11

**Prof. dr Kasim Trnka**

**DOMETI I IZAZOVI USTAVNE REKONSTRUKCIJE**

**FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE**

**Sažetak**

Daytonski Ustav BiH, konstruiran da zaustavi rat, postao je ključni

razlog onemogućavanja bržeg i stabilnog razvoja zemlje. Favorizovanjem

nacionalnih kolektiviteta bitno se udaljio od savremenih demokratskih

standarda. Pokušaji međunarodne zajednice da potaknu nacionalne lidere da

modernizuju ustavni sistem pokazali su se kontraproduktivnim. Zato je

američka administracija odlučila da podrži napore civilnog društva i

akademske zajednice da predlože poboljšanja ustavnog sistema Federacije

koji je ocjenjen kao slabiji dio ustavnog sistema zemlje.

Expertna grupa koja je predložila cjelovit tekst novog Ustava

Federacije suočila se sa brojnim izazovima. Početna dilema je da li je moguće

poboljšavati dio ustavnog sistema ako je nepromjenjen Ustav zemlje. Ključni

izazov je bio uspostavljanje optimalne ravnoteže između interesa građana i

interesa nacionalnih kolektiviteta. Izazov je uspostavljanje institucionalne

nacionalne razvnopravnosti i optimalne teritorijalne organizacije Federacije.

Neodložan je zahtjev podizanja efikasnosti institucija i smanjivanje njihovih

troškova. Ponuđeni su odgovori i na brojna druga pitanja.

Stručna i šira javnost je pozitivno reagovala na predložene promjene.

Prijedlozi su u parlamentarnoj proceduri. Ostaje da se vidi da li će različite,

često suprotstavljene, političke opcije u Parlamentu Federacije imati kapacitet

da se usaglase o ponuđenom predlošku.

**Ključne riječi:** Ustav BiH; Ustav Federacije BiH; građanski princip;

nacionalna ravnopravnost; teritorijalna organizacija; efikasnost institucija.

Kasim Trnka: DOMETI I IZAZOVI USTAVNE REKONSTRUKCIJE FEDERACIJE BOSNE I

HERCEGOVINE

12

**SCOPE AND CHALLENGES OF THE CONSTITUTIONAL**

**RECONSTRUCTION OF THE FEDERATION OF BIH**

**Abstract**

The Dayton Constitution of BiH construed to end the war, has

become a key impediment to a faster and stable development of the country.

By favoring ethnic collectivity, it significantly moved away from the modern

democratic standards. Attempts by the international community to encourage

ethnic leaders to modernize the constitutional system proved to be

counterproductive. Therefore, the U.S. administration decided to support

the efforts of civil society and academia to propose improvements to the

constitutional system of the Federation which was estimated as the weaker

part of the constitutional system of the country.

The Expert Group that proposed a full text of the new Federation

Constitution was faced with many challenges. The initial dilemma was

whether it is possible to improve a part of the constitutional system, if the

Constitution of the country is unchanged. The key challenge was to establish

an optimal balance between the interests of citizens and the interests of ethnic

collectivity. The challenge is to establish an institutional and national

equality, as well as an optimal territorial organization of the Federation. An

urgent need is to increase the efficiency of the institutions and reducing their

costs. The answers have been offered to many other issues as well.

Professional but also the wider public community has reacted

positively to the proposed changes. The proposals are in parliamentary

procedure now. It remains to be seen whether the different, often conflicting,

policy options in the Federation Parliament, have the capacity to agree on the

offered proposal.

**Kew words:** BiH Constitution; Constitution of the Federation of BiH; civic

principles; ethnic equality; territorial organization; efficiency of institutions.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

13

**UVOD – HISTORIJSKI KONTEKST**

Ustavni sistem Bosne i Hercegovine uspostavljen nametnutim

Ustavom i kompleksnim Mirovnim sporazumom dizajniran je tako da,

prvenstveno, zaustavi rat. Uslov za to je bio postizanje kompromisa barem na

tri nivoa. U završnu rundu pregovora bile su involvirane ključne velike sile.

Zbog toga je u okviru tzv. Kontakt grupe trebalo usaglasiti strategijske i

neposredne interese u regionu između SAD-a, Ruske Federacije, Velike

Britanjije, Francuske i Njemačke. Drugi nivo je podrazumjevao

usaglašavanje interesa susjednih zemalja koje su bile duboko vojno, politički,

ekonomski i na svaki drugi način involvirane u rat i agresiju na Bosnu i

Hercegovinu. Treći nivo su interesi ključnih političkih snaga u zemlji koji su

nacionalne proviniencije i čiji su politički koncepti i programi u velikoj mjeri

konfrontirani. U toj konstelaciji zalaganja za demokratska rješenja i

dugoročnu stabilizaciju zemlje bila su sasvim u drugom planu.

Takav nametnuti sistem nije mogao proizvesti ništa drugo nego trajnu

nestabilnost i, što je još gore, nesposobnost vlastite transformacije i

prihvatanja savremenih demokratskih standarda.

Pored navedenog, međunarodne i unutrašnje prilike koje su prethodile

zaključivanju Daytonskog sporazuma opredjelile su njegova rješenja. Rat i

agresija na BiH kulminirali su u ljeto i jesen 1993. godine. Tada su

međusobno ratovale najmanje četiri vojne formacije. Evropska unija je, u

pokušaju iznalažena diplomatskog rješenja krize, kreirala tri neuspjela

mirovna plana. Svi njeni planovi su polazili od podjele teritorije na

nacionalnoj osnovi. Posljednji – Owen – Stotelbergov plan – čak je predviđao

uspostavljanje tri nacionalne države i njihov labav savez u obliku unije, što je

trebalo da znaći nestanak države BiH. SAD, koje se u mirovni proces

uključuju početkom 1994. godine, pokušavaju promjeniti koncept mirovnog

rješenja. U Washinktonskom sporazumu polaze od očuvanja suvereniteta i

teritorijalnog integriteta BiH i kreiraju federativno uređenje koje se temelji na

ravnopravnosti građana i federalnih jedinica – kantona. Prema ustavnoj

definiciji, kantoni nisu smijeli imati nacionalne karakteristike i obilježja. Za

početak, Federacija je uspostavljana na teritoriji sa većinskim bošnjačkim i

hrvatskim stanovništvom sa namjerom da se i teritorija sa većinskim srpskim

stanovništvom uključi u federativnu strukturu, što je trebalo osigurati u

nastavku mirovnog procesa.

Kasim Trnka: DOMETI I IZAZOVI USTAVNE REKONSTRUKCIJE FEDERACIJE BOSNE I

HERCEGOVINE

14

Uključivanjem u mirovni proces i drugih velikih sila – kroz t.zv.

Kontakt-grupu – američki koncept doživljava značajne promjene. U okviru

tadašnjih strategijskih odnosa velikih sila uključenih u Kontakt-grupu,

prvenstveno zahvaljujući uticaju Ruske Federacije, prihvata se postojanje

Republike Srpske i postiže saglasnost o dvoentitetskoj podjeli zemlje u

teritorijalnom omjeru 51:49%. Pošto je ovaj entitet nacionalno definisan i za

Federaciju se tada koristila netačna sintagma: bošnjačko-hrvatska.

Za gotovo 20 godina funkcionisanja Federacija se nije stabilizovala.

Nije pomoglo ni 109 amandmana na Ustav Federacije da bi se poboljšalo

nezadovoljavajuće stanje. Naprotiv, ona je postala jedan od bitnih elemenata

destabilizacije ukupnog državnog i društvenog uređenja zemlje. Sigurno je,

međutim, da svi problemi u Federaciji nisu rezultat njene nesavršenosti, niti

su neadekvatne strukture Federacije, najvećim dijelom, posljedica

nametnutog ustavnog koncepta zemlje. Očekivanja da će domaće političke

snage u uslovima mira biti u stanju da uspostave demokratski poredak

pokazala su se nerealnim. Naprotiv, iniciranje ustavnih promjena od strane

međunarodne zajednice (aprilski paket – 2006. godine i butmirski paket –

2009. godine) naišlo je na odbijanje domaćih političkih aktera. Pokazalo se

da nacionalne elite nemaju kapaciteta da iz ustavnog sistema zemlje uklone

očigledne oblike nacionalne diskriminacije na što ih je obavezao Evropski

sud za ljudska prava presudom u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i

Hercegovine iz 2009. godine.

**1. Osnovna polazišta i rad na projektu rekonstukcije Ustavnog**

**uređenja Federacije BiH**

Suočena sa ovim neuspjesima, američka je administracija odlučila da

ide korak po korak u promjene. Fokusira se na otklanjanje nedostataka u

organizaciji i funkcioniranju Federacije. Očekuje da ovoga puta inicijative

poteknu od demokratske javnosti, iz nevladinih organizacija, iz akademske

zajednice i struke.

Grupa je najprije obavila široke konsultacije sa brojnim nevladinim

organizacijama, sa predstavnicima akademske zajednice i sa nosiocima

funkcija u svim nivoima vlasti na području cijele Federacije. Rezultat toga je,

kao što je poznato, 188 preporuka u kojima su definisani mogući pravci i

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

15

rješenja za reformu Ustava Federacije. Razmatrajući Preporuke,

Predstavnički dom Parlamenta Federacije, na sjednici od 24.juna 2013

godine, odlučio je da pokrene postupak promjene Ustava Federacije BiH.

Nakon toga, Grupa je pripremila radni nacrt potpuno novog Ustava

Federacije o kojem će se, zajedno sa prijedlozima i komentarima

parlamentarnih političkih stranaka, izjasniti Parlament Federacije. Nakon

toga treba očekivati široku javnu raspravu o predloženim rješenjima.

Na početku svoga rada Expertna grupa je smatrala oportunim da

definiše ključne odrednice od kojih će polaziti u kreiranju ustavnih promjena

i da naznači ciljeve predloženih reformi. To je učinila kroz sljedeće stavove:

1. Ustavno uređenje države Bosne i Hercegovine i Federacije BiH, kao

njenog sastavnog dijela, mora se temeljiti na savremenim demokratskim

vrijednostima, punoj jednakopravnosti građana i naroda i mora osigurati

efektivnu primjenu standarda neophodnih za pristup Evropskoj uniji i

NATO savezu.

2. Uvažavajući postojeće stanje proizašlo iz istorijskih okolnosti, te

činjenicu da je Bosna i Hercegovina višenacionalna država i da treba

funkcionisati kao demokratska, pravna, sekularna i socijalna država, i

ustavno uređenje i praksa u Federaciji BiH moraju biti uspostavljeni i

djelovati na ovim principima.

3. Promjene su usmjerene na kreiranje konzistentnije, racionalnije i

funkcionalnije organizacije Federacije BiH koja će osigurati

jednakopravnost njenih građana – pripadnika konstitutivnih naroda

(Bošnjaka, Hrvata i Srba) i onih koji se ne izjašnjavaju pripadnicima

konstitutivnih naroda, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina.

4. Diskriminacija po nacionalnoj, političkoj i vjerskoj osnovi je veoma

prisutna u Federaciji, kao i u cijeloj zemlji. Posebno su u nezavidnom

položaju manjinske i marginalizirane grupe. Zbog toga se princip

nacionalne ravnopravnosti mora još više osigurati ustavno-pravnim

sredstvima, prvenstveno optimalnom ravnotežom institucionalnih

garancija na svim nivoima, kao i teritorijalnom i funkcionalnom

organizacijom Federacije BiH.

5. Neravnopravnost građana je posebno izražena u nejednakom nivou i

kvaliteti zadovoljavanja potreba u oblasti socijalne politike, invalidske

zaštite, u zdravstvu i obrazovanju. Zato i ustavno-pravnim sredstvima

treba potaknuti uspostavljanje višeg nivoa socijalne pravde i solidarnosti

u zadovoljavanju ovih potreba.

Kasim Trnka: DOMETI I IZAZOVI USTAVNE REKONSTRUKCIJE FEDERACIJE BOSNE I

HERCEGOVINE

16

6. Glomazne, nefunkcionalne i skupe institucije vlasti ozbiljno dovode u

pitanje fiskalnu održivost i Federacije i kantona. Suviše veliki dio

nacionalnog dohotka se izdvaja za njihovo finansiranje. Ta se sredstva

velikim dijelom namiču skupim zaduživanjem kod međunarodnih

finansijskih institucija. Zbog toga nedostaju sredstva za razvoj i

zadovoljavanje socijalnih potreba.

7. Racionalizacijom institucionalne strukture i procesa odlučivanja, u

okviru ustavne reforma, mogu se postići velike uštede.

8. Iako se presuda Evropskog suda u predmetu Sejdić i Finci ne referira

direktno na rješenja Ustava Federacije BiH, smatra se prikladnim da se

njene poruke i smisao primjene i na institucije i odnose u Federaciji

BiH.

Ova inicijativa i preduzete aktivnosti suočene su sa nekim bitnim

ograničenjima i različitim kontraverzama u javnosti. Promjene su limitirane

postojećim rješenjima Ustava BiH, posebno dvoentitetskom podjelom i

diskriminatornim odredbama. Iz toga je proizašla dilema da li je uopšte

moguće izvršiti svrsishodne promjene ustavnog uređenja Federacije ako se ne

mijenja Ustav zemlje. Takođe je, s razlogom, naglašavano da je teško

očekivati da se može postići optimalna regionalizacija ako se ona mora

ostvarivati u okvirima apsolutno neprirodno povućene međuentitetske linije

razgraničenja. Ipak su realistična očekivanja da će se uređivanjem odnosa u

Federaciji stvoriti pretpostavke za značajnije promjene Ustava BiH.

Ove okolnosti, ipak, ne smiju biti izgovor i opravdanje da se ne

preduzme sve što je moguće da se Federacija učini demokratskijom,

funkcionalnijom i ekonomski i fiskalno održivom. Naprotiv, prostora za

usavršavanje ustavnog uređenja Federacije ima veoma mnogo.

Expertna grupa koja je kreirala projekt ustavne rekonstrukcije

Federacije našla se pred izazovom da osigura, u što je moguće većoj mjeri,

primjenu međunarodnih demokratskih standarda, da uvažava ograničenja

koja proizlaze iz Ustava BiH i da ima u vidu politički ambient u kome bi se

morala osigurati podrška, ne samo stručne i našire javnosti, nego i političkih

aktera zastupljenih u parlamentarnoj strukturi.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

17

Ustav je u svakoj zemlji unaprijed definisani način upravljanja

globalnim procesima. Demokratsko upravljanje razlikama poseban je izazov

za pluralistička društva. Zato se u teoriji ustavnog prava i u komparativnoj

praksi kao ključno pitanje postavlja projektovanje optimalne ravnoteže

između onoga što je opšti i zajednički interes i prepoznavanja i uvažavanja

legitimnih interesa i potreba dijelova društva. Poznato je da kada se

nedovoljno uvažavaju posebnosti i neadekvatno definišu opšti interesi da

jačaju centralističke tendencije. I obrnuto, kada se neadekvatno favorizuju

razlike, jačaju dezintegracione tendencije. U oba slučaja se ugrožavaju

stabilnost i kohezija dotične države i društva.

**2. Ustavni instrumenti garancija i zaštite ravnopravnosti građana**

U predloženom projektu pozicija građana, dakle opšti i zajednički

interes, osiguravaju se, naročito, kroz sljedeća rješenja:

- Katalog ljudskih sloboda i prava je obogaćen savremenim dostignućima

u razvijenim demokratskim državama, posebno onim garantovanim

Temeljnom poveljom o ljudskim pravima Evropske unije. To su,

primjerice, prava na rodnu ravnopravnost, pravo na dobru upravu,

sekularizam, sloboda nacionalnog izjašnjavanja i dr. Kolektivna prava

konstitutivnih naroda nisu se mogla uskladiti sa zabranom diskriminacije

jer to proizlazi iz Ustava BiH. Poboljšani su mehanizmi zaštite

zajamčenih prava.

- Sloboda kretanja ljudi i kapitala, tržišna privreda i preduzetništvo kao

osnova ekonomskog uređenja zemlje garantovani su i federalnim

Ustavom.

- Zagarantovan je jednak pristup pravdi svim građanima. Temeljito

rekonstruisana pozicija Ustavnog suda predstavlja čvrstu garanciju

ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti. Međunarodni standardi nezavisnog

pravosuđa osigurani su u organizaciji i finansiranju ove grane vlasti.

Procesni zakoni, organizacija i finansiranje pravosuđa, dok još nije u

isključivoj nadleđnosti države, uređivaće se federalnim zakonom. Značaj

ustavne kategorije, osim sudova, dobivaju i tužilaštvo, advokatura i

besplatna pravna pomoć.

- Podignut je nivo solidarnosti u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, u

nauci i visokom obrazovanju i time osiguran veći stepen jednakosti svih

građana Federacije.

- Predviđen je mehanizam bržeg razvoja nedovoljno razvijenih krajeva.

Kasim Trnka: DOMETI I IZAZOVI USTAVNE REKONSTRUKCIJE FEDERACIJE BOSNE I

HERCEGOVINE

18

- Izuzetno je ojačana pozicija Parlamenta Federacije kao jedinog organa

federalne vlasti koji ima izvorni legitimitet. Precizno je uređeno

balansiranje između zakonodavne i izvršne vlasti i onemogućeno

izbijanje blokada i kriza u njihovim odnosima. U institucijama vlasti

interes građana je osiguran neposrednim izborom i nadležnostima

Predstavničkog doma Parlamenta, kantonalnih skupština, gradskih i

opštinskih vijeća, gradonačelnika i opštinskih načelnika.

- Ojačana je pozicija građana u lokalnim zajednicama. Standardi utvrđeni

u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi dosljedno su primjenjeni u

predloženom ustavnom sistemu Federacije

- U okviru Federacije uspostavljen je ustavni mehanizam koordinacije svih

nivoa vlasti za prihvatanje i provođenje evropskog pravnog nasljedstva

što treba da potakne brže usvajanje evropskih standarda u procesu

pridruživanja Evropskoj uniji.

**3. Garancije i instrumenti zaštite nacionalne ravnopravnosti**

Harmoniziranje ovih interesa sa posebnim interesima ustavno je

artikulirano, naročito, kroz brojne garancije nacionalne ravnopravnosti,

posebno kroz institucionalnu strukturu i proces odlučivanja, kao i kroz

odgovarajuće pozicioniranje kantona.

Nacionalna ravnopravnost je osigurana, naročito, kroz:

- Proporcionalnu nacionalnu zastupljenost u svim institucijama javne

vlasti i organizacijama koja vrše javna ovlaštenja. Pridržavajući se

odredaba Ustava BiH ova proporcija se utvrđuje prema popisu

stanovništva iz 1991. godine.

- Paritetnu zastupljenost konstitutivnih naroda u Domu naroda.

Preciziranje odredaba o izboru delegata u ovaj dom treba da doprinese

većoj reprezentativnosti i legitimitetu predstavljanja nacionalnih interesa.

Predupređena je mogućnost blokade institucija sistema stranačkim

manipulacijama u izboru delegata.

- Mehanizam zaštite vitalnih interesa na nivou Federacije, kantona i grada

Mostara. Novim pozicioniranjem Ustavnog suda, odnosno njegovog

Vijeća za zaštitu vitalnih interesa, izbjegavaju se blokade u procesu

parlamentarnog odlučivanja, što je do sada bila česta praksa.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

19

- Nacionalno balansiranje ključnih funkcija na svim nivoima vlasti.

Predložena rješenja osiguravaju odgovarajuće pozicije i za one koji se ne

izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda.

- Garancije nacionalnih prava pripadnika nacionalnih manjina i svih

drugih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda, u

skladu sa najvišim međunarodnim standardima, posebno sa Evropskom

okvirnom konvencijom o pravima nacionalnih manjina..

- Instrumentima zaštite manjinskih grupa konstitutivnih naroda i onih koji

se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda, posebno u

lokalnim zajednicama.

**4. Rekonstrukcija teritorijalne organizacije Federacije BiH**

Sljedeći relevantan posebni interes trebao bi da bude interes prirodnih

regionalnih cjelina. Međutim, postojećih 10 kantona ni približno ne

ispunjavaju standardne kriterije za konstituisanje regija. Broj stanovnika u

kantonima se kreće od 33 hiljade do 500 hiljada. Velike su razlike i u stepenu

razvijenosti tako da se društveni proizvod po glavi stanovnika kreće od 4.000

do 13.000 KM i te se razlike dalje povećavaju. Neujednačena su i izdvajanja

za izdržavanje administracije i ona se kreću od 1:10 po glavi stanovnika.

Ovakvi kantoni su postali fiskalno neodrživi, a neki se već nalaze pred

bankrotom.

Umjesto da budu osnova za prirodnu regionalizaciju, kantoni se u

političkoj praksi tretiraju gotovo isključivo kao faktor osiguranja nacionalne

ravnopravnosti. Na ovom pitanju se javnost u najvećoj mjeri polarizirala.

Dok jedni predlažu ukidanje kantona, drugi insistiraju na njihovoj

nedodirljivosti. Taj proces počeo je zahvaljujući etničkoj homogenizaciji koja

se ostvarivala ratnim nasiljem, a nastavljena je poslije rata zahvaljujući,

prvenstveno, daytonskom ustavnom modelu koji se temelji na pozicioniranju

tri najbrojnije nacionalne grupe. Pored toga, činjenica da Republika Srbska

faktički funkcionira kao entitet jednog naroda, stalno raste pritisak da se

teritorijalizira i hrvatski nacionalni interes.

Tendencije zaokruživanja nacionalnih teritorija i uspostavljanja vlasti

u kojoj će dominirati jedan narod nose opasnost trajne destabilizacije sa

nesagledivim posljedicama, ne samo za Bosnu i Hercegovinu. Legitiman je

zahtjev da se ustavnim i drugim sredstvima osigura puna nacionalna

ravnopravnost, ali isključivo insistiranje na teritorijalizaciji nacionalnih

Kasim Trnka: DOMETI I IZAZOVI USTAVNE REKONSTRUKCIJE FEDERACIJE BOSNE I

HERCEGOVINE

20

interesa, u uslovima kakvi su u Bosni i Hercegovini, pogubno je i za one koji

se za to zalažu. Uz osiguranje svih pretpostavki za ravnopravnost građana,

nacionalna ravnopravnost se može ostvarivati samo kombinacijom

instrumenata institucionalne ravnopravnosti uz korisćenje, u odgovarajućoj

mjeri, i nacionalnih kriterija u konstituisanju kantona kako bi oni, u što je

moguće većoj mjeri, funkcionirali kao prirodne regije.

U pripremanju prijedloga za ustavnu rekonstrukciju Federacije nisu

davana konačna rješenja ni o broju ni o razgraničenju kantona. Za to su

postojali formalni i suštinski razlozi. Važeći Ustav Federacije ne propisuje ni

broj kantona niti kriterije za njihovo formiranje. To prepušta zakonodavcu.

Zato se i u ovom prijedlogu ne određuje broj kantona, ali se samim Ustavom

propisuju minimalni kriteriji kojima se zakonodavac mora rukovoditi u

njihovom kreiranju. Expertna grupa smatra da kantoni kao federalne jedinice,

ukoliko budu uspostavljeni i budu funkcionirali kao prirodne regije, imaju

puno opravdanje. Takvi kantoni bi, uvažavajući regionalne, ekonomske,

infrastrukturne, tradicionalne, nacionalne i druge specifičnosti, mogli bitno

doprinijeti harmoničnom privrednom i društvenom razvoju i jačanju kohezije,

ne samo u Federaciji, nego i u cijeloj zemlji. Imajući u vidu sve slabosti u

funkcionisanju kantona i vodeći računa o pomenutim kriterijima svakako

treba ići na smanjivanje njihovog broja.

**5. Podizanje efikasnosti institucija u Federaciji BiH**

Jedan od ključnih razloga zbog kojih se nužno moralo pristupiti

rekonstrukciji ustavnog uređenja Federacije je potreba da se poveća

racionalnost u organizaciji i funkcionisanju institucija sistema, da se podigne

njihova efikasnost, te da se uštedama u javnoj potrošnji stvaraju pretpostavke

za brži razvoj. Sa stanovišta aktuelnih prilika ovo su čak istaknuti kao

primarni zahtjevi. U predloženim ustavnim rješenjima veća efikasnost se

postiže, naročito:

- Otklanjanjem mogućnosti blokada u konstituisanju institucija. Tako se

izabrani zvaničnici u slučaju bojkotovanja konstituisanja zamjenjuju

osobama koje su sljedeće na listi po broju dobivenih glasova.

- Racionaliziran je proces odlučivanja u Parlamentu Federacije.

Dvodomno odlučivanje je zadržano kada se radi o ključnim pitanjima

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

21

koja su u Ustavu taksativno navedena. U ostalim pitanjima Predstavnički

dom odlučuje u samostalnoj nadležnosti, dok Dom naroda zadržava

intervenirajuću ulogo u slučaju da pokreće pitanje vitalnog nacionalnog

interesa o pitanjima o kojima je odlučio Predstavnički dom.

- Zaštite vitalnog nacionalnog interesa će se odvijati u propisanim

rokovima jer je osigurano nesmetano funkcionisanje Vijeća za zaštitu

vitalnih interesa Ustavnog suda.

- Izvršna vlast je koncentrisana u Vladi. Institucija Predsjednika i

podpredsjednika Federacije, koja je nekonzistentna u postojećem

ustavnom modelu, pokazuje se suvišnom.

- Postupak izbora Vlade detaljno je razrađen i osigurani su instrumenti da

ne dođe do zastoja u tom procesu.

- Neprovođenje odluka Ustavnog suda i drugih sudova je ustavnim

instrumentima mnogo snažnije sankcionisano.

- Preciznije je razrađena raspodjela nadležnosti između federalne,

kantonalnih i lokalnih vlasti. Posebna je pažnja posvećena koordinaciji u

izvršavanju zajedničkih nadležnosti federalne i kantonalnih vlasti.

Koordinacija je predviđena, kako u fazi zajedničkog regulisanja, tako i u

izvršavanju propisa iz zajedničke nadležnosti.

- Predviđeni su mehanizmi instancione kontrole i upravnog nadzora u

procesu izvršavanja federalnih i kantonalnih propisa, uključujući i

mogućnost supstitucije u slučaju opstrukcije izvršavanja propisa.

**6. Uticaj ustavnih instrumenata na smanjivanje javne potrošnje**

Sva pomenuta rješenja, time što preveniraju mogućnost blokada i

opstrukcija, podižu efikasnost sistema, pa time doprinose racionalnijem

trošenju javnih sredstava. Pored toga, nacrtom Ustava je predloženo i niz

konkretnih rješenja neposredno usmjerenih na smanjivanje troškova javne

vlasti. Za neka od tih rješenja već su stavljeni prigovori da ne spadaju u

ustavnu materiju. Međutim, pošto građani percipiraju problem dalje

neodrživosti postojećih javnih rashoda i pošto su svi nivoi vlasti postali

fiskalno neodrživi, ustavna intervencija se pokazuje neophodnom. Osim

pomenutog ukidanja institucije Predsjednika i podpredsjednika Federacije, na

smanjenje troškova javne vlasti trebalo bi da utiču i sljedeća ustavna rješenja:

- Predlaže se smanjenje broja poslaničkih i delegatskih mjesta u

Parlamentu Federacije i kantonalnim skupštinama, kao i broja članova

kantonalnih vlada;

Kasim Trnka: DOMETI I IZAZOVI USTAVNE REKONSTRUKCIJE FEDERACIJE BOSNE I

HERCEGOVINE

22

- Predloženo smanjenje broja kantona takođe bi znatno doprinijelo

uštedama u javnim rashodima;

- Među političkim elitama najviše pažnje i negodovanja izazvali su

prijedlozi da se limitira visina plata i drugih naknada članovima

predstavničkih tijela i vlada, kao i funkcionerima u lokalnim

zajednicama. To bi se odnosilo, kako na funkcionere profesionalce, tako

i na one koji funkcije vrše neprofesionalno. Tako bi najviša primanja

funkcionera u institucijama na federalnom nivou mogla dosezati iznos od

3,5 prosječnih plata ostvarenih u Federaciji u prethodnoj godini. U nižim

nivoima vlasti taj bi se iznos proporcionalno smanjivao. Na taj bi se

način uspostavila korelacija između visine ostvarenog bruto nacionalnog

dohotka, na koju javna vlast može bitno uticati, i visine primanja

nosilaca te vlasti.

x

x x

Detaljna analiza funkcionisanja ustavnog sistema Federacije je

pokazala da se parcijalnim promjenama ne mogu postići značajniji rezultati.

Zbog toga je odlučeno da se predloži cjelovit sistem konzistentnih rješenja i

da se pripremi nacrt potpuno novog Ustava Federacije. Osim suštinskih, ovaj

pristup je opredjeljen i pravno-tehničkim razlozima. Važeći ustavi i

Federacije i BiH, kao što je poznato, kreirani su u skladu sa anglo-američkom

pravnom školom, dok je naša zemlja dijelila evropsku kontinentalnu tradiciju.

Rezultat je nacrt Ustava sa 254 člana uređenog po sistematici ustava

evropskih demokratskih država.

Vodeći računa o odnosima političkih snaga u Federaciji nacrt Ustava,

uvjereni su autori, može poslužiti kao osnova za prihvatljiv kompromis. Iako

bi, polazeći od stanja duboke krize u kojoj se nalazimo kao i od teorijskostručnih

zahtjeva, situacija zahtjevala daleko radikalnije zahvate, ponuđena

su rješenja koja imaju realne izglede da dostignu onaj visoki nivo društvene

saglasnosti koji podrazumjeva postojeći postupak ustavne revizije. Expertna

grupa je pripremila radni nacrt novog Ustava Federacije o kojem će se,

zajedno sa prispjelim prijedlozima i reakcijama pojedinih političkih stranaka

raspravljati na nekoj od narednih sjednica Predstavničkog doma kada će se

odlučiti da li će i u kojem obliku biti utvrđen prijedlog za promjenu Ustava o

kojem bi se obavila javna rasprava.