



Препорука 2025 (2013)¹

13. септембар 2013.

Функционисање демократских институција у Босни и Херцеговини

Парламентарна скупштина Савјета Европе

1. Парламентарна скупштина подсјећа да је, након приступања ове државе Савјету Европе 2002. године, непрестано позивала на уставну реформу у Босни и Херцеговини, а први пут у својој резолуцији о поштовању обавеза и ангажмана Босне и Херцеговине из 2004. године, Резолуција 1383. (2004) (параграф 3).

2. Парламентарна скупштина нарочито подсјећа на своју Резолуцију 1701 (2010) о функционисању демократских институција у Босни и Херцеговини, у којој је позвала све политичке актере да прије општих избора из 2010. године започну конструктиван дијалог о конкретним предлозима за уставне амандмане, с циљем усвајања свеобухватног пакета реформи којим би се, прије свега, укинула уставна забрана према припадницима тзв. осталих - то су чланови националних мањина или особе које не желе да се изјашњавају као припадници неког од конститутивних народа (Бошњака, Срба или Хрвата) - према којој се они не могу кандидовати за члана Предсједништва БиХ или чланове Дома народа ПСБиХ. Ову забрану је утврдио Европски суд за људска права у својој пресуди од 22. децембра 2009. године у предмету Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине.

3. Такође, Скупштина подсјећа и на своју Резолуцију 1725 (2010) о хитној потреби за уставном реформом у Босни и Херцеговини, у којој је изразила своју озбиљну забринутост ради неусвајања неопходних амандмана на Устав и Изборни закон прије избора из 2010. године. Иако су, генерално, ови избори били слободни и поштени, они су ипак одржани на основу уставноправног оквира којим се крши Европска конвенција о људским правима (ETS No. 5) и њени протоколи. То утиче на демократски легитимитет чланова Предсједништва и парламентарца изабраних према систему који је у својој основи мањкав.

4. Такође, Скупштина подсјећа и на своју Резолуцију 1855 (2012) о функционисању демократских институција у Босни и Херцеговини, у којој је подсетила власти да је пресуда у предмету Сејдић и Финци правно обавезујућа и да мора бити извршена. Скупштина је, такође, упозорила Босну и Херцеговину да, ако потребни амандмани не буду усвојени у одговарајуће вријеме прије наредних избора планираних за 2014. годину, даље чланство ове државе у Савјету Европе би могло бити доведено у питање.

5. Скупштина понавља да је спровођење пресуде у предмету Сејдић и Финци први корак у свеобухватној уставној реформи која је потребна како би се отргнуло из институционалне лудачке кошуље створене Дејтонским уставом, то је корак према модерној, европски усклађеној и функционалној демократској држави у којој сваки грађанин, без обзира на своју етничку припадност, ужива иста права и слободе. Скупштина сматра да су се нарочито рестриктивна правила о кворуму, претјерана употреба ентитетског гласања (двострука квалификована већина потребна за доношење

¹ Расправа на засједању Скупштине 2. октобра 2013. године (33. засједање) (видјети Док. 13300, извјештај Комитета за поштовање обавеза и ангажмана земаља чланица Савјета Европе (Мониторинг комитет), извјештаји гђа Волдсет и г. Вареикис). Скупштина је текст усвојила 2. октобра 2013. (33. засједање).

свих одлука у Парламенту) и нејасна дефиниција тзв. виталног националног интереса – умјесто да се прегласавање било које етничке групе спријечи путем дијалога и тражењем компромиса – систематски злоупотребљавали и сада коче све процесе доношења одлука.

6. Скупштина веома жали што власти нису предузеле никакве вјеродостојне напоре како би се прије избора одржаних 2010. године или након њих успоставио озбиљан институционализован процес који би служио за припрему свеобухватног пакета уставних амандмана, у консултацијама са цивилним друштвом и широким спектром правних стручњака.

7. С тим у вези, Скупштина подсјећа власти Босне и Херцеговине да неспровођењем пресуде у предмету Сејдић и Финци држава није само пропустила да испуни своје обавезе и ангажмане које има према Савјету Европе, него се тиме спречава и ступање на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању склопљеног са Европском унијом 2008. године те да се не може поднијети апликација за кандидатски статус у Европској унији све док се ова пресуда не спроведе. Док друге државе из региона напредују, Босна и Херцеговина све више и више заостаје.

8. Стога, Скупштина веома жали што политичке вође нису испоштовале Мапу пута договорену са Европском унијом 27. јуна 2012. године, у оквиру дијалога на високом нивоу о процесу приступања Европској унији, којом су се власти обавезале да ће поднијети уставне амандмане у парламентарну процедуру прије 31. августа 2012. године и да ће измијенити Устав до новембра 2012. године.

9. Демократски изабране институције, као што су Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине или трочлано Предсједништво, не треба да добијају наредбе од вођа политичких странака, него требај да раде према четворогодишњем мандату који су добили од гласача. Скупштина сматра да неопходне уставне амандмане не треба да договарају иза затворених врата углавном неизабране политичке вође, него да их треба ставити у парламентарну процедуру и гласати о њима. Стога Скупштина жали што три уставна амандмана која су поднесена Парламенту у августу 2012. године, премда су међусобно супротна, још увијек нису стављена на гласање.

10. Скупштина подсјећа власти Босне и Херцеговине да, према стандардима Савјета Европе, нарочито оним које је успоставила Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), изборни систем не треба мијењати једну годину прије наредних избора, како би се омогућило изборној администрацији да се снађе са усвојеним измјенама. Стога је од суштинске важности да се уставни амандмани неопходни за спровођење пресуде у предмету Сејдић и Финци, и одговарајуће измјене Изборног закона усвоје благовремено прије наредних избора у октобру 2014. године за Предсједништво Босне и Херцеговине, државни парламент и кантоналне скупштине у Федерацији.

11. Скупштина више неће толерисати да се још једни избори одрже у супротности са пресудом у предмету Сејдић и Финци. Скупштина охрабрује све политичке актере у Босни и Херцеговини да ураде све што је у њиховој моћи како би држава, као чланица Савјета Европе, испунила захтјеве из пресуде у предмету Сејдић и Финци до краја 2013. године.

12. Осим тога, Скупштина тражи од Комитета министара да апелује на власти и политичке лидере Босне и Херцеговине да без одлагања промијене Устав и Изборни закон у складу са пресудом у предмету Сејдић и Финци.

13. Најзад, Скупштина подсјећа да је уставна реформа неопходна за функционисање државе али је, такође, неопходна и да би се спровела уставна реформа и на ентитетском нивоу. Стога Скупштина позива Републику Српску да поново покрене процедуру за уставне амандмане, који нису усвојени у априлу 2012. године због противљења Клуба Бошњака у Вијећу народа РС-а. На примјер, неприхватљиво је да се Уставом РС-а још увијек предвиђа смртна казна.

14. Федерација, други ентитет у Босни и Херцеговини, састављена од 10 кантона, од којих сваки има свој устав и изабране кантоналне скупштине, такође хитно треба да усвоји амандмане на свој устав, нарочито када се говори о брисању уставних одредаба о институцији федералног омбудсмана, која више не постоји након успостављања јединствене институције омбудсмана на државном нивоу, 2008. године.

15. Скупштина је непрестано позивала на дубоку реформу Федерације будући да садашњи систем није само неефикасан него је и неодржив у вријеме економске и финансијске кризе. Стога Скупштина апелује на власти Федерације да озбиљно размотре 185 предлога за уставну реформу Федерације

које су доставили домаћи стручњаци, укључујући и спајање неких кантона и поновно дефинисање расподјеле надлежности између општинског, кантоналног и федералног нивоа.

16. У својој Резолуцији 1855 (2012), Скупштина је изразила јако жаљење што је након избора одржаних 2010. године било потребно веома пуно времена како би се конституисала два дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине: Представнички дом је почео са радом тек пред крај маја 2011. године, а Дом народа почетком јуна 2011. године. Влада на државном нивоу је формирана тек у фебруару 2012. године, више од 14 мјесеци након избора.

17. Скупштина поздравља усвајање државног буџета за 2011. годину, у фебруару 2012. године, те закона о попису становништва и државној помоћи, што су били услови из Споразума о Европском партнерству са Европском унијом. Скупштина жали што је попис становништва још једном одгођен, овај пут за октобар 2013. године, и подсећа Босну и Херцеговину да је једина држава региона, уз Бившу Југословенску Републику Македонију која није имала попис становништва у 2011. години.

18. Скупштина је озбиљно забринута сталном политичком кризом након распада коалиције од шест странака на државном нивоу у мају 2012. године, након што је СДА одбила да гласа за буџет за 2012. годину. Ова криза у својој основи има двије ствари: с једне стране покушај Социјалдемократске партије (СДП) – уз подршку Савеза за бољу будућност (СББ) и двије Хрватске демократске заједнице (ХДЗ БиХ и ХДЗ 1990) – да избаце Странку демократске акције (СДА) и њене савезнике из владајуће коалиције на државном, федералном и кантоналном нивоу и, с друге стране, одбијање СДА да се повуче из власти.

19. Скупштина примјећује да су СДП и његови партнери у коалицији на државном нивоу ипак успјели смијенити три министра из Владе на државном нивоу крајем октобра 2012. године. СДП, СББ и два ХДЗ-а, такође, успјели су реконструисати владе у четири кантона и у неколико градова. Међутим, до данас ове странке нису успјеле реконструисати Владу на федералном нивоу, без обзира што имају значајну већину у Федералном парламенту, која је у оба дома изгласала неповјерење Влади средином фебруара 2013. године. Клуб Бошњака у којем домирају чланови из СДА блокирао је спровођење одлуке о неповјерењу позивајући се на витални национални интерес (ВНИ) у Дому народа Федералног парламента. Међутим, предмет о виталном националном интересу није могао бити ријешен јер су недостајале судије у федералном Уставном суду, а судско вијеће за овај случај именовано је тек крајем јула 2013. године. Као резултат те ситуације, Федерација је потпуно парализована и не функционише.

20. Такође, Скупштина је озбиљно забринута због растућег непоштовања владавине права. Високи званичници Републике Српске више пута су нападали кључне државне институције као што су Уставни суд БиХ, Суд и Тужилаштво БиХ, Високи судски и тужилачко савјет и Централна изборна комисија БиХ. У Федерацији је било бројних случајева у којима су политичке вође и странке игнорисали или, у неким случајевима, директно кршили уставне и законске прописе и то ради политичког опортунитета. Још више брине растући тренд по којем се једноставно не спроводе пресуде државног Уставног суда.

21. Скупштина нарочито осуђује неспровођење пресуде Уставног суда из 2010. године о неким посебним одредбама које се тичу изборног система у Мостару, граду који је подијељен још од краја рата. Због правног вакуума насталог неспровођењем ове пресуде, у Мостару нису могли бити одржани општински избори 7. октобра 2012. године. Тако су мандати члановима Градског вијећа истекли у новембру 2012. године и од тада град нема буџет нити легално изабране званичнике. Скупштина апелује на политичке актере да окончају ову ситуацију која је створила многе потешкоће за становништво. Такође, Скупштина примјећује са великом забринутошћу да још увијек није спроведена одлука Уставног суда из јула 2012. године којом се укида Закон Републике Српске о државној имовини и велико одуговлачење у државном парламенту да се усвоје амандмани на Закон о 13-цифарском јединственом матичном броју грађана чиме би се испуниле одлуке Уставног суда из 2011. и с почетка 2013. године. Тако је негдје око 3000 дјеце рођене након марта 2013. године остало без приступа здравственој њези или путним исправама.

22. Скупштина сматра да тренутна ситуација спречава завршетак неопходних реформи у кључним областима као што су демократске институције, владавина права и људска права, те успорава напредак државе на путу ка европским интеграцијама. Скупштина примјећује да је од 2006. године направљен веома мали напредак на испуњавању бнеких кључних обавеза које Босна и Херцеговина има према Савјету Европе.

23. Како би се прекинуо стални круг блокада и сукобљавања, Скупштина још једном позива власти Босне и Херцеговине и кључне политичке актере да преузму одговорност, прекину опструкције и раде конструктивно на нивоу државних институција.

24. Скупштина ће пажљиво пратити ситуацију у Босни и Херцеговини и регистровати напредак постигнут у примјени ове и претходних резолуција. Ако се не постигне напредак о питањима наведеним у овој резолуцији прије септембра 2014. године, Скупштина нема друге могућности него да на октобарском засједању у 2014. години расправи и размотри даље дјеловање у својим односима са Босном и Херцеговином.