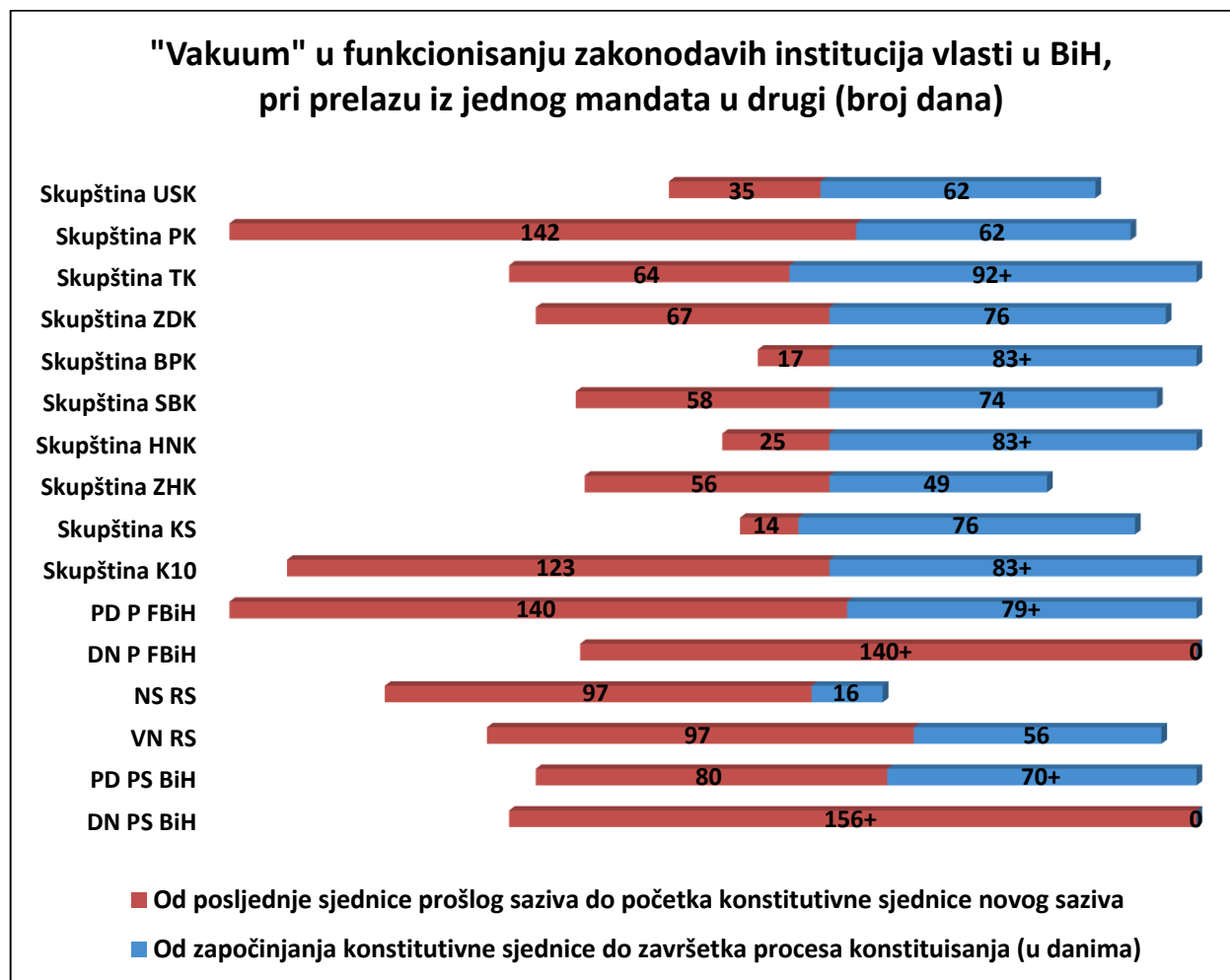
Generalno, institucije zakonodavne vlasti u BiH, u prvih 100 dana od objave zvaničnih rezultata izbora, bile su fokusirane na dvije ključne oblasti – s jedne strane, na vlastito konstituisanje, a s druge, na obezbjeđivanje nesmetanih finansijskih tokova, vezanih za budžete. Što u postizbornom periodu nije sporno. Sporna je dužina trajanja tog procesa, odnosno, prolazak velike količine vremena u kome se većina institucija, zapravo, ne bavi svojim ključnim poslom – radom u interesu građana.

Dobra ilustracija zanemarivanja svojih osnovnih Ustavnih obaveza – od kojih je najznačajnija kreiranje i modifikovanje zakonodavnog okvira za funkcionisanje života na određenom području - je činjenica da sve institucije zakonodavne vlasti u BiH imaju višemjesečnu pauzu u realizaciji zakona, u procesu prelaza između stare i nove vlasti.



Grafikon 23

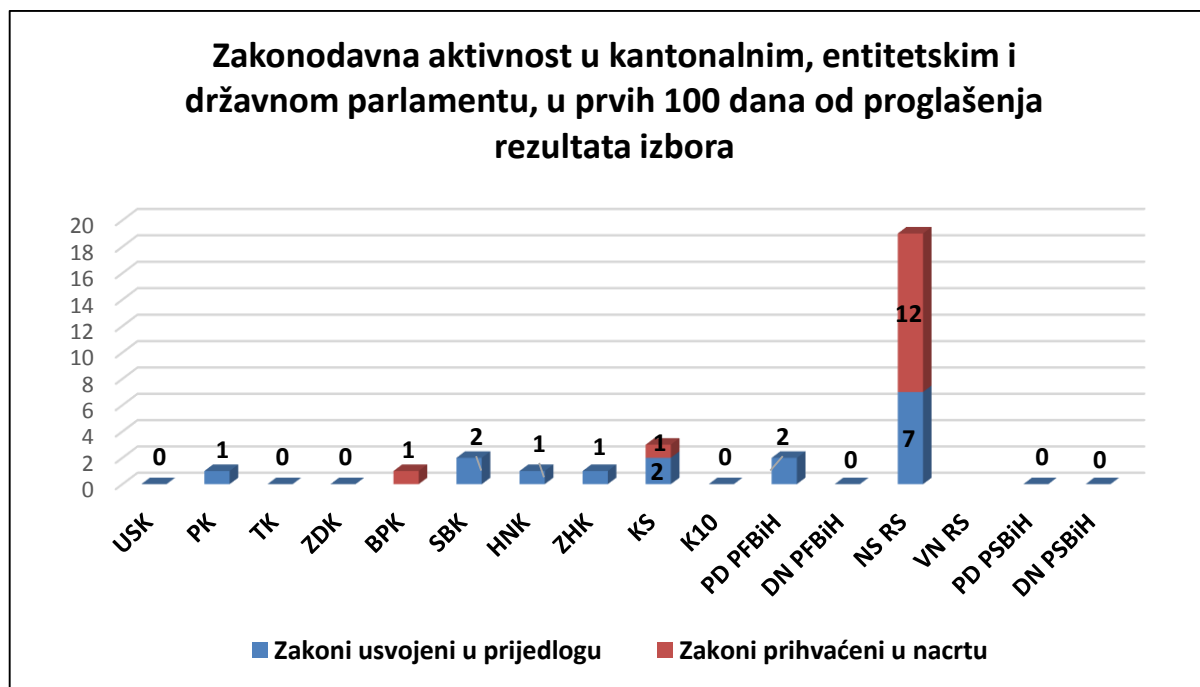
Ta pauza iznosi od dva i po mjeseca, u Srednjobosanskom kantonu, do čak 7 mjeseci koliko nije donesen nijedan zakon u Kantonu 10. Čak 5 kantonalnih skupština, Predstavnički dom Parlamenta FBiH, Narodna skupština RS i oba doma državnog parlamenta imaju pauzu veću od 5 mjeseci u usvajanju zakona, na prelazu iz jednog u drugi mandat.



Grafikon 24

Rezultat je to činjenice da je prethodna vlast prerano prestala da radi (posljednje sjednice skupština Posavskog i Kantona 10, te PD P FBiH, u prethodnom sazivu, održane su još u 7 mjesecu 2018.), a, s druge strane, nova vlast se presporo konstituše i osposobljava za rad. Usljed čega se pojavljuje neprihvatljivo veliki vakuum u funkcionisanju institucija, koji se, u pravilu, ignoriše, sve dok ne prouzrokuje ozbiljan problem i potencijalno ogromnu štetu. Kao u situaciji sa Budžetom FBiH za 2019., koju imamo trenutno.

Ali, šteta postoji (i to značajna) i u situacijama koje nisu tako dramatične i kad se posljedice ne vide najjasnije – šteta od nerada i nerješavanja nagomilanih problema građana ove zemlje. Onih koji sebi ne mogu dozvoliti luksuz da čekaju do beskonačnosti i koji, za razliku od ovdašnjih političara, kad ne rade, ne primaju ni platu. A pogotovo je sebi sami ne mogu povećati.



Grafikon 25

U prvih 100 dana od proglašenja zvaničnih rezultata izbora, u svim zakonodavnim institucijama razmotreno je, i što usvojeno, što prihvaćeno u nacrtu, 30 različitih zakona. Od čega 19 u NS RS, a svega 11 u svim drugim institucijama. Pri tome, trećina razmotrenih zakona su obavezni prateći akti godišnjih budžeta ili njihovih rebalansa, dok su samo 20 (7 prijedloga i 13 nacрта) različiti drugi zakoni.

No, da ni usvajanje zakona ne mora biti pozitivna stvar, podsjetila nas je, u posmatranom periodu, Skupština SBK, koja je, na vanrednoj sjednici, bez prisustva medija, usvojila Izmjene Zakona o platama i naknadama u organima vlasti SBK, koje omogućavaju povećanje poslaničkih paušala. Sasvim drugi primjer je Skupštine KS, koja je sličan zakon donijela sa suprotnom intencijom – da ukine poslanički paušal profesionalnim poslanicima, koji za svoj poslanički angažman primaju platu.

Na ovom mjestu podsjetimo da je Skupština ZDK, odlukom poslanika prethodnog saziva, vođenih socijalnom osjetljivošću, jedina skupština u BiH koja je ukinula pravo na profesionalizaciju poslaničkih mandata, odnosno zasnivanje radnog odnosa u Skupštini na osnovu činjenice da ste izabrani poslanik u skupštini.

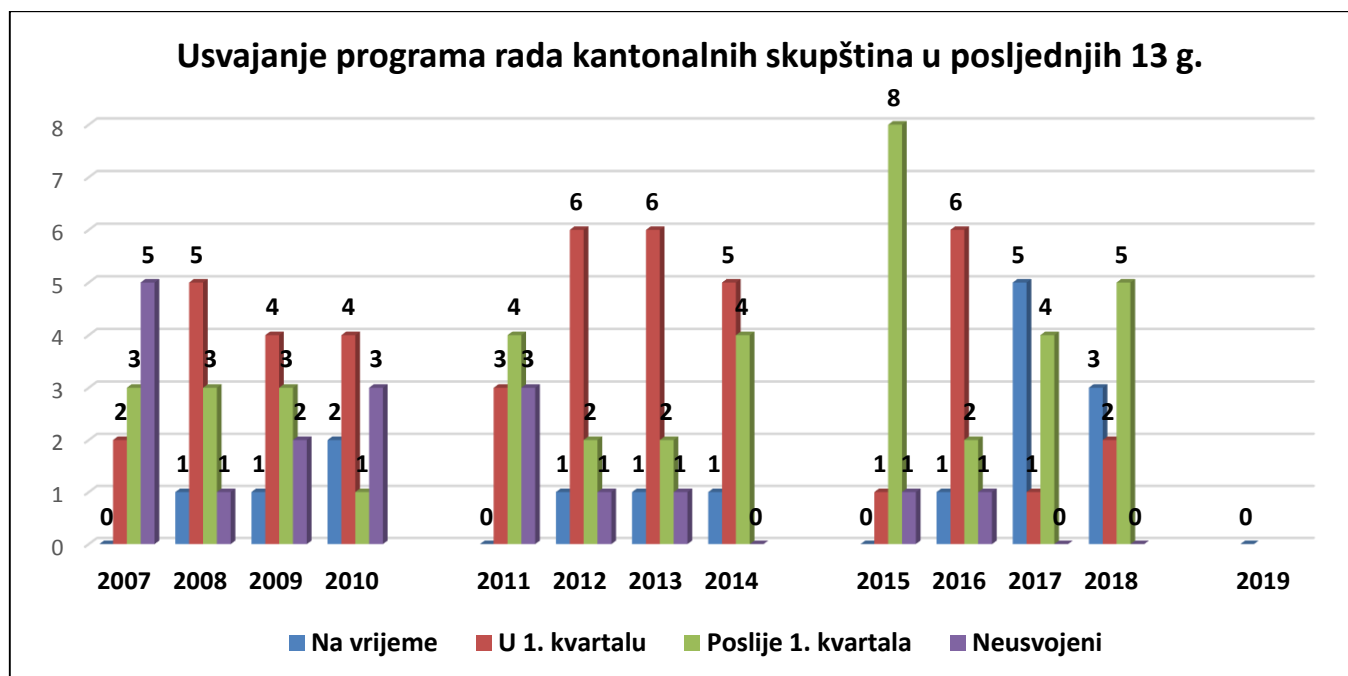
Na žalost, poslanici Skupštine ZDK još uvijek su usamljeni u ovom pristupu svojim obavezama i odnosu prema javnosti, odnosno građanima koje predstavljaju.

A podcrtajmo i to – njihovi rezultati u dosadašnjem radu ukazuju da ukidanje različitih privilegija koje su, kao poslanici, imali, ni na koji način nije uticalo na njihov rad i rezultate. Koji su višestruko bolji od rezultata poslanika u nekim drugim skupštinama, u kojim se nisu odrekli nijedne privilegije koje imaju, bez obzira na njihovu nemoralnost, opštu osudu u javnosti i težinu položaja većine građana.

## KLJUČNI DOKUMENTI ZA FUNKCIONISANJE INSTITUCIJA – BUDŽET I PROGRAM RADA

Ni jedna institucija zakonodavne vlasti u BiH (od kantonalnog, preko entitetskog, do državnog nivoa) nije donijela svoj program rada za 2019. godinu, u posmatranom periodu (od objave zvaničnih rezultata izbora, do 14.02.2019.). Nepridržavanje poslovničke obaveze o rokovima za usvajanje programa rada, uobičajeno je za institucije u BiH, koje, često, stepenom svog kašnjenja, u potpunosti obesmišljavaju ovaj izuzetno značajni alat za povećanje efikasnosti i fokusiranosti na projektovane ciljeve.

Ukupno je, od 130 programa rada, koje su kantonalne skupštine trebale donijeti u posljednjih 13 godina (zaključno sa 2019.), na vrijeme (prije početka godine na koju se odnose), usvojeno njih tek 16. Polovina od tog broja - u prethodne dvije godine.



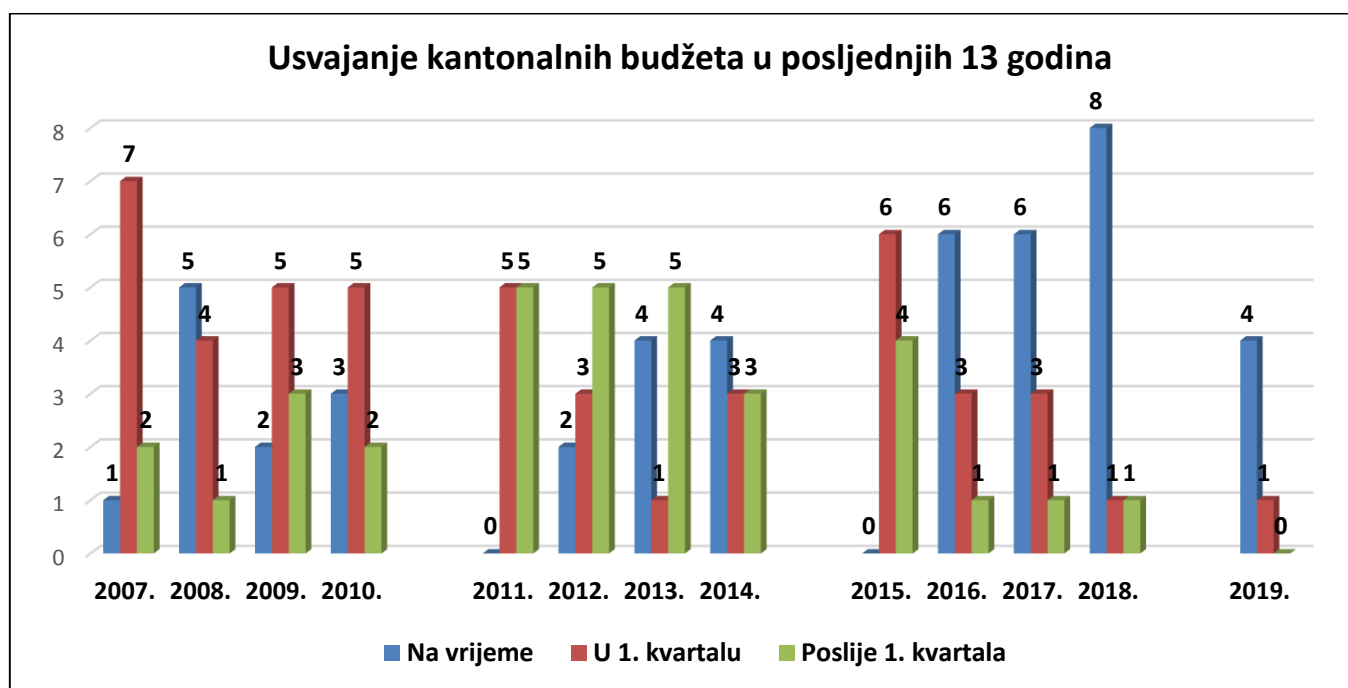
Grafikon 26<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Od podataka za 2019., u vrijeme završetka rada na ovoj analizi, znamo jedino da ni jedna institucija svoju obavezu, u vezi usvajanja programa rada, nije izvršila na vrijeme

Program rada za 2019. nisu, u posmatranom periodu, usvojili ni Narodna skupština RS, kao ni nijedan od domova Federalnog i državnog parlamenta.

Podsjetimo i da u većini poslovnika postoji obaveza da se u izradu programa rada uključuju građani i udruženja građana. Međutim, ta se odredba uglavnom zaobilazi, a prijedlozi takve vrste ignorišu.

Za razliku od programa rada, Budžet za 2019. godinu je u 4 kantonalne skupštine (PK, SBK, HNK i ZHK), te, u NS RS, usvojen prije kraja 2018., kako to i propisuju određeni zakonski akti. Do isteka prvih 100 dana od objave zvaničnih rezultata izbora, usvojen je i Budžet KS (30.01.2019.). Ostali kantoni, kao i državni nivo, finansiraju se na osnovu, pravovremeno usvojenih, odluka o privremenom finansiranju. Što sa Federacijom BiH nije slučaj.



Grafikon 27



Kako je postalo očigledno da se usvajanje budžeta FBiH u svakoj postizbornoj godini pretvara u ozbiljan društveni problem, i sredstvo političkih pritisaka, ucjena i obračuna, „preko leđa“ građana Federacije, krajnje je vrijeme za ozbiljan društveni dijalog (široku javnu raspravu) o uvođenju promjena u način donošenja odluke o privremenom finansiranju, kojim bi se obezbjedilo da normalan život u zemlji ne zavisi od volje političkih lidera, odnosno da se finansijski tokovi u zemlji odvijaju neometano i u situacijama političkih kriza i međustranačkih sukoba.

Naglasimo da se kod neusvajanja budžeta u propisanom roku, radi o kršenju zakona. I to od strane onih koji zakone donose i treba da ih sprovode.

Što se tiče dužine kašnjenja, u posljednja 4 saziva, apsolutni rekorder je Kanton 10, koji je Budžet za 2012. godinu, u Skupštini usvojio - 14. septembra te godine, pribjegavajući rješenjima za finansiranje neutemeljenim u zakonu (nastavljajući da donosi odluke o privremenom finansiranju i nakon isteka prve).

Uobičajena dosadašnja praksa je da se s jedne strane kasni sa donošenjem Budžeta i krše predviđene procedure, a s druge strane da se Budžet donosi u ubrzanom postupku, koji ignoriše potrebu za učešćem javnosti u čitavom procesu, odnosno bez organizovanja javnih rasprava u kojim bi se interesnim grupama, sindikatima, nvo, građanima kao pojedincima, omogućilo da iskažu svoje mišljenje i daju prijedloge, u vezi sa sadržajem Budžeta.

## TRANSPARENTNOST

Većina kantonalnih skupština ima osnovni nivo transparentnosti, u smislu da je omogućeno prisustvo njihovim sjednicama predstavnicima medija i zainteresovanih organizacija i udruženja građana.

Čak i web stranice, većine institucija, daju neke elementarne podatke o njihovom radu. No, generalno, taj je potencijal neiskorišten, s obzirom na mogućnosti koje pruža. A za početak bilo bi dovoljno da se analizira rad drugih institucija i da se primjenom koncepta “dobrih praksi”, preuzimaju neka kvalitetna rješenja. Web stranici Skupštine PK se, recimo mogu naći brojni nedostaci, ali je arhiva audio snimaka sjednica Skupštine, na njoj, odličan segmen, koji bi trebala da ima svaka web stranica institucija vlasti u BiH. Dostupnost arhive Službenih novina ZDK, od 1996. do danas, i, posebno brzina postavljanja na web stranicu Skupštine novih brojeva, takođe su primjer koji bi trebalo slijediti. Većina institucija postavlja korektne kratke informacije sa održanih sjednica, relativno brzo nakon njihovog održavanja, ali one ne mogu da zamjene zapisnike sa sjednica, koji treba da se redovno postavljaju na web stranice, odmah po njihovom odobravanju. Takođe, primjetan je nedostatak informacija sa sjednica radnih tijela – neke su skupštine predvidjele takve sadržaje i neko vrijeme ih i objavljivale na svojim web stranicama, ali su, u neko doba, odustali i zapustili tu obavezu.

A kad govorimo o transparentnosti, neizostavni dio je pregled primanja poslanika i delegata zakonodavnih institucija vlasti. Što se, u kontinuitetu, izbjegava.

Takođe, nedostatak sistema elektronskog glasanja, utiče na svojevrsnu restrikciju transparentnosti, jer građani nisu u prilici da znaju kako je koji poslanik glasao o određenim pitanjima na dnevnom redu, što je, zapravo, ključna stvar u praćenju i kontroli rada predstavnika u vlasti.

## KRŠENJE POSLOVNIKA, ZAKONA I USTAVA

Neusvajanje programa rada na vrijeme, od strane kantonalnih skupština, kršenje je odredbi vlastitog poslovnika o radu. Odgovoran odnos prema ovoj važnoj obavezi, kojoj je svrha povećanje efikasnosti institucije i njena fokusiranost na značajne probleme, nažalost, u prethodnim je godinama dovedena na nivo izuzetka.

Poslovnici se masovno krše i nepravovremenim odgovaranjem na poslanička pitanja.

Neusvajanje Budžeta u propisanom roku, kršenje je Zakona o budžetima u FBiH. I ovo je vrlo raširena pojava, u BiH, koja ukazuje na manjak odgovornosti institucija vlasti. A ukazuje i na potrebu da se u odgovarajućim zakonskim i podzakonskim dokumentima individualizira odgovornost za svaki korak u procesu donošenja budžeta i uvedu sankcije za neispunjavanje svojih obaveza.

Kršenje Ustava i odluka Ustavnog suda, takođe nije nesvojstveno zakonodavnim institucijama vlasti u BiH. Primjera radi, još uvijek nije implementirana presuda koja se tiče konstitutivnosti srpskog naroda u HNK i PK.

A krše se i međunarodni zakoni i konvencije – deseta je godina kako se čeka implementacija presude Evropskog suda za ljudska prava.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

**NA IZBORIMA, U OKTOBRU 2018., DOŠLO JE KONAČNO DO ZNAČAJNE POZITIVNE PROMJENE U BROJU ŽENA U ZAKONODAVNIM INSTITUCIJAMA VLASTI U BIH, NO I DALJE JE TAJ BROJ NEDOVOLJAN I DVA I PO PUTA JE MANJI OD BROJA MUŠKARACA.**

*Treba nastaviti raditi na promovisanju rodne ravnopravnosti, odnosno na povećanju broja žena u institucijama vlasti i njihovog uticaja na društvene tokove.*

**RODNO NEURAVNOTEŽENI PARLAMENTI, U KONTINUITETU, IMENUJU ISTE TAKVE VLADE, ČIME KRŠE ZAKON O RAVNOPRAVNOSTI POLOVA U BIH.**

*Na ravnopravnosti treba insistirati, a zakoni se moraju provoditi. Potrebno je, u zakonu, jasnije definisati i individualizirati odgovornost i uvesti adekvatne sankcije, za nepoštovanje zakona.*

**DOK DOM NARODA PARLAMENTA FBIH I VIJEĆE NARODA RS IMAJU PREDSTAVNIKE I SVIH KONSTITUTIVNIH NARODA I „OSTALIH“, DOM NARODA DRŽAVNOG PARLAMENTA JOŠ UVIJEK NEMA (ODNOSNO, NEĆE IMATI NI U OVOM MANDATU) PREDSTAVNIKA „OSTALIH“ U SVOM SASTAVU.**

*Domaći političari moraju konačno provesti odluke Evropskog suda za ljudska prava i prihvatiti evropske civilizacijske vrijednosti.*

**PROCES KONSTITUISANJA VLASTI U BIH PONOVO TRAJE PREDUGO I UZ KRŠENJE POSLOVNIKA, ZAKONA I USTAVA.**

*Neophodno je što prije završiti proces konstituisanja, u institucijama u kojim to još nije urađeno. I iznaći mehanizme za otklanjanje opstrukcija i blokada u konstituisanju i radu institucija vlasti.*

**REZULTATI RADA ZAKONODAVNIH INSTITUCIJA VLASTI, U POSMATRANOM PERIODU, VRLO SU SKROMNI, SA IZUZETKOM NS RS I SKUPŠTINE KS. A TO SE ODNOSI I NA ZAKONODAVNU AKTIVNOST.**

*Prekinuti bavljenje vlasti samom sobom i rad institucija konačno usmjeriti ka redovnim obavezama, s naglaskom na rješavanju konkretnih problema građana i stvaranju zakonodavnog okvira za poboljšanje kvaliteta njihovog života.*

**PRETHODNA VLAST JE PRERANO PRESTALA DA RADI, A, S DRUGE STRANE, NOVA VLAST SE PRESORO KONSTITUIŠE I OSPOSOBLJAVA ZA RAD.**

*Stvoriti uslove da, u periodu oko izbora, ne dolazi do vakuuma u funkcionisanju vlasti.*

**USVAJANJE ZAKONA, SAMO PO SEBI, NE MORA BITI POZITIVNA STVAR.**

*Usvajati zakone i druge mjere, vodeći računa o interesima građana, te o potrebi poštovanja principa transparentnosti, socijalne osjetljivosti i ravnopravnosti među ljudima.*

**NI JEDNA INSTITUCIJA ZAKONODAVNE VLASTI U BIH (OD KANTONALNOG, PREKO ENTITETSKOG, DO DRŽAVNOG NIVOA) NIJE DONIJELA SVOJ PROGRAM RADA ZA 2019. GODINU, U POSMATRANOM PERIODU.**

*Programi rada se trebaju donositi, jer se radi o alatu za povećanje efikasnosti institucija i njihove fokusiranosti na projektovane ciljeve. I treba ih donositi na vrijeme, kako bi taj čin imao smisla.*

**ZA RAZLIKU OD PROGRAMA RADA, BUDŽET ZA 2019. GODINU JE U 4 KANTONALNE SKUPŠTINE (PK, SBK, HNK I ZHK), TE, U NS RS, USVOJEN PRIJE KRAJA 2018., KAKO TO I PROPISUJU ODREĐENI ZAKONSKI AKTI.**

Što prije treba usvojiti i sve druge budžete, a u nastavku mandata na vrijeme ulaziti u proces budžetiranja i pravovremeno, i uz široku javnu raspravu, usvajati budžet – prije početka godine na koji se odnosi.

**USVAJANJE BUDŽETA FBIH U SVAKOJ POSTIZBORNOJ GODINI PRETVARA SE U OZBILJAN DRUŠTVENI PROBLEM, I SREDSTVO POLITIČKIH PRITISAKA, UCJENA I OBRAČUNA, „PREKO LEĐA“ GRAĐANA FEDERACIJE.**

*Krajnje je vrijeme za ozbiljan društveni dijalog (široku javnu raspravu) o uvođenju promjena u način donošenja odluke o privremenom finansiranju, kojim bi se obezbjedilo da normalan život u zemlji ne zavisi od volje političkih lidera, odnosno da se finansijski tokovi u zemlji odvijaju neometano i u situacijama političkih kriza i međustranačkih sukoba.*

**VEĆINA KANTONALNIH SKUPŠTINA IMA OSNOVNI NIVO TRANSPARENTNOSTI, U SMISLU DA JE OMOGUĆENO PRISUSTVO NJIHOVIM SJEDNICAMA PREDSTAVNICIMA MEDIJA I ZAINTERESOVANIH ORGANIZACIJA I UDRUŽENJA GRAĐANA.**

*Povećati obim informacija na zvaničnim web stranicama institucija i učestalost njihovog ažuriranja. Postavljati, redovno, zapisnike i snimke sjednica, informacije o radu radnih tijela, te obezbijediti dostupnost službenih listova građanima. Budžet donositi transparentno, u širokoj javnoj raspravi i uz uvažavanje prijedloga datih u njoj.*

**KRŠENJE ZAKONSKIH I PODZAKONSKIH AKATA, TE USTAVA, MASOVNA JE POJAVA U INSTITUCIJAMA VLASTI U BIH.**

*Tu praksu neophodno je što prije prekinuti i iskorjeniti. Načelo jednakosti pred zakonom nalaže da i političari moraju poštovati zakone i Ustav i odgovarati za njihovo kršenje, kao i “obični” građani. Pravna država, demokratija i poštovanje ljudskih prava i medijskih sloboda, su imperativi.*



CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA  
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ИНИЦІЈАТИВА