

NOVI POGLEDI

Časopis Asocijacije Alumni Centra za interdisciplinarnе postdiplomske studije ■ zima 2012. broj XXI



**BOSNA I HERCEGOVINA
Kakvu državu želimo?**



32. ANALIZA

PREGLED JAVNIH RASHODA I INSTITUCIJA ZA BiH

Potrebna hitna reforma javne uprave

4. ANALIZA

USTAV BOSNE I HERCEGOVINE

Karakteristike i ključni problemi



8. TEMA

IZMJENE USTAVA BiH

Šta je sve predlagano

12. TEMA

ŠTA SU OBEĆAVALE PARTIJE

2010. GODINE

Dijametalno suprotna obećanja
partija na vlasti o ustavnoj reformi



16. TEMA

SMETNJE FUNKCIONIRANJA LOKALNIH VLASTI

Krsmanović: Vratimo nadležnosti
općinama

20. TEMA

ACIPS: PLATFORMA “NAŠ STAV NA USTAV”

Rješenje diskriminacije

24. ANALIZA

MODERNIZACIJA UPRAVLJANJA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Projekt upravne odgovornosti GAP

28. TEMA

KOALICIJA 143 – KOLAICIJA ZA LOKALNU SAMOUPRAVU

Civilno društvo i (s)ustavne reforme

36. ANALIZA

CONSTITUTIONAL REFORMS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Brcko District
of Bosnia and
Herzegovina

Amendment I to the
Constitution of Bosnia
and Herzegovina -
Lessons (not) learned



40. TEMA

PREGOVORI SA EU

Država mora voditi glavnu riječ

44. ANALIZA

USTAV BOSNE I HERCEGOVINE

Nesavršena država – diskurs



Pi{e: Anes MAKUL

Kakvu državu želimo?

Od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma do danas, Bosna i Hercegovina se nalazi u konstantnoj institucionalnoj krizi zbog složenog ustavnog uredenja, koji je primarno i prvo bitno koncipiran kao kompromisno rješenje za zaustavljanje ratnih sukoba, dok je funkcionalnost same strukture vlasti ostala zanemarena. Sa današnjeg stajališta, evidentno je da ustavna struktura BiH predstavlja prepreku za funkcionalnost institucionalne strukture i opće stabilnosti bh. društva.

Bosna i Hercegovina je sa manje od četiri miliona stanovnika, sastavljena od dva entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH), koja je dodatno podijeljena na deset kantona, i Republike Srpske (RS) - te Distrikta Brčko. S obzirom da je FBiH podijeljena na kantone, u tom dijelu BiH postoje tri nivoa vlasti – entitetski, kantonalni i lokalni, dok RS ima entitetski i lokalni, a Brčko jedan. Ukupno, BiH ima 14 vlada i isto toliko zakonodavnih tijela.

Ova država jedinstvena je i po tome što svi njeni državlјani nemaju jednakih prava, jer se pripadnici nacionalnih manjina ne mogu kandidirati za Predsjedništvo BiH i za Dom naroda Parlamenta BiH u odnosu na tri konstitutivna naroda. Evropski sud za ljudska prava u Strazburu donio je 2009. godine presudu u slučaju Seđić – Finci po kojoj se i formalno utvrdilo da su pripadnici nacionalnih manjina diskriminirani zbog nemogućnosti kandidiranja za pojedine funkcije i da se Ustav mora promijeniti kako bi se eliminirala diskriminacija. Međutim, ta presuda još nije provedena. To je ujedno i jedan od uslova koji traži Evropska unija, kako bi BiH mogla podnijeti kandidaturu za članstvo u Uniji.

Pored toga Bošnjaci i Hrvati koji žive u Republici Srpskoj nemaju pravo da se kandidiraju za Predsjedništvo, niti Srbi iz Federacije Bosne i Hercegovine imaju pravo da se kandidiraju za tu istu funkciju. I u ovom slučaju se čeka presuda Suda za ljudska prava u Strazburu u slučaju Pilav, u kojem se također očekuje potvrda postojanja diskriminacije.

Premda je proteklih godina postojalo nekoliko različitih inicijativa za izmjenu Ustava BiH, politički predstavnici se još nisu usaglasili oko jedinstvenog rješenja. Najbliže dogovoru stranke su bile u aprilu 2006.

godine, kada je bio predložen tzv. Aprilski paket i kada je samo nekoliko glasova nedostajalo da se izmjeni postojeći Ustav. Taj prijedlog je podrazumijevao, između ostalog, podijeljene nadležnosti entiteta sa institucijama Bosne i Hercegovine koje uključuju i nove nadležnosti, odnosno podijeljena nadležnost je predviđena za poreski sistem, izborni proces, pravosude, poljoprivredu, nauku i tehnologiju, lokalnu samoupravu i ostale nadležnosti koje se uređuju zakonom.

Potom su postojale dvije inicijative – Butmirski paket i Prudski sporazum, ali ni u tim slučajevima nije bilo dogovora. Civilno društvo također redovno predlaže izmjene Ustava, ali ni u tom slučaju nije bilo napretka.

Butmirski paket, koji je predlagala američka administracija, sadržavao je, između ostalog, povećanje članova Predstavničkog doma Parlamenta BiH sa 48 mesta na 87 mesta od čega bi tri mesta bila garantirana predstavnicima koji nisu pripadnici konstitutivnih naroda, čime bi se uvela kvota za pripadnike „ostalih“. U Prudskom sprazumu se radilo o dogovoru Stranke demokratske akcije, Saveza nezavisnih socijaldemokrata i Hrvatske demokratske zajednice i ticao se, uglavnom, provođenja presude Seđić – Finci, te pitanja državne imovine.

Neki od prijedloga civilnog društva su jačanje lokalnih zajednica, jedan predsjednik države koji se bira u parlamentu, jačanje nadležnosti države itd.

Stranke su na prethodnim Općim izborima 2010. godine dale obećanja koja se odnose na ustavne promjene. Među obećanjima su zalaganje za Republiku BiH, jačanje lokalne samouprave, uvođenje trećeg entiteta, zalaganje za labavu konfederalnu državu ukoliko se bude tražilo „suštinski drugačije ustavno uređenje“, supermacija države nad entitetima itd.

U ovom broju Novih pogleda identificirani su problemi s kojima se suočava BiH, kakvi su problemi radi neusaglašenosti rada pojedinih nivoa vlasti, pregled javnih rashoda u BiH. Pored toga, napravljen je kratki pregled najvažnijih inicijativa za izmjene Ustava, obećanja stranaka u vezi izmjene Ustava, te neki od prijedloga civilnog društva, koji se odnose i na jačanje lokalnih samouprava i šta bi se eventualno promjenilo ukoliko bi taj nivo vlasti dobio više nadležnosti. ■

U tekstovima su izraženi stavovi autora i oni ne moraju nužno odražavati stavove ACIPS-a niti donatora.

Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinare postdiplomske studije (ACIPS) je nevladino udruženje eksperata u području evropskih integracijskih procesa, demokracije, ljudskih prava, upravljanja državom, humanitarnih poslova, studija roda i religijskih studija. Asocijacija je osnovana u februaru 2003. godine i proizvod težnje da se na jednom mjestu okupi intelektualni i liderски potencijal. Članovi i članice organizacije aktivni su u vladinom i nevladinom sektor, civilnom društvu i međunarodnim organizacijama u BiH i regionu. Zahvaljujući, između ostalog, i širokoj geografskoj rasprostranjenosti svog članstva, ACIPS uspješno sprovodi i koordinira niz lokalnih i međunarodnih projekata. "Novi pogledi" su najstariji i najdugotrajniji ACIPS-ov projekat koji se implementira od 2004. godine. Više o ACIPS-u na www.acips.ba.

Ovaj broj je realiziran u partnerstvu sa

Ambasatom Kraljevine Norveške i Fondacijom Heinrich Böll



HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BOSNA I HERCEGOVINA

Magazin je registriran u bazi elektronskih serijskih publikacija Nacionalne i univerzitetske biblioteke Bosne i Hercegovine, pod brojem ISSN 1986-549X

Adresa: Zmaja od Bosne 8, telefon/fax: +387 33 205 383, e-mail: acips@acips.ba, web site: www.acips.ba

Izdavač:

ACIPS

Za izdavača: Lajla Zaimović Kurtović, predsjednica ACIPS-a

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK: Anes Makul

ZAMJENICA GLAVNOG I ODGOVORNOG UREDNIKA: Alma Abdagić

LEKTURA: Adisa Rapić

DTP: Amir Gutošić i Mensur Muzurović

Štampa: **SUTON**
ADRIATIČKA INDUSTRIJA

USTAV BOSNE I HERCEGOVINE

KARAKTERIS KLJUČNI PRO





Kompleksni sistem odlučivanja na centralnom državnom nivou te nedostaci u vertikalnoj i horizontalnoj koordinaciji između svih nivoa vlasti u BiH posljedica su sistemski ugrađene zavisnosti Institucija BiH o volji etnopolitičkih elita

Piše: **Sead S. FETAHAGIĆ**

Važeći Ustav Bosne i Hercegovine (dalje: Dejtonski ustav) ugovoren je kao Aneks 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (dalje: Dejtonski sporazum), koji je bio potpisani u Parizu 14. decembra 1995. godine od strane Republike BiH (dalje: RBiH), Republike Hrvatske (dalje: RH) i Savezne Republike Jugoslavije. Sam tekst Dejtonskog sporazuma u Čl. V eksplicira obavezu zemalja potpisnica da prihvate aranžmane za Ustav BiH onako kako su ovi navedeni u Aneksu 4 te da u potpunosti poštuju i promoviraju ispunjenje preuzetih obaveza iz tog ustavnog teksta. No, osnovni obris Dejtonskog ustava može se pratiti još od Vašingtonskog sporazuma kojim je marta 1994 ustanovljena Federacija BiH (dalje: FBiH) s prvočnim ciljem njenog konfederalnog povezivanja sa RH. Ovo je pravno značilo dokidanje internacionalno priznate RBiH, te *de facto* priznavanje Republike Srpske (dalje: RS) kao autonomne teritorije izvan teritorije FBiH.

Vašingtonski sporazum

U Vašingtonskom sporazumu kao i u tekstu Ustava FBiH po prvi put nailazimo na ustavnopravnu formulaciju da "konstitutivni narodi (zajedno s ostalima) i građani" utvrđuju neki državnopravni entitet. Iako je ovaj sporazum bio uvjetovan ratnim događanjima na terenu, praćenim pregovorima pod patronatom Američke diplomacije, iz sadašnje perspektive univerzalnosti ljudskih prava i dostignutih modernih demokratskih standarda možemo tvrditi da je ovaj sporazum predstavlja poraz građana RBiH i ideje ravnopravnosti ljudi pred zakonom, te trijumf etno-političkih ideja. Politički analitičar Tarik Haverić uočio je još te 1994 godine pogubnost ideje izgradnje države na osnovi "dogovora narodâ", koju je lansirao još 1990 Alija Izetbegović kao predsjednik jedne od tri "narodne stranke". Na takvoj ideji se pokušavao "graditi mir" zaboravljajući da je ona u velikoj mjeri i doprinijela razbuktanju sukoba. Pod "narodom" u ovom smislu dakako nije se podrazumijevao apstraktni skup svih građana neke teritorije - ideja evropske političke moderne koju znatan dio jugoistočne Evrope još nikako da usvoji - već jedna ekskluzivno-kulturalistički zamišljena skupina bazirana na mitološkim konstrukcijama "nacionalnih" pokreta 19. vijeka, na "historijski zasnovanim" etabliranim religijskim identitetima iz minulih osmansko-habsburško-karađorđevičkih vremena, te na njihovo lenjinističko-titoističkoj inačici iz doba socijalističkog samoupravljanja. Prilikom usvajanja Ustava FBiH 1994 godine Haverić je upozorio da "nikada ni jedan Jevrejin ne može postati predsjednik, jer mu Ustav [Federacije BiH] to ne dozvoljava", te da nije jasno "kako je moguće da upravo Amerika može predložiti takav rasistički projekat" ("I vrapci na grani", 2009: 291). Danas znamo da se ovaj "rasizam" ne odnosi samo na "Jevrejina" već, prema nekim procjenama koje se povremeno plasiraju u javnosti, na možda čak i do treće građana BiH. Znamo također i to da SAD odnosno njihovi pojedini centri moći, kad je u pitanju njihova vanjska politika, nisu bili vođeni nikakvim prvenstveno humanističkim i univerzalno primjenjivim načelima demokracije prilikom njihovog angažmana u balkanskim sukobima, već da se po potrebi svojih strateških interesa umiju ponašati privatno-klijentelistički, "rasistički" i moralno relativistički prema "demokracijama u nastajanju", naročito ako ove stižu

s druge strane zamišljene linije koja razdvaja "sukobljene civilizacije" (S. Huntington, "The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order", 1996). Moralni i kulturni relativizam praćen velikim stepenom ignorancije spram ovog dijela Evrope, te odustajanje od univerzalnih vrijednosti proklamiranih 9. maja 1945 (dan koji današnja EU obilježava kao "Dan Evrope"), bili su značajno prisutni kod velikog dijela svjetskih aktera moći koji su bili involvirani u brojnim mirovnim pregovorima još od Cutiljeirovog plana iz februara 1992 pa do Dejtona 1995. Pribrojimo li ovome i "čišćenje" teorije prava iz internacionalnopravnog diskursa, uz dominantan stav internacionalnopravnog *mainstream-a* da država nastaje tek faktički a izvan i mimo prava, o čemu je na primjeru RH pisao pravni teoretičar Ivan Pađen u tekstu "Stvaranje hrvatske države izvan prava" (8. međunarodni skup "Dijalog povjesničara/istoričara", Zadar, 2003), biće nam jasnija dubina problema koji su opterećivali nasilnu disoluciju SFR Jugoslavije u post-hladnoratovskom dobu.

Sve što je rečeno za tadašnja vašingtonska načela Ustava FBiH može se *mutatis mutandis* primijeniti i na Dejtonski ustav, a presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu (dalje: ESLJP) u slučaju *Sejdic i Finci* samo je još jedna u nizu potvrda tome stavu. Što se tiče institucionalnopravnog okvira i ustavnih nadležnosti, možemo reći da je po Dejtonskom ustavu znatan dio klasičnih državnih ovlasti zadržan na nivou entiteta – FBiH i RS. Dejtonski BiH na neki način predstavlja "produžetak" vašingtonske FBiH kojoj je RS (tek od trenutka potpisivanja Dejtonskog sporazuma i internacionalno priznata kao legitimna politička tvorevina) pridružena tek "mehanički" bez njegova integriranja u pravni sustav već same po sebi složene i kantonizirane FBiH. Rezultat je "hibridni" spoj dva međusobno suprotstavljenja neharmonizirana entetska pravna sustava koji, iako uz znatno poboljšanje u funkcioniranju pojedinih institucija u postdejtonskom periodu zahvaljujući prvenstveno angažmanu странog faktora prilikom brojnih izmjena entetskih ustava, suštinski počivaju na drugačijim modelima državnog ustrojstva (monoetnička "republika" odnosno bietnička "federacija") kojima je jedina zajednička stvar etnički ekskluzivizam kao osnov političkog djelovanja. Dejtonski ustav stoga efektivno onemogućava centralnu vlast BiH da vrši i ono malo ustavnih nadležnosti institucija BiH (navedenih u Čl. III.1.), propisujući komplikiran sustav donošenja odluka putem konsenzusa između predstavnika političkih stranaka koje tvrde da zastupaju interes "konstitutivnih naroda", dočim ni pravno ni realno nikakva etnička identifikacija u izbornom sustavu nije uspostavljena.

Izjašnjavanje na izborima

Gradići BiH, naime, na izborima glasaju kao "građani", a ne kao "pripadnici naroda", glasanje je tajno, svako može dati ili ne dati glas bilo kome od ponuđenih kandidata, dok ni glasački listovi, ni glasačke kutije niti glasačka mjesta nisu na bilo koji način "etnički" odnosno "narodno" obilježena, što može potvrditi svaki građanin BiH koji je barem jednom izlazio na izbole od 1990 do danas. Stoga, ni tvrdnje izabranih stranačkih prvaka (a slične tvrdnje često možemo, na žalost, čuti i od predstavnika medija, samozvanih analitičara i eksperata, kao i od pojedinih pripadnika kako domaće tako i strane akademiske zajednice) da oni predstavljaju ili ne predstavljaju ovaj ili onaj "narod", niti pozivanje na "bošnjačke", "hrvatske", ili "srpske" glasove nemaju ni pravneg niti stvarnog uporišta. Takvi "etnički" glasovi prema važećem izbornom zakonu jednostavno ne postoje, i nisu nikad ni postojali! Jedini (kvazi-)pravni pokušaj "etničkog bojenja" glasova građana (putem razlikovanja između plavih i žutih glasačkih listića) bio je učinjen vanparlamentarnim revolucionarnim sredstvima od strane Srpske demokratske stranke

predvođene Radovanom Karadžićem prigodom organiziranja tzv. srpskog plebiscita o "ostanku u Jugoslaviji", oktobra 1991. No, da li je to model uopće vrijedan zapažanja, a kamoli njegovog eventualnog zagovaranja za "autentično predstavljanje naroda"? Nije potrebno biti posebno maštovit pa prisjetiti se da to nužno asocira na neke slične metode koji su karakterizirali pojedine autoritarne režime 1930-40ih godina u Evropi.

S druge strane, značajan korektiv ovako koncipiranog ustava nalazi se u Čl. II koji propisuje da ljudska prava i osnovne slobode zaštićene Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (dalje: EKLJP) imaju prvenstvo nad drugim zakonima i da se oni direktno primjenjuju u BiH bez potrebe donošenja posebnih zakona u toj materiji. Ovakvo, monističko shvaćanje ustavnog prava BiH znatno ublažava etnizaciju prava kakvu nalazimo u ustavnim preambulama, te omogućuje da ESLJP djeluje kao neka vrsta "vhovnog" apelacionog suda za građane BiH, izjednačavajući ih na taj način sa ostalim građanima država-članica Vijeća Evrope.

Kontinuitet postojanja

Iako smo istakli da je već Ustav FBiH 1994 godine dokinuo postojanje RBiH, za Dejtonske ustavotvorce postoji pravni kontinuitet između ove "fantomske" RBiH (koja zapravo gotovo ni dana nije ni egzistirala u miru kao stabilna i demokratska politička zajednica) i "dejtonске" BiH uz značajnu modificikaciju njene unutarnje državne strukture. Dvije teritorijalne političke jedinice - RS koja je proglašena revolucionarnim, vanustavnim sredstvima januara 1992 na osnovi načela "narodnog samopredijeljenja" (gdje je "narod" shvaćen na način kako smo već ranije istakli) uz izraženu političku samovolju, i FBiH uspostavljena marta 1994 nakon smirivanja sukoba između dijelova vojnih i paravojnih formacija ARBiH i HVO - potvrđene su kao entiteti BiH. Parlamentarna skupština (dalje: PS) kao zakonodavno tijelo sastoji se iz Doma naroda (dalje: DN) i Predstavničkog doma (dalje: PD), a ulogu šefa države vrši tročlano Predsjedništvo BiH. Kandidati za Predsjedništvo se prilikom izbora moraju izjasniti o pripadnosti "konstitutivnom narodu", uz uvjet da imaju prebivalište na određenoj teritoriji - osoba koja se izjasni kao "Srbin" bira se iz RS, a osobe koje se izjasne kao "Bošnjak" odnosno "Hrvat" biraju se sa teritorije FBiH.

Ponovimo još jednom ukoliko do sada nismo bili dovoljno jasni: osobni kandidati za Predsjedništvo po zakonu se slobodnom voljom "izjašnjavaju" o pripadnosti "konstitutivnom narodu" i ne postoji drugi način da se njihova pripadnost "narodu" dokaže. Osim toga, jedna te ista fizička osoba, imenom i prezimenom, može sasvim legalno na jednim izborima biti izabrana iz reda jednog "konstitutivnog naroda", a na narednim izborima iz reda drugog "konstitutivnog naroda", ukoliko se sama tako izjasni. Stoga se njihov politički legitimitet ne može osporavati pozivanjem na argument da takva osoba ne predstavlja neku pretpostavljenu većinu jednog "konstitutivnog naroda", jer ga nikakav "konstitutivni narod" i ne bira - biraju ga građani određene izborne jedinice.

Kako je Dejtonski ustav na određenim mjestima utvrdio razmjerno učešće "konstitutivnih naroda" u izboru za državne organe, kvotni sistem je utvrđen kod sastava DN (Čl. IV/1), izbora predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg domova PS (Čl. IV/3 b.), sastava Predsjedništva (Čl. V), imenovanja ministara i njihovih zamjenika u Vijeću ministara (Čl. V/4 b.) ili kod prvog sastava Upravnog odbora Centralne banke BiH (Čl. VII st. 1 tačka 2.). U članu IV/1.b Ustava određen je način donošenja odluka u DN-u, uvjetujući ih minimalnom prisutnošću i zastupljenosću predstavnika jednog "konstitutivnog naroda". Konačno, uveden je princip zaštite "vitalnog interesa konstitutivnih naroda" kao daljnji mehanizam ustavne zaštite

Novi ustav BiH morao bi počivati na ideji potpune deetnizacije ustanog prava, no ovdje bi se moralno težiti iznalaženju balansa između demokratskog načela "jedan čovjek - jedan glas" i federalnog načela "jedna federalna jedinica - jedan glas"

(Član IV/3.e i f, odnosno Član V/2.d). Osim toga, opća odredba iz Čl. IX/3. nalaže da svi "funkcioneri imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine, u pravilu, odražavaju sastav narodâ Bosne i Hercegovine".

Etnizacija ustanog prava

Ovdje vrijedi navesti i mišljenje ustanopravnog analitičara Edina Šarčevića, prema čijem tekstu "Dejtonski ustav: Karakteristike i problemi" (Status 13, 2008: 153-168) neke od glavnih karakteristika Dejtonskog ustava jesu: etnizacija ustanog prava na temelju mirovnog ugovora sklopljenog između predstavnika tri jugoslovenska naroda (etičke zajednice) kao revolucionarnih ustavotvoraca, internacionalizacija ustanog prava, njegova privremenost, legalizacija "etičkog čišćenja" kao rezultata rata, te postojanje ustanovnih antinomija koje omogućuju da se iz jednog kompleksa normi putem tumačenja ili primjene dolazi do međusobno suprotstavljenih rješenja. Primjer antinomija odnosno pravnih paradoksa predstavlja slučaj kada tekst Ustava na jednoj strani zahtijeva poštivanje i efektivnu zaštitu ljudskih prava uz nediskriminaciju njihove primjene (Čl. II), a na drugoj normativno osigurava njihovo kršenje kao u gore navedenim članovima Ustava koji propisuju kvotni sistem.

Osim što navedene karakteristike i uočeni problemi sami po sebi zahtjevaju određeni stupanj ustanove reforme, da bi postala članica Evropske Unije (dalje: EU), država mora biti sposobna ispuniti obaveze koje idu uz to članstvo. U skladu sa tzv. kopenhagenskim kriterijima, država koja želi pristupiti EU mora imati: stabilne institucije zasnovane na načelima demokracije, pravne države i ljudskih prava uz poštivanje i zaštitu manjina; funkcionalnu tržišnu privredu uz sposobnost kompetitivnog natjecanja s tržišnim silama unutar EU; te sposobnost preuzimanja obaveza koje proizlaze iz članstva, uključujući poštivanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

Ne samo da BiH sa važećim ustanom ne može ispuniti te zahtjeve, već ona nije u mogućnosti ispuniti niti svoje obaveze koje proizlaze iz članstva u Vijeću Evrope u pogledu usklađivanja svog zakonodavstva sa EKLJP, što jasno ilustrira situacija u vezi s primjenom odluke ESLJP u slučaju *Seđić i Finci*. "Venečijanska komisija" je još marta 2005. godine u svom "Mišljenju o ustanovnoj situaciji u BiH i ovlastima Visokog predstavnika" smatrala da nije problem u postojanju sistema konsenzus-demokracije kao takvog, već je problem u mijenjanju teritorijalnog i etno-personalnog kriterija kod uživanja političkih prava. Komisija je zaključila da je ustanova reforma "neizostavna jer sadašnji aranžmani nisu efikasni, niti racionalni i nedostaje im demokratski sadržaj".

Kompleksni sistem odlučivanja

Kompleksni sistem odlučivanja na centralnom državnom nivou, te nedostaci u vertikalnoj i horizontalnoj koordinaciji između svih nivoa vlasti u BiH posljedica su sistemski ugradene zavisnosti Institucija BiH o volji etnopoličkih elita. Takav sistem nedovoljno motivira političke aktere da učestvuju u političkom odlučivanju u Institucijama BiH na sadržajan način. Institucije BiH jednostavno nemaju dovoljno ovlasti niti autonomije u djelovanju kako bi podstakle političare da ozbiljno učestvuju u njihovom radu. U takvom institucionalnom okviru otvaraju se mogućnosti za potkopa-



vanje sistema do tačke potpune paralize. Ovo je posljedica i, kako Šarčević navodi u pomenutom tekstu, nedostatka izričite kolizione norme kojom bi se rješavao sukob nadležnosti odnosno pitanje primata pravnog poretku države BiH u odnosu na pravo entiteta.

U dosadašnjem periodu autoritativan položaj stranog faktora (prvenstveno Ureda Visokog predstavnika), bio je ključan prilikom prenošenja pojedinih nadležnosti sa entiteta na BiH, bez kojih bi država u internacionalnom javnopravnom smislu teško uopće egzistirala (npr. simboli državnosti, osobni dokumenti građana, neki poslovi iz sfere sigurnosti i pravosuđa itd.). No, često su pojedine nadležnosti samo formalno prenesene na centralni nivo, a u stvarnosti se i dalje nalaze u formalnim ili neformalnim krugovima moći na nižim nivoima vlasti ili u vandžavnim stranačko-interesnim krugovima. U većini slučajeva entitetima je čak dozvoljeno da zadrže svoje nadležnosti, zakone i finansijsku kontrolu u istoj materiji u kojoj je došlo do "prenosa" nadležnosti na centralnu vlast, dok su se kapaciteti Institucija BiH proširile "virtualno", uz neracionalno trošenje sredstava na osnivanje novih institucija i "agencija" Bosne i Hercegovine koje ne posjeduju ni jasan ustanovni osnov za njihovo osnivanje niti kapacitete da autoritativno djeluju na cijeloj teritoriji BiH. Dovoljno je primjerice obratiti pozornost na izgled i djelovanje graničnih službi RH i uporediti ih sa izgledom i djelovanjem graničnih službi BiH; ove potonje na nekim lokacijama gotovo da postoje samo prividno (npr. Neum), a kontrolu državne granice BiH vrši faktički granična služba RH.

Donošenjem presude u predmetu *Seđić i Finci* stvorena je obaveza da BiH preduzme efikasne mjere u usklađivanju svog ustanovnog uređenja i zakonodavstva sa zahtjevima iz EKLJP. Njeno provođenje, u najkraćem, podrazumijeva davanje garancija građanima BiH koji se iz bilo kog razloga ne mogu ili ne žele izjasniti kao pripadnici jednog od "konstitutivnih naroda" za puno uživanje pasivnog biračkog prava bez diskriminacije.

Dugoročno gledano, međutim, potrebna je sveobuhvatnija reforma koja bi rezultirala donošenjem potpuno novog ustanova od strane domaće ustanovtorene vlasti. Novi ustan BiH morao bi počivati na ideji potpune deetnizacije ustanog prava, no ovdje bi se moralno težiti iznalaženju balansa između demokratskog načela "jedan čovjek-jedan glas" i federalnog načela "jedna federalna jedinica-jedan glas".

Navedena načela nekog novog ustanova bi morala tada naći svoj institucionalni odraz u "saveznom" zakonodavnom tijelu centralne vlasti, gdje bi neki budući "donji dom" predstavljao opće građanstvo BiH po demokratskom načelu, dok bi neki budući "gornji dom" na paritetnoj osnovi predstavljao svaku od autonomnih federalnih jedinica (kantona, pokrajina ili sl.) u skladu sa federalnim načelom. Dakle, u oba slučaja radilo bi se o predstavljanju zajednice građana, a razlika se ogleda jedino u njegovom teritorijalnom obimu. Svaki novi model ustanovnog uređenja BiH morao bi u načelu održavati jedno apstraktno građansko jedinstvo svih koji u njoj žive kako bi državu osjećali "svojom". Bez tog elementa, bez obzira na oblik njene unutarnjeg ustrojstva, ona nikada neće biti ni legitimna, ni demokratska, niti funkcionalna država jer, kako navodi politologinja Sabrina P. Ramet u svojoj knjizi "Balkanski Babilon", "legitimitet je ključni problem svake politike, a stjecanje legitimite je neusporedivo najvažnija zadaća svakog sustava." (2005: 421)■



ŠTA JE SVE PREDLAGA

Prvi prijedlog ustavne reforme je proizašao 2005. godine sa publikacijom

Izvještaja o ustavnoj situaciji u BiH i uloga Ureda visokog predstavnika (OHR) koju je uradila Venecijanska komisija. Aprilski, Prudski i Butmirski paketi će, također, biti izloženi, kao i nekoliko incijativa civilnog društva, inspirisani presudom Sejdić – Finci iz 2009. godine



NO

Pišu: **Emir BOROGOVAC i Patrick DICK**

Od 2006. godine, predstavljeno je više pokušaja ustavne reforme u Bosni i Hercegovini. Sljedeći pregled će ponuditi uvid u najvažnije elemente brojnih prijedloga iznesenih u posljednjih sedam godina kao i njihove osnove koje danas utječu na prijedloge reforme Ustava BiH. Od Aprilskog paketa iz 2006. godine do ponuđenih rješenja za implementiranje presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Seđić - Finci, su predstavljeni

različite vizije uređenja BiH. Prijedlozi ustavne reforme su pokušavali naći balans između funkcionalnosti institucija, poštivanja ljudskih prava, kao i politički prihvaljivih rješenja.

Prvi prijedlog ustavne reforme je proizašao 2005. godine, sa publikacijom Izvještaja o ustavnoj situaciji u BiH i uloga Ureda visokog predstavnika (OHR) koju je uradila Venecijanska komisija. Aprilski, Prudski i Butmirski paketi će također, biti izloženi, kao i nekoliko incijativa civilnog društva, inspirisani presudom Seđić – Finci iz 2009. godine.

Venecijanska komisija

Izvještaj Venecijanske komisije iz 2005. godine predstavlja prvi zvanični i konkretan prijedlog reforme institucija i Ustava BiH od strane međunarodnih institucija. Venecijanska komisija formirana od strane Vijeća Evrope je pokušala da pristupi rješenju problematične uloge OHR-a kao vrhovnog tumača i sastavnog dijela Dejtonskog mirovnog sporazuma, međutim, Venecijanska komisija je u dalnjem radu ipak našla za shodno da se pregledaju svi problemi koji dovode do nefunkcionalnosti bh. institucija, kao i donošenje prijedloga i mogućih rješenja koja bi dovela do funkcionalne vlasti kroz reforme Ustava BiH. Krajnji rezultat Komisije predviđa državu BiH bez trenutnih institucija koje uspostavljaju teritorijalno i etničko predstavljanje i organizaciju umjesto demokratske građanske prakse koja se provodi u zemljama članicama Vijeća Evrope sukladno vrijednostima i standardima koje Vijeće predstavlja kroz Konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama.

Počevši sa državnim institucijama, Komisija daje nekoliko prijedloga koji su i dalje temelj aktuelnih prijedloga reforme državnog uredenja. Venecijanska komisija nedvosmisleno utvrđuje **da je potrebno jačanje državnih institucija BiH kako bi se osigurala njihova efikasnost i funkcionalnost**, kao i potrebne mjere za pristupanje Evropskim integracijskim. Izvještaj Komisije predlaže ukidanje entiteta i kantona, međutim prepoznaje nemogućnost provođenja navedenog prijedloga zbog političke konfiguracije u bh. društvu. Usko vezano za jačanje institucija države navodi se i problematika institucionalne zaštite teritorijalnih i etničkih prava unutar institucija BiH. Kao najveći problem, komisija je navela entitetski veto u Predstavničkom domu Parlamenta BiH, kao mehanizam za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Komisija je zaključila kako takav mehanizam šteti zakonodavnom procesu, međutim, Komisija u isto vrijeme uviđa da je odstranjivanje mehanizma veta politički teško ostvarivo, s tim da predlaže jasno definiranje vitalnog nacionalnog interesa kako bi se umanjila mogućnost zloupotrebe u procesu donošenje zakona.

Državne institucije, također, sadrže mehanizme teritorijalne i etničke zaštite za koje Komisija daje jasne preporuke, odnosno, predloženo je ukidanje Doma naroda Parlamenta BiH iz razloga što sadrži identične ili slične mehanizme teritorijalne i etničke zaštite kao i Predstavnički dom, ali bez utjecaja na zakonodavni proces. Komisija je zaključila da je dovoljno da Predstavnički dom kao zakonodavno tijelo koristi navedene mehanizme zaštite kroz veto.

Tročlano Predsjedništvo BiH je kritizirano izvještajem Komisije kao neefikasnog i diskriminatornog institucija iz razloga što su pozicije u Predsjedništvu rezervisane za teritorijalne i etničke predstavnike tri konstitutivna naroda. S tim u vezi, Komisija je predložila da se ovlasti Predsjedništva znatno smanje sa sadašnjeg kapaciteta te da se Predsjedništvo indirektno bira kroz Parlamentarnu skupštinu BiH, dok bi se Vijeću ministara prenijela većina ovlasti koje su trenutno ingerencija Predsjedništva BiH.

Komisija je u svom izvještaju izjasnila brigu za dugoročni efekt prisustva OHR-a u BiH, međutim, zbog manjka progresa u reformama institucija i političkih subjekata u BiH, mišljenja je da bi odlazak OHR-a, bez potrebnih reformi koje bi dovelo do funkcionalnosti bh. institucija, bila preuranjena i kontraproduktivna mjeru.

Aprilski paket

Aprilski paket, ugovoren 25. marta 2006. godine, predstavlja paket amandmana i izmjena Ustava BiH ugovoren između političkih partija van sistema institucija, odnosno parlamentarne procedure pod posredništvom Ambasade i zvaničnih predstavnika Sjedinjenih Američkih Država.

Aprilski paket je prvim amandmanom predviđao proširenje Ustavom definirane ovlasti za državni nivo tako što se kao nadležnost uvrstilo uspostavljanje i funkcioniranje Suda BiH i Tužilaštva BiH. Također se uvode podijeljene nadležnosti entiteta sa institucijama Bosne i Hercegovine koje uključuju i nove nadležnosti, odnosno podijeljena nadležnost je predviđena za poreski sistem, izborni proces, pravosude, poljoprivredu, nauku i tehnologiju, ekologiju, lokalnu samoupravu i ostale nadležnosti koje se uređuju zakonom. Precizirano je da se i nadležnosti koje su prenesene na državu mogu vratiti nazad entitetima uz jednoglasan pristanak države i oba entiteta, kao i da su državne institucije odgovorne za pregovaranje, izradu, usvajanje te provođenje i funkcioniranje zakona potrebnih za ispunjavanje evropskih standarda, kao i političkih i ekonomskih uslova vezanih za evropske integracije. Osim toga, predviđeno je bilo da se zakonom uspostave potrebna tijela te preduzmu potrebne mjere i utvrde procedure za ispunjavanje svih kriterija za pristupanje i članstvo u EU, što uključuje i mehanizme koordinacije i saradnje s organima vlasti na nižim nivoima.

Drugim amandmanom od najvažnijih mjer predviđalo se povećanje članova Predstavničkog doma Parlamenta BiH na 87 članova, od čega su tri mesta garantirana onima koji ne pripadaju konstitutivnim narodima i koji ne bi imali mogućnost ulaganja veta, dok bi Dom naroda imao 21 člana, od kojih je sedam Bošnjaka, sedam Hrvata i sedam Srba. Predviđena je bila i dodatna nadležnost da Parlament BiH učestvuje u izboru Predsjedništva BiH. Veto u Domu naroda bi se jasno definirao kao Vitalni nacionalni interes za pitanja identiteta konstitutivnog naroda, teritorijalne organizacije, organiziranja javnih organa vlasti, obrazovanja, upotrebe jezika i pisma, nacionalnih simbola i zastava, duhovnog naslijeda, posebno njegovanja i potvrđivanja vjerskog i kulturnog identiteta i tradicija, očuvanja integriteta Bosne i Hercegovine, sistema javnog informiranja, amandmana na Ustav BiH i svakog pitanja koje dvije trećine jednog kluba u Domu naroda proglaši pitanjem od vitalnog nacionalnog interesa.

Trećim amandmanom se propisuje da se tročlano Predsjedništvo bira iz sastava Parlamentarne skupštine BiH, čiji članovi ne mogu biti iz istog

Venecijanska komisija nedvosmisleno utvrđuje da je potrebno jačanje državnih institucija BiH kako bi se osigurala njihova efikasnost i funkcionalnost

konstitutivnog naroda. Predsjedništvo bi, također, ovim amandmanom izgubilo određene ingerencije kao što su izglasavanje budžeta, kao i potrebu kolektivnog donošenja odluka kod ceremonijalnih dužnosti.

Četvrtim amandmanom se uređuju nadležnosti Vijeća ministara BiH u skladu sa proširenim ingerencijama na državnom nivou, što podrazumijeva osnivanje dodatnih ministarstava kao što su ministarstvo poljoprivrede, ministarstvo nauke i tehnologije i ministarstvo za Evropske integracije.

Aprilski paket mera je inicijalno dobio podršku vodećih političkih subjekata u BiH koji su imali svoje predstavnike u Parlamentu BiH. Međutim, uprkos većinskoj potpori u Parlamentu BiH, navedeni paket Ustavnih izmjena nije imao potrebnu dvo-trećinsku većinu predstavnika u Parlamentu na glasanju 26. aprila 2006. godine.

Butmirski paket

Butmirski paket, ugovoren u novembru 2010. godine, predstavlja je dogovor između partija predstavljenih u vlasti na nivou BiH, posredstvom administracije Sjedinjenih Američkih Država. Navedeni paket Ustavnih promjena je predviđao povećanje članova Predstavničkog doma Parlamenta BiH sa 48 mesta na 87 mesta od čega bi tri mesta bila garantovana predstavnicima koji nisu pripadnici konstitutivnih naroda, čime bi se uvela kvota za pripadnike „ostalih“. Također se predviđalo usvajanje Ustavnog aman-



dmana koji potvrđuje postojanje Suda i Tužilaštva BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu te radi osiguranja nezavisnog i profesionalnog sistema pravosuđa, Sudski i tužilački savjet. Navedeno je i brisanje odredbe prema kojoj se članovi Predstavnicičkog doma biraju neposredno iz entiteta, a dodalo bi se da se članovi biraju na osnovu opštег jednakog biračkog prava neposrednim i tajnim glasanjem, kao i kodificiranje prakse da predsjednici Predstavnicičkog doma, Doma naroda i premijer ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda. Butmirskim paketom je usaglašeno reformiranje

načina donošenja odluka u Domu naroda BiH tako što bi pozivanje jednog od klubova u Domu naroda za povredu vitalnog nacionalnog interesa razmatrao Ustavni sud BiH koji bi donio konačnu odluku o povredi vitalnog nacionalnog interesa, doprinoseći efikasnoj ulozi Parlamenta BiH u donošenju zakona, kao i smanjenju uloge Doma naroda u donošenju zakonskih rješenja u odnosu na Predstavnicički dom Parlamenta BiH. Usaglašeno je i da Predsjedništvo BiH sadrži tri člana bez obzira na nacionalnu pripadnost naroda, a koje se ne bi biralo neposredno na izborima već bi bili delegirani članovi Predstavnicičkog doma Parlamenta BiH koji potvrđuje Dom naroda, s tim da bi lista sadržavala najmanje jednog člana Predsjedništva iz svakog entiteta. Predsjedništvo bi također izgubilo nadležnost potvrđivanja budžeta koji bi ostao odgovornost Vijeća ministara BiH i Parlamenta BiH.

Butmirski paket nije dobio potrebnu podršku svih političkih subjekata i kao takav se nije našao u parlamentarnoj proceduri. Od navedenih mjeru, do danas niti jedna mjera nije usvojena, odnosno može se konstatovati da Butmirski paket nije ni djelimično prihvaćen, za razliku od rješenja donesenih Prudskim sporazumom koji je slijedeći predstavljen.

Prudski sporazum

Prudski sporazum, postignut tokom novembra 2008. godine, predstavlja međustranački dogovor između Stranke demokratske akcije (SDA), Saveza nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) i Hrvatske demokratske zajednice BiH (HDZ BiH), koji sadrži promjene Ustava BiH. Paket sadrži uskladištanje Ustava BiH sa Evropskom konvencijom o temeljnim ljudskim pravima i slobodama (navedena mjera se najprije odnosi na rješavanje obaveza BiH preuzetih nakon presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić – Finci). Paketom se, također, definije knjiženje nepokretne imovine potrebne za rad državnih institucija kao vlasništvo države BiH.

Ostala imovina, uključujući neperspektivnu imovinu, knjižila bi se entitetima, kantonima i općinama sukladno potrebama entitetskih kantonalnih i općinskih institucija. Dogovoren je donošenje Zakona o popisu stanovništva na razini BiH koji se trebao održati 2011. godine, te da taj popis sadrži sve neophodne elemente prema EUROSTAT-u, uključujući pokazatelje etničke i jezičke pripadnosti, pod uvjetom da popis stanovništva 1991. godine bude i dalje osnova za nacionalnu zastupljenost u svim državnim, entitetskim, kantonalnim i općinskim institucijama do 2014. godine. Sporazumom je usaglašeno da će se pitanje pravnog statusa Distrikta Brčko urediti Ustavnim zakonom.

Navedeni paket mjeru sadržan Prudskim sporazumom nije predložen



Parlamentarnoj skupštini BiH zbog brojnih kritika političkih subjekata u vlasti i opoziciji, kao i predstavnika civilnog društva, te evidentne nemogućnosti usvajanja paketa kroz državne institucije. Međutim, od navedenih mjeru, do danas je donesen Zakon o popisu stanovništva, kao i reguliranje pravnog statusa Distrikta Brčko Ustavnim amandmanom. Ipak, dogovor o državnoj imovini još uvijek nije postignut, kao ni rješenje za implementaciju presude u slučaju Sejdić – Finci.

Prijedlozi civilnog društva

U proteklom periodu, civilno društvo je bilo veoma aktivno u procesu predlaganja rješenja za ustavnu reformu. Nakon presude Evropskog suda za ljudska prava 2009. godine u slučaju Sejdić – Finci, tri različite nevladine organizacije su predstavile konkretnе prijedloge rješenja za cjelokupnu reformu državnih institucija kako bi se prevazišla diskriminirajuća rješenja, posebno na nivou institucije Predsjedništva BiH.

Nevladina organizacija Forum građana Tuzla i Pravni institut su predložili svoja zasebna rješenja prema kojima se predlaže uspostavljanje četveročlanog predsjedništva sa rezerviranim mjestima za svakog od konstitutivnih naroda (Bošnjaka, Srba, Hrvata), dok bi jedno mjesto bilo rezervisano za predstavnika jednog od 17 nacionalnih manjina u BiH. Alumni asocijacija Centra za postdiplomske studije (ACIPS) je predložila jednog predsjednika kao predloženo rješenje Venecijanske komisije. Svaki od navedenih prijedloga predviđa umanjenje ingerencije za instituciju Predsjednika / Predsjedništva i time jačanje ingerencije Vijeća ministara BiH. Oba prijedloga, također, predviđaju indirektno biranje Predsjednika / Predsjedništva, odnosno biranje i donošenje odluke o izboru Predsjednika ili članova Predsjedništva od strane Parlamentarne skupštine, što bi otklonilo teritorijalne i etničke restrikcije pri biranju Predsjednika / Predsjedništva, koje su ocijenjene kao diskriminirajuće ili su na sudskom procesu pri Evropskom sudu za ljudska prava (slučaj Pilav), gdje se očekuje presuda protiv diskriminirajućeg izbora članova Predsjedništva koje je danas na snazi. Reforma Doma naroda je također uključena u prijedlogu ustavnih izmjena koje je predstavio ACIPS u smjeru uključivanja "ostalih" u Dom naroda sa jednakim pravima glasa u odnosu na predstavnike konstitutivnih naroda.

Svi navedeni prijedlozi civilnog društva idu u smjeru otklanjanja poveznice između entiteta i konstitutivnih naroda tako što se predlažu određene kvote

za konstitutivne narode kao i za "ostale", nezavisno od entiteta. Ove mjeru i prijedlozi civilnog društva su daleko od mjeru koje je preporučila Venecijanska komisija, međutim, predložene mjeru idu u smjeru inkluzivnijeg predstavljanja konstitutivnih naroda, "ostalih" i generalno građana bez radikalnih izmjena ustavne i institucionalne strukture. Dosadašnja rješenja civilnog društva su pragmatična, uzimajući u obzir nepovoljnu političku konfiguraciju u BiH koja teško postiže konsenzus i još uvijek traži najmanji zajednički sadržilac oko kojeg se reforme Ustava mogu temeljiti, kako bi BiH poboljšala svoju funkcionalnost i uhvatila tok sa evropskim integracijama. ■

ŠTA SU OBEĆAVALE PARTIJE 2010. GODINE

DIJAMETRALNO SUPROTNA OBEĆA PARTIJA NA VLA USTAVNOJ REFO

Jača država ili jači entitet(i)

Piše: *Dario SIJAH*



ĆANJA VLASTI O FORMI



Pred opšte / opće izbore u BiH 2010. godine, gotovo sve partije koje su nakon njih i formirale vlast na svim nivoima u BiH, iznijele su niz obećanja koja se odnose na ustavno uređenje BiH. S obzirom na to da je prije izbora, pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburgu izrečena presuda u slučaju Sejdić-Finci protiv BiH i da je prema njoj BiH obavezna izvršiti ustavne promjene bar u dijelu izbora članova Predsjedništva i Doma naroda PSBiH, stranke su u predizborne programe uključile i svoja rješenja. U programima partija obećanja su u velikoj mjeri u suprotnosti jedna sa drugim, pa je iz današnje perspektive, u momentu kada se ponovo formira većina na državnom nivou, interesantno se pod-sjetiti kako je to izgledalo 2010. godine. Osim obećanja koja se tiču provođenja presude Sejdić-Finci, partije su ponudile i obećanja koja se odnose na prijenos nadležnosti sa entiteta na državu i obratno, kao i obećanja o lokalnoj samoupravi. U ovom broju Novih pogleda donosimo pregled najzanimljivijih obećanja političkih partija u BiH koja se odnose na ustavnu reformu. Obećanja su

preuzeta sa web stranice inicijative Istinomjer koja se bavi analizom ispunjenosti predizbornih obećanja partija na vlasti u BiH.

SDA za Rebubliku BiH

Stranka demokratske akcije (SDA) u svom predizbornom programu je ponudila niz obećanja koja se tiču uređenja BiH i ustavnih reformi, a kako navode „*primarno i dugoročno se zalažu za usvajanje novog Ustava kojim bi Bosna i Hercegovina bila definirana kao demokratska, regionalizirana pravna, socijalna i sekularna država sa tri nivoa vlasti (državni, regionalni i lokalni) i nazivom Republika Bosna i Hercegovina*“.



Na državnom nivou, prema SDA, zakonodavna vlast bi činio dvo-domni parlament sa Predstavničkim domom kao domom građana, i Domom naroda u kojem se štite vitalni interesi konstitutivnih naroda i nacionalnih manjina, definirani u skladu sa demokratskom praksom i Evropskom konvencijom o temeljnim ljudskim pravima i slobodama. Izvršnu vlast bi činili predsjednik države i Vlada.



U svom predizbornom programu SDA je ponudila i rješenje regionalizacije države umjesto dosadašnjeg entitetskog uređenja, gdje bi državu činilo "optimalno pet ili više multietničkih regija formiranih na temelju ekonomskih, geografskih, historijskih, saobraćajnih, kulturnih i drugih demokratskih kriterija i standarda za uspostavu regija". Regije bi imale svoje skupštine i vlade sa nadležnostima definiranim Evropskom poveljom o regijama.

Lokalni nivo vlasti činili bi općine i gradovi kao jedinice lokalne samouprave shodno Evropskoj povelji o lokalnoj samouporavi. Uspostavu lokalne samouprave SDA je ocijenio kao bitno političko i ustavno pravo neposrednog učešća građana u odlučivanju.

U prvoj fazi ustavne reforme prema predizbornom programu SDA, "nužno i relano moguće" je postići amandmanske promjene postojećeg Ustava u kako bi se on uskladio sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i dodatnim protokolima, kao i u pogledu efikasnijeg funkcionisanja BiH.

Supremacija države nad entitetima

Socijaldemokratska partija BiH (SDP BiH) se u predizbornom programu 2010. godine bavila pitanjem nadležnosti države i entiteta, a snažno se zalagala za jačanje države, pa je tako predložila i uvođenje *ustavne supremacije* prema kojoj bi se definisalo da državni zakon ima supremaciju nad entitetskom legislativom. U skladu s preporukama Venecijanske komisije, SDP je obećao i da će uvesti odredbe kojima će se onemogućiti vraćanje nadležnosti sa države na entitete, bez suglasnosti državnog parlamenta.

Prema programu SDP-a potrebno je preispitati postojeću raspodjelu nadležnosti kako bi se pojasnile odgovornosti države i entiteta te nastojati



razdvojiti nadležnosti kako bi se smanjila međusobna zavisnost koja je prisutna među različitim nivoima vlasti i potreba za vertikalnom saradnjom.

Tamo gdje se nadležnosti ne mogu razdvojiti i gdje je saradnja neophodna, SDP predlaže uspostavu mehanizama izvršenja i tijela u kojima će suradnja biti obavezna.

U oblastima gdje država i entiteti vertikalno dijele nadležnosti SDP je obećao da će se zalaže za jasnu zakonodavnu hijerarhiju, prema kojoj država ima isključivu zakonodavnu vlast u pitanjima dijeljenih

*HDZ 1990 u programu navodi
kako se zalaže za državu u kojoj
će kolektivna prava konstitutivnih
naroda biti standardizirana i
harmonizirana s građanskim i
ljudskim pravim, na način da se
jamče ista prava svakom građaninu
bez obzira da li se izjašnjavao kao
pripadnik konstitutivnog naroda, da
li bio pripadnik nacionalne manjine
ili jednostavno neopredijeljen u
ovom smislu*

nadležnosti. Entiteti bi prema ovom rješenju ostali nadležni za provedbu zakona, ali više ne bi imali zakonodavne ovlasti u pitanjima iz dijeljenih nadležnosti.

Promjena Ustava u dvije rečenice

Sa druge strane Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) je ponudio dijametralno suprotno rješenje Ustavne reforme koja se gotovo ni u jednoj tački ne podudara sa programima SDA i SDP-a.

Tako SNSD u svom programu izričito kaže: "U slučaju da drugi subjekti budu predlagali suštinski drugačije ustavno uređenje u Bosni i Hercegovini, SNSD će predložiti samo labavo konfederalno uređenje Bosne i Hercegovine, sa Republikom Srpskom kao konfederalnom jedinicom".

SNSD prihvata provedbu Presude Suda za ljudska prava u Strazburu, što prema njima podrazumijeva minimalne promjene Ustava BiH gdje Dom naroda PSBiH "treba minimalno proširiti s učešćem delegata iz



reda svih konstitutivnih naroda i iz reda „ostalih“ iz oba entiteta, ali bez narušavanja procedura i principa funkcionisanja rada Doma“. Takoder, SNSD u svom predizbornom programu smatra da se članovi Predsjedništva trebaju birati neposredno na teritoriji entiteta, uz uklanjanje isključivosti u nacionalnoj odrednici.

U pogledu lokalne samouprave kroz svoj predizborni program SNSD se zalaže za jačanje uloge lokalnih zajednica, što u Republici Srpskoj treba osnažiti usvajanjem ustavnih amandmana o snažnijoj ulozi opština i gradova. U sistemu lokalne samouprave ova stranka je obećala i rad na razvijanju sistema višetipskih lokalnih zajednica, sa različitim nadležnostima i organizacijom, zavisno od veličine i kapaciteta, a u skladu s usvojenom Strategijom razvoja lokalne samouprave. (*Strategija razvoja lokalne samouprave predviđa teritorijalnu reorganizaciju Republike Srpske i prenos određenih nadležnosti, kako sa višeg na niže nivoe, tako i sa nižih na više, što bi bilo razvijanje sistema višetipskih lokalnih zajednica.*)

Povrat nadležnosti sa države na entitete

Demokratski narodni savez (DNS) nakon Izbora 2010. godine, formirao je vlast u RS-u sa SNSD-om i SPRS-om, a u predizbornom programu je poput SNSD-a, obećao da se ovlasti RS-a neće mijenjati te da će eventualno nastojati prenijeti veći dio nadležnosti sa državnog nivoa na entitet. Tako se DNS zalaže za *zadržavanje ustavnih principa o entetskom glasanju i zaštiti utvrđenog vitalnog interesa entiteta, kao i vitalnog nacionalnog interesa tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini*. Prenos nadležnosti sa Republike Srpske na institucije Bosne i Hercegovine prema predizbornom programu DNS-a može da se vrši samo na principima zasnovanim Ustavom, a neophodno je *Ustavom RS propisati i proceduru prenosa i povrata nadležnosti*.

Također DNS je naveo i da će se zalagati za dosljednu primjenu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njihovo ugrađivanje u Ustav.

“U slučaju da drugi subjekti budu predlagali suštinski drugačije ustavno uređenje u Bosni i Hercegovini, SNSD će predložiti samo labavo konfederalno uređenje Bosne i Hercegovine, sa Republikom Srpskom kao konfederalnom jedinicom”

Osim toga u programu ove stranke se navodi i jačanje položaja lokalne samouprave *kao osnovne jedinice i generatora razvoja, sa svojim specifičnostima i prednostima u okviru ustavno-pravnog poretku RS-a i BiH*.

Socijalisti po slovu Dejtona

Socijalistička partija RS (SPRS) se u predizbornom programu zalaže za *striktno poštovanje i dosljedu primjenu Dejtonskog mirovnog sporazuma te njegovo eventualno poboljšanje i dogradnju ustavnih rješenja bez nanošenja bilo kakve štete Republici Srpskoj*.

U predizbornom programu SPRS-a više pažnje je posvećeno pitanju provođenja Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, pa je tako ova stranka obećala da će se zalagati za *sveobuhvatnu decentralizaciju kako bi lokalna samouprava autonomno vršila poslove, koji po svojoj prirodi pripadaju građanima*. U tom pogledu lokalna samouprava bi imala *potpunu samostalnost u upravljanju, korišćenju i raspolažanju lokalnom imovinom*.

Dva HDZ-a i treća federalna jedinica

Prema programu HDZ-a BiH *cjelovita ustavna reforma je uvjet bez kojeg Hrvati teško mogu ostvariti jednakopravnost u BiH. U ovoj stranci se zalažu novi ustav koji sadrži dugoročna rješenja koja će ostvariti ravnnopravan položaj hrvatskog naroda s drugim konstitutivnim narodima u BiH, četiri federalne jedinice, tri nivoa teritorijalno upravne organizacije BiH. Ustav bi prema HDZ-u trebalo reformisati u skladu s pozitivnim evropskim iskustvima i međunarodnim konvencijama o zaštiti ljudskih prava*.

I HDZ 1990 se u svom predizbornom programu eksplicitno izjasnio kako će se zalagati za uvođenje treće federalne jedinice. Tako se u programu ove stranke velikim slovima navodi kako se zalaže za uvođenje federalne jedinice sa hrvatskom većinom.

S druge strane, HDZ 1990 u programu navodi kako se zalaže za *državu u kojoj će kolektivna prava konstitutivnih naroda biti standardizirana i harmonizirana s građanskim i ljudskim pravim, na način da se jamče ista prava svakom građaninu bez obzira da li se izjašnjavao kao pripadnik konstitutivnog naroda, da li bio pripadnik nacionalne manjine ili jednostavno neopredijeljen u ovom smislu*.

Kada se sve sumira, bez obzira na neke međusobne razlike u programima, iz pojedinih obećanja partija se može vidjeti jedna jasna distinkcija i podjela po nacionalnom principu. Partije iz RS-a, kao što to rade i danas, u svojim programima su jasno poručile da ne žele jaču državu, nego nasuprot tome, upravo veće nadležnosti RS-a. S druge strane SDP i SDA su kroz programe ponudile drugačiju viziju jedne jače BiH sa više ovlasti. SDA je u svom programu otišla toliko daleko da je ponudila Republiku BiH sa jednim predsjednikom, što je dugoročni cilj o kojem se vjerovatno zadugo neće razgovarati. Dva HDZ-a sa svoje strane, na kraju su možda i najdosljednija u težnjama za hrvatskom federalnom jedinicom. ■



SMETNJE FUNKCIONIRANJA LOKALNIH VLASTI

KRSMANOVIĆ: VRATIMO NADLEŽNOSTI OPĆINAMA

Čim se prenese na entitetski nivo, i nivo kantona, prave se gubici u stotinama miliona maraka

Piše: **Saida MUSTAJBEGOVIĆ**

“LOKALNE VLASTI IMAJU FUNKCIJU DA POPRAVE CIJEVI, postave asfalt, ali ne i da zaštite građanina” prenijeli su nedavno mediji izjavu profesora na Fakultetu kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu Elmedina Muratbegovića koji je komentarisao sigurnosnu situaciju građana na ulicama. Ovaj kriminolog je to izjavio u vrijeme kada su vođene stranačke kampanje pred lokalne izbore, a to je rekao u kontekstu da sam izbor lokalnih političkih predstavnika ne mijenja suštinski stvari koje su važne čovjeku u Foči, Tomislavgradu i u Kakanju.

Mještani pobrojanih lokalnih zajednica imaju iste probleme, složio se i Zdravko Krsmanović, donedavni načelnik opštine Foča, a sada predsjednik Euroregije Drina: “Načelnike stanica policije i načelnike stanica bezbjednosti imenuje Vlada, odnosno resorni ministar. To nije praksa nigdje u svijetu. Već se sa načelnikom opštine bira i policijski komesar. On znači, svake četiri godine ide pred građane i traži mandat za bezbjednost i sve oblike kriminaliteta koji su u nadležnosti policije.”

Zaključio je da su upravo ovako raspoređene ovlasti napravile od BiH “zarobljenu državu” u zadnjih šest godina. Osim što je bio na čelu lokalne zajednice Krsmanović je osam godina bio član Predsjedništva Saveza opština i gradova Republike Srpske, a četiri godine bio je i potpredsjednik. Prema njegovoj percepciji Savez je imao nekoliko dobrih akcija i nekoliko loših. Pozitivno je što su u njega okupljene sve opštine sa područja Republike Srpske. Sam Savez predstavljen je dobro pred Savezom opština i gradova Savjeta Evrope. Krsmanović smatra da je među najvećim neuspjesima činjenica da nisu uspjeli da, stavovi, u vezi decentralizacije vlasti u Republici Srpskoj, zažive na terenu. Sam Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske obavezuje općine i gradove da usvoje mehanizme koji će građanima omogućiti učešće u donošenju odluka.

“Savez je napravio stvari koje su u promotivnom smislu dobre, a suštinski za decentralizaciju i rad lokalnih zajednica po mom mišljenju nije uradio ono što se od njega očekivalo”, kazao je Krsmanović.

Dva saveza

S obzirom na to da BiH čine dva entiteta tako postoje i dva saveza općina / opština i gradova. U biti funkcije su im iste i rade na istim stvarima – lobiраju i izrađuju prijedloge zakona svako na svojoj teritoriji. U Savezu općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine kažu da su njihove aktivnosti najviše usmjerene ka izmjenama i dopunama zakonske regulative čime žele da ojačaju položaj jedinica lokalne samouprave (JLS). “Tu, prije svega, mislim na Zakon o koncesijama, Zakon o raspodjeli javnih prihoda, Zakon o šumama... čijim izmjenama bi omogućili veći priliv sredstava jedinicama lokalne samouprave”, izjavio je za Nove poglede Edin Demirović, saradnik za lokalnu samoupravu Saveza općina i gradova FBiH.

U drugom entitetu su, također, lokalne zajednice, prema riječima Krsmanovića, više puta davale prijedloge za izmjene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi kako bi se njegove manjkavosti izbjegle. No, bezuspješno. Savez nije uspio vratiti resurse lokalnim zajednicama kao što su šume i energetski potencijal kako bi opštine njima upravljale.

“Manjkavost aktuelnog zakona ogleda se, između ostalog, u činjenici da neke općine po 12 mjeseci nemaju budžet. U svijetu se to ne dešava. Pri tome Savez nema mandat da zaustavi ili stavi u proceduru neki zakon koji je štetan ili dobar po lokalnu zajednicu”, pojasnio je Krsmanović. Generalno, trend jačanja lokalnih zajednica primijetan je širom Evrope, što indirektno dotiče i BiH. Jer međunarodna zajednica sve više sredstava ulaže u razvoj lokalnih zajednica i projekte na lokalnom nivou. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi podrazumijeva da lokalne zajednice imaju



Razmatranje zakona

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine je uredio djelovanje Saveza. U skladu s tim, a što se tiče zakonske regulative, Savez kao zakonski zastupnik svojih članica pred višim nivoima vlasti razmatra zakone koji su u parlamentarnoj proceduri, a tiču se jedinica lokalne samouprave. U tom smislu Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine dostavljaju konkretnе primjedbe, sugestije i mišljenja.

“Aktivno smo uključeni u izradu niza zakonskih propisa zajedno sa Vladom FBiH, odnosno resornim ministarstvima, kao predlagачima. Savez je samostalno pripremio nekoliko zakona koji su veoma bitni za razvoj i funkcioniranje jedinica lokalne samouprave, a jedan od njih je Vlada FBiH nedavno razmatrala”, kazao je Demirović.

U oktobru 2011. godine potpisani je Sporazum o saradnji Vlade FBiH i Saveza. Skoro je Vlada FBiH donijela odluku o prihvatanju Kodeksa o međuadministrativnim odnosima u Federaciji Bosne i Hercegovine koji je izradila zajeno sa Savezom.

“Ovo sve što sam naveo su svakako pozitivni primjeri, međutim potrebno je više koordinacije i saradnje u odnosima između lokalnog i viših nivoa vlasti,” dodao je Demirović.



Najbolji primjeri lokalnih zajednica

Republika Srpska

Najbolji primjeri rada lokalnih zajednica su oni koje su imali najbolje prakse i čiji su načelnici dobili priznanje od institucija sa nivoa Europe ili nivoa BiH. Prema saznanju Krsmanovića, četiri opštine u RS-u su dobitne nagrade kod Evropske lige humanista – Prijedor, Bijeljina, Laktaši i Foča. To su, prema istom izvoru, opštine koje su najviše uradile u pogledu decentralizacije i onoga što je bilo uključivanje građana u proces odlučivanja.

Federacija BiH

Putem sedmogodišnjeg projekta "Beacon schema" koji implementira Federalni savez općina i gradova, najboljih praksi JSL, 15 općina dobitne su najbolje ocjene iz uređenih oblasti. Ove godine Općina Novo Sarajevo je proglašena najboljom za oblast *planiranje i usvajanje budžeta*, Grad Mostar za oblast *kulturno nasljeđe u funkciji razvoja turizma i promocije lokalne zajednice* i Općina Livno za oblast *ekološki potencijali u funkciji lokalnog razvoja*.

potpunu finansijsku i fiskalnu samostalnost. To bi one postigle u BiH ako bi im se na raspolaganje dali njihovi prirodni resursi. U prvom redu to se odnosi na šume jer svugdje u Evropi praksa je da lokalna zajednica upravlja šumama. Kako je 65 posto teritorije BiH pokriveno šumom, otuda je taj resurs posebno važan. Primjer koji je nama najbliži, Slovenija – čije su lokalne zajednice vlasnici šuma.

"Čim se prenese na entitetski nivo, i nivo kantona, prave se gubici u stotinama miliona maraka. Uz to i drvoprerađivači nemaju dovoljno sirovina za razvoj", kazao je Krsmanović. Naveo je i hidropotencijal BiH nad kojim je, opet, kompletno odlučivanje o iskorištavanju u nadležnosti viših nivoa vlasti, što je, prema njegovom mišljenju neprihvatljivo! Prema ovom tumačenju zakona koji uređuju oblast lokalnih zajednica (od nekih 17-18 posto) od ovoga nastaje diskriminacija pojedinih opština po nekom političkom ključu koji dolazi sa viših nivoa vlasti. Suština problema jeste što nema kriterija za davanje podsticaja ili podrške lokalnim zajednicama sa njihove razvojne projekte po njihovim realnim mogućnostima.

Propusti u saradnji

Krsmanović zamjera što Savez (iako je to mogao učiniti), nije otvorio svoje kancelarije pri Vladi RS-a pri Ministarstvu uprave i samouprave. Taj propust za posljedicu je imao otuđenost koja je nastala između Vlade i Saveza, koji se pretvorio u produženu ruku lidera političkih partija koje imaju najviše načelnika opština.

"Kočnica kod Saveza je nastala jer nije imao dovoljno stručne službe i nije dovoljno uključivao evropske prakse. To je očito jer kada Savez sa Vladom uradi prijedlog zakona i izade na Narodnu skupštinu i on se vrati", kaže bivši potpredsjednik Saveza opština i gradova RS-a, te smatra da su



funkcionisali kao cjelina, politički utjecaj ne bi prevagnuo nad onim što je interes građana, to jest, lokalnih zajednica.

No, nije samo Savez u RS-u otuđen, već i FBiH. Državni nivo vlasti nema nadležnosti u oblasti direktnog učešća građana u upravljanju javnim poslovima na lokalnom nivou. S obzirom na to da postoje entitetski i kantonalni zakoni, odnosno općinski / opštinski statuti, vrlo često međusobno neusklađeni, dešava se da se preklapaju nadležnosti viših i nižih nivoa vlasti (entiteta i kantona, općina i kantona).

Demirović je istakao da je Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji je usvojen 2006. godine, jedinicama lokalne samouprave dao znatan broj nadležnosti, a koje su još uvijek jednim dijelom na nivou kantona. Ono što je već duže vrijeme aktuelno jeste prenos nadležnosti u vezi osnovnog obrazovanja. Ova oblast je čak bila i predmet razmatranja na jednoj od sjednica Ustavnog suda FBiH, gdje je presuđeno u korist općina.

“Entiteti i kantoni nisu spremni da prenesu svoje nadležnosti koje im ne pripadaju po Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi na niže nivo vlasti, odnosno na lokalne zajednice i gradove. Zato je nastao zastoj u razvoju BiH”, smatra Krsmanović. Ključni korak da BiH više ne bude “zaro-bljena država”, prema njegovom mišljenju je decentralizacija – vraćanje nadležnosti lokalnim zajednicama i donošenje zakona o gradovima i zakona o glavnom gradu.

“Zakon o glavnom gradu će po mnogočemu relaksirati političku scenu u BiH. A zakonom o gradovima profilisali bi se statusi Tuzle, Banje Luke i Mostara kao specifičnih urbanih centara u BiH. Na taj način bi se politička scena relaksirala, a stvorili bi se uslovi da svi radimo u interesu građana i interesu države”, kazao je Zdravko Krsmanović. ■

Šta biste mijenjali u lokalnim zajednicama



Krsmanović:

Prvi korak koji se može uraditi jeste prenos nadležnosti. Pošto je očito da za ustavne promjene treba veliki nivo saglasnosti i politički dogovor – neka nova velika međunarodna konferencija potpisnika i garanata Dejtonskog sporazuma. U ovom trenutku, s obzirom na okolnosti i odnose snaga u međunarodnoj zajednici – posebno zbog stava Rusije – dosta je neizvodivo. Moje mišljenje je da treba prenijeti ovlasti sa entiteta i kantona na lokalne zajednice. I hitno se treba donijeti zakon o gradovima i glavnom gradu. Na taj način kroz zakonsku regulativu zakona o lokalnoj samoupravi i na nivou Federacije i RS-a, vratiti nadležnosti lokalnim zajednicama, u prvom redu prirodnim resursima. Zakonom o budžetskom sistemu vratiti nadležnosti lokalnih zajednica da mogu same da odlučuju o svojim finansijskim sredstvima u smislu kreditnih zaduženja. Potom, sve moguće opstrukcije koje mogu nastati trebaju se riješiti izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi. Treba u zakone ugraditi sve ono što dolazi kao pozitivna praksa iz Evropske unije. Ako se neki problemi ne mogu riješiti, nije sramotno tražiti arbitražu Savjeta Evrope čija je članica BiH.

Demirović:

Oblast koja tretira pitanja jedinica lokalne samouprave je tako kompleksna. Stoga postoji potreba za formiranjem zasebnog ministarstva koje bi imalo pune ruke posla. Lokalnoj zajednici, kao temelju društva potrebno je posvetiti posebnu pažnju. Također, postoji potreba da se preciznim zakonskim okvirom reguliše pitanje izvora sredstava i finansiranje jedinica lokalne samouprave u skladu sa njihovim nadležnostima.



ACIPS: PLATFORMA “NAŠ STAV NA USTAV”



RJEŠENJE DISKRIMIN.

**Spori napredak reformi
neophodnih za integraciju
Bosne i Hercegovine u
Evropsku uniju, zajedno s
visokim troškovima složenog
ustavnog uređenja koje je
ustanovljeno Dejtonskim
mirovnim sporazumom,
te kršenja Protokola 12
Evropske konvencije o
ljudskim pravima, pretvorilo
je ustavnu reformu u jedan od
prioriteta evropske BiH**



Piše: Anes MAKUL

Posljednjih godina svjedoci smo raznih prijedloga za reformu Ustava Bosne i Hercegovine. Brojne vladine i nevladine organizacije, te političke partije ukazuju na mnoge nedostatke najvažnijeg državnog dokumenta i potrebu njegovih izmjena.

Spori napredak reformi neophodnih za integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, zajedno s visokim troškovima složenog ustavnog uređenja koje je ustanovljeno Dejtonskim mirovnim sporazumom, te kršenja Protokola 12 Evropske konvencije o ljudskim pravima, pretvorilo je ustavnu reformu u jedan od prioriteta evropske BiH. Napredak na ovom polju je, nažalost, naišao na brojne prepreke.

Neuspjeli pokušaji

Nakon neuspješnog pokušaja ustavne reforme u aprilu 2006. godine, tzv. "Aprilskog paketa" pitanje ove reforme se koristi isključivo u dnevne političke svrhe. "Aprilski" amandmani su uključivali novi princip izbora za Predsjedništvo, zajedno sa smanjenjem njegovih ovlasti, nove ovlasti za državu, osnivanje dva nova ministarstva – za poljoprivredu i tehnologiju, jačanje ovlasti Vijeća ministara i veći broj parlamentarnih predstavnika u oba doma. Ovo su ujedno bili i ključni prioriteti u procesu evropskih integracija. Međutim, pokušaj je doživio neuspjeh jer su nedostajala dva glasa za dvotrećinsku većinu Predstavničkog doma. Posljednji pokušaj ustavnih reformi dogodio se u novembru 2009. godine. "Butmirski paket" je, između ostalog, sadržavao izmjene funkcije Doma naroda, uvođenje institucije premijera BiH i direktni izbor predsjednika i potpredsjednika BiH. Međutim, i pored podrške stranih diplomata, ni ovaj pokušaj ustavnih reformi nije rezultirao uspjehom.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava iz Strasbourga u slučaju diskriminacije na osnovu njihove etničke pripadnosti, donesena u korist

Diskriminatorne norme

Kao razloge za usvajanje ovih amandmana, ACIPS navodi da Ustav BiH sadrži norme koje su diskriminatorne prema Ostalima, ali i predstvincima konstitutivnih naroda, zavisno od teritorije na kojoj žive. - Time je on sam sebi protivrečan, jer u članu II (tačke 1, 2 i 4) garantira ravнопravnost i zabranjuje diskriminaciju, te predviđa obavezu BiH da obezbijedi najviši međunarodni nivo zaštite ljudskih prava i sloboda, istovremeno dajući nadzakonsku snagu Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, dok u članovima IV (tačka 1) i V (stav 1) oduzima pasivno biračko pravo Ostalima. Time se krše ljudska prava i slobode, a građani Bosne i Hercegovine, u zavisnosti od svoje nacionalne pripadnosti ili opredjeljenja, stavljuju u neravноправan položaj. Ova činjenica po sebi obavezuje na usvajanje amandmana kojima će Ostali biti izjednačeni u pravima sa pripadnicima konstitutivnih naroda, posebno u pogledu ostvarivanja biračkog prava. Time bi Ustav Bosne i Hercegovine bio doveden u sklad s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, kao svojim integralnim dijelovima. Otklanjanje ove diskriminacije i priznavanje jednakosti svih državljana Bosne i Hercegovine u pravima i slobodama, u ovom slučaju političkim, doveli bi do priznavanja i praktične realizacije jedne civilizacijske tekovine – univerzalnosti ljudskih prava. Dodatni razlog za usvajanje amandmana je presuda Evropskog suda za ljudska prava donesena u decembru 2009. godine, kojom se utvrđuje da Ustav Bosne i Hercegovine sadrži diskriminatorne odredbe i da krši ljudska prava i slobode građana koji pripadaju Ostalima. Bosna i Hercegovina ima obavezu da otkloni diskriminaciju i sproveđe ovu presudu, što ne može učiniti prije nego što izmijeni svoj Ustav, jer se diskriminacija i kršenje ljudskih prava i sloboda nalaze u samom temelju ustavnog sistema – normativnom dijelu Ustava BiH.

Jakoba Fincija i Derve Sejdića daje osnovu za dalje djelovanje u oblasti unapređenja položaja Ostalih u Ustavu Bosne i Hercegovine. Ipak, implementacija ove presude još je na čekanju, što dokazuje nedostatak konsenzusa za pronalazak rješenja za provođenje evropskih principa i konvencija.

Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarnе postdiplomske studije (ACIPS) izradila je platformu "Naš stav za Ustav" u kojoj je ukazano na potrebu izmjene Ustava BiH i rješenjima koja bi donijela efikasnije funkciranje države i usklađenost s evropskim principima.

Platforma sadrži amandmane na postojeći Ustav BiH koji bi trebali okončati diskriminatornu praksu prema kategoriji Ostalih, a u skladu sa presudom Evropskog suda za ljudska prava u slučaju "Finci i Sejdić protiv BiH".

Prema ovoj inicijativi, ACIPS predlaže da se u Član II Ustava BiH, koji se odnosi na ljudska prava i osnovne slobode, uvede tačka 9 koja će se odnositi na kolektivna prava. Tim amandmanom stvara se pravni osnov za korištenje svih mehanizama za ostvarenje prava zaštićenih u priznatim međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava. Osim ovoga, uvođenjem kolektivnih prava u tekst Člana II Ustava omogućava i institucionalnu zaštitu kroz mehanizam odlučivanja Ustavnog suda BiH jer trenutno je prava sadržana u međunarodnim dokumentima o zaštiti ljudskih prava iz Anexa 1 na Ustav BiH moguće koristiti samo kroz primjenu člana II/4 Ustava BiH, što uveliko otežava njihovu primjenu jer dokazivanje diskriminacije je često vrlo teško i neizvjesno zbog nedostupnosti i nedostatka odgovarajućih statističkih podataka.

Amandmanom na Član IV Ustava BiH mijenja se sastav Doma naroda Parlamentarne skupštine, pa umjesto dosadašnjih 15, novi sastav čine "32 delegata od kojih Vijeće naroda Narodne skupštine Republike Srpske bira četiri Srbina, četiri Bošnjaka, četiri Hrvata i dva iz reda Ostalih. Dom naroda

Parlamenta Federacije BiH bira četiri Srbina, četiri Bošnjaka, četiri Hrvata i dva iz reda Ostalih, a Skupština Brčko distrikta BiH bira po jednog iz reda svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih. Osamnaest članova Doma naroda sačinjava kvorum, pod uslovom da je prisutno najmanje pet srpskih, pet bošnjačkih, pet hrvatskih i tri delegata iz reda Ostalih".

- Ovaj amandman zadire u suštinu zabrane diskriminacije i jednakopravnosti svih konstitutivnih naroda i onih koji se tako ne osjećaju u pravnom poretku BiH. Trenutna ustavna odredba utvrđuje da jednu trećinu članova Doma naroda bira Narodna skupština RS-a, a dvije trećine Predstavnički dom Parlamenta FBiH sa unaprijed definiranim nacionalnom pripadnošću. Iako ne postoji autentično tumačenje ove odredbe, vjerovatno da je ustavotvorac pošao od zatečenog stanja, da na teritoriji RS-a žive pretežno predstavnici srpskog naroda, a da je FBiH, ekskluzivno hrvatsko-bošnjačka tvorevina. Međutim, ovakvo shvatatanje je u velikoj mjeri korigovano odlukom Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda čime su izjednačena prava svakog konstitutivnog naroda na cijeloj teritoriji BiH uz izostavljanje definiranja i pozicije Ostalih. Zbog toga se čini sasvim logičnim da i jedan i drugi parlament, kroz tijela formirana nakon usvajanja ove odluke, odlučuju ravnopravno o izboru 13 predstavnika konstitutivnih naroda i Ostalih u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH pri čemu bi oba tijela birala jednak broj predstavnika u ovo tijelo. Obrazloženje za ovakvo opredjeljenje leži i u činjenici da interesi pojedinih naroda i nacionalnih manjina s različitim teritorijima nisu identični, a da Dom naroda mora biti mjesto u kojem će se modelirati svi interesi svakog naroda. Pored ovoga, neophodno je, imajući u vidu poziciju Brčko distrikta BiH, u proces posrednih izbora za Dom naroda uključiti i Skupštinu Brčko distrikta kako bi se pokrila teritorija cijele države u proces izbora u





Dom naroda i time bili zastupljeni interesi svakog konstitutivnog naroda na teritoriji cijele države ali i predstavnika grupe Ostali. Pored ovoga bi se povećao broj članova Doma naroda, uz ostavljanje istih nadležnosti koje taj Dom trenutno ima – navodi se u obrazloženju ACIPS-ove platforme.

Nadalje, radi ostvarenja pune ravnopravnosti Ostalih u procesu odlučivanja i zaštite kolektivnih prava iz amandmana 2, izjednačeno je učešće pripadnika Ostalih u ovome procesu s mogućnošću zaustavljanja zakonodavne procedure ukoliko bi se ovaj klub pozvao na zaštitu, ne vitalnih nacionalnih interesa, već zaštite kolektivnih prava.

- Razlika između ova dva pojma nije suštinske već isključivo terminološke prirode jer se radi o istom korpusu prava kojima se koriste konstitutivni narodi – zaštita kolektivnih prava uz drugačije terminološko određenje jer nije moguće da Ostali imaju mogućnost pozivanja na vitalni nacionalni interes pošto se radi o, za pretpostaviti je, pripadnicima različitih nacionalnih manjina ili onih koji se ne izjašnjavaju niti kao predstavnici konstitutivnih naroda niti kao predstavnici nacionalnih manjina, ali mogu definirati zajedničke interese kroz mehanizam zaštite kolektivnih prava što bi predstavljalo kohezivni faktor za približavanje različitih grupa. Bez mogućnosti da klub Ostalih participira na jednakim osnovama u procesu odlučivanja, uključujući i pravo veta do eventualne odluke Ustavnog suda BiH, ne bi se do kraja omogućila ravнопravna participacija ove grupe u vođenju države, a time niti u zaštiti njihovih prava, već bi praktično služili samo kao "dodatane ruke za glasanje" u Domu naroda – navodi se u platformi "Naš stav za Ustav".

Jedan predsjednik

Izmjene Ustava BiH koje predlaže ACIPS odnose se i na Član V koji se odnosi na Predsjedništvo BiH i njihove ovlasti. ACIPS amandmanom

predlaže da se umjesto trenutnog tročlanog Predsjedništva uvede Predsjednik BiH.

- On se bira u Domu naroda, natpolovičnom većinom delegata prisutnih i koji glasaju. Predsjednik može podnijeti ostavku ili biti smijenjen odlukom Doma naroda, na isti način na koji je izabran – tekst je amandmana na Član V.

Uz to se značajno mijenjaju nadležnosti Predsjednika BiH, a sve važne funkcije sadašnjeg Predsjedništva prenose na Vijeće ministara, uključujući i komandu nad Oružanim snagama BiH što je značajan preduslov ispunjenja obaveza prema EU integracijama i NATO-u. Uz izmijenjene nadležnosti, koje se mogu nazvati i protokolarnim, a koje su vrlo slične nadležnostima iz Aprilskog i Butmirskog paketa uz dodatnu redukciju tih nadležnosti, bi se postiglo da efikasno vođenje države ne bi bilo disperzirano između različitih državnih organa već objedinjeno kroz djelovanje Parlamentarne skupštine BiH i Vijeće ministara, odnosno zakonodavne i izvršne vlasti. Ovim amandmanom se, kao što je to slučaj i sa predsjedavajućim oba doma Parlamentarne skupštine, uvodi i treći zamjenik Predsjedavajućeg Vijeće ministara i time omogućava grupi Ostalih da participiraju u radu ovog važnog državnog organa.

ACIPS-ova platforma sadrži i amandmane na članove VII i VIII koji se odnose na Centralnu banku BiH i finansije. Prema tom prijedlogu, Upravni odbor Centralne banke BiH imenuje Vijeće ministara, ne Predsjedništvo BiH. Vijeće ministara predlaže i budžet kojim se finansiraju troškovi potrebnii za izvršavanje nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza države, a za njegovo usvajanje nadležna je Parlamentarna skupština.■



MODERNIZACIJA UPRAVLJANJA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

PROJEKT UPRAV ODGOVORNOST

Efikasna i djelotvorna lokalna uprava, kao nivo vlasti koji je za većinu građana personifikacija države jer se na lokalnom nivou sa državnom vlasti najviše i susreću, može predstavljati značajan “amortizer” za širu javnost u vremenima kompleksnih zahvata u sistemu javne uprave

Piše: Saša LESKOVAC



AVNE STI GAP

U ovom prilogu su prezentovane osnovne značajke sadržaja i dometa reformskih npora u unapređenju pružanja usluga i upravljanja u opština kao i reforme zakonodavnog okvira za rad lokalne uprave u BiH, a koji su u proteklih sedam godina bili u materijalnom i tehničkom smislu podržani od strane Projekta upravne odgovornosti (GAP). Zaključak priloga jeste da je moguće ostvariti vidljiva poboljšanja u radu opština i zadovoljstvu građana koncentriranim naporima ekspertske pomoći iz-

vana i uposlenih u opština, uključujući i rukovodstvo, i to u ključnim aspektima kao što su pružanje usluga građanima, finansijsko upravljanje, prostorno planiranje, uključenost mladih, ravnopravnost spolova i planiranje kapitalnih projekata. Istodobno, nužno je da navedeni napor budu sinhronizovani sa sistemskim pomacima u političko-pravnom okviru za rad lokalne uprave.

Završetak projekta

Krajem 2012. godine, završava sa radom Projekt upravne odgovornosti GAP, kompleksan reformski zahvat u sektoru lokalne uprave, kojeg finansiraju USAID, SIDA i Ambasada Kraljevine Holandije s ciljem unapređenja pružanja usluga građanima, upravljanja u opština, kao i daljinjeg razvoja zakonodavnog okvira za rad lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Sedam godina implementacije, 72 partnerske opštine, desetine domaćih firmi-podizvođača, šezdesetak domaćih eksperata i više od hiljadu njihovih direktnih partnera u opština, službenika lokalnih uprava, uključujući i najuze rukovodstvo, samo su neki od kvantitativnih pokazatelja zbog kojih je široj javnosti potrebno predstaviti ovaj projekt. Važnije od statistika, međutim, jesu postignuti *kvalitativni* pomaci u svakodnevnom funkcionisanju opština i percepciji njihova rada kod običnih građana. Cilj ovog priloga nije da glorificuje jedan od brojnih projekata međunarodne zajednice nabrajajući njegove rezultate nego nam je namjera da predstavimo dizajn i metod intervencije koji se pokazao kao uspješan i koji kao takav može poslužiti kao predložak za daljnja unapređenja, odnosno ukazati na reformski smjer onim opštinama koje nisu bile obuhvaćene ovim projektom.

Reforma lokalne samouprave

Prema Pejanoviću, reforma lokalne samouprave treba nužno da obuhvati najmanje tri segmenta – 1.) *institucionalno-pravni* s ciljem ustavljanja jedinstvenog i jasnog pravnog i institucionalnog okvira koji će konzistentno i jedinstveno u cijeloj zemlji definisati ovlaštenja, finansijska i tehnička sredstva za provedbu ovih zadataka, kao i instrumente za saradnju sa drugim nivoima vlasti; 2.) *funkcionalni*, odnosno reformu opštinske uprave i funkcionisanja komunalnih javnih službi u sferi pružanja usluga građanima i 3.) *teritorijalni*, tj. reformu teritorijalne organizacije opština.¹ Projekt GAP je u svoj opšti dizajn ugradio, i značajne rezultate ostvario, u prva dva segmenta (treći, kao osjetljivo ustavno pitanje ostao je daleko van domašaja projekta poput GAP-a). Proistekao iz seriozne studije stanja opštinskog sektora², iz 2003, koji, pored ostalog, zaključuje da je samo kombinacijom sistemskih političko-pravnih rješenja s jedne, i razvoja kapaciteta opština da vrše svoju funkciju s druge strane, moguće načiniti vidljive i održive pomake.

Svaki sistemski napor u rješavanju pitanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u početku je suočen sa krupnom preprekom. Kako ističe Trnka: "S obzirom na to da je BiH potpisala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 1994, Povelja je postala sastavni dio pravnog sistema BiH, mada sva ustavna i zakonska rješenja u BiH još nisu u potpunosti uskladena sa Poveljom"³. Mujakić će primijetiti da "trenutno u BiH egzistiraju dva različita sistema lokalne samouprave, jer su entitetskim ustavima i zakonima uspostavljena različita i oprečna rješenja u brojnim pitanjima položaja, nadležnosti i funkcionisanja općina, gradova i drugih oblika lokalne samouprave"⁴. Uzrok takvog stanja je, navodi Ibrahimagić, u činjenici da „BiH nema zakona o lokalnoj samoupravi, a ni Ustavom BiH nije utvrđen princip lokalne samouprave niti je obezbijeđeno da BiH kao zemlja potpisnica Povelje ima mogućnost da uistinu izvršava svoje

¹ Prema Mirko Pejanović, Osnove koncepta reforme lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Lokalna samouprava, II/11, Sarajevo, novembar 2004.

² "Clarity, communication, capacity: A roadmap for Municipalization of Bosnia and Herzegovina" Princeton University Graduate Students Working Group, USAID, Sarajevo, februar 2003

³ Kasim Trnka, Ustavno pravo, str. 385

⁴ Muhamed Mujakić, Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010.), br. 4., str. 1047

obaveze koje proističu iz Povelje kao što su obaveze da unese princip lokalne samouprave u zakonodavstvo zemlje potpisnice, a po mogućnosti i u ustav...⁵

Ovakvu kompleksnu ustavno-pravnu situaciju naslijedio je projekt GAP i u tim gabařitima je nužno morao da operiše, s obzirom na to da su viši sistemski zahvati ustavnog tipa bili izvan projektnog zadatka i realnih mogućnosti. Međutim, uz asistenciju projekta su učinjeni značajni pomaci koji su, i bez mijenjanja najkrupnijih i najvažnijih ustavno-pravnih pretpostavki, ipak doprinijeli poboljšanju položaja i rada lokalnih zajednica i pomogli da se kreće u pravcu pravog pozicioniranja lokalnog nivoa vlasti u složenom upravno-političkom sistemu u BiH.

U tom kontekstu izdvojiti ćemo ekspertsku pomoć koju je projekt GAP pružao uvođenju novog sistema raspodjele prihoda od PDV-a, koji je sada zasnovan na objektivnim kriterijima, što je rezultiralo u inicijalnom povećanju prihoda općinama od indirektnih poreza u iznosu od 42.8% u Federaciji BiH i 23% u Republici Srpskoj.⁶ S obzirom na to da su odredbe kojima se reguliše raspodjela prihoda ugrađene u entitetske zakone, opštine u Federaciji BiH napokon mogu da djeluju u okruženju koje odlikuju harmonizovana i predvidiva pravila u raspodjeli prihoda između nivoa vlasti, pri čemu transfer prihoda prema opština po prvi put dolazi direktno sa entitetskog nivoa, a bez mogućnosti uplitavanja kantona što je, inače, ranije, potvrdit će svaki načelnik u Federaciji, bio čest slučaj i dodatni faktor nestabilnosti u opštinskom budžetskom planiranju.⁷

Pored toga, u Federaciji BiH je uz asistenciju GAP-a pripremljen i potom u parlamentu usvojen, Zakon o principima lokalne samouprave koji je definisao i racionalizovao opštinsku ulogu i nadležnosti koje su do tada u kantonalnoj legislativi bile regulisane na različite načine.

Izbjegavanje sporova

Konačno, u septembru 2012., kao plod dugotrajnog rada GAP-a i Saveza općina i gradova FBiH, Vlada FBiH je donijela Odluku o usvajanju Kodeksa o međuadministrativnim odnosima između Vlade Federacije BiH i Saveza općina i gradova Federacije BiH sa ciljem olakšavanja procesa izrade i donošenja politika i propisa u Federaciji BiH. Usvajanje sličnog dokumenta se očekuje i u Republici Srpskoj. Kodeks će osigurati kontinuiranu institucionalnu komunikaciju i saradnju i smanjiti nesporazume i sporove između nivoa vlasti, drugim riječima, relevantni zakoni i propisi na višim nivoima vlasti bi ubuduće morali uzeti u obzir i interesu i mišljenja opštinskog nivoa vlasti, predstavljene od strane njihovih entitetskih saveza.

Kao što smo naveli u uvodu, kako bismo mogli govoriti o održivom napretku potrebno je da navedeni, kao i drugi sistemski pomaci⁸ vezani za život i rad lokalnog nivoa vlasti budu sinhronizovani sa praktičnim poboljšanjima u svakodnevnom funkcionisanju konkretnih opština. Drugim riječima, nakon što su počele dobivati ulogu koja im u sistemu vlasti u BiH i pripada, i pošto su počela pristizati toliko željena i adekvatna sredstva od PDV-a za njihov rad, opštine moraju dragocjena sredstva i utrošiti na adekvatan i transparentan način, a to znači - uz najveću moguću efikasnost u pružanju usluga građanima i poslovnom sektoru, domaćinsko gazdovanje sredstvima i efikasnu organizaciju i upravljanje administracijom, kao i uključenost lokalnih zajednica u planiranje. I u tom segmentu su bh. opštine u proteklih sedam godina, uz pomoć GAP-a i veliki entuzijazam opštinskog osoblja i rukovodstva, postigle značajne rezultate.

Na tragu trendova koji se u Evropi javljaju od 1970-tih za jačom

⁵ Ibrahimagić, Omer, Državno uredjenje Bosne i Hercegovine, Sarajevo 2005., str. 324

⁶ izvor: USAID-Sida Government Accountability Project GAP, Completion report, Sarajevo 2008.

⁷ Više o ovome vidjeti: Jasmina Đikić i Brankica Lenić «Reforma finansiranja različitih nivoa vlasti u BiH i uvođenje PDV», Lokalna samouprava, Sarajevo, maj 2005

⁸ za više informacija preporučujemo uvid u prezentaciju najvažnijih dostignuća GAP-a na <http://www.bihgap.ba/upload/Usaid%20GAP1.pdf>



političkom i administrativnom devolucijom, kako u razvijenim, ali i zemljama u razvoju, odnosno doktrine "novog javnog menadžmenta" po kojoj lokalne vlasti treba da funkcionišu poput firmi u tržišnoj utakmici, da se bore za povjerenje svojih građana⁹, opštine u BiH su u proteklih sedam godina prošle veoma značajan put u osavremenjivanju procesa pružanja usluga i okrenutosti prema krajnjem korisniku pri čemu «posebno od uvođenja direktnog izbora načelnika od izbora 2004. godine može se primijetiti da se pristup službenika u administraciji i izabranih dužnosnika lokalne uprave prema građanima počinje mijenjati i da mnoge opštine stavlju veći naglasak na usluge koje pružaju građanima. Stari model lokalne uprave kao laverinta propisa i diskreconog prava službenika ustupa mjesto otvorenijem i pristupačnjem modelu.»¹⁰ Od više reformskih oblasti koje su uz asistenciju GAP-a unaprijeđene za ovaj prilog odabratemo samo četiri, odabrane prema kriterijima «vidljivosti» i dalekosežnosti značaja intervencije: dvije koje su vezane za interakciju sa građanima: centre za dozvole građanima i reformu prostornog planiranja, i dvije vezane za unutrašnje upravljanje finansijsama i kapitalom u opštinama: planiranje kapitalnih investicija i finansijsko upravljanje (integrirani računovodstveni sistem i trezorsko poslovanje).

Usluge građanima

U 72 opštine širom Bosne i Hercegovine¹¹ su otvoreni moderni centri za usluge građanima u kojima građani mogu dobiti osnovne upravne usluge na efikasniji i transparentniji način, kao i pokrenuti upravni postupak ako je u pitanju kompleksnije upravno pitanje, i potom u centru dobiti kontinuiranu informaciju o statusu njihovog upravnog predmeta. Kako bismo došli do transparentne i efikasne administrativne usluge na mjestu konkretnog susreta uprava - građanin, potrebno je mnogo više od novih svjetlih prostorija, modernog namještaja i osvjetljenja, uniformisanih i susretljivih

⁹ više u Denis Rondinelli, "Decentralizing Urban Development Programs - A Framework for Analyzing Policy, Washington D.C., US Agency for International Development, 1990 ili u David Osborne i Ted Gaebl "Reinventing Government", Plume book, 1993.

¹⁰ Saša Leskovac, "Tranzicija i reforma javne uprave", Fakultet političkih nauka, 2009, str. 352

¹¹ ovaj broj uključuje samo opštine uključene u projekat GAP. Ovaj broj je i veći obzirom na značajne primjeri unapređenja u funkcionisanju uprave i usluga građanima poput opština Laktaši, Prijedor, Sarajevo Centar, Novi Grad itd.



službenika i savremene električne tehnike. Najveći segment unapređenja usluga je «skriven» od očiju građana i odnosi se na rad u «pozadinskim» kancelarijama u kojima je u cilju pokretanja centra za usluge bilo potrebno provesti reinžinering procesa, uesti sistem elektronskog praćenja dokumenata, načiniti organizacione promjene kao i ostvariti infrastrukturne pretpostavke poput digitalizovanja dokumenata. Primjerice, u partnerskim opština je bilo potrebno načiniti preko pet miliona upisa u procesu digitalizovanja matičnih podataka kako bi bilo omogućeno da se u konačnici izvodi iz matične knjige, umjesto ranijih pola sata u prosjeku, mogu dobiti za nekoliko sekundi, jednim pritiskom na dugme.

Drugi izuzetno važan segment usluga građanima koji je uz asistenciju GAP-a unaprijeđen u bh. opština su gradevinske dozvole, pitanje od interesa kako za građane i posebno, predstavnike poslovne zajednice tako i za opštine same, zbog toga što adekvatno i efikasno upravljanje prostorom ujedno znači i privlačenje investicija, otvaranje radnih mjesta i u konačnici zamajac lokalnom ekonomskom razvoju. U cilju prevazilaženja golemyh poteškoća i složenih i tromih procedura izdavanja dozvola, GAP i njegovi opštinski partneri bili su pioniri u razvoju i implementaciji metodologije *zoninga* kao sistema koji primjenjuje fleksibilne principe urbanističkog planiranja na upravljanje prostorom, i samim tim u mnogome pojednostavljuje proces izdavanja dozvola. Pored hiljada sati obuke, savjetovanja i praktičnog rada, partnerske opštine su dobine najmodernija hardverska i softverska rješenja kako bi aktivirale proces izdavanja dozvola u GIS okruženju i ujedno uspostavile sistem lakošeg pribavljanja urbanističke dozvole u skladu sa usvojenom planskom dokumentacijom.

Unapređenje usluga

Pored unapređenja pružanja usluga, dakle, okrenutosti opštine prema *vani*, prema klijentima-građanima, nužno je bilo dalje razvijati i *unutrašnje* funkcionisanje opština, jer nema efikasnijih usluga i razvoja zajednice bez boljeg upravljanja budžetom i transparentnijeg i inkluzivnijeg planiranja.

U prilog većoj transparentnosti, efikasnosti i disciplini budžetskog i računovodstvenog upravljanja u opštini, u više od polovine partnerskih opština uveden je integrirani računovodstveni i budžetski sistem, koji uključuje sofisticirani softver i uskladene operacije koje u jedan sistem i kroz «glavnu knjigu» kao centralno «ogledalo» integriru sve aspekte finansijskog upravljanja (ukupno deset modula, uključujući i ljudske resurse, ulazne fakture, budžet, stalna sredstva, nabavke itd.) a sa ciljem fleksibilnosti kreiranja i modifikovanja izvještaja za potrebe opštine, politički imenovanih predstavnika, viših nivoa vlasti i u konačnici – građana.

Kombinacijom sistemskih političko-pravnih rješenja s jedne i razvoja kapaciteta opština da vrše svoju funkciju s druge strane, moguće načiniti vidljive i održive pomake

Pored toga, u skladu sa zakonskom obavezom o uvođenju trezora i na opštinski nivo vlasti, a na osnovu pretpostavki stečenih uvođenjem integrisanog računovodstvenog sistema, uvedeno je trezorsko poslovanje, kao i programsko i rodno-osjetljivo budžetiranje onim opštinama koje su imale odgovarajuće uslove za ostvarivanje rezultata unutar ograničenih vremenskih okvira projekta GAP.

U cilju prevazilaženja rasprostranjenog nedostatka standardizovanih procedura za uključivanje građana u proces planiranja razvoja zajednice, GAP-ove partnerske opštine su usvojile program kapitalnih planiranja. Radi se o odlukama opštinskih skupština / općinskih vijeća potvrđenoj, uvedenoj i kontinuirano održavanoj praksi uključivanja građana u proces kandidovanja projekata, izrade liste prioriteta, planiranja i implementacije kapitalnih projekata identifikovanih kao bitnih za lokalnu zajednicu. GAP je imao na raspolaganju i fond za finansijsku potporu tako identifikovanim i pripremljenim projektima čija je praktična realizacija učinila hiljadu građana sretnim. Međutim, jednako važan kao kilometri asfaltiranog puta, obnovljeni vrtići ili škole, uređeni sportski tereni ili opremljeni domovi kulture jeste i uspostavljeni proces uključenosti građana koji ima sve znake da bude održiv, posebno u svjetlu činjenice da su naučena znanja i usvojeni organizacioni okvir korisni i primjenjivi i u prijavljivanju za EU ili druge donatorske fondove.

Rezultati reforme

Rezultati navedenih i ostalih reformskih napora vidljivi su i empirijski dokazivi. Projekt GAP je tokom svog rada provodio minuciozno i kontinuirano mjerjenje učinka i evaluaciju, zasnovane na objektivnim prilozima iz opština i ispitivanju zadovoljstva korisnika. Reformske naporu opisani u ovom prilogu doprinijeli su da prema najnovijim mjerjenjima (juni 2012), zadovoljstvo građana opštinskim uslugama bude između 80 i 90% (u zavisnosti od vremena koje su opštine provele u GAP-u), što predstavlja rast od oko 19 indeksnih poena u odnosu na bazno ispitivanje. Istovremeno, GAP je kontinuirano mjerio i stanje i u određenom broju opština koje nisu bile partneri GAP-a, tzv. «kontrolnim» opštinama, u kojima je zabilježen pad od preko 10 indeksnih poena u odnosu na početno stanje.

Reforma javne uprave je zahtjevan i socijalno-politički osjetljiv proces. Efikasna i djelotvorna *lokalna uprava*, kao nivo vlasti koji je za većinu građana personifikacija države jer se na lokalnom nivou sa državnom vlasti najviše i susreću, može predstavljati značajan "amortizer" za širu javnost u vremenima kompleksnih zahvata u sistemu javne uprave na svim nivoima vlasti. To je razlog zbog kojeg je za uspjeh reforme javne uprave - koja je pretpostavka opštег prosperiteta društva - značajno nastaviti procese unapređenja efikasnosti pružanja usluga građanima kao i aktivnosti na stavljanju lokalne uprave na mjesto u spektru vlasti koji joj pripada. Aktivnosti koje su – inteligentnom pomoći donatora, stručnošću stručnjaka GAP-a i velikim entuzijazmom osoblja i rukovodstva opština – provedene i polučile uspjehe o kojima je bilo govora u ovom prilogu, dokaz su da su promjene u načinu funkcionisanja lokalne uprave u BiH izvedive, koliko su i krajnje potrebne i nužne. ■

Doc. dr. sc. Saša Leskovac je docent na predmetu Javna uprava na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu



KOALICIJA 143 – KOALICIJA ZA LOKALNU SAMOUPRAVU

CIVILNO D (S)USTAVNE

Rješenja koja nudi model K-143 zasnovana su na decentralizaciji sa snažnim naglaskom na jačanje opštinskog i državnog nivoa vlasti

Piše: Aten TATIĆ

Teško je govoriti o onom što proteklih 20-ak godina nazivamo bosanskohercegovačkom politikom. Teško, gotovo nemoguće, bez korištenja snažnog, bijesom i gorčinom obojenog vokabulara koji opet nije u stanju da u potpunosti iskomunicira svu nemoć i frustraciju koje osjećaju, vjerujem, svi građani BiH,

izuzev onih koji su uzročnici takvog stanja svijesti.

O bosanskohercegovačkoj politici je teško govoriti i zbog toga što ona to zapravo nije. U najboljem slučaju govorimo o prepolitičkom društvu u kojem pravila igre koja odlikuju političke procese u onim zemljama koje percipiramo kao "civilizirane" ili "normalne demokracije", ne važe. U najgorem slučaju, koji je i mnogo bliži stvarnoj slici stvari, na djelu imamo najsuroviji oblik eksploracije građana maskiran plemenskom



DRUŠTVO I REFORME

demagogijom vladajućih elita koje od rata naovamo vode rovovsku bitku za pozicije, moći i vlastite interese.

Stagnacija koja odlikuje takav sistem prestaje biti prostom posljedicom i postaje ciljem njihovog djelovanja, jer svaka promjena postojećeg sistema usurpira dobro uhodane odnose političke mafije, koja uspješno "reketari" bosanskohercegovačko stanovništvo već dvije decenije.

Taj "nedostatak političke volje" da se iznađu kompromisna rješenja, što je inače veoma popularna floskula kojom i lokalni mediji i internacionalne diplomatе, čini mi se, nastoje racionalizovati ono što je nemoguće racionalizovati, apsolutno je nepremostiv u postojećem ustavnom okviru, koji nije kreiran u svrhu uspostavljanja racionalnog i efikasnog državnog sistema, već u svrhu okončanja ("iracionalnog") sukoba. Posljedica

takvog stanja stvari jeste prividna neizmjennjivost ustavnog okvira zbog uvijek prisutnog straha od obnavljanja neprijateljstava, na kojem vladajuće političke partije grade svoj politički program, njegujući taj isti strah kroz medije, političke kampanje, javne istupe i kroz same političke programe.

"Kafanska" politika

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučaju "Sejadić i Finci protiv Bosne i Hercegovine" na najsnažniji način je artikulisala institucionalizovanu diskriminaciju na koju su već godinama upozoravala civilna društva, nevladine organizacije i međunarodne institucije (Venečijanska komisija, ODIHR, Vijeće Evrope), i na taj način reaktualizirala

Civilnom društvu je postalo jasno da se samo umrežavanjem i kolaboracijom mogu približiti centru političkog diskursa

temu ustavnih reformi koja je gotovo u potpunosti ispražnjena od značenja "kafanskom politikom" i sramotnim nizom neuspjelih nastojanja da se dođe do novog ustavnog rješenja.

Rasprave oko "Aprilskog paketa", "Prudskog sporazuma", zajedno sa čitavim "Butmirskim procesom", vodene su daleko od zakonodavnih tijela čiji su predstavnici dobro plaćeni za posao koji ne rade, iza zatvorenih vrata i u potpunoj tajnosti, čime je poslana jasna poruka na koji se način bosanskohercegovački oligarsi namjeravaju baviti ustavnim reformama: netransparentno, nedemokratski, ne-profesionalno i, na kraju krajeva,

"kobajagi". U prilog zaključku da je bavljenje ustavnim reformama "vladajuće šestorke" obična predstava za međunarodnu zajednicu, koja očekuje makar minimalne izmjene postojećeg ustavnog okvira, jeste i prosta činjenica da vladajuće političke partije uporno nastoje tek formalno, ne i suštinski, ispuniti očekivanja Evropske unije u ovom pogledu.

Pa ipak, bez obzira na to što presuda Evropskog suda za

ljudska prava nije postigla ništa na institucionalnom nivou, ili možda baš zbog toga, slučaj "Seđić i Finci protiv Bosne i Hercegovine" ostaje prvim korakom ka suštinskim izmjenama postojećeg ustavnog okvira. Razlog za to leži u činjenici da su civilna društva i nevladine organizacije BiH, iskoristile ovu priliku da se sistematski, organizovano i u nezapamćenom obimu uključe u proces ustavnih reformi. Ovo je vidljivo ne samo kroz snažnije prisustvo nevladinog sektora u javnom političkom diskursu, već i kroz različite inicijative pokrenute u proteklih nekoliko godina, od kojih su neke za cilj imale i konkretnе ustavne prijedloge, preporuke ili rješenja.



Iako je civilno društvo Bosne i Hercegovine u proteklih dvadeset godina pokazalo da nije bez svojih mana, koje se mahom ogledaju u nedostatku organizacije, resursa, jasne vizije i dugoročne strategije, presudom reaktualizirani proces ustavnih reformi postao je barjak koji je efektno okupio civilna društva i nevladine organizacije najrazličitijih programskih ciljeva. Razlog za to je jasan: praktično svaki od naizgled raznorodnih problema koje civilni sektor nastoji rješiti ili u najmanju ruku amortizovati posljedice, imaju postojeći Ustav BiH kao svoje izvorište. Također, civilnom društvu je postalo jasno da se samo umrežavanjem i kolaboracijom mogu približiti centru političkog diskursa.

K-143?!

Koalicija 143 (K-143) je prva koalicija nevladinih organizacija i udruženja građana sa isključivim fokusom na reformu ustava BiH i konkretnim prijedlozima ustavnih rješenja okupljenim u jedinstveni dokument. K-143 čine nevladine organizacije i udruženja građana iz čitave Bosne i Hercegovine, sa sjedištema u Mostaru, Banjoj Luci, Livnu, Trebinju, Tuzli, Prijedoru i Sarajevu.

Naravno, kao što sam već spomenuo ranije, postoje su i postoje i druge inicijative, pojedinačne ili okupljene u manje ili veće formalne grupe. Ono što K-143 čini jedinstvenom jeste odbijanje da se o ustavnim reformama promišlja u okvirima postojeće paradigmе koja podrazumijeva minimalne izmjene koje tek simuliraju napredak ka funkcionalnijoj i pragmatičnijoj državnoj strukturi.

Model reformi koji zagovaraju članice K-143 zasnovan je na potpuno drugaćijem načinu promišljanja o bosanskohercegovačkoj realnosti, koje ne ignorira postojeće izazove i realno stanje, ali nudi rješenja koja nisu građena na trulim osnovama trenutnog ustavnog okvira na kojem se prosti ne može graditi moderna, demokratska i, što je za građane od presudnog značaja, funkcionalna država, koja bi bila u stanju da izbalansira potrebu stanovništva za državom osposobljenom da pruži zadovoljavajuću kvalitetu života, sa uslovima koje Bosna i Hercegovina mora ispuniti u sklopu EU integracije.

U osnovi, rješenja koja nudi model K-143 zasnovana su na decentralizaciji sa snažnim naglaskom na jačanje opštinskog i državnog nivoa vlasti. Slično ustrojstvo ima Danska (što bi trebala biti dovoljna reklama samo po sebi), ali odličan primjer imamo i u granicama vlastite zemlje –



Model ustavnih reformi koje zagovara K-143 rješava i pitanje diskriminirane grupe Ostalih na mnogo elegantniji i efikasniji način nego su to učinili neki drugi prijedlozi

Distrikt Brčko. Ustav Brčko Distrikta prepoznaće samo dva nivoa vlasti te je poslužio kao savršen putokaz za vrste nadležnosti koje općine / opštine mogu vršiti ukoliko im se da dovoljno ovlasti i resursa.

Općine / opštine su vanjski rub povjerenja među građanima u BiH; izvan tog vanjskog perimetra, povjerenje se u društvu gubi, čak i unutar jedne te iste etničke grupe.

Uz to, lokalni nivo vlasti je jedini u kojem možemo govoriti o direktnom zastupanju građanskih interesa. Građani, pogotovo u manjim općinama / opštinama BiH znaju imenom i prezimenom, a često i lično, osobu kojoj su dali svoj glas te tako znaju i koga mogu pozvati na odgovornost u slučaju neispunjavanja njihovih očekivanja. Na višim nivoima vlasti taj odnos se gubi u labirintu politikanstva i međusobnog optuživanja političkih stranaka.

Drugi, veoma značajan, argument u korist jačanja općinskog nivoa "spuštanjem" nadležnosti sa kantonalnog ili entitetskog nivoa, jeste činjenica da lokalna samouprava ima dugu i jaku tradiciju u BiH, od osmanlijske Bosne i Hercegovine do socijalističkog perioda u kojem je decentralizacija bila temeljem "novog sistema", a općinski nivo vlasti zauzimao ključno mjesto u procesu decentralizacije.

Treća, u postojećem političkom kontekstu možda i najznačajnija, prednost lokalnog nivoa vlasti jeste veoma konkretna priroda potreba kao i činjenica da je to prva "adresa" na kojoj građani gotovo instinkтивno očekuju njihovo zadovoljenje. Kao rezultat toga mnogo je teže manipulisati glasačkim tijelom pukom etnodemagogijom, jer vitalni nacionalni interes naprosto gubi značaj u poređenju sa uništenim cestama, slabom infrastrukturom, prokišnjavanjem školskog krova ili nedostatkom radnih mesta.

Pa ipak, mjesto gdje K-143 model ustavnih reformi zaista drži vodu jeste očuvanje osjećaja sigurnosti pripadnika svake od etničke grupe kroz mehanizme zaštite vitalnih nacionalnih interesa koji su u njega ugrađeni, i na državnom i na općinskom nivou vlasti. U protekle dvije decenije demokratski predstavnici svakog od tri konstitutivna naroda nikada ih nisu ni definisali, a kamoli zaštitili. Tako ni entiteti, koji su njihov navodni garant, nikada nisu ispunili svoju ulogu. Procenti nezaposlenosti i prosječna plaća u oba entiteta mogu poslužiti kao dovoljan dokaz.

Na kantone, čija je jedina funkcija raspodjela političkih funkcija, nije neophodno trošiti riječi. Netransparentnost raspodjele sredstava i očajna neefikasnost je sve što su ponudili građanima u zamjenu za nadležnosti koje su oteli od opština, zajedno sa najvećim dijelom njihovih resursa.

Model ustavnih reformi koje zagovara K-143 rješava i pitanje diskriminirane grupe Ostalih na mnogo elegantniji i efikasniji način nego su to učinili neki drugi prijedlozi koji ovaj problem (koji će samo rasti u obimu) ili u potpunosti ignorišu ili ga nastoje rješiti dodatnim usložnjavanjem odveć komplikovanog i trulog ustavnog rješenja (četvrti predsjednik, mjesata za Ostale u domu naroda i sl.) - odbijanjem da se problemu zaštite vitalnih nacionalnih interesa pristupi sa teritorijalne osnove.

Radikalna promjena paradigmе je jedini odgovor na potpuni nedostatak političkih struktura koje niti su u stanju, niti im je u cilju da omoguće reforme neophodne za dobrobit svih građana BiH. Gledano sa te strane nije slučajno da je upravo civilno društvo mobiliziralo svoje resurse u cilju generisanja pozitivnih društvenih promjena. Značaj ove inicijative pokazat će tek vrijeme, ali ono što je moguće ocijeniti kao veliki uspjeh već sada jeste činjenica da je civilno društvo pokazalo da uvezivanjem, kolaboracijom i zajedničkom vizijom, može ponuditi rješenja koja kvalitetom i ozbiljnošću prevazilaze čak i najambicioznije političke programe lokalnih političkih aktera. ■

PREGLED JAVNIH RASHODA I INSTITUCIJA ZA E-



BOSNU I HERCEGOVINU

POTREBNA HITNA REFORMA JAVNE UPRAVE

Ozbiljni politički izazovi prožimaju
gotovo sve aspekte života u Bosni i
Hercegovini, pa tako i upravljanje
javnim prihodima i rashodima

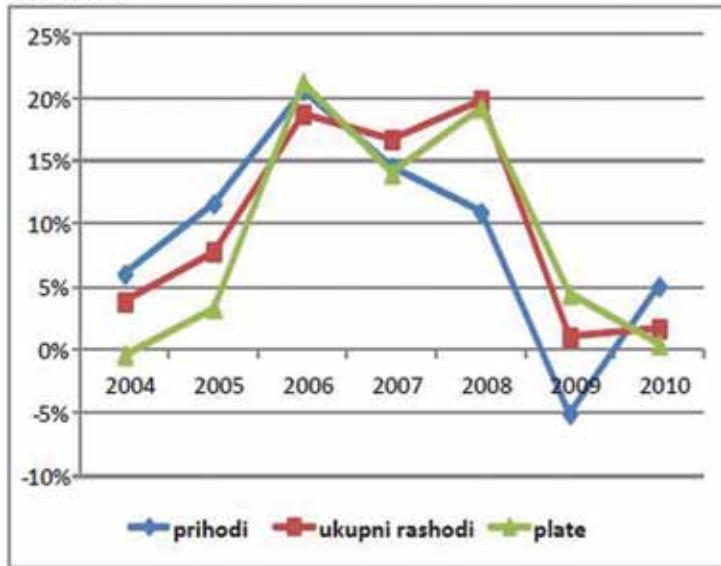
Piše: Anes MAKUL

Brojne relevantne međunarodne i domaće institucije godinama upozoravaju na ogroman državni aparat u BiH i disproporciju između javnih prihoda i rashoda te konstantno naglašavaju neodrživost ovakvog sistema, kao i hitnu potrebu reforme javne uprave i smanjenje budžetskih troškova.

Međutim, ozbiljni politički izazovi prožimaju gotovo sve aspekte života u Bosni i Hercegovini, pa tako i upravljanje javnim prihodima i rashodima. To je vidljivo i iz kratkotrajnog prestanka otplate međunarodnog duga zbog neusvajanja Budžeta za 2011., te dugih pregovora Fiskalnog vijeća da usaglasi

“U 2011. i FBiH je zabilježila značajan rast potrošnje na plaće, primarno zbog plaćanja odštete (dugovi i kamata) radnicima koji su dobili na sudu spor, protiv FBiH i/ ili kantona zbog smanjenja plaća, nametnutog tokom 2009-2011 kao dio mjera štednje bez provođenja potrebnog zakonskog procesa. Međutim, ove isplate odštete su do sada vršene na *ad hoc* osnovi, kako su sudske presude postajale izvršne.

Slika 4.1: Godišnje stope rasta (u nominalnom smislu) potrošnje na plate, prihoda i javnih rashoda



Izvor: Centralna banka BiH

osnovne parametre za raspodjelu javnih prihoda i fragmentirane i heterogene prirode javnih institucija. Rješavanje ovih političkih problema daje nade za ostvarivanje veće efikasnosti u pružanju javnih usluga.

Politička volja

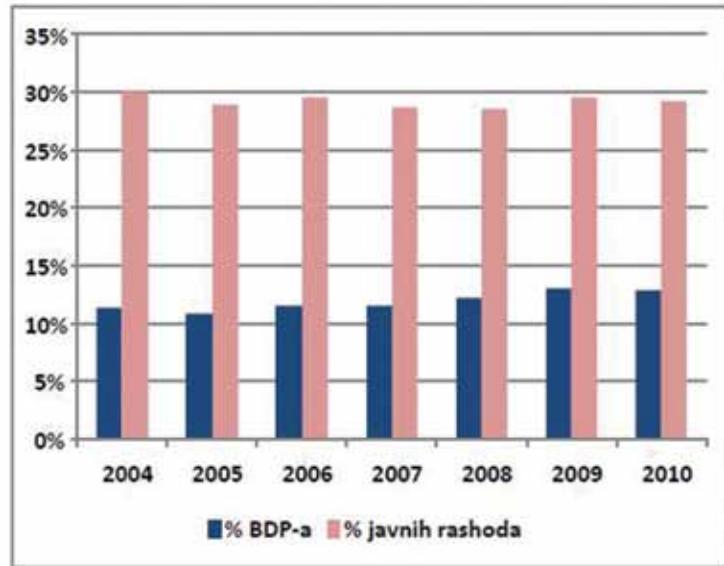
Duplikiranje i paralelizam u institucijama javnog sektora, naročito u Federaciji BiH, se ne javlja primarno zbog Dejtonskog mirovnog sporazuma koji, ustvari, daje dosta generaliziran okvir. On ne zahtijeva proliferaciju brojnih institucija na kantonalm nivou. Vlasti imaju pravo usvojiti više centralizirane i efikasnije institucionalne aranžmane. Slično tome, vlasti mogu odrediti strukture i funkcioniranje institucija za donošenje odluka na centralnom nivou, kao što je Fiskalno vijeće. One bi mogle funkcionirati mnogo efektivnije, ako postoji politička volja. U osnovi, stranačko djelovanje duž etničkih linija koje karakteriziraju javnu debatu i alokaciju javnih resursa su pitanje načina ponašanja i to nije uslovljeno ustavnim ograničenjima.

Prema Pregledu javnih rashoda i institucija (PEIR) za Bosnu i Hercegovinu, kojeg je uradila Svjetska banka, reforma javnih rashoda je i dalje veliki prioritet za našu zemlju, posebno u kontekstu oporavka nakon krize iz 2008/2009 godine. PEIR je sistematska analiza efikasnosti i efektivnosti javne potrošnje, urađena u cilju davanja preporuka za potencijalne promjene politika i administrativne promjene. Svjetska banka je identificirala četiri šire preporuke za unapređenje sistema javnih rashoda i prihoda u BiH koje uključuju preoblikovanje javnih rashoda koji su za sada prekomjerno koncentrirani na tekuću potrošnju, uključujući plaće, penzije i socijalne transfere, unapređenje strukture sistema prihoda, smanjenje prekomjernog rasta javnog sektora i završetak sveukupne fiskalne arhitekture u zemlji jačanjem Fiskalnog vijeća BiH.

“Vlasti nemaju baš mnogo izbora, osim direktno se suočiti s tim izazovima. Tačno je da je politički teško ograničiti transfere određenim moćnim interesnim grupama kao što su radnici u javnom sektoru i bорci. Također je tačno da je teško postići koncenzus u fragmentiranom višepartijskom sistemu. A i jasno je da postoje određeni troškovi u javnom sektoru vezani za složenu administrativnu strukturu koja odražava etničku i geografsku realnost. Međutim, postojeće stanje nije održivo. Jedna stvar s kojom se vlasti suočavaju su ograničenja finansiranja. Mimo korištenja određenih kratkoročnih prihoda od privatizacije, sve će teže biti finansirati fiskalni deficit ako se on ne ograniči”, navodi se u dokumentu Svjetske banke.

U analizi, također, stoji da “vlasti nemaju pristup međunarodnim tržištima. Postoji određeni potencijal za zaduzivanje kod lokalnih banaka i to su učinile i

Slika 4.2: Potrošnja na plate kao % BDP-a i ukupnih javnih rashoda



RS i FBiH. Ali to nije dugoročno održiva strategija. Štaviše, postoji dugotrajni budžetski zastoj na nivou Fiskalnog vijeća, gdje državna i entitetske vlade nisu u stanju usaglasiti fiskalni okvir. Kao posljedica državne institucije su bile prisiljene poslovanjem bez usvojenog budžeta tokom 2011. i morale su funkcionirati na osnovu odluke o privremenom finansiranju sa kojom mogu finansirati poslovanje na istom nivou kakve su im bile budžetske alokacije u 2010. Taj se problem nastavio i u 2012. Prijeteći da ugrozi pristup zvaničnom finansiranju od međunarodnih finansijskih institucija u vrijeme međunarodne krize, kada su finansijski tokovi u privatnom sektoru oskudni i zatvaranje neposrednog fiskalnog deficitu može postati veliki izazov. To potvrđuje činjenicu da se fundamentalne reforme trebaju hitno implementirati.”

Jedan od najvećih budžetskih rashoda svakako je stavka koja se odnosi na plaće. Svjetska banka navodi da je u prethodnih pet godina, došlo do

značajnog povećanja potrošnje na plaće s 11,1 posto bruto domaćeg proizvoda (BDP) u 2006. na 13,1 procenat u 2011. godini. Tokom većeg dijela ovog perioda rast potrošnje na plaće je bio veći od rasta prihoda i ovakav način funkciranja neodrživ je u svjetlu izgleda za ekonomski rast u predstojećim godinama. Do rasta potrošnje je uglavnom došlo zbog povećanja plaće, ali također i zbog povećanja broja zaposlenih. Uprkos krizi, sveukupna zaposlenost u javnom sektoru se nastavila povećavati u 2009. i 2010, a u RS-u i u 2011. Kao rezultat toga, potrošnja na plaće u zemlji kao udio u BDP-u je jedna od najvećih u Evropi.

"Tokom perioda 2004-2011 godina, potrošnja na plaće rasla je brže na državnom nivou i u RS-u, kod kojih se udio ukupne potrošnje na plaće povećao. Tokom tog perioda, potrošnja na plaće na nivou države je porasla za 362 posto u nominalnom smislu, sa osam na 19 procenata ukupne potrošnje na plaće. u Republici Srpskoj za 103 posto u nominalnom smislu (uključujući 35 posto povećanja u 2007. i 2008.) i njen udio u ukupnom iznosu je porastao s 26 na 27 procenata. Tokom perioda 2004-2011 potrošnja na plaće u FBiH je porasla za 53 procenata u nominalnom smislu, dok je njen udio u ukupnoj potrošnji na plaće smanjen sa 67 na 51 procenat. Konačno, tokom perioda 2004-2011, udio Distrikta Brčko u ukupnoj potrošnji na plaće je pao s četiri na dva posto ukupnog iznosa", navodi su u Pregledu javnih rashoda i institucija.

Potrošnja na plaće

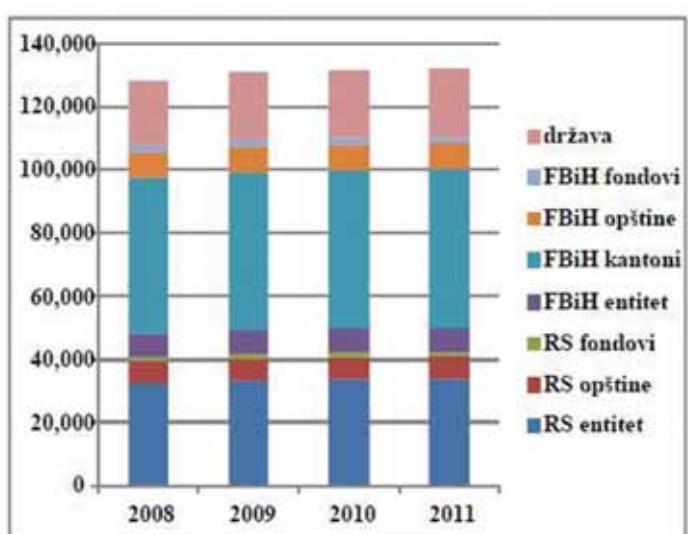
U 2011. potrošnja na plaće je porasla i u RS-u i u FBiH. U RS je zabilježeno još jedno značajno povećanje u 2011. kao rezultat kako novog zapošljavanja, tako i promjene oporezivanja plaća zaposlenih, gdje je vlada garantirala neto iznos plaće u javnom sektoru, preuzimajući pokrivanje dijela poreza na teret uposlenika u iznosu od 50 KM za 2011. godini.

"U 2011. i FBiH je zabilježila značajan rast potrošnje na plaće, primarno zbog plaćanja odštete (dugovi i kamata) radnicima koji su dobili na sudu spor, protiv FBiH i/ili kantona zbog smanjenja plaće, nametnutog tokom 2009-2011 kao dio mjera štednje bez provođenja potrebnog zakonskog procesa. Međutim, ove isplate odštete su do sada vršene na *ad hoc* osnovi, kako su sudske presude postajale izvršne. Za sada nije bilo budžetske linije za isplatu ovih odšteta svim zaposlenicima, za koje se ukupni troškovi procjenjuju na 55 miliona KM samo za entiteti nivo u FBiH", ističe Svjetska banka.

Ova međunarodna finansijska institucija upozorava i na to da Zakon o plaćama u FBiH sadrži neke odredbe koje nose rizik poticanja potencijalno nepriuštivih povećanja potrošnje na plaće u kantonima. S 3,5 posto stanovništva zaposlenog u javnom sektoru u BiH, on nije prekomjerno velik, ali plaće u javnom sektoru su velike u poređenju s prosječnom plaćom.

Prema Pregledu javnih rashoda i institucija (PEIR) za Bosnu i Hercegovinu, kojeg je uradila Svjetska banka, reforma javnih rashoda je i dalje veliki prioritet za našu zemlju, posebno u kontekstu oporavka nakon krize iz 2008/2009 godine. PEIR je sistematska analiza efikasnosti i efektivnosti javne potrošnje, urađena u cilju davanja preporuka za potencijalne promjene politika i administrativne promjene.

Slika 4.8: Ukupna zaposlenost u javnom sektoru



Izvor: Procjene osoblja na osnovu podataka koje je MMF dobio od Ministarstava finansija (2008.-2010.); Podaci Ministarstava finansija za 2011.

Nivoi plaće se razlikuju po različitim nivoima vlasti, kao i između državnih službenika i drugih kategorija zaposlenika u javnom sektoru.

Sveukupan nivo plaće i naknada u BiH je veliki u poređenju s većinom drugih zemalja. Obzirom na to i neizvjesan izgled za rast i povećanje fiskalnih resursa u narednom periodu, jasno je da su potrebne mjere za smanjenje tih troškova. Međutim, primijenjeni pristup treba sadržavati više od prostog rezanja svima redom, koje ne rješava strukturalne probleme sadašnjih modela naknada. Štaviše, promjene se moraju prihvatići kao pravične i trebaju biti potkrijepljene novim institucionalnim aranžmanima da bi mogle imati trajan efekt. Imajući to na umu, Svjetska banka smatra da je potrebno formirati prikladne kontrole uspostavljanja novih radnih mesta (posebno na nivou države i FBiH) i redovno pratiti broj zaposlenih u svrhu kontrole zapošljavanja i rashoda na plaće. Do sada nijedan entitet nije formirao efektivne centralne kontrole uspostavljanja novih radnih mesta i zapošljavanja osoblja, omogućavajući budžetskim organizacijama da same definiraju svoje potrebe za osobljem vodeći računa o fiskalnim ograničenjima. Naprimjer, ako bi se popunila sva nepotpunjena radna mjesta u odobrenim sistematizacijama radnih mesta u administraciji FBiH, broj javnih uposlenika bi se povećao za oko 2.600.

"Racionalizirati veliki broj trenutno nepotpunjениh radnih mesta u sistematizaciji i u skladu s tim smanjiti izdvajanje za plaće. Sistematski pratiti broj zaposlenih da bi se osigurao nadzor nad uspostavljanjem novih radnih mesta i kontrola zapošljavanja za sve kategorije javnih uposlenika što bi olakšalo upravljanje potrošnjom na plaće. To bi olakšalo upravljanje potrošnjom na plaće. Osim toga, potrebno je redovno pratiti zapošljavanje i nivo plaće i u drugim sektorima pored javne administracije, s obzirom na to da na njih otpada najveći dio zapošljavanja u javnom sektoru. Na državnom nivou, vojska je najveća kategorija javnih uposlenika na koju otpada 44 posto osoblja, potom slijedi Uprava za indirektno oporezivanje (11 posto) i granična služba (10,5 posto). Državni službenici čine 9,5 posto ukupnog broja javnih službenika u FBiH (entitet i kantoni). Smanjiti ili ukinuti naknade na nivou države i FBiH. Time se mogu ostvariti značajne uštede. Smanjiti ostale kategorije tekuće potrošnje vezane za broj zaposlenih kao što su službena putovanja, najam prostorija i telekomunikacije. Potrebno je smanjiti broj pomoćnog osoblja ugovaranjem tih funkcija sa vanjskim izvršiocima ili prebacivanjem tih službenika na ugovore po Zakonu o radu", preporuke su Svjetske banke.■

CONSTITUTIONAL REFORMS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA:

BRCKO DISTRICT HERZEGOVINA AND THE CONSTITUTION AND HERZEGOVINA (NOT) LEARNED

The constitutionally introduced formula of the 3 ethnic groups, which comprises 2 entities and one common state, becomes even more complicated with the addition of the Brcko District to the state of BiH

Author: Mujo HADŽIĆ

The question gains relevance with the census in Bosnia and Herzegovina that will be held in 2013. At least a third of the residents of Brcko District of Bosnia and Herzegovina find it difficult to affiliate themselves with the status that was awarded to them through the Brcko Final Award¹ regarding entity citizenship. The framework offered the option to the ones who have already chosen to keep or change entity citizenship, or to acquire it in accordance with the laws. Now, considering that it has been a decade since the passage of the Final Award, and since displaced persons and refugees were returning to their homes at the time, a large majority of the residents of Brcko were not even aware of the existence of the entity citizenship. This could plausibly explain why the people of Brcko did not explore their rights regarding entity citizenship.

However, the more recent attempts to fine-tune the Statute of Brcko District of BiH² to make the process of choosing entity citizenship smoother, such as the 2008 and 2009 Statute and High Representatives Decision on Enacting the Law on Amendment to the Law on Citizenship of Republika Srpska, did not arouse the interest of the residents of the Brcko District of BiH.

¹ Brcko Final Award and its Annex of 18th of August 1999 along with Statute of Brcko District of BiH, passed by the OHR envisage the possibility for Brcko's residents to change entity citizenship

² Statute of Brcko District of BiH „Official Gazette of Brcko District of Bosnia and Herzegovina“ No.17/08, 39/09 and 2/10

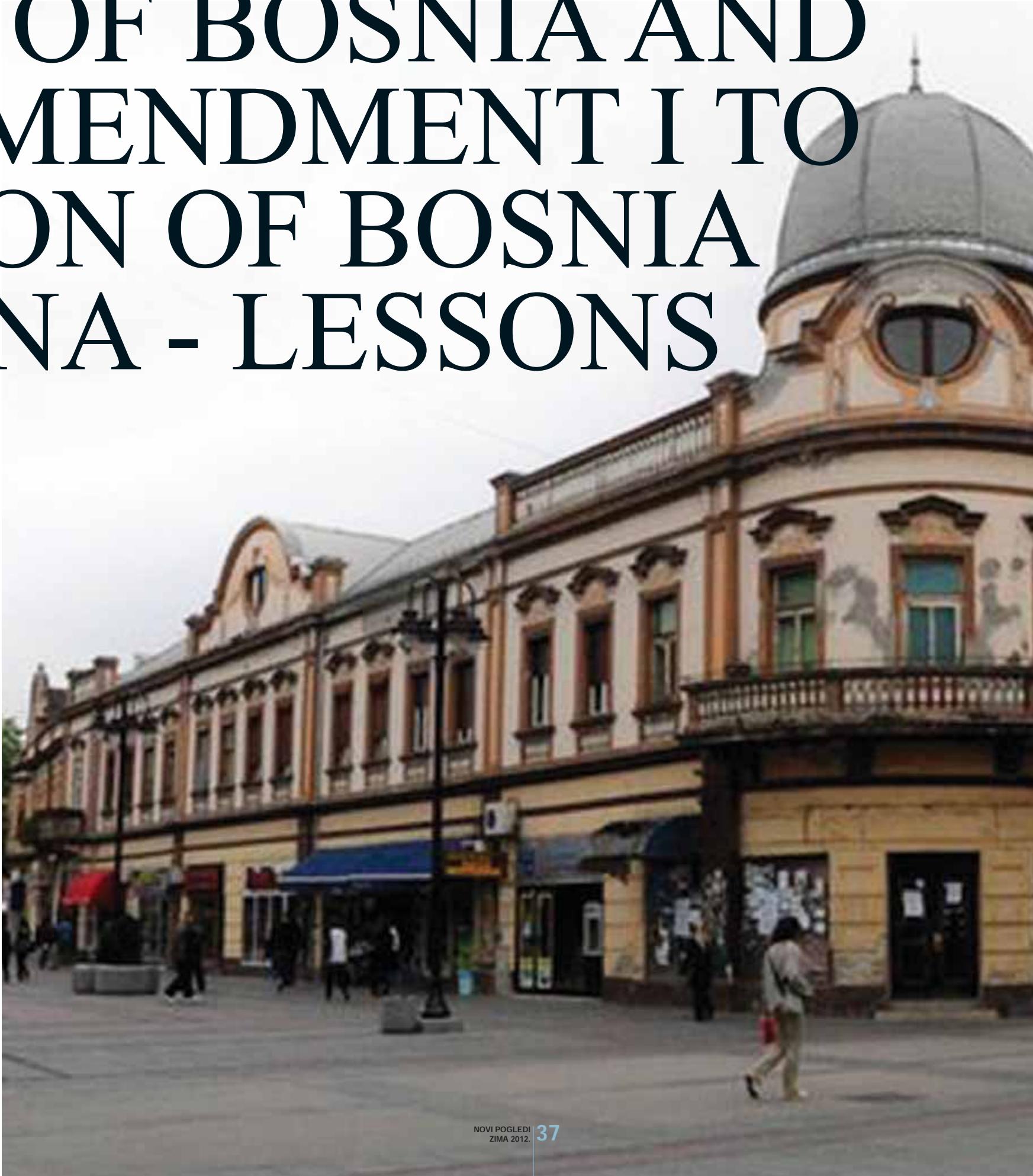
Does Brcko remain the only part of Bosnia and Herzegovina without citizens, but instead with residents? This issue, as mentioned in the beginning, becomes more and more relevant for Brcko's citizens, or residents, with the impending census. During the 2010 general elections, when the approximately 30,000 citizens of Brcko District of BiH who have not chosen their entity citizenship became public, it also became suddenly clear that the current model of having to choose entity citizenship in the Brcko District of BiH is not something the “the residents of Brcko” embrace with enthusiasm.

Despite enormous political efforts, dedicated commitment and significant financial aid invested in the project of Brcko District of BiH by the United States of America administration, it seems that the residents of Brcko simply did not develop the democratic awareness that would impel them to not only explore democracy by seeking their rights, but to also contribute to it by performing their obligations as informed and aware citizens that actively participate in the decision making process. The cause may be found in the absence of linking the citizens to the officials nominated by the Final Award Office OHR Brcko, since the first local elections in Brcko District of BiH that took place in 2004 resulted in general public apathy due to the perception of a lack of efficiency and transparency in the performance of those holding important public posts in Brcko District of BiH. This perception continues to this day.³

The Brcko District of the BiH Government invested valuable resources

³ "Monitoring Implementation of Anti- Corruption Reforms in Bosnia and Herzegovina" by Transparency International Bosnia and Herzegovina, Sarajevo 2009

OF BOSNIA AND MENDMENT I TO ON OF BOSNIA NA - LESSONS





to inform the citizens of their right to choose and obtain entity citizenship. Its aim was to enable them to attend the general elections in 2010. However, approximately only 2,213 residents of Brcko District of BiH actually did so, despite the intensive media campaign that lasted 40 days. Even though information leaflets were handed over by the on-site registration teams that visited local community offices and explained the process to the citizens, no appropriate feedback from citizens was received.

The fact that some residents of the Brcko District of BiH who have not chosen their entity citizenship are not able to vote seems to be more of a concern to political parties headquarters, which count on the votes from Brcko in their election strategies, rather than a concern of the residents of

Brcko. Those citizens simply fail to recognize the importance of having representatives elected in entity level parliaments. The concerns of the residents of the Brcko District of BiH remain pertinent issues, such as the issue of the Government introducing and enforcing the collection of real estate tax that they as residents (in case they own real estate on the territory of Brcko District of BiH) are obliged to pay to the Brcko District of BiH administration. Citizens from neighboring municipalities of the Federation of BiH and RS who are employed in the Brcko District of BiH and even work in institutions of the Brcko District of BiH pay no such or a similar tax in the Brcko District of BiH, although they receive payment from the budget of the Brcko District of BiH.

The constitutionally introduced formula of the 3 ethnic groups, which comprises 2 entities and one common state, becomes even more complicated with the addition of the Brcko District to the state of BiH. The three constitutional ethnic groups involved in the ethnically centered power-sharing system contributed to the discrimination of not only the “others”, but also to the members of a constitutional ethnic group if they came from the “wrong” entity. Ethnic democracy and territorial representation prevailed over democracy regarding some of the most important functions of the state.

Bearing in mind the „supremacy clause“ within the BiH constitution,

What did the residents of Brcko District of Bosnia and Herzegovina get out of the Amendment I to the Constitution of Bosnia and Herzegovina?



both the Annex I „Additional Human Rights Agreements to be applied in Bosnia and Herzegovina“ and the European Convention of Human Rights are reminders that Bosnia and Herzegovina has a constitutional and international obligation to harmonize its constitution. Bosnia and Herzegovina is on its way to NATO and EU membership, and needs to effectively implement these reforms in order to prove that it is a stable country with a functioning democracy.

The intriguing part still remains. The Amendment I to the Constitution of Bosnia and Herzegovina, which defines the administrative and territorial set-up of Brcko and incorporates the Brčko District of Bosnia and Herzegovina as a condominium into the state constitutional-legal framework⁴, is still the only part of the Constitution available in official languages and published in the Official Gazette of Bosnia and Herzegovina.

The most recent power-sharing exhibition at the level of the Council of Ministers shows the importance of direct territorial representation for Bosnian politics and its asymmetrical composition of entities, as demands from the BiH entity Republika Srpska political leadership calls for a Minister of Defense to be nominated from Republika Srpska. Promptly, “the matching” candidate is found.... in Brcko District of BiH?! Despite the

⁴ "Official Gazette of Bosnia and Herzegovina" No. 25/09, entered into force on 26th of March 2009

fact that Brcko District of BiH is a demilitarized area, and that, according to Amendment I Brcko District of BiH is not a part of either of the 2 entities, but is a commonly owned condominium of both, the solution seems to be more than acceptable for all sides, which gets the “right” message across regarding how they perceive Brcko District of BiH, as well as the desired access to political positions, despite the aforementioned appetites. With a poor explanation offered to the public, the candidate has Republika Srpska entity citizenship.

Owing to the above mentioned, it becomes more than clear that the Amendment I to the Constitution of Bosnia and Herzegovina, which allows Brcko District of BiH access to the Constitutional Court of BiH, is a technical issue whose aim is to comply with the Final Award Decision in line with Annex II of the Dayton Peace Accord.

What remains after it is the hope that the outstanding constitutional reforms will not treat the “Sejdic-Finci” case and even perhaps the Brcko District of BiH entity citizenship concerns as yet another technical issue in line with EU conditionality. Hopefully, it will rather offer a functional and permanent model with applicable solutions that corresponds to the democratic needs of the citizens of Bosnia and Herzegovina. ■

REFERENCE:

Albert Bleckmann.: Verfassungsrang der Europäischen Menschenrechtskonvention?, EuGRZ, 1994

David Harris; Michael O’Boyle and Colin Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights. - Butterworths; London; Dublin; Edinburgh, 1995

Christian Steiner, Nedim Ademovic et.al., Constitution of Bosnia and Herzegovina, Commentary 2010

Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama: član 19. Uredba o ratifikaciji Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmjene i dopune protokolima 3., 5. i 8. i dopunjene Protokolom broj 2, te protokola 1, 4, 6, 7, 9, 10 i 11., "Službeni list RBiH", Posebno izdanje "Međunarodni ugovori -2", broj 5/96

Florian Bieber, Institucionaliziranje etničnosti, Međunarodni forum Bosna, Sarajevo, 2004.

Foreign Policy Initiative BiH, Policy Analysis: Role of Civil Society in BiH Constitutional Reform, 2009

Mathias Hartwig Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of BiH, 2007

Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine, Analiza stupnja implementacije

Strategije Bosne i Hercegovine za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije, Sarajevo, 2008

Muhamed I.Mujakic, Pravni aspekti lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, Sluzbeni list BiH, Sarajevo, 2011

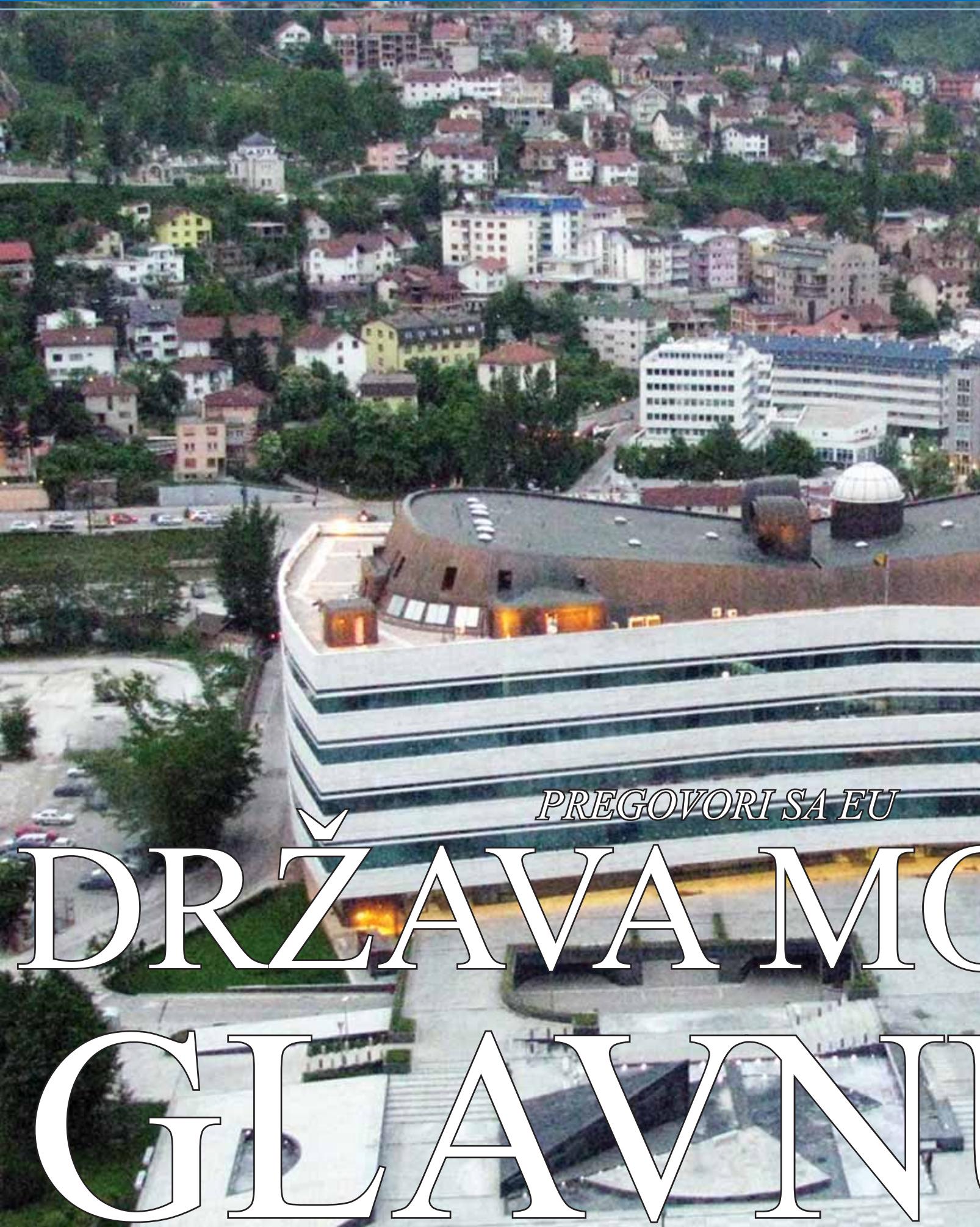
Omer Ibrahimagic, Savremeni ustavni položaj naroda Bosne i Hercegovine, Znakovi vremena, Sarajevo 2003

Transparency International Bosnia and Herzegovina, Monitoring Implementation of Anti- Corruption Reforms in Bosnia and Herzegovina" Sarajevo 2009

Statute of Brcko District of BiH „Official Gazette of Brcko District of Bosnia and Herzegovina“ No.17/08, 39/09 and 2/10

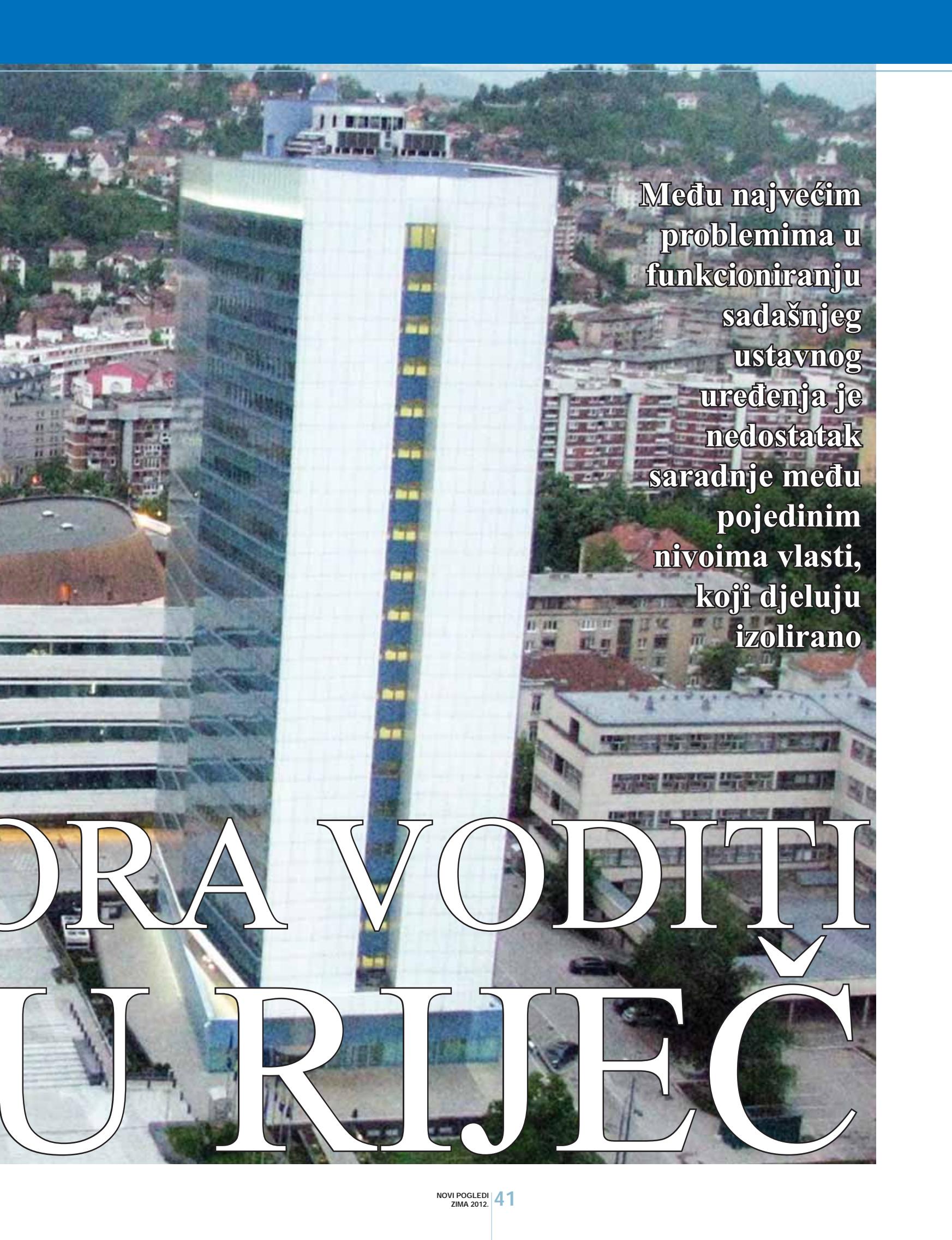
Dayton Peace Accord, Official Gazette of Bosnia and Herzegovina, Sarajevo 1999

Ustavno pravo, Kasim Trnka, Sarajevo, 2000



PREGOVORI SA EU

DRŽAVA MO GLAVNI



Među najvećim problemima u funkcioniranju sadašnjeg ustavnog uređenja je nedostatak saradnje među pojedinim nivoima vlasti, koji djeluju izolirano

ORAVODITI URJEC

Piše: Naida KADRIBEGOVIĆ

Komplicirana ustavna struktura Bosne i Hercegovine svakodnevno otežava funkcioniranje države, jer postoje brojni mehanizmi za blokadu rada institucija, a pojedini nivoi vlasti djeluju neusaglašeno i neharmonizirano. Premda je ova činjenica opće poznata i iako je postojalo nekoliko inicijativa za izmjenu Ustava BiH, politički lideri još nisu usaglasili jedinstveno rješenje. Ipak, činjenica je da će se najviši pravni akt Bosne i Hercegovine morati mijenjati, prije svega radi presude u slučaju Sejdić – Finci, ali i zbog glomazne i neefikasne administracije.

Među najvećim problemima u funkcioniranju sadašnjeg ustavnog uredenja je nedostatak saradnje među pojedinim nivoima vlasti, koji djeluju izolirano. U dokumentu Centra za politike i upravljanje (CPU) "Potrebni administrativni kapaciteti za implementaciju zakonodavstva EU" navodi se da "ne postoji dovoljna koordinacija sa državnog nivoa vlasti prema nižim nivoima, zbog čega se pojavljuje problem da su politike na entitetkim nivoima različite i nisu harmonizirane, jer entiteti djeluju samostalno." Pored neharmoniziranog

djelovanja entiteta, u Federaciji BiH se javlja dodatni problem, jer i kantoni ne daju usklađeno, iako su oni sastavni dijelovi Federacije.

Neusklađenost djelovanja pojedinih nivoa vlasti je jedan od problema kojem će domaći politički lideri uskoro morati posvetiti više pažnje, jer će Bosna i Hercegovina na svom putu ka EU morati usvojiti kompletno zakonodavstvo Unije. To je jedan od Kopenhaških kriterija, a na to se BiH obvezala i u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).

Pored usvajanja zakonodavstva, potrebno je efikasno implementirati usvojene propise, što je jedan od zaključaka samita šefova vlada i država članica EU održanog u Madridu 1995. godine i koji je poznat kao "Madridski kriterij", odnosno tzv. "administrativni kriterij".

U dokumentu CPU-a se navodi da "ti kriteriji zahtijevaju da kandidatska zemlja mora ispunj a -



Neka nova tijela su primjerice, tijelo nadležno za okolišnu politiku, tijelo za državnu pomoć, institucija koja će se baviti koordinacijom poljoprivrednih politika i poticaja, jer sadašnji odjel pri Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa nema dovoljno kapaciteta da obavlja te poslove, te "krizno tijelo" na državnom nivou koje će koordinirati i implementirati krizne mjere na državnom nivou mjere vezane za sigurnost snabdijevanja ili centralno poresko tijelo koje bi prikupljalo podatke o porezima.



vati uslove kroz
usklađivanje ad-
ministrativnih kapaciteta.

Istovremeno, dok postoji potreba da potencijalna članica EU prilagodi svoje zakonodavstvo zakonodavstvu Unije, još je važnije da je zakonodavstvo implementirano efektivno kroz odgovarajuće administrativne i sudske strukture".

Nakon što Bosna i Hercegovina dobije status zemlje kandidata odredit će se datum za predpristupne pregovore u kojima će se pregovarati u 33 različita poglavlja, odnosno oblasti. Te oblasti se, između ostalog, odnose na javne nabavke; slobodno kretanje roba, unutar čega će se pregovarati o akreditaciji, standardizaciji, mjeriteljstvu; pregovarat će se i o slobodnom kretanju radnika, odnosno na koji način će se implementirati da svi radnici Unije na cijelom njenom teritoriju imaju jednaka prava. Pregovarat će se i o oblasti revizije, autorskom pravu, finansijskim uslugama, konkurenčijskim politikama, informacijskom društvu, poljoprivredi, oblasti sigurnosti hrane, koja se odnosi i na higijenu, genetički modificiranu hranu, mineralne vode i veterinarstvo. Ribarstvo, transport, energija i poreska politika su također neke od oblasti o kojima će se pregovarati.

Tokom pregovora BiH će imati jasno određen minimum koji mora ispuniti u smislu donošenja zakona i drugih akata, te osnivanja novih ili rekonstrukcije postojećih institucija. Stoga će se posebna pažnja prilikom izmjene Ustava BiH i prilagođavanja administrativnih kapaciteta morati obratiti na to da javne institucije moraju uskladiti svoje djelovanje, jer je to obaveza koju je BiH preuzeala.

U dokumentu CPU – a zaključeno je, između ostalog, da "bez obzira na operativnu nadležnost, uvijek postoji obaveza državnog nivoa vlasti da

prikuplja informacije, koordinira i aktivno učestvuje u kreiranju politika, koje potom proslijedi Evropskoj Komisiji i, kad je potrebno, drugim zemljama članicama o provedenim politikama". Osim funkcije primaoca informacija od nižih nivoa vlasti, administracija na državnom nivou je istovremeno i primaoc informacija od Evropske komisije, koje potom proslijedi nižim nivoima vlasti, jer je državni nivo jedini sagovornik institucijama EU i drugim zemljama, što su u više navrata i naglašavali zvaničnici EU.

Drugi zaključak je da već postoje odredene institucije na državnom nivou, ali koje uglavnom moraju biti ojačane i u kojima kapaciteti trebaju biti popunjeni, kako bi ta tijela mogla koordinirati aktivnostima prema nižim nivoima vlasti. Međutim, postoji i izričita potreba da se formiraju neke nove institucije na državnom nivou. Neka nova tijela su primjerice, tijelo nadležno za okolišnu politiku, tijelo za državnu pomoć, institucija koja će se baviti koordinacijom poljoprivrednih politika i poticaja, jer sadašnji odjel pri Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa nema dovoljno kapaciteta da obavlja te poslove, te "krizno tijelo" na državnom nivou koje će koordinirati i implementirati krizne mjere na državnom nivou mjere vezane za sigurnost snabdijevanja ili centralno poresko tijelo koje bi prikupljalo podatke o porezima.

Samo jačanje nadležnosti institucija na državnom nivou ne predstavlja stvaranje centralizirane države, već je moguće održati i decentralizirano državno uređenje, ukoliko se ojačaju nadležnosti institucija na državnom nivou. U zahtjevima EU je ostavljeno dovoljno prostora zemljama da prilagode vlastite administrativne kapacitete postojećem uređenju zemlje.

Harmonizacija je bitna kako bi se osiguralo da zemlja djeluje prema zajedničkom cilju – da svaki nivo vlasti u okviru vlastitih nadležnosti vrši određene aktivnosti. To također podrazumijeva i da državni nivo vodi "glavnu riječ", ali i da preuzima obaveze i najveću odgovornost.

Bez obzira na to kako će izgledati budući ustav Bosne i Hercegovine, ovim činjenicama će biti potrebno posvetiti više pažnje, posebno jačanju kontrolnih mehanizama koji će osigurati da svi nivoi vlasti djeluju unutar utvrđenog okvira. ■

USTAV BOSNE I HERCEGOVINE

NESAVRŠEN DRŽAVA — DISKURS

Propedeutika: zbog čega je nedovršena pravna država nakon petnaest godina od stupanja Ustava na snagu

Piše: **Mafred DAUSTER**

Ko još u 2010. godini govorio o Ustavu BiH od 14. 12. 1995, o Ustavu koji datira sa kraja ratnih sukoba u ovoj zapadnobalkanskoj zemlji i kojim se okončava mirovni ugovor iz Dayton, ne može zaobići njegovu nesavršenost. Kazano grubim jezikom, on predstavlja samo organizacionopravni statut koji na jednoj strani izražava minimalni konsens strana u bosnaskom ratu o tome šta bi zajednička država BiH morala biti i na drugoj strani odražava vremenski trenutak u kojem su u Rambouilletu i Daytonu vođeni mirovni pregovori. Jedan od njegovih nedostataka govorio o potpunoj ustavnoj šutnji, o sudskej vlasti, o njenoj organizaciji i zadacima, o sudijama i njihovoj nezavisnosti, kao i u nepostojanju individualnih garancija prava na zakonskog suda. Tako se ključni stav iz čl. I/2 Ustava BiH, da je BiH pravna država, pokazuje kao nepotpun. Što se tiče ostalih nedostataka ovdje o njima ne može biti riječi, posebno ne o hipertrofičnoj politici koja parališe nesavršenu organizaciju države¹, budući da bi takvo objašnjenje probilo okvire ovog članka. Posmatrač će se, ipak, začuditi da unatoč stalnim internacionalnim i nacionalnim kritikama nije došlo do poboljšanja Ustava. U ovom prilogu nije moguće rasvijetliti razloge zbog kojih su propali dosadašnji reformski pokušaji. To bi nas uviklo doboko u analizu političkih pozicija unutar BiH². Agiranje politike i pojedinih političara posmatraču sa zapada se ne pokazuje kao racionalno³. Bez duboke političke analize, koja do danas očigledno nije provedena neće biti moguće rekonstruirati stvarnu pozadinu, jedva prihvatljivog ustavnopravnog držanja pojedinih protagonisti koji sve vrijeme slijede politiku koja je definirana prema etničkoj liniji. Ako se, ipak, svim mogućim argumentima — čak i potpuno nerazumnim — po svaku cijenu održava ovaj ustavnopravni statusus, takva odbrana statusa quo može se jedino objasniti egoizmom vlasti određenih etničkih grupa.

Ustav koji organizira krov društva nije naprosto statut kojim se ustanovljava

jedno udruženje i uspostavljuju njegovi organi. On ne zrači samo prema državi i prema politici, nego utječe i na život pojedinca. On je prema tome suviše važan da bi se prepustio egoističnim grupama vlasti, ma koje boje one bile. Čini se, ipak, da je upravo to u BiH slučaj. Ovo je moguće samo zbog toga što su stanovnici ove ustavnopravne kuće uočljivo nezainteresirani za samo stanje u kući. Nema društvenog diskursa o ustavnim pitanjima koja se tiču ustavnog identiteta. Nije sasvim tačno da društveni interes ima svoju osnovu samo u činjenici da je Ustav iz 1995. zaključen bez učešća samog naroda. Jer, i Ustavi drugih evropskih država su doneseni bez neposrednog učešća naroda, a da nakon toga državni narod nije u pogledu ključnih društvenih odluka upao u takvu nezainteresiranost, tačnije u apatiju, kako je to slučaj u BiH⁴.

Preliminarija: gubitak pravne i ustavne kulture

Razlozi za nezainteresiranost, kako se oni pokazuju stranom posmatraču, objašnjivi su ako se ne ograničavaju samo na fizičke posljedice rata koje paraju oči, kako u Sarajevu, tako i u drugim mjestima u zemlji. Odstranjivanje neposrednih ratnih šteta je trajalo godinama i u drugim zemljama koje su prošle rat. U Minhenu, koji je za njemačke prilike nesrazmjerno prosperitetan grad, tek su ovih dana zatvorene posljednje praznine koje su postojale od Drugog svjetskog rata. Rat je, zajedno sa Deklaracijom o nezavisnosti koja mu je prethodila, prouzrokovao štete u pogledu (pravne) kulture, koje u BiH do sada nisu otklonjene. Štete u pravnom krajoliku nude djelimično objašnjenje o potpunoj nezainteresiranosti, čak i akademski obrazovanih pravnika, za poboljšanje ustavnopolitičke pozicije zemlje, a time i za opštepolitičko stanje.

Gubici u bilansu (pravne) kulture mogu se raspoznati već u činjenici da, glavni grad, Sarajevo, nije izgubljen samo u svom politetničkom kosmosu koji je stoljećima bio poznat i izvan granica Balkana, nego i u pogledu svoje intelektualne sposobnosti vođenja diskursa i spremnost na vođenje diskursa po kojem je bio poznat u cijeloj zemlji, a u godinama prije nezavisnosti i u ostatku Jugoslavije. Pravni kulturni krug je, kao njegov sastavni element, trajno ugrožavan.



Sa nezavisnošću zemlje BiH je u proljeće 1992. – kao što su to ranije učinile Hrvatska i Slovenija – napustila jedno pravno područje kulture koje je od vremena Kraljevine SHS bilo u stanju da preradi mnogobrojne utjecaje iz drugih pravnih kultura i da ga uspostavi u samostalan pravni fenomen. Intelektualna produktivnost nije ni propala ni prekinuta za vrijeme socijalizma. Deklariranje nezavisnosti Slovenije, Hrvatske i BiH je vodilo kolabiranju ovog pravnog prostora, a on je postojao i u ustavnom pravu, sa posljedicom da je diskurs između Sarajeva i drugih priznatih centara pravnog mišljenja u Beogradu, Ljubljani i Zagrebu obustavljen i da do danas nije mogao biti uspostavljen. Uz činjenicu da je u jednom kratkom periodu zemlja bila orientirana sama na sebe i da je bila odsjećena od partnera sa kojima je komunicirala, dolaze i izmjene koje su uslovljene ratom i protjerivanjem, ali i odlaskom pravne “inteligencije”, što do danas nije moglo biti nadoknađeno. Ovo kulturno osamljivanje, sa kojim bi se, sve u svemu, mogla spojiti težnja ka “pravnom osamostaljenju” od pravnog razvoja u drugim mladim državama zapadnog Balkana, konačno od onog u Srbiji, nije vodila samo na Univerzitetu u Sarajevu do akademskog osiromašenja koje je opet, ojačalo izolaciju od onih pravnih prostora iz kojih je bivša Jugoslavija crpila pravne plodove. Mnoštvo novoosnovanih pravnih fakulteta po uspostavljanju nezavisnosti nije utjecalo na otklanjanje ovakvog intelektualnog siromašenja, nego ga je višestruko diversificiralo.

Pravno osiromašenje, koje se nije moglo bolje primijeniti u jedva moderniziranom curriculumu pravnih fakulteta, ima i jednu “privrednu komponentu”. Dok je ranija Jugoslavija predstavljala, i za područje pravne beletristike, jedno “tržište”, u današnjoj BiH to nije slučaj. Pravna kultura pretpostavlja, međutim, otvorene i javne diskusije, bar između krugova na koje se to odnosi. To Bosna i Hercegovina ne omogućuje u 2010. godini i u dogledno vrijeme neće moći omogućiti. Više je nego očigledan nedostatak periodike koja se orijentira prema sudskoj praksi, nedostatak komentara i udžbenika. Sudske odluke se mogu pronaći na internet stranicama najviših sudova. No one nemaju nikakav odjek, jer tamo stoje kao konzerve na regalima velikih samoposluga. Javni

echo dobijaju povremeno, u pojedinim slučajevima, tek kada se u bulevarskoj stampi izvještava o nekom spektakularnom kriminalnom slučaju. Ne može biti ni govor o tome da presude Ustavnog suda BiH sistematski bivaju obrađene među praktičarima ili nižim sudovima.

Ne radi se samo o osiromašenju pravne kulture u unutrašnjosti zemlje koja igra određenu ulogu u debati o ustavnoj reformi – koja se, opet, ne vodi javno. Sa mirovnim sporazumom iz Dayton-a je tzv. međunarodna zajednica preuzela odgovornost za ostvarenje civilnih ciljeva iz dejtonskog mirovnog ugovora u BiH. Ovdje nije mjesto da se generalno kritikuje međunarodna zajednica i njeno djelovanje koje traje od 1995. godine, ili da se bilansiraju njene greške. Međutim, djelovanje različitih internacionalnih organizacija je bilo u prvom redu povezano sa direktnim i indirektnim utjecajem Visokog predstavnika i njegovih službi na pravo BiH. Takav utjecaj je nedovoljno uzimao u obzir pravne stечevine koje su nastale u zemlji ili su svjesno preuzete iz Jugoslavije. Često je potpuno nereflektirano, ali često i u skladu sa načelom “ko plaća taj i određuje”, importirano to što je izrastalo u drugim pravnim kulturama i pod potpuno drukčijim uslovima koji su podrazumijevali zaseban pravni razvoj od više desetljeća. Zbog pritska vremena i nesistematskog djelovanja ne uvažavaju se pravila opreznog pravničkog “oplemenjivanja voća” koja podrazumijevaju pažljiv rad pri kalemljenju i prenošenju kalema na drugu voćku. Ovakvo “prljanje” u BiH nije donijelo ništa dobro i vodilo je do iritacija koje nisu samo u krugovima zainteresiranih pravnika stvarali osjećaj da su predmet pravnih laboratorijskih pokusa internacionalne zajednice. Istina, nakon 2005. je postao umoran internacionalni “voćar” kojeg otjelotvoruje, prije svega, služba visokog predstavnika i koji stoji pred krajem koji se neprestano najavljuje i odgada. Opasnost time nije sasvim odstranjena, jer BiH slijedi cilj članstva u Evropsku uniju. Ako ona očekuje da postigne ovaj cilj daljnjinim nereflektiranim reimportom pravnih dobara, do nepodnošljivosti će se pojačati pravna kakofonija, koja je već danas dovoljno glasna.

Gubitak pravne kulture u stanju smetenosti sa nereflektiranim uvozom

prava iz drugih kulturnih krugova pogđa u BiH na posebno težak način javno pravo, što uključuje prateće procesno pravo – a time i ustavno pravo kao i diskusiju o reformi koja ga prati. Općenito uzev, neće se pretjerati sa tvrdnjom da je javno pravo u BiH danas na samom dnu. Ne može se ustanoviti javnopravna sistematika. Na različitim zakonodavnim razinama koje slijede iz čl. III Ustava ne redaju se zakoni sa različitim područja u uzajamno usklađenom redoslijedu. Šuma pojedinačnih zakona kao i protivrječnosti u pogledu materijalnih vrednovanja nisu više pregledni ni za analitičare koji se bave reguliranim materijom. Komunalna samouprava je, npr. kao i druga pravna područja, regulirana samo fragmentarno, tako da se pokazuje slika pravnog tipeha sa mnoštvom fleka. Druga pravna područja, posebno policijsko i prekršajno pravo, prekrivena su pretjeranom birokratskom regulacijom koja se ogleda u neshvatljivim pretpostavkama za dodjele odobrenja. Raniye jugoslovensko javno pravo, koje je uglavnom postojalo kao samostalno pravno područje, bilo je prožeto utjecajima iz Austrije i Njemačke i slijedilo je njihovu sistematiku. Sve je to u BiH 2010. izgubljeno, a da na mjesto izgubljenog nije postavljeno ništa novo. Javno pravo ima za svoju pozadinu, kao ni jedno drugo pravno područje, regulaciju odnosa između građanina i države, i služi osiguranju građanske slobode na što je moguće bolji način. Svaki građanin BiH može na osnovu vlastitog iskustva pokazati kako je javno pravo BiH i petnaest godina nakon rata udaljeno od ove funkcije koja je posvećena osiguranju slobode.

Veza između politike, koja insistira na status quo i koja je uglavnom potvrđena na izborima iz 2010., i prikazanog kulturnog deficitia će osigurati da BiH i dalje mora živjeti pod krovom jednog Ustava koji prokišnjava. Otrežnjujući su loši izgledi da će u dogledno vrijeme doći do obuhvatne ustavne reforme, ali oni otvaraju realistične uvide u perspektive, šta se može učiniti sa postojećim građevinskim materijalom kako bi se gruba propusnost ustavnopravnog krova mogla zatvoriti zakonskim propisima.

Kratak ali neophodan ekskurs u jednu metodu tumačenja

Ustavno pravo svake zemlje, pa tako i ustavno pravo BiH sadrži samo osnovne političke i društvene stavove. Ono u odnosu na pojedinačna pitanja, koja se postavljaju danas ili će se postaviti u budućnosti, ostaje "zatamnjeno" kako bi politici, ali i ustavnom tumačenju unutar ustavnog sudstva, ostavilo potrebnu fleksibilnost na osnovu koje bi se reagiralo na političke zahtjeve za promjenama. Što je konkretni Ustav "tamniji" u detaljnim iskazima, to je tumačenje Ustava koji se oslanja na tradicionalne metode, u koje ulaze i uporedno pravo i ustavna tradicija, kako se ona razvila od konstitucionalizma 19. stoljeća, zahtjevnija u pogledu iznalaženja ustavnih iskaza koji konkretiziraju zatamnjivanja ustavnog teksta. Naravno, to daleko nadilazi tumačenje običnih zakona koje je u prvoj liniji orijentirano na tekst zakona, na njegovu sistematiku, na njegovu svrhu i na historiju nastanka zakona, ali je upravo u slučaju BiH nezaobilazno. U suprotnom bi ustavno pravo došlo u stanje koje je Immanuel Kant još 1795. u svom filozofsko-pravnom spisu o "vječnom miru" opisao kao "zagrobni mir". Sigurno je da ovaj metodološki postulat nema ništa sa metodološkim konzervativizmom i da podrazumijeva hrabrost koju iziskuje rasprava. Sve dok takav metod tumačenja ne vodi prema zamjeni nosećih ustavnih stubova i izmjeni krova on je upravo u BiH primjenjiv kako bi unijelo svjetlo u tamu ustavnopravnih iskaza. To ne važi samo za stavove iz čl. I/2 Ustava prema kojem je BiH pravna država.

Član I/2 Ustava: "pravna država" u svojim ustavnopravnim konturama

Čl. I/2 Ustava od 14. decembra 1995. Definira državu BiH kao demokratsku pravnu državu. Konkretnijih stavova koji bi ispunili načelo pravne države nema u Ustavu. To objašnjava površna usporedba sa Ustavima iz dvadesetog ili iz dvadeset prvog stoljeća drugih evropskih država u kojima je iznesen stav da žele pravnu državu poduprijeti nizom sadržajnih odredbi. Ovo se može izvesti različitim regulativnim sadržajima. Istina, o tome ne postoji predustavni opšteobavezujući program regulacije. Načelo pravne države dobija, međutim, sadržaj iz ustavnopravnih propisa o sudskoj vlasti, o organizaciji pravosuđa, o mjestu sudije i, naravno, o individualnim slobodama i pravima.

Ako se traže ustavnopravni iskazi o ustavanoj vlasti, o njenoj organizaciji

i nezavisnosti sudija kojima je povjerenio pravosuđe, dobija se otrežnjujuća slika o Ustavu BiH. Ustav regulira političku organizaciju države i način njenog djelovanja kao i nadležnosti, ali on ne govori ništa o klasičnoj podjeli vlasti koja od državnoteorijskih razmišljanja Montesquieua iz njegovog djela "O duhu zakona" iz 1748. uspostavlja prohodan stav modernog ustavnog prava. Što se tiče pravosuđa, koje nigdje nije spomenuto, može se iz čl. VI zaključiti da će biti ustanovljen Ustavni sud BiH koji ima nadležnosti pobliže propisane u st. 2 člana VI. i u tome se iscrpljuje Ustavni propis. Ustavni sudovi obavljaju posebnu vrstu pravosuđa koja zrači duboko u područje političkog i utječe na ostale najviše državne organe kao i na vršenje njihovih ustavnopravnih nadležnosti. Za pravnu državu u cjelini i za njene sadržaje se malo toga može dobiti iz institucionalizacije jednog ustavnog suda ili iz njegove prakse. Istina, većina evropskih država se nakon 1945. odlučila za ustanovljivanje ustavnog sudstva, ali postoje i pravne države koje izlaze nakraj i bez ustavnog suda.

Ako se Ustav obraća specijalnom problemu ustavnog

pravosuđa, čak i u najmanjoj mogućoj mjeri, u stav o pravnoj državi ulazi da "sudstvo" obuhvata sudove i sudije.

Ustavna šutnja o pravosuđnoj vlasti vodi nužno do nalaza da ne može biti ustanovljen jedan Vrhovni sud BiH. Jer Ustav iz 1995. šuti i o tome. U ustavnopravnoj usporedbi sa ostalim evropskim državama, BiH može opet u ovoj tački za sebe reklamirati "posebnost". Nezavisno od činjenice da je u pojedinim državama različito institucionalizirana struktura sudske instanci, ne postoji nijedna evropska država bez vrhovnog suda. Nije potrebno u uporedno-pravnoj analizi ulaziti u pojedinosti o nadležnostima ovih najviših sudova kako bi se ustanovilo da na pozadini nedostatka jednog vrha u sudske organizacije instanci, nijedan bosanskohercegovački sud ne može obavljati najbitnije zadatke jednog vrhovnog suda. Oni se ne sastoje samo u provjeri odluka nižih sudova nego prvenstveno u očuvanju jedinstvenog pravosuđa⁵. Po drugoj liniji iz tog zadatka slijedi da najviši sudovi moraju stvarati pravo⁶. Ako Ustav ne predviđa Vrhovni sud, onda je on svjesno ušao u rizik da ne može na nivou države biti uspostavljen potpuno jedinstven pravni prostor. Institucionalni propust ima, međutim, materijalno-pravne posljedice, budući da je najbitnija osobina pravne države da jednako i bez razlika može zajamčiti pravnu sigurnost za svoje građane i stanovnike. Od toga nema ništa ako se država, kako je to BiH učinila



prema čl. I/3 Ustava, organizira tako da preuzima entitetsko uređenje i entitetima prema čl. III prepusta široka zakonodavna ovlaštenja. Različiti pravni prostori koji ovako nastaju na državnom nivou i na nivou entiteta koji, opet, bez jednog

najvišeg suda i bez njegovog sudovanja koje navodi na pravno jedinstvo mogu izrasti u kvazinezavisnost. Vrhovni sudovi koje su uspostavili entiteti ne mogu u ovom području obavljati zamjenu, čak i onda kada izlaze ususret svojim obavezama iz čl. III/3 lit. (b) i pomažu da se državno pravo provede pred pravom entiteta. Ustavno pravo BiH ne može sa svoje strane ponuditi adekvatnu zamjenu, jer njegovi sudovi kao predmet provjere imaju Ustav BiH, a svako divergentno pitanje ne doseže nivo Ustava. Još manje predstavlja svako odvojeno pravno mišljenje kršenje Ustava.

Državni sud BiH koji je ustanovljen 2002.⁷ nije vrhovni sud⁸, nego poseban sud za određena pravna područja. On je prema čl. 8 Zakona o Sudu BiH upravni sud, ako se raspravlja o ustanovama države BiH, sud za odluku o spornim vlasničkim pitanjima između države, entiteta i Distrikta Brčko, kao i sud za rješavanje sukoba nadležnosti između države, entiteta i Distrikta Brčko. Uz to, on odlučuje prema čl. 9 st. 2 lit. (a) posredstvom žalbenih vijeća o žalbama na odluke Centralne izborne komisije. On uz sve to prema odredbama čl. 7 ima krivičnopravne nadležnosti koje se uglavnom svode na procese protiv odgovornih za ratne zločine koji su počinjeni između 1992. i 1995. godine kao i na organizirani i privredni kriminal⁹. Konačno, sud svaki put odlučuje tamo gdje se u području krivičnopravnih stvari može utemeljiti sudska nadležnost prema propisima međunarodnih ugovora¹⁰. Zbog toga Sud BiH može biti označen kao specijalni sud države BiH koji, u mjeri u kojoj je nadležan, stoji pored, ali ne i iznad sudske hijerarhije entiteta. On već zbog toga ne može obavljati funkcije koje u Evropi obavlja jedan vrhovni sud. Njegovo sudovanje u najgorem slučaju može voditi prema daljnjoj diversifikaciji bosanskohercegovačkog prava. On uz to nema nadležnosti na području privatnog prava, prava društava i trgovackog prava.

Konsekventno uzev, iz činjenice da Ustav ne sadrži nikakav izričiti iskaz o tome koji organi su nadležni za sudsку vlast, slijedi ustavna šutnja o sudi-jama i njihovom posebnom statusu. Čak i u propisima o Ustavnom судu iz čl. VI ustavotvorac je vrlo suzdržan. Ni ovdje se ne nalazi ni riječ o sudskoj nezavisnosti¹¹. Utoliko je nezamisliva pravna država bez nezavisnih sudija kojima je povjerena sudska vlast. To je u ustavnoj tradiciji Europe osnovno pravilo, još od vremena konstitucionalizma devetnaestog stoljeća. Isto pravilo je našlo primjenu i u međunarodnopravnim konvencijama, čak i ako je međunarodno pravo vrlo suzdržano u području propisivanja kako države trebaju organizirati sudsку vlast. Tako npr. čl. 9 st. 3 Internacionlanog pakta o gradanskim i političkim pravima od 19. decembra 1966. zahtijeva da svako ko je uhapšen pod optužbom da je počinio neko krivično djelo ili je pritvoren, mora biti bez odlaganja priveden sudiji ili osobi koja je zakonom ovlaštena da obavlja sudska funkciju. Ništa drugo ne slijedi iz sudske prakse ESLJP koji kao bitnu osobinu sudova vidi neovisnost osoba koje obavljaju sudska funkciju. Zbog toga u programskom stavu iz čl. I/2 Ustava mora doći do izražaja temeljni iskaz pravne države da je sudstvo povjereni samo nezavisnim sudijama.

I još jedna tačka Ustava od 14. decembra 1995. ne omogućuje da se pronađe odgovor na pitanje, kako bi zapravo pravna država Bosna i Hercegovina moralu izgledati. Uzmemo li u obzir, ponovo na putu usporedbe, Ustave drugih evropskih država, uočava se da nedostaje katalog osnovnih prava. Radi se upravo o ustavnopravnim garancijama individualnih prava koja od države čine pravnu državu i na različite načine joj daju boju i oblik. Od vremena borbe za građanski

Gubitak pravne kulture u stanju smetenosti sa nereflektiranim uvozom prava iz drugih kulturnih krugova pogoda u BiH na posebno težak način javno pravo, što uključuje prateće procesno pravo – a time i ustavno pravo kao i diskusiju o reformi koja ga prati. Općenito uzev, neće se pretjerati sa tvrdnjom da je javno pravo u BiH danas na samom dnu. Ne može se ustanoviti javnopravna sistematika.



Ustav, evropski Ustavi su preuzeli kao vlastitu tekovinu, mogućnost da se ljudska prava i demokratska prava sudjelovanja ubliče u jednom katalogu osnovnih prava i da na taj način, u interesu pojedinca, ograniče vršenje državne vlasti. Različiti katalozi ljudskih prava, čak iako oni u svom jezgru oslikavaju "samo" slobode francuske revolucije iz 1789. i njene deklaracije o ljudskim pravima, ulaze u različite nacionalne Ustave i sadrže u sopstvenim detaljima specifičnosti kojima oslikavaju lice društva koje se okupilo pod krovom jednog Ustava. Tako i Ustav BiH nabraja u čl. II/3 najbitnija individualna prava. Ustav ovim pravima međutim ne daje sadržaj, tako da se čl. II/3 posmatra kao jedinstvena "lista roba koje treba kupiti". Izuzetak predstavlja samoobuhvatan stav o jednakom tretmanu prema čl. II/4 Ustava. Ostala prava na slobode dobijaju boju i sadržaj opisom činjeničnih stanja pojedinih prava. To se jasno vidi na primjeru slobode mišljenja koja se nalazi na listi pod (h). Jer, domet slobode mišljenja se danas posmatra različito.

Čl. II/2 uzima u obzir Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda od 4. novembra 1950. i njene protokole i proglašava ih neposredno primjenjivim u BiH. Time se ovim slobodama daje primat u odnosu na svako unutrašnje pravo. Međutim, to ne predstavlja potpunu nadoknadu, jer u konvencijskim osnovnim pravima se ne nalazi osobiti državni identitet i specifičan državni stav. Ona ne omogućuju da se Ustavu BiH osigura vlastito lice. Zbog toga se Ustav iz 1995. uklonio iz područja djelovanja koje osigurava identitet, a koje polazi upravo od vlastitih, nacionalnih osnovnih prava u kojima se pojedinac, u pogledu svojih sloboda, može pronaći. Društvo koje je organizirano pod krovom evropskih garantija je "internacionalizirano", ono ostaje, međutim, manje-više bezbojno zbog toga što nedostaju nacionalni stavovi. Također, obaveza države da jamči

visoki standard u garantiranju osnovnih sloboda koje su priznate međunarodnim pravom, što je regulirano u čl. II/1, ne pomaže mnogo¹², i može poslužiti "samo" kao ustavnopravni dokaz za međunarodnopravnu otvorenost pravnog uređenja BiH. Jer, opšta pravila međunarodnog prava su prema čl. III/3 (b) stav 2 sastavni dio državnog i entitetskog prava.

U tom odnosu se mora posebna pažnja obratiti na takozvana sudska osnovna prava. Pravna država posmatra ljudе pred sudjom. Jer čovjek je zapravo tek pred sudom na neposredan način izložen državnoj vlasti. Kako ne bi bio izručen državnoj vlasti njegova pozicija pred sudom mora biti zaštićena na poseban način. O tome, istina, vodi računa čl. II/2 sa upućivanjem na Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava koja se u sopstvenim članovima 6 i 7 bavi pozicijom čovjeka pred sudom. Dalje iskaze o zaštiti čovjeka pred sudom sadrže čl. 2, 4 Protokola br. 7 uz Konvenciju, od 22. novembra 1984. No, ovo nije potpuni nadomjestak za vlastite, unutar državne garancije. Upravo, čovjek pred sudom mora biti pod posebnom ustavnom pažnjom kada se radi o izricanju krivične kazne ili kada se radi o nekom drugom ograničenju slobode. Ustav BiH o tome upravo ne vodi računa, premda se od uspostavljanja Državnog suda BiH krivične sankcije mogu izricati na nivou države. Krivični postupak

iz 2003¹³. sadrži obične zakonske regule za zaštitu optuženih, tako da od njih nema koristi izvan ovog ustavnosudskog izostanka zaštite. Upravo je pravnodržavni zadatok da se ustavnopravnim regulama potčini pravni odnos optuženog pred sudom i to izvan statusa u kojem se nalazi optuženi u krivičnom postupku. To počinje, ako bismo se već orientirali prema njemačkom Ustavu i njegovom pravnodržavnom okruženju u čl. 19 st. 4,

time da svako ko se smatra povrijđenim od javne vlasti mora imati otvoren put pred sudove. Ako on u postupku zaštite svojih prava već stoji pred jednim sudom ili u sporu sa privatnim osobama traži svoje pravo pred nekim sudom, moderna slika pravne države zahtijeva pravosudna osnovna prava koja garantiraju određeni procesnopravni minimalni standard. Ako ih nema, mora se posumnjati u ozbiljnost zaklinjanja u pravnu državu.

Otvarenje programa posredstvom običnog prava

“Pravna država” prema čl. I/2 ima konturu. Kao i svaki drugi ustavni princip, ona u ovim konturama sadrži i izvjestan programski sadržaj, koji se odnosi na zakonodavca, a koji zbog otvorenih zahtjeva nikada ne može biti sasvim ispunjen. U području pravosudne vlasti je bosanskohercegovački zakonodavac samo djelimično vodio računa o takvim programskim zahtjevima. Ako se već zbog gore navedenih razloga ne može očekivati da će ustavotvorac u dogledno vrijeme uspostaviti ustavnu ispomoć, onda je zakonodavac sloboden, sve dok regulira raspodjelu nadležnosti između države i entiteta prema čl. III Ustava kao i organizaciono pravo entiteta u pogledu njihovog pravosuđa, da sam, običnim zakonom, uspostavi jedan vrhovni sud i da mu prenese zadatok da uz poštovanje sudske osnovne prave vodi računa o jedinstvenoj parvosudnoj praksi na državnom nivou. Uzmemli li u obzir čl. III Ustava, može se iz raspodjele nadležnosti državnih i entitetskih ustanova, Federacije i Republike Srpske (usp. čl. I/3 Ustava) zaključiti da je pravosuđe i

njegova organizacija zadatak entiteta. Jer, prema čl. III/3 lit. (a) entiteti vrše na svim razinama državnu vlast, osim ako ih Ustav izričito prenese u nadležnost državnih ustanova. Da prema entitetskim ustavima i zakonima postoji sudska vlast i da je prema vlastitim procesnim odredbama i propisima o ustrojstvu sudova obavljaju entitetski sudovi, nije u suprotnosti sa državnim zakonom koji bi regulirao organizaciju sudova. Jer, postoji ozbiljna metodološka sumnja u mogućnost da pravo nižih tijela može poravnati nedostatke, praznine i slabosti nadređenog prava. Takav pokušaj je metodološki nepotpun, a osim toga, i u suprotnosti je sa čl. III/3 lit. (b) Ustava. Prema ovom propisu ustavno pravo države i državni zakoni imaju primat nad pravom entiteta. Tamo gdje se primat ne može utemeljiti preko ustavnopravnih praznina državnog Ustava, on se, u najgorem slučaju, mora popuniti propisima nadređenog prava. Sa takvim zakonom o organizaciji sudova bi bila okončana pravna rascjepkanost, posebno u privatnom pravu, a i na području upravnog prava bi došlo do ujednačavanja na nivou cijele države. Isti zakon o organizaciji pravosuđa bi mogao sadržati i stavove o sudske nezavisnosti, također i entitetskih sudija, ali tako da se entiteti ne bi mogli pozvati na povredu nadležnosti iz čl. III Ustava. Takav zakon o organizaciji sudova bi na kraju krajeva, ma kako da je nesavršen u odnosu na odgovarajuću ustavnopravnu regulu, okončao pravnu rascjepkanost na državnom nivou. ■

Tekst je preuzet iz publikacije „Sveske za javno pravo“ Fondacije Centar za javno pravo uz saglasnost urednika publikacije.

¹ Dauster, Die notleidende Verfassung von 1995: Einer der wesentlichen Hemmschuhe in der Entwicklung von Bosnien und Herzegowina, in: 1989 – 2009 Festschrift 20 Jahre ELSA-Passau e. V., 2009, s. 71 i dalje; isti, Deutsche Sicht auf verfassungspolitisches Unvermögen in Bosnien und Herzegowina, referat u Ambasadi SR Njemačke i Fondaciji Heinrich-Böll u Sarajevu: „60 Jahre Grundgesetz: Der Umgang Deutschlands mit seiner Verfassung – Können deutsche Erfahrungen in der Verfassungspolitik für die Diskussion über die Reform der Verfassung von Bosnien und Herzegowina fruchtbar gemacht werden?“, Sarajevo, 26. i 27. 10. 2009.

² Isti, nav. mj., s. 83 i dalje.

³ Jedan od pseudopravnih argumenata jest da svaka promjena Ustava ponovo otvara pitanje mirovnog ugovora. Ovakav Dayton-II –argument nije, međutim, tačan. Ne postoji sadržajna veza između mirovnog ugovora i Ustava u toj formi da čl. 39 do 41 Bečke konvencije o ugovorima (UNTD Tom 1155, s. 331) moraju biti primjenjeni. Ustav je originerno unutardržavno pravo, i njegova reforma ili promjena slijedi isključivo na osnovu unutardržavnih pravila.

⁴ Ustav SR Njemačke od 23. maja 1949. može poslužiti kao primjer. Nikada nije došlo do referenduma o Ustavu, također, ni nakon njemačkog ujedinjenja od 3. oktobra 1990. Historija izlaska na izbore nakon 1949. i nakon 1990. pokazuje međutim da su građani Njemačke prihvatali svoj Ustav. Da su pojedini građani usvojili ovaj Ustav ne dokazuje samo broj ustavnih tužbi koje u hiljadama dolaze pred Savezni Ustavni sud, a putem koje pojedinac može zahtijevati pridržavanje osnovnih prava onako kako mu ih je Ustav zagarantirao.

⁵ Usp. za Njemačku npr. čl. 97 st. 3 Ustava; § 1 st. 1 Zakona o očuvanju jedinstva pravosudne prakse najviših saveznih sudova od. 19. juna 1968 (BGBl. I, s. 661)

⁶ Usp. kao primjer za pravne žalbe § 116 st. 1 StVollzG.

⁷ Law of the Court of BiH, Official Gazette of BiH, N° 29/00 (Zakon o sudu BiH, Sl. glasnik BiH 29/2000); Parlamentarna skupština BiH je Zakon usvojila 2002. god (Sl. glasnik BiH 16/2002, nap. prev.).

⁸ Dauster, Pravo i pravda 2007, s. 261 i dalje; Pravo i pravda, 2008, s. 441 i dalje.

⁹ Dauster, Wie steht es mit der Wahrung der Rechte der Verfahrensbeteiligten in Krisengebieten? – Seminar im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und Bayern zu: Die Rechte der Beteiligten im Strafprozess, Odessa 16.- 19. 06. 2010.

¹⁰ O historiji suda u vezi sa reformom pravosuđa i krivičnog prava iz godina 2002/2003, Dauster, Das Staatsgericht von BuH als Strafgericht, StraFo 2006, s. 316 i dalje; isti, Bemühungen der Internationalen Gemeinschaft um den Aufbau des Rechtsstaates in BuH, referat pred bavarskim Udruženjem branilaca u krivičnim stvarima, 11. 09. 2003 (neobjavljen rukopis); isti, Reforms on Criminal Law in Bosnia and Herzegovina, referat održan na Kriminalističkom fakultetu Univerziteta Sarajevo u okviru „Views and Perspectives of Criminal Sciences and the Profession in Current Conditions“ 19. i 20. 3. 2001; isti, Rule of Law — Judicial Reforms in Bosnia and Herzegovina, George C. Marshall Center for Security Studies: Security Sector Reforms in Bosnia and Herzegovina and the Western Balkans, 19-21. 6. 2007; The (State) Court of Bosnia and Herzegovina — A Special Feature in the Implementation of International Humanitarian Law by National Judiciary, International Committee of the Red Cross-Regional Conference „Role of the Judiciary in the Implementation of International Humanitarian Law“, Budapest, 29. i 30. 10. 2007.

¹¹ Nejasno govori čl. VI/1 lit. (c) u vezi sa trajanjem mandata ustavnih sudija, o mogućnosti da jedan sudija bude odstranjen iz službe glasovima ostalih sudija, a da pri tom nije naveo bliže pretpostavke. U svemu ostalom je Ustavni sud pravnu poziciju sudija riješio prema čl. VI/2 lit. (b) vlastitim poslovnikom (Pravila puta), pri čemu je ostao nerazjašnjen odnos ovog statutarnog prava prema formalnom zakonu.

¹² Vezivanje za osnovna i ljudska prava koja su zagarantirana međunarodnim pravom je problematično i zbog toga što internacionalni instrumenti sadrže samo minimalna jamstva na koja se država potpisnica mogla obavezati. Nacionalno pravo može biti bitno velikodušnije. Osim toga previđa se da pojedina osnovna prava nisu sadržajno jednaka u različitim međunarodnim konvencijama i da se mogu u pojedinim podučjima zaštićenih sloboda nalaziti na kursu konflikta. U bosanskom Ustavnom pravu do danas nisu razvijena pravila za rješavanje kolizija između osnovnih prava. Ustavna problematika se zaoštvara s obzirom na činjenicu da internacionalne konvencije ne garantiraju slobode neograničeno, nego ih sadržajno stavljuju pod različita ograničenja. Kakva se ograničenja i sa kakvim dometima postavljaju u svakom nacionalnom uređenju, sve važi i za BiH, ostaje sasvim zatamnjeno. Tako uz nesigurnost u činjenično stanje prava koja garantiraju slobodu dolaze nemogućnosti određivanja ograničenja ljudskih prava u pogledu njihove konkretnizacije, tako da se vezivanje za internacionalno pravo može pokazati kao mutacija u danajski dar.

¹³ Official Gazette of Bosnia and Herzegovina N° 03/2003 (Sl. glasnik BiH 03/2003).



PROMOVIRANI NOVI MAGISTRI LJUDSKIH PRAVA

Ukupno 25 studenata 11. generacije studija Evropski regionalni master demokratije i ljudskih prava u jugoistočnoj Evropi (ERMA) uspješno su odbranili svoje master teze i stekli zvanje mastera demokracije i ljudskih prava, te je 26. 10. upriličena je i svečana promocija novih mastera.

Svečanosti su prisustvovali profesori ovog studija, te predstavnici

diplomatskog kora, Asocijacije Alumni Centra za interdisciplinarnе postdiplomske studije (ACIPS), kao i brojni roditelji i prijatelji sada već bivših studenata ERMA-e. Direktori studija ERMA profesori Zdravko Grebo i Stefano Bianchini u ime Univerziteta u Sarajevu i Univerziteta u Bolonji, koji i koordiniraju rad ovog studija, obratili su se prisutnima na ovoj svečanosti i magistrantima poželjeli uspješan budući rad.

Novi masteri su dobili dvojne diplome - diplomu Univerziteta u Sarajevu i Univerziteta u Bolonji.

Zbor profesora odabrao je pet posebno uspješnih teza koje će biti objavljene.

Studenti na ERMA-i uglavnom dolaze iz zemalja regiona, dok se u svakoj generaciji nađe i po nekoliko studenata iz ostalih dijelova Europe ali i drugih dijelova svijeta. Ovaj studij nastao je prije više od deset godina u Sarajevu i ko-finansiran je sredstvima Evropske komisije i Vlade Republike Italije. ■



KAKO JE SEGREGACIJĄ U BOSANSKOHERCEGOVACKIM ŠKOLAMA POSTALA "PRIRODNA"?

U organizaciji ACIPS-a i Centra za ludska prava 30. oktobra 2012. godine promovirana je knjiga "Dvije škole pod jednim krovom: studija o segregaciji u obrazovanju". Zbornik radova posvećenih temi podijeljenog obrazovanja u BiH, s fokusom na istraživanje problema segregacije kroz primjenu modela "dvije škole pod jednim krovom" promovirali su autorica Dženana Kalaš, autor profesor Asim Mujkić, te urednik zbornika Saša Madacki.

Kao osnova za ovu publikaciju korišten je nemontirani video materijal "Dvije škole pod jednim krovom" autora Enesa Zlatara i Zorana Čatića, rađen u produkciji fondacije *Schueler Helfen Leben*. Posebno zahvalni autorima koji su svojim video uratkom omogućili realan prikaz stanja u obrazovnom sistemu u BiH, prisutni su izrazili zabrinutost zbog činjenice da je sistem segregacije u obrazovanju diljem BiH postao "prirodan". A upravo je, kako je zaključio profesor Mujkić, cilj svake ideologije natu-

ralizacija - da se kaže da je određeno proizvedeno stanje takvo i da ne može biti drugačije".

Pozitivnu notu promociji dala je autorica Dženana Kalaš. Govoreći o svom dugogodišnjem radu na problemu podijeljenog obrazovanja u BiH i praktičnom radu, izdvojila je rijetke ali ne tako zanemarive slučajeve mladih koji su sami, nakon završetka obrazovanja, istraživali svijet oko sebe i nastavili da uče individualno, kroz neformalnu edukaciju i na taj način ostvaruju kontakte sa mladima iz drugih dijelova zemlje.

Cilj priloga autorica i autora zbornika je otvaranje diskusije o postojećim problemima u obrazovanju koji zahtijevaju detaljniju analizu s ciljem razumijevanja praktičnih implikacija i potrebe za efektivnjim rješavanjem segregacijskih praksi u obrazovanju. ■





”RE:VIZIJA PROŠLOSTI. POLITIKE SJEĆANJA U BOSNI I HERCEGOVINI, HRVATSKOJ I SRBIJI OD 1990. GODINE”

Foto: Sanja VRZIĆ

U organizaciji ACIPS-a i Fondacije Friedrich Ebert, u Sarajevu je 20. septembra 2012. godine promovirana knjiga ”Re:vizija prošlosti. Politike sjećanja u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Srbiji od 1990. godine”, autora Darka Karačića i autorica Tamare Banjeglav i Nataše Govedarice.

Ova publikacija je rezultat regionalnog istraživanja, provedenog u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Srbiji tokom 2011. godine, u cilju istraživanja politika sjećanja na zajedničku prošlost i ratove koji su se tokom 1990-ih godina dogodili u regionu, kao i na posljedice ovih ratova. Uz prisutnu autoricu Natašu Govedaricu i autora Darka Karačića, knjigu su promovirali

profesor Husnija Kamberović, profesor na Filozofskom fakultetu i direktor Institut za historiju iz Sarajeva i profesor Dino Abazović sa Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu. Promotori su utvrdili nedostatak primarnih istraživanja u ovoj oblasti i naglasili potrebu za kontinuiranim, kako akademskim, tako i praktičnim istraživanjima u području memorijalizacije i politika sjećanja u regionu. Budući da zajednička prošlost ovog geografskog područja prolazi kroz razne interpretacije i kako je podložna pogrešnom tumačenju, naglašena je važnost pokretanja ozbiljne kritičke diskusije o politici sjećanja i društvenoj memoriji uopće, koje su u prethodnom periodu bile potpuno zanemarene. A ova pitanja se najbolje mogu istražiti putem analiziranja procesa memorijalizacije i memorijalskih gesti, što je, po zaključku promotra, i najveći doprinos ove publikacije. ■



DEMOKRATIJA BEZ GRAĐANA

Foto: Sanja VRZIĆ

ACIPS je u septembru predstavio publikaciju ”Demokratija bez građana?”, autora Farisa Vehabovića, koji trenutno obnaša funkciju sudije Suda za ljudska prava u Strazburu i Seada S. Fetahagića, koji je angažiran kao akademski tutor u Centru za interdisciplinarnе postdiplomske studije (CIPS).

Ova publikacija se oslanja na ACIPS-ov projekat ”Ostali: Inicijativa za promišljanje ustavnih kategorija u Bosni i Hercegovini”, koji je implementiran tokom 2009. i 2010. Godine. Ovo istraživanje je usmjereni na potragu za

rješenjima koja bi osigurala ravnopravnu političku participaciju sve tri ustavne kategorije - konstitutivnih naroda, ostalih i građana BiH - navedenih u Preambuli Ustava BiH, s naglaskom na veću uključenost kategorije ”građani BiH” u procesima odlučivanja unutar Institucija BiH.

U dokumentu se, između ostalog, navodi da ”Ustavna reforma je složen i dugotrajan proces koji bi, u konačnici, zbog prevaziđenosti (post)konfliktne logike dejtonskog ustavnog sistema, morao rezultirati usvajanjem potpuno novog ustava na načelima deetnizacije prava uz optimalni balans između liberalno-demokratskog i teritorijalno-federalnog modela političkog odlučivanja”. Dalje se navodi da taj ”proces može započeti donošenjem neophodnih ustavnih amandmana koji u datom političkom trenutku mogu zadobiti podršku političkih aktera, kako bi se kategorija ”građani BiH” izjednačila sa drugim kategorijama iz ustavne Preamble prilikom njihovog učešća u formiranju Institucija BiH.” ■



**Association Alumni of the Centre for
Interdisciplinary Postgraduate Studies**