

USTAVNA REFORMA FBIH: ANALIZA OPRAVDANOSTI

**EKSPERTNA GRUPA ZA REFORMU USTAVA
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE**

Mostar – Sarajevo – Tuzla, mart 2013. godine

SADRŽAJ

KLJUČNA PITANJA ORGANIZACIJE I FUNKCIONISANJA USTAVNOG UREĐENJA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE	3
I PREAMBULA I USPOSTAVLJANJE FEDERACIJE BIH	5
II LJUDSKA PRAVA I OSNOVNE SLOBODE	
1. Uvodne napomene	6
2. Ljudska prava u Ustavu Federacije BiH – normativni aspekt	7
3. Konzistentnost načela o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u Ustavu FBiH	8
4. Stvarna realizacija normativnog okvira ljudskih prava i osnovnih sloboda u FBiH	9
III PODJELA NADLEŽNOSTI IZMEĐU FEDERALNE I KANTONALNE VLASTI	
1. Uvod	10
2. Analiza postojećeg stanja	11
3. Komparativna analiza	12
IV. STRUKTURA FEDERALNE VLASTI	
A. ZAKONODAVSTVO	
1. Uvod	13
2. Predstavnički dom	14
3. Dom naroda	15
4. Proces odlučivanja i odnos prema izvršnoj vlasti	16
B. IZVRŠNA VLAST FEDERACIJE	
1. Uvod	17
2. Analiza postojećeg stanja	18
3. Ustavni principi funkcionisanja izvršne vlasti	19
C. SUDSKA VLAST FEDERACIJE	
1. Ustavnost i zakonitost	20
2. Pravosudni sistem	20
3. Ustavni sud	21
D. DISTRIBUCIJA KLJUČNIH FUNKCIJA U STRUKTURI FEDERALNE VLASTI	
V. KANTON	
1. Uvod	22
2. Zakonodavna vlast u kantonu	23
3. Nadležnosti	24
VI. LOKALNA SAMOUPRAVA	25
VII. MEĐUNARODNI ODNOSI	
1. Uvod – Federacija BiH u procesu pristupanja BiH Europskoj uniji i NATO-u	28
2. I Federacija BiH (i BiH u cijelosti) u ćorsokaku	28
3. Bez volje za europeizacijom domaćih politika	30
4. Preko „zajedničke vizije“ do Programa integracije	32
ANEX I	34

KLJUČNA PITANJA ORGANIZACIJE I FUNKCIONISANJA USTAVNOG UREĐENJA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Analitički osvrt

I. UVOD

Ambasada SAD-a u Bosni i Hercegovini formirala je Ekspertnu radnu grupu¹ sa zadatkom da pripremi preporuke za reformu ustavnog uređenja Federacije BiH. Tim povodom je, između ostalog, istaknuto: „Ambasada je okupila grupu poznatih i uvažanih pravnika i stručnjaka kako bi razmotrila sve opcije za poboljšanje funkcionalnosti, efikasnosti i isplativosti Federacije. Ona će djelovati neovisno. ... „Zamolio sam ovu ekspertnu grupu – istakao je ambasador SAD-a prilikom predstavljanja Grupe - da se fokusira na prijedloge koji su politički pragmatični i koji bi mogli dobiti široku podršku svih građana. Isto tako, zamolio sam ih da ne uzimaju u razmatranje reforme koje bi dalje dijelile BiH. ... Ono što mi želimo jeste podržati građane Bosne i Hercegovine u izražavanju njihovih mišljenja o potrebnim reformama, te angažirati stručnjake i pripadnike civilnog društva u Federaciji BiH da stvore sopstvenu viziju bolje, funkcionalnije Federacije BiH.“² Naglasio je da uspostava trećeg entiteta nije opcija u ustavnoj reformi. Predstavnici Evropske unije dali su punu podršku ovoj američkoj inicijativi.³

Grupa je počela sa radom 16. 1. 2013. godine. Primarni zadatak je bio da se pripremi analitički osvrt na aktuelna pitanja organizacije i funkcionisanja ustavnog sistema Federacije BiH. U tu svrhu pripremljen je i realizovan plan konsultacija i razgovora sa velikim brojem institucija vlasti sa nivoa Federacije BiH, kantona i opština. U konsultacijama sa čelnicima pravosudnih institucija u Federaciji učestvovao je i predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH. Obavljeni su razgovori sa predstavnicima velikog broja nevladinih organizacija, posebno onih koje su pripremale prijedloge ustavnih promjena, kao i onih čija je djelatnost u bližoj vezi sa pitanjima ustavnog uređenja. Konsultovan je jedan broj istaknutih stručnjaka iz akademske zajednice. Obavljeni su razgovori sa predstavnicima OHR-a, Delegacije Evropske komisije u BiH, OSCE-a i dr. Za potrebe Ekspertne grupe pripremljena je analiza o ekonomskim i fiskalnim aspektima funkcionisanja Federacije BiH, koja će također biti dostupna javnosti.

U namjeri da osigura transparentnost, Grupa je uspostavila svoj blog (<http://ustavnareformafbih.blogspot.com/>) te putem povremenih saopštenja i izjava članova Grupe obavještavala javnost o svom radu. Nastojeći da pribavi što više komentara, inicijativa i prijedloga, pozvala je najširi krug zainteresovanih građana, institucija i organizacija da ih dostave na e-mail adresu: ustavnareformafbih@gmail.com

U dijelu stručne i političke javnosti od početka se pokušavala nametnuti dilema o opravdanosti pokretanja ustavne reforme Federacije BiH prije razmatranja i usvajanja ustavne reforme za cijelu zemlju. Polazeći od preovlađujuće ocjene da je organizacija Federacije BiH nekozistentna, nefunkcionalna i veoma skupa, Grupa je zauzela jedinstven stav da je prioritetno pristupiti ustavnoj reformi u ovom entitetu i time stvoriti povoljne pretpostavke za neophodne reforme ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine. Čekanje na šire reforme bilo bi kontraproduktivno, posebno imajući u vidu neuspjele pokušaje sa tzv. aprilskim paketom ustavnih promjena (2006. godine), butmirskim paketom (2009. godine) i trogodišnjim pokušajima implementacije presude Evropskog suda u predmetu Sejdić i Finci.

¹ Ekspertnu grupu čine: prof.dr Mirjana Nadaždin Defterdarević, prof.dr Kasim Trnka, doc. dr sc. Mile Lasić, Krešimir Zubak, dipl. pravnik i Vehid Šehić, dipl. pravik. Saradnik grupe: doc. dr sc Zlatan Begić, sekretar.

² Vidjeti opširnije na blogu ambasadora Moon-a.

³ Vidjeti, na primjer, izjavu komesara za proširenje Evropske unije Stefana Fule-a u intervjuu BHRT-u od 25. 2. 2013. godine na www.bhrt.ba

Usvajanje Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, 30. 3. 1994. godine, predstavljalo je prvi uspješan korak u cjelokupnom mirovnom procesu za Bosnu i Hercegovinu. Ovome su prethodila tri neuspješna pokušaja UN-a i Evropske zajednice (Kutiljerov plan, Vens-Ovenov plan i Oven-Stoltenbergov plan) da uspostave mir. Tokom 1993. godine došlo je do najteže vojne situacije i veoma složenih političkih i humanitarnih prilika u zemlji. Početkom 1994. godine američka administracija preuzima leadersku poziciju u mirovnom procesu za BiH. Iz osnova se mijenja koncept rješavanja krize. Napušta se dominantna koncepcija etničke podjele i polazi od garantovanja suvereniteta, teritorijalnog integriteta i kontinuiteta državnosti BiH. To rezultira zaključivanjem Washingtonskog sporazuma.⁴ Ustavom se Federacija uspostavlja na dijelu teritorije Republike Bosne i Hercegovine sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom (član I.1.(1)). Koncept je bio da u nastavku mirovnog procesa i teritorija BiH sa većinskim srpskim stanovništvom bude kantonizirana i uključena u sastav Federacije BiH.⁵ Institucionalna rješenja u prvobitnom tekstu Ustava Federacije BiH upućuju na namjeru da konačno mirovno rješenje bude da se Bosna i Hercegovina uspostavi kao federacija kantona. Neposredan efekat Sporazuma je bio trenutno zaustavljanje sukoba između Armije RBiH i HVO-a. Federacija se, i pored značajnih nedostataka na koje ukazuje ova analiza, pokazala kao, u osnovi, dobar ustavni okvir osiguranja nacionalne ravnopravnosti i demokratskog razvoja i kao temelj za zaključivanje sveobuhvatnog mirovnog sporazuma za BiH (Daytonski sporazum).

U nastavku se u mirovni proces uključuje tzv. Kontakt grupa sastavljena od predstavnika pet velikih sila – SAD-a, Ujedinjenog kraljevstva, Njemačke, Francuske i Ruske federacije. Njihov plan bitno odstupa od koncepta Washingtonskog sporazuma i temelji se na tome da se Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta i na teritorijalnoj podjeli između njih na principu 51% : 49% Ovi principi su bili neupitni na završnim mirovnim pregovorima u Daytonu.

Ekspertna grupa je smatrala oportunistički da definiše ključne odrednice od kojih će polaziti u kreiranju preporuka i da naznači ciljeve predloženih reformi. To je učinila kroz sljedeće stavove:

- Pripremajući preporuke za reformu ustavnog uređenja Federacije BiH, Ekspertna grupa polazi od stava da se ustavno uređenje države Bosne i Hercegovine i Federacije BiH, kao njenog sastavnog dijela, mora temeljiti na savremenim demokratskim vrijednostima, punoj jednakopravnosti građana i naroda i da mora osigurati efektivnu primjenu standarda neophodnih za pristup Evropskoj uniji i NATO savezu.

- Uvažavajući postojeće stanje proizašlo iz datih istorijskih okolnosti, te činjenicu da je Bosna i Hercegovina višenacionalna država i da treba funkcionisati kao demokratska, pravna, sekularna i socijalna država, Grupa smatra da i ustavno uređenje i praksa u Federaciji BiH moraju biti uspostavljeni i djelovati na ovim principima.

- Preporuke su usmjerene na kreiranje konzistentnije, racionalnije i funkcionalnije organizacije Federacije BiH koja će osigurati jednakopravnost njenih građana – pripadnika konstitutivnih naroda (Bošnjaka, Hrvata i Srba) i onih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina.

Diskriminacija po nacionalnoj, političkoj i vjerskoj osnovi je veoma prisutna u Federaciji, kao i u cijeloj zemlji. Posebno su u nezavidnom položaju manjinske i

⁴ Washingtonski sporazum koga su potpisali predsjedavajući Predsjedništva RBiH i predsjednik RH predstavlja paket u koji su uključeni sljedeći dokumenti: 1. Prijedlog Ustava Federacije BiH, 2. Sporazum kojim se Federaciji BiH obezbjeđuje pristup Jadranskom moru kroz teritoriju Hrvatske, 3. Sporazum kojim se Hrvatskoj obezbjeđuje slobodan prolaz preko teritorije BiH u Neumu i 4. Pleniminarni sporazum o uspostavljanju konfederacije između Republike Hrvatske i Federacije Bosne i Hercegovine. Nacrt Ustava su, Haris Silajdžić i Krešimir Zubak, kao šefovi delegacija Prelaznog odbora na visokom nivou, predložili Ustavotvornoj skupštini Federacije BiH koja ga je, 18. 3. 1994. godine, bez izmjena, i usvojila.

⁵ „Odluke o ustavnom statusu teritorije Republike Bosne i Hercegovine sa većinskim srpskim stanovništvom biće donesene u toku pregovora o miru na Međunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji.“ (član I.1.(2) Ustava Federacije BiH).

marginalizirane grupe. Ocjena je Grupe da se princip nacionalne ravnopravnosti mora još više osigurati ustavno-pravnim sredstvima, prvenstveno optimalnom ravnotežom institucionalnih garancija na svim nivoima, teritorijalnom i funkcionalnom organizacijom Federacije BiH.

Neravnopravnost građana je posebno izražena u nejednakom nivou i kvaliteti zadovoljavanja potreba u oblasti socijalne politike, invalidske zaštite, u zdravstvu i obrazovanju. Grupa smatra da i ustavno-pravnim sredstvima treba potaknuti uspostavljanje višeg nivoa socijalne pravde i solidarnosti u zadovoljavanju ovih potreba.

Glomazne, nefunkcionalne i skupe institucije vlasti ozbiljno dovode u pitanje fiskalnu održivost i Federacije BiH i kantona. Suviše veliki dio nacionalnog dohotka se izdvaja za njihovo finansiranje. Ta se sredstva velikim dijelom namiču skupim zaduživanjem kod međunarodnih finansijskih institucija. Zbog toga nedostaju sredstva za razvoj i zadovoljavanje socijalnih potreba. Racionalizacijom institucionalne strukture i procesa odlučivanja, u okviru ustavne reforma, mogu se postići velike uštede.

Iako se presuda Evropskog suda u predmetu Sejdić i Finci ne referira direktno na rješenja Ustava Federacije BiH, Grupa smatra prikladnim da se njene poruke i smisao moraju primijeniti i na institucije i odnose u Federaciji BiH.

Držeći se sistematike važećeg Ustava Federacije BiH⁶, Ekspertna grupa je ostvarila uvid i napravila kritički osvrt na funkcionisanje pojedinih djelova ustavnog uređenja ovog entiteta. Respektujući obaveze koje stoje pred Federacijom BiH i cijelom zemljom, Ekspertna grupa je uradila i kritički osvrt na zastoje i stranputice u BiH u pogledu evroatlantskih integracija. Sve pobrojano uzevši zajedno je pomoglo da se definišu preporuke za reformu ustavnog uređenja Federacije Bosne i Hercegovine.

Prvu provjeru i ocjenu predloženih preporuka daće konferencija na kojoj će učestvovati predstavnici nevladinih organizacija, institucija vlasti, akademske zajednice, međunarodnih institucija i medija. Rezultati konferencije će pomoći Grupi da utvrdi konačan tekst preporuka. Posljednju riječ će imati Parlament i građani Federacije BiH koji će u složenom postupku ustavne reforme konačno odlučiti o obimu i sadržaju reforme Ustava Federacije BiH. Grupa je spremna, ako to zatraži Parlament Federacije BiH, da pruži stručnu pomoć u normativnom oblikovanju ustavnih promjena.

I. PREAMBULA I USPOSTAVLJANJE FEDERACIJE

Odmah nakon usvajanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, u stručnim i politikološkim krugovima otvoreno je nekoliko načelnih pitanja koja se odnose na preambulu i prvo poglavlje Ustava FBiH. Ta pitanja otvorena su i tijekom usklađivanja Ustava FBiH sa Aneksom IV (Ustav BiH) Mirovnog sporazuma, pa i u posljednje vrijeme, a tiču se sadržaja preambule i nekih odredaba iz prvog poglavlja Ustava FBiH koje bi ovaj put svakako trebali razmotriti.

Kao što je poznato, model federalnog uređenja BiH sa kantonima kao federalnim jedinicima prema Washingtonskom sporazumu (29. 02. 1994.), zamišljen je kao koncept državnog uređenja za cijeli teritorij BiH, koji se u prvoj fazi trebao realizirati na onim područjima BiH gdje su Bošnjaci (do tada Muslimani) i Hrvati činili većinu, prema popisu stanovništva iz 1991. godine. Poradi toga i Ustav FBiH sadržavao je niz odredaba karakterističnih za državu, osobito u dijelu o nadležnostima i organizaciji vlasti. Kako se od

⁶ Ustav Federacije BiH je, do kraja 2008. godine, mjenjan i dopunjavao sa 109 amandmana u 12 grupa. 78 amandmana nametnuli su visoki predstavnici (Wolfgang Petritsch – 35 i Paddy Ashdown – 43). Ustavotvorna skupština Federacije BiH usvojila je 24 amandmana i Parlament Federacije 7 amandmana. Pri numeraciji amandmana greškom je izostavljen broj 55. Zanimljivo je da Parlament Federacije BiH nije usvojio veliki broj amandmana koje su nametali visoki predstavnici, ali je na te neusvojene amandmane donosio nove amandmane. Nikad nije usvojen prečišćeni tekst Ustava Federacije BiH, što stvara velike probleme u primjeni Ustava.

tog koncepta odustalo (Dayton, 1995.) bilo je nužno izvršiti promjene u Ustavu FBiH. Kao i sa odlukom Ustavnog suda BiH. Međutim, te promjene kao ni brojne kasnije, nisu u potpunosti prilagodile Ustav FBiH činjenici da je to jedan od entiteta u BiH, što se, između ostalog, odnosi i na naprijed navedene dijelove Ustava.

Tako, u njegovoj preambuli sadržano je nekoliko konstatacija („odbijajući nasilje rata“, u želji da promovira mir“, „vođeni načelima...“) koje su, inače, sadržane u Ustavu BiH, tako da su suvišne. S druge strane, one nisu uobičajene u ustavima federalnih jedinica ili administrativnih jedinica ili regija kao jedinica lokalne samouprave. Suvišna je i odredba o načinu usvajanju simbola FBiH u ovom dijelu Ustava, obzirom da je kasnije uređeno kroz pitanje donošenja zakona. Osim toga, u dijelu ustavnih odredaba o uspostavi Federacije ima odredaba i izraza koji su sa stručno-pravnog stajališta dvojbene. Kao npr. (čl. I.1.) odredba da FBiH ima svu vlast, nadležnosti i odgovornosti koje nisu date u isključivu nadležnost institucija BiH. Naime, poznata je mogućnost prenošenja nadležnosti sa entiteta na BiH, kako u cijelosti tako i dijelom, tako da navedena odredba nije u osnovi točna. Isto tako, sporna je upotreba nekih pravnih izraza koji ne odgovaraju onome što se stvarno željelo normirati, kao npr. izraz „granica“ ili „federalni propisi“ (čl. I.2.).

S druge strane, u ovom dijelu Ustava FBiH propušteno je naznačiti nekoliko bitnih načela, a što je uobičajena pravna praksa kako za državne, tako i za ustave zajednica koje su u sastavu složenih država. Tako npr. nema odredaba o referendumu kao obliku neposredne demokratije, nema načelnih odredaba o političkoj odgovornosti nositelja funkcija, o odnosu FBiH prema BiH i EU intergracijama, o mogućnostima izmještanja sjedišta FBiH, odnosno izmještanja institucija federalnih vlasti van sjedišta FBiH, te o političkim strankama i slobodi glasovanja i biranja, o dobrima od općeg značaja (šume, vode, itd.), o zaštiti čovjekove sredine, što u načelu također uređuju ustavi.

II. LJUDSKA PRAVA I OSNOVNE SLOBODE

1. Uvodne napomene

Usvajanje Ustava Federacije Bosne i Hercegovine predstavljalo je prvi uspješan korak u cijelom mirovnom procesu za BiH. Rat koji mu je prethodio obilježen je najgrubljim obespravljivanjem čovjeka - ugrožavanjem i oduzimanjem njegovih prava, pa i prava na život, slobodu i dostojanstvo, čime je koncept ljudskih prava praktično bio potpuno obezvrijeđen. Izgradnja trajnog mira pretpostavljala je potrebu za reafirmisanjem ovih vrijednosti, jer mir i pravda su mogući jedino kada se, i ako se, poštuju ljudska prava. Jedan od glavnih zadataka ustavotvorca bio je da stvori normativni okvir koji će poslužiti za djelotvorno ostvarivanje ljudskih prava i njihovu ponovnu afirmaciju. To je razlog zbog koga je drugo poglavlje Ustava FBiH naslovljeno „Ljudska prava i temeljne slobode“. Obzirom na historijski i politički kontekst u kome je Ustav FBiH donesen, takva pozicija je sasvim razumljiva.

U sistematizaciji sadržaja Ustava, ona sugerise i njihov poseban značaj, ali i prihvatanje standarda uporednog ustavnog prava kada je riječ o poziciji ove ustavne materije. Terminološki, odabrani naslov poglavlja je primjeren aktuelnom vremenu. Teorijske distinkcije između pojmova prava i slobode, i rasprave koje iz njih proizlaze, u svom konačnom ishodu dovode do zaključka da su ljudska prava s jedne, i temeljne, osnovne, slobode s druge strane dva različita aspekta istog fenomena.

2. Ljudska prava u Ustavu Federacije BiH – normativni aspekt

Obim i garancije ljudskih prava i temeljnih sloboda u Ustavu FBiH uslovljeni su članom II.4 Ustava BiH, koji propisuje da je uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I Ustava BiH, osigurano svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao što su pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje, ili drugi status. Budući da se načela, prava i slobode utvrđeni u članu II.4. Ustava Bosne i Hercegovine primjenjuju na cijeloj teritoriji BiH, Ustav FBiH to i eksplicitno konstatuje, što osigurava dosljednost u konzistentnosti primjene tako utvrđenog standarda.

Aneks I Ustava BiH sadrži 15 najznačajnijih međunarodnih akata iz oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda, a Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama ima poseban ustavni tretman. Aneks Ustava BiH sadrži sve akte iz Aneksa I Ustava BiH uz pet dodatnih, koje ne navodi Ustav BiH.⁷ Ove akte, koji čine normativni okvir ljudskih prava i osnovnih sloboda u Ustavu FBiH, Ustav imenuje „instrumentima za zaštitu ljudskih prava“ uz izričitu konstataciju da „imaju pravnu snagu Ustavnih odredaba“.⁸ Ovakav pristup ustavno pravo u određenoj mjeri čini nepreglednim sa aspekta prosječnog građanina koji o sadržaju tih dokumenata zna uglavnom malo ili nedovoljno, ali izborom ovakvog pristupa ustavotvorac prihvatajući nadređenost međunarodnih sporazuma domaćim zakonima postiže najviši standard zaštite.

Katalog ljudskih prava, koji je njihov normativni ustavni okvir, ovakav kakav je utvrđen Ustavom FBiH, bez obzira što ne slijedi sistematizaciju uobičajenu u teoriji i uporednoj ustavnoj praksi, praktično ne predstavlja suštinski problem. Enumerativna metoda, kojoj se ovdje pribjeglo, otklanja teorijske rasprave, koje primjena svake klasifikacije uvijek otvara. Ustav Federacije BiH, kao i Ustav BiH, sadrži samo listu pojedinih prava, uz popis međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima pridodanim u Aneksu Ustava, koji takođe imaju karakter i snagu ustavnih normi. Ustav FBiH u članu II.2 normira da će se osigurati primjena najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u njegovom aneksu.

Sastavni dio drugog poglavlja su opšte odredbe koje se odnose na instituciju Ombudsmena Federacije Bosne i Hercegovine, koja je postojala do donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH. Spajanje institucije entitetskih ombudsmena sa Institucijom ombudsmena BiH dovršeno je 2010. godine. Time je devet članova kojim je regulisano pitanje Ombudsmena Federacije BiH u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine postalo bespredmetno.

Normativni okvir ljudskih prava u Ustavu Federacije BiH primarno je usmjeren na politička, građanska, ekonomska, kulturna i socijalna prava, prava prve i druge generacije, kako se još često određuju. Ustav ne referira na prava novija po vremenu postanka, koja su nastala kao refleksija tehnološkog razvoja kao što je pravo na zdravu životnu okolinu (treća generacija), niti na ljudska prava koja su nastala na osnovu novih saznanja i dostignuća u

⁷ Evropska socijalna povelja iz 1961. i dopunski Protokol I; Deklaracija UN o ukidanju svih oblika netolerancije i diskriminacije po osnovu vjere i vjeroispovjesti, iz 1981. Dokument sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a, Poglavlje IV, iz 1990. godine; Preporuke Parlamentarne skupštine Evropskog savjeta o pravima manjina, paragrafi 10-13, iz 1990.godine; Deklaracija Ujedinjenih naroda o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim ili jezičkim manjinama, iz 1990. godine.

⁸ Ovaj pristup, koji je novum u pravnoj tehnici u BiH, gdje su u Ustav jednostavno inkorporirani međunarodni pravni akti navedeni kao njihov sastavni dio, ne navodeći pri tome njihove pojedinačne odredbe čime je osigurana njihova neposredna primjena, poznat je u uporednom ustavnom pravu, mada kao izuzetak. (Ustav Španije, npr.)

informatičkoj tehnologije, genetici, medicini i drugim granama nauke (četvrta generacija), sa ciljem da onemogući njihova zloupotrebu.

3. Konzistentnost načela o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u Ustavu FBiH

Sadržaj Ustava Federacije koji se bavi ljudskim pravima i osnovnim slobodama konzistentan je i neproturječan. Prava koja su proklamovana, istina na metodološki neuobičajen način, zadovoljavaju najviši međunarodni standard zaštite. Međutim, nekonzistentnost postoji između garantovanih ljudskih prava u Ustavu u odnosu na njegovu preambulu, gdje je uveden pojam konstitutivnih naroda (Bošnjaci, Hrvati i Srbi), ostalih, i građana Federacije BiH, koji, konsekventno uspostavljenom nominalnom razlikovanju, imaju i različit tretman u pravima. To je u suprotnosti sa pravom na slobodu/zabranu od diskriminacije koja je proklamovana Ustavom Federacije. Smisao i značaj zabrane diskriminacije u Ustavu Federacije treba posmatrati u kontekstu odredaba Ustava BiH i međunarodnih dokumenata iz njegovog Aneksa I. Gotovo svi ovi akti međunarodnog prava koji su postali sastavni dio našeg pravnog sistema sadrže i posebne odredbe o zabrani diskriminacije, a jedan broj njih je isključivo i posvećen zabrani diskriminacije.⁹

Odredbama člana II.4. Ustava BiH i člana 14. Evropske konvencije, propisano je da se uživanje prava i sloboda osigurava bez diskriminacije po bilo kom osnovu, navodeći tek egzemplarno moguće osnove diskriminacije, čineći mogućim da diskriminacija počiva i na osnovu koji nije eksplicitno naveden. U tom smislu treba tumačiti i odredbu o zabrani diskriminacije iz člana II A.2.(1) d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Priroda zabrane diskriminacije u kontekstu Evropske konvencije o ljudskim pravima, prema praksi Evropskog suda, relevantna je posebno zbog veze zabrane diskriminacije sa pravima navedenim u Konvenciji koja se ne svodi samo na slučajeve njihovog kršenja, već je dovoljno da povreda proizlazi iz „razloga koji su diskriminatorne prirode“.¹⁰

Prema praksi Evropskog suda, odredba o zabrani diskriminacije iz člana 14. Evropske konvencije ima pravnu formu kao da je „integralni dio svakog od članova u kojima se propisuju prava i slobode“¹¹, čime Sud konstatuje da je zabrana diskriminacije autonomna, premda akcesorna, garancija u odnosu na prava i slobode sadržane u Evropskoj konvenciji – ako konvencijsko pravo samo nije povrijeđeno, činjenice mogu ukazati na prekršaj tog prava u vezi sa članom 14. iz razloga koji su diskriminatorne prirode.

U predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH*¹² kojom je utvrđeno da određeni aspekti odredaba Ustava BiH nisu u skladu sa Evropskom konvencijom, te je presudom Evropskog suda za ljudska prava naložena izmjena Ustava BiH. Obzirom da po istom osnovu postoji neusklađenost i Ustava Federacije sa Evropskom konvencijom i on zahtijeva jednaku izmjenu. U tom smislu preporuka se odnosi na izmjenu u Preambuli, koja će, definišući titulare ljudskih prava uzeti u obzir, a time i odrediti kao ustavnu kategoriju, pripadnike nacionalnih manjina i one koji nisu etnički opredijeljeni, ne mogu i/ili ne žele biti viđeni kao pripadnici neke etničke skupine, već samo kao građani BiH, te im, shodno tome, u rješenjima koja osiguravaju ostvarivanje tih prava - učešće u organima vlasti i jednaku dostupnost javnih funkcija - osigurati konsekventnu jednakopravnost. Pitanje institucionalnih rješenja za

⁹ Međunarodna konvencija o eliminaciji svih vrsta diskriminacije, 1965., Međunarodna konvencija o eliminaciji svih vrsta diskriminacije žena, 1979., Deklaracija UN-a o eliminisanju svih vrsta netolerancije i diskriminacije na osnovu vjere ili vjeroispovijesti, 1981., Preporuka Parlamentarne skupštine Evropskog savjeta o pravima manjina (paragrafi 10-13). 1990., Deklaracija UN-a o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim ili jezičkim manjinama, 1990., Evropska povelja o regionalnim jezicima i jezicima manjina, 1992., Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina 1994.

¹⁰ Vidjeti: presudu ESLJP od 27. 10. 1975 u predmetu *National Union of Belgian Police*, A 19.; presudu od 6. 2. 1976. *Swedish Engine Drivers Union*, A.20.; presudu od 13.6.1979., *Marcks*, A.31.

¹¹ Vidjeti: presudu ESLJP od 18.7. 1994., A 291-B.

¹² Evropski sud donio je presudu 22.12. 2009.

izvršenje presude u predmetu Sejdić i Finci najneposrednije je u vezi sa konceptualnim pitanjem da li su titulari ljudskih prava jednaki u pravima obzirom na princip „diferenciranog građanstva“, svojstvenog podijeljenim društvima, sa najdirektnijim implikacijama na principe i modele političke participacije.

Status kategorije “konstitutivnih naroda“ čini opravdanom konstataciju da je Federacija BiH multinacionalan entitet BiH za ta tri naroda, a da je problem ljudskih prava, kao problem nejednakopravnosti, u tome kako se taj paritet odražava na prava drugih kolektiviteta, ali i na prava pojedinaca koji se ne žele na taj način odrediti. Ustavna garancija zaštite prava manjina značajna je i u kontekstu recentnih međunarodnih standarda, posebno u okviru Evropskog sistema ljudskih prava¹³, koji podrazumijeva obavezu država da osiguraju odgovarajuću političku participaciju manjina. Noviji standardi zaštite manjina utvrđuju kao neotuđivo pravo pojedinca da izabere da bude tretiran kao pripadnik određene manjine, a da njegov izbor u tom smislu ne smije imati bilo kakve negativne posljedice.¹⁴

4. Stvarna realizacija normativnog okvira ljudskih prava i osnovnih sloboda u FBiH

Propisivanje normativnog okvira za zaštitu ljudskih prava, kako je to učinjeno u Ustavu FBiH, bilo je motivisano specifičnim okolnostima u kojima je Ustav donesen. Normirani visoki standard zaštite trebao je da zaživi u poslijeratnom ambijentu - da ublaži, koliko je to moguće, posljedice kršenja ljudskih prava i osigura njihovu buduću nesmetanu realizaciju. Ostvarivanje ljudskih prava, skoro dvije decenije od okončanja ratnih sukoba, jednako je opterećeno činjenicom teških kršenja ljudskih prava ratnim zločinima čiji počinioci još nisu procesuirani. Nesumnjivo da je u ovoj oblasti ostvaren značajan napredak, ali mogućnost nesmetanog uživanja ljudskih prava iz kataloga garantovanog Ustavom i danas pokazuje veliku neusklađenost između normativnog i stvarnog. Organi zaduženi za zaštitu ljudskih prava ukazuju na kontinuitet i brojnost povreda ljudskih prava.

Činjenica da Federaciju čini deset kantona, od kojih svaki ima široku budžetsku i administrativnu autonomiju, svakako ne doprinosi kohezivnoj politici i koherentnoj praksi ostvarivanja ljudskih prava. Generalni je utisak da je ostvarivanje ljudskih prava ugroženo raznovrsnom i široko rasprostranjenom praksom diskriminacije po vrlo različitim osnovama. Diskriminacija po osnovu etničkog ili nacionalnog porijekla potaknuta aktuelnim ustavnim rješenjima je najčešća. Ovo za posledicu ima zloupotrebu prava na samoodređenje u smislu pripadanja ili nepripadanja konstitutivnom narodu, nacionalnoj manjini ili ustavnoj kategoriji „ostalih“, te kalkulabilnost prema načinjenom izboru, koji se popotrebi mijenja motivisan pragmatičnim političkim interesima, što je primjer svojevrsne zloupotrebe ovog prava.

Praksa diskriminacije po osnovu socijalnog statusa, političkog uvjerenja, statusa raseljene osobe ili povratničkog statusa, života u ruralnim područjima, pola i invaliditeta i dalje je veoma raširena. Uz ovo postoje i diskriminatorne prakse i predrasude prema osobama sa invaliditetom, uključujući i djecu, a tim osobama u pravilu nedostaje zadovoljavajuća medicinska njega i odgovarajuće mogućnosti za obrazovanje. Diskriminacija po mjestu prebivališta prisutna je u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite. Izuzetno je prisutna diskriminacija po osnovu polne pripadnosti.¹⁵

¹³ Vidjeti član 15. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, 1994., ali i član 2(3) UN-ove Deklaracije o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama (1992), te OSCE-ovu preporuku iz Lunda (1999.).

¹⁴ Član 3. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

¹⁵ U sferi političkog života, u Parlamentu FBiH u Zastupničkom domu žene čine 24,48% sastava, a u Domu naroda zastupljene su sa 17,24%. Kao specifična manifestacija diskriminacije na osnovu pola je i porodično nasilje čije su žrtve u najvećem broju slučajeva žene. U F BiH u periodu 2006. – 2010., zabilježeno je ukupno 1275 slučajeva krivičnog djela nasilja u porodici (čl. 222. KZ F BiH). Od 1335 osumnjičenih-izvršilaca, čak 97,53% bili su muškarci. Drugi periodični izvještaj BiH o primjeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Sarajevo 2010., str. 9.

Diskriminacija postoji i u domenu prava na obrazovanje¹⁶, prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu. Zbog posljedica rata, sporog ekonomskog oporavka, niskih primanja i nezaposlenosti, mnoge porodice žive u oskudici, prema nekim istraživanjima, 20% njih živi ispod zvaničnog praga siromaštva. Ekonomska kriza reflektovala se i u povećanju broja povreda ljudskih prava iz kategorije ekonomskih i socijalnih prava kroz povrede prava iz rada i u vezi sa radom, prava na penziju, te na prava u ostvarivanju socijalne i zdravstvene zaštite.

Proces privatizacije u uslovima postkonfliktne tranzicije u kontekstu ljudskih prava otvorio je pitanje ostvarivanja stečenih prava iz radnog odnosa radnika i zaštitu njihovog prava (neuplaćeni doprinosi, neisplaćene plate, nemogućnost ostvarenja zdravstvenog i socijalnog osiguranja, odnosno neobezbjeđivanje uplaćivanja istih od strane poslodavaca), kao i zahtjeva radnika za zaustavljanja svakog oblika otuđivanja imovine svojih preduzeća.¹⁷

Nesklad između normativnog okvira i prakse kroz koju se on realizuje čini opravdanim aktivnosti u njegovom smanjivanju. To svakako podrazumijeva intervenciju u samom normativnom okviru – otklanjanje uočenih nedorečenosti i redefiniciju rješenja koja su se u praksi pokazala lošim i podesnim za zloupotrebu, ali i insistiranje na njihovoj dosljednoj primjeni u svim ustavnim rješenjima koji će osigurati njihovu konsekventnu realizaciju.

III. PODJELA NADLEŽNOSTI IZMEĐU FEDERALNE I KANTONALNE VLASTI

1. Uvod

Radi se o vrlo složenoj problematici. Ocjene se temelje uglavnom na uopćenim formulacijama tipa kako se: „prepliću kompetencije Federacije, kantona i općine“ (Izveštaj EU); „problemi su između ostalog nadležnosti i nejasnoće u Ustavu“ (OHR); „neophodno je izvršiti preraspodjelu nadležnosti“ (Institut za pravo); „iscjepkanost sistema izvor je sukoba, zakona i nadležnosti“ (Venecijanska komisija); „nedostaje vertikalna uvezanost institucija vlasti“ (Rezultati istraživanja OSCE-a).

Dakle, vlasti FBiH, OHR i EU nemaju registrirana pitanja iz ovog poglavlja, odnosno onih oblasti života u kojima, zbog „preplitanja nadležnosti“, građani FBiH ne ostvaruju svoja prava ili ih otežano ostvaruju, ili što uzrokuje neefikasnost rada tijela vlasti, ili što znatno poskupljuje sustav vlasti u tim oblastima itd.

Na temelju naprijed iznesenih uopćenih ocjena i zaključaka o stanju u ovoj oblasti, inicijative za promjene idu u sljedećem smjeru:

¹⁶ Kao očigledan oblik diskriminacije, u FBiH još uvijek postoji praksa „dvije škole pod jednim krovom“, pri čemu su zajedničke školske prostorije u nekim kantonima ili fizički podijeljene ili se koriste u različito vrijeme od strane djece različitog etničkog porijekla, a nastava se odvija po različitim nastavnim planovima, u zavisnosti od nacionalnosti djece. Vidjeti šire: Kombinovani drugi, treći i četvrti periodični izvještaj BiH o provođenju Konvencije o pravima djeteta, Sarajevo 2009., dostupno: <http://www.mhrr.gov.ba>

¹⁷ U 2011. godini Institucija ombudsmana BiH zaprimila je 3067 žalbi, od tog broja 2111 žalbi uložili su građani sa teritorije FBiH. Područni ured Mostar je u 2011. godine zaprimio 222 žalbe. Najveći broj žalbi zaprimljen je u Odjelu za praćenje političkih i građanskih prava (140), zatim u Odjelu za ekonomska, socijalna i kulturna prava (64), te u Odjelu za praćenje prava djece (7). U Područnom uredu u Sarajevu u toku 2011. godine zaprimljeno je ukupno 1397 žalbi. Najveći broj žalbi zaprimljen je u Odjelu za praćenje političkih i građanskih prava - 821. Analiza žalbi ovog odjela ukazuje da su se građani u najvećem broju Instituciji ombudsmana obraćali žaleći se na pravosudne institucije (235), rad organa uprave (172), kršenje zakona o slobodi pristupa informacijama (154) i kršenje zakona o vladinim i ministarskim imenovanjima (78).

Terenski ured Livno zaprimio je 237 žalbi u 2011. godini. Na osnovu statističkih pokazatelja u najviše je žalbi podneseno iz djelokruga Odjela za praćenje političkih i građanskih prava – 168, zatim iz djelokruga Odjela za ekonomska, socijalna i kulturna prava – 65, te djelokruga Odjela za eliminiranje svih oblika diskriminiranja - 4. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2011. godinu, Banja Luka 2012., <http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/publikacije/GI2011>.

- prenošenje većine sadašnje nadležnosti kantona na federaciju, i dijelom na općine, a što znači faktičko ukidanje kantona ili obesmišljavanje njihovog postojanja, ili,
- prenošenje dijela sadašnje nadležnosti kantona u isključivu nadležnost federacije (kao npr. visoko obrazovanje), ili,
- smanjenje tzv. zajedničkih nadležnosti u korist isključivih nadležnosti Federacije (kao npr. zdravstvo);
- promjene sadašnje ustavne odredbe prema kojoj sve nadležnosti koje nisu povjerene federalnoj vlasti pripadaju kantonu, u obrnutom obliku: sve što nije izričito povjereno kantonu, treba biti u nadležnosti federalne vlasti.

Sve navedene inicijative svode se na argumente: efikasnije, djelotvornije, jeftinije. Pri tomu se zanemaruju drugi argumenti i razlozi, odnosno potrebe (i prava) za ravnomjernim razvojem svih područja, jednakosti građana u ostvarivanju svojih potreba i prava proisteklih iz istih građanskih obveza, jednak pristup javnim službama, decentralizacija u odlučivanju, itd .

Dio argumentacije za prednje prijedloge nalazi se i u razlozima kako kantoni nemaju stručne, materijalne i financijske kapacitete za vršenje svoje nadležnosti, ali se ne daje ocjena je li to posljedica sadašnje raspodjele prihoda između Federacije i kantona.

Druge inicijative i prijedlozi idu u pravcu zadržavanja ili proširenja nadležnosti kantona. Kao glavni argumenti navode se:

- Federacija je u dosadašnjoj praksi nepotrebno uzurpirala nadležnosti kantona (navode se konkretne odluke Ustavnog suda FBiH),
- Federacija je nepravedno prisvojila veći dio prihoda i tako onemogućila kantone u vršenju svojih nadležnosti, i
- Svako dalje smanjenje nadležnosti kantona, s obzirom na način odlučivanja u Vladi FBiH značilo bi dalje sužavanje prava Hrvata u FBiH.

Ovi se argumenti uglavnom ističu u kantonalnim strukturama vlasti sa hrvatskom većinom. To su, dakle, stajališta vezana za stanje nadležnosti i odnosa u svezi s tim iznesena u razgovorima i pisanim materijalima.

2. Analiza postojećeg stanja

I pored toga što su puno brojniji, zagovornici centralizacije nemaju dovoljno argumenata da bi se njihovi prijedlozi mogli a priori prihvatiti. Poznato je kako centraliziranje u nas vodi ka hipertrofiranju institucija i ekonomskom razvoju jednog dijela zemlje na račun drugih dijelova i ekonomskoj i svakoj atrofiji drugih područja zemlje. Primjer RS je dovoljan. Bilo koja oblast u RS nije u boljem stanju, a tamo, kao što se zna, kantoni nisu smetnja, odnosno nema nikakve podjele nadležnosti. Centralizacija jeste jednostavan način otklanjanja proceduralnih zapreka i bržeg odlučivanja, ali nije i pravi recept za rješavanje problema.

Međutim, bez obzira na nedostatak validne dokumentacije, nesumnjivo je kako u ovoj oblasti postoje potrebe za promjenom nadležnosti, pravne praznine, pravne nejasnoće i nedorečenosti. Našoj pravnoj praksi i funkcioniranju institucija vlasti nije nepoznato djelovanje i ponašanje u složenom političkom, odnosno decentraliziranom sustavu vlasti. No, sadašnje ustavno uređenje ove oblasti, pa i tzv. zajedničkih nadležnosti nije sukladno našoj normativno-pravnoj praksi i pravnoj terminologiji. Tako, naprimjer, razgraničenje u dijelu tzv. zajedničkih nadležnosti (III.2.) regulirano je u III.3. na nedovoljno jasan način, riječima: „u skladu sa potrebama mogu biti ostvarene zajednički, odvojeno ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti“. Ovakva (hoću-neću) odredba otvorila je mogućnost različitog tumačenja i ponašanja. Navedeno otvara brojne probleme u praksi u smislu da pojedine oblasti i pitanja uopće nisu regulirane, da su regulirani na paralelni način ili nepotpun način i sl.

Zbog nepotpuno uređenih odnosa u praksi nije rijetko ni sukobljavanje ovlasti. Naime iz brojnih izjava nositelja vlasti proistječe kako se „na terenu“ sukobljavaju i nositelji

(službenici) ovlasti inspeksijskog ili drugog oblika upravnog nadzora, što kod građana ili gospodarskih subjekata izaziva zabunu, nejasnoće i nezadovoljstvo (npr. dupla kontrola poslovanja, izvršavanja obveza, izricanja prekršajnih sankcija, mjera sigurnosti, i sl.). U konačnici, ti sukobi se rješavaju u pravilu pred pravosudnim tijelima.

Ali, imamo i suprotnu situaciju. Naime, unatoč ustavnoj odredbi III.4. da kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene Federaciji, u praksi imamo brojne slučajeve u kojima je Federacija potpuno normirala pojedine oblasti, odnosno pitanja (npr. ZKP, ZPP, ZUP, KZ, Zakon o prekršajima, itd.), što su kantoni bez ikakvih problema prihvatili. Ili, Federacija je potpuno regulirala neka pitanja koja spadaju u socijalnu politiku (npr. pitanje branitelja i invalida), a što spada u tzv. podijeljenu nadležnost, što kantoni nisu načelno osporavali.

Prednjem treba dodati kako, uz nepotpuno i nejasno ustavno-pravno uređeno pitanje nadležnosti Federacije i kantona, uopće nije uređeno pitanje odnosa između FBiH i države BiH u oblastima u kojima se između njih „dijele“ nadležnosti, i kako se ono što ostaje u tom slučaju u nadležnosti Federacije dalje „prenosi“ na kantone i općine.

Također, otvoreno je i pitanje preuzimanja obveza u postupku pristupanja EU, u oblastima koje su u isključivoj ili zajedničkoj nadležnosti FBiH i (ili) kantona.

I konačno, veliki problem jeste financiranje potreba u pojedinim oblastima života i rada, kao i financiranje institucija vlasti na svim razinama. Konkretni pokazatelji o ostvarivanju BDP i prihoda po kantonima, te njihova raspodjela pokazuje očevidne nesrazmjernosti i nelogičnosti. Ova materija u Ustavu FBiH uopće nije uređena iako je po svom karakteru i značaju ustavnopravna materija. Stjecanje prihoda i raspodjela rashoda i odgovarajući oblik (fond) solidarnosti sastavni su dio ustavnopravne regulacije u svim demokratski ustrojenim društvima i državama.

Razlozi navedenom, kao što je naprijed istaknuto, u značajnoj mjeri leže u činjenici što Ustav FBiH uređuje samo dijelom pitanja nadležnosti, ali ne i pitanja odnosa unutar FBiH. I ne samo to, pravno uopće nije dovoljno uređeno pitanje: kako i tko sve provodi politike i zakone u isključivoj nadležnosti Federacije, ili u dijelu zajedničkih - podijeljenih nadležnosti, ili kako se provode politike i zakoni koji su u isključivoj nadležnosti države BiH ili su njoj prenijete u nadležnost.

Dalje, kada se analiziraju doneseni zakoni u Federaciji onda se u nazivu i u sadržajnom smislu teško može zaključiti da li, npr. Federacija donosi zakon koji je u njejoj isključivoj nadležnosti ili iz oblasti tzv. zajedničkih nadležnosti Federacije i kantona. Nije rijedak slučaj da Federacija u cijelosti, do pojedinosti normativno uredi odnose, iako se radi o području gdje bi trebala donijeti okvirni-osnovni zakon, a kantoni, zavisno od svojih specifičnosti, to dalje potpunije regulirati. Ili, kada je Federacija donijela osnovni-okvirni zakon, a kantoni to dalje razradili svojim zakonom, da Federacija svojim podzakonskim propisima dezavuirala kantonalni zakon.

3. Komparativna analiza

Ustavni koncept koji imamo u FBiH, u dijelu raspodjele nadležnosti, u svemu je, načelno, sukladan suvremenim demokratskim standardima i težnjama demokratizacije društva kroz proces decentralizacije vlasti (kako u nacionalnim tako i višenacionalnim državama) i dobar način ravnomjernog razvoja svih državnih dijelova. Naime, u svim složenim demokratskim državama (Belgija, Švicarska, SR Njemačka, itd.) uopće nije upitno da, u cilju demokratizacije i ravnomjernog razvoja društva, odnosno države, značajan dio državnih kompetencija pripada nižim razinama vlasti (kantoni, regije, pokrajine i sl.). Model podjele nadležnosti između viših i nižih razina vlasti i tzv. zajedničke nadležnosti je općeprihvaćen model u brojnim političkim sistemima. On je odgovor na negativne posljedice centralizacije, a osigurava potrebu ujednačavanja prava i interesa i potreba, te usklađivanje politika. To je model koji dalje osigurava visok stupanj demokracije u procesu odlučivanja, u izvjesnoj mjeri

omogućava ravnomjeran razvoj, a ne dovodi u pitanje osjećaj ugroženosti i ravnopravnosti malobrojnijih kolektiviteta.

IV. STRUKTURA FEDERALNE VLASTI

A. ZAKONODAVSTVO

1. Uvod

U stručnoj, političkoj i široj javnosti odavno postoji visok stepen saglasnosti da je ustavno uređenje Federacije BiH suviše kompleksno, neracionalno, neefikasno, fiskalno neodrživo i da nije u funkciji razvoja. Ono je jedan od ključnih generatora permanentne ustavne krize koja se produbljuje i koja ima uticaja i na produbljevanje ustavne krize na državnom nivou. Iz toga slijedi logičan zaključak da je nužna i neodložna njegova strukturna reforma. Sve ovo, u manjoj ili većoj mjeri, važi i za strukturu, funkcionisanje i učinak zakonodavne vlasti na nivou Federacije BiH.

U složenoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji i pred izazovima evro-atlantskih integracija od Parlamenta Federacije BiH se očekuje da bude ključno mjesto pokretanja inicijativa i donošenja rješenja iz okvira entitetske nadležnosti. Razloge nezadovoljavajućih postignuća treba tražiti, počevši od neproduktivnog političkog ambijenta, preko neadekvatnih ustavno-pravnih i institucionalnih rješenja, do finansijskih ograničenja, nedovoljne stručne podrške, pa i neadekvatnih prostornih kapaciteta u kojima Parlament radi. Kod nas još nije dovoljno zaživjela praksa, uobičajena u parlamentarnim demokratijama, da se parlamentarne stranke striktno pridržavaju programa na kojima su dobile podršku birača, da to bude okosnica uspostavljanja, pa i prekompozicije, parlamentarne većine i sadržaj cjelokupne parlamentarne aktivnosti. Ovo je rezultiralo dugim zastojećima i nefunkcioniranjem institucija sistema u periodu nakon izbora, kao i u vremenu prekomponovanja parlamentarne većine. Činjenica da je u te procese intervenirao visoki predstavnik međunarodne zajednice pokazuje nedostatak sistemskih rješenja koja bi onemogućila nastupanje ovakvih kriza u funkcionisanju sistema. Postojanje političke volje i spremnost za kompromise, ipak su u osnovi dobrog funkcionisanja institucija. Konačni kriteriji bi morali biti volja i interesi građana.

Važeća ustavna rješenja o federalnoj zakonodavnoj vlasti su nedovoljna, nekonzistentna, često protivrječna i nedorečena. Otvaraju širok prostor za različite interpretacije, pa i političke manipulacije. Nema preciznijih rješenja za slučaj blokada u procesu konstituisanja zakonodavne, pa time i izvršne vlasti. Problemi eskaliraju u slučaju prekomponovanja parlamentarne većine i uspostavljanja svojevrsne kohabitacije različitih političkih opcija u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Isto važi i za rješenja u slučaju blokada u procesu parlamentarnog odlučivanja.

Opšte su ocjene da parlamentarci, i pored veoma teške ekonomske i socijalne situacije, ne stavljaju u prvi plan interese građana, niti osjećaju odgovornost s obzirom na data izborna obećanja. Više se bave borbom za unosne pozicije u izvršnoj vlasti, u javnim preduzećim i u drugim institucijama. Učinak na relativno malobrojnim sjednicama je veoma skroman. Poseban problem je trajno niska realizacija usvojenih odluka. Evidentno je odsustvo koordinacije između domova. Praktično se ne održavaju zajedničke sjednice domova iako bi to zahtijevalo razmatranje nekih tema od posebnog društvenog i političkog značaja.¹⁸ Sasvim su rijetki usvojeni strateški dokumenti.¹⁹ Neizvršavanje usvojenih planova rada je hronična

¹⁸ Od izbora 2006. godine nije održana nijedna zajednička sjednica Predstavničkog i Doma naroda.

¹⁹ Strategije koje je usvojio Dom naroda:

1. Strategija za izjednačavanje mogućnosti za osobe sa invaliditetom u Federaciji Bosne i Hercegovine 2011.-2015. - 4. sj.- 28. 7. 2011.,

2. Strategija upravljanja vodama Federacije Bosne i Hercegovine 5. Van. sj.- 20. 12. 2011.,

pojava. Neuobičajeno je da vanrednih i posebnih sjednica domova ima gotovo isto koliko i redovnih, što govori o (ne)realnosti usvojenih planova. Od ukupno usvojenih zakona, neuobičajeno je veliki broj onih koji su usvojeni po hitnom ili skraćenom postupku.²⁰ Sjednice se često prekidaju zbog nedostatka kvoruma ili se odlažu prije glasanja.²¹

2. Predstavnički dom

Ustav čak ne operiše pojmom „Parlament Federacije BiH“ (osim kad propisuje njegovu nadležnost), nego propisuje da će: „Zakonodavnu vlast u Federaciji BiH vršiti (će) Predstavnički dom i Dom naroda.“ (član IV.A.) Dvodomna struktura odstupa od uobičajenog koncepta federacija gdje su subjekti federacije, građani predstavljeni u donjem domu, a federalne jedinice ravnopravno zastupljene u gornjem domu. U Federaciji BiH, 98 poslanika Predstavničkog doma svoj legitimitet temelje na neposrednim izborima od strane građana u izbornim jedinicama. Zakonodavac u ovom slučaju nije osigurao princip jednakog prava glasa jer dozvoljava velika odstupanja u pogledu broja glasova za sticanje mandata.²²

Predstavnički dom, koji utvrđuje broj i strukturu izbornih jedinica, nije ništa učinio da se otkloni ovaj nedostatak, niti je analizirao demografska i druga kretanja koja utiču na definisanje ovog osjetljivog pitanja sa značajnim posljedicama na demokratski legitimitet ovog doma. U parlamentarnoj praksi demokratskih zemalja uobičajeno je da se u pravilnim vremenskim periodima analizira postojeće stanje i preduzimaju odgovarajuće mjere da se izborne jedinice usklade sa demokratskim standardima izbornog sistema.

3. Strategija za prevenciju, tretman i kontrolu malignih neoplazmi u Federaciji Bosne i Hercegovine 2012. -2020. godine – DN – 10. sj.– 2.4.2012,

4. Strategija razvoja namjenske industrije Federacije Bosne i Hercegovine za period 2012.-2022. godine – DN – 10. sj.– 2.4.2012).

Predstavnički dom je, pored navedenih koje je usvojio i Dom naroda, prihvatio i:

1. Prijedlog Srednjoročne strategije razvoja poljoprivrednog sektora u Federaciji BiH za period 2006. -2010. godina; (5. redovna sjednica, 02. 10. 2007. godine)
2. Nacrt Strategije reforme penzionog sistema u Federaciji BiH sa zaključkom Vlade Federacije BiH (9. redovna sjednica, 30. 01. 2008. godine)
3. Strateški plan razvoja zdravstva u Federaciji BiH za period od 2008. do 2018. godine; (16. redovna sjednica 15. 10. 2008. godine)
4. Akcioni plan prevencije i suzbijanja maloljetničke delinkvencije u Federaciji BiH; (16. redovna sjednica 29. 10. 2008. godine)
5. Nacrt Strategije zaštite okoliša Federacije BiH, (18. redovna 13. 01. 2009. godine)
6. Strategija zapošljavanja Federacije BiH 2009. - 2013. godina, (21. redovna sjednica 21. 04. 2009. godine)
7. Prijedlog Strategije okoliša Federacije BiH 2008.-2018.,(22. redovna sjednica 28. 05. 2009. godine)
8. Nacrt Strategije razvoja turizma u FBiH za period 2008. - 2018. (25. redovna sjednica 27. 10. 2009. godine)
9. Nacrt strategije razvitka znanstveno-istraživačkog i istraživačko-razvojnog rada u FBiH za razdoblje 2012. – 2022. godine, (15. redovna sjednica 30. 05. 2012. godine).

²⁰ Tako je, prema podacima dobivenim iz Doma naroda, u periodu od 2010. do 2012. godine, od ukupno usvojenih 77 zakona, 33 je usvojeno po hitnom, i 21 zakon po skraćenom postupku.

²¹ Parlament je 2007. godine održao 32 sjednice, 2008. – 30, 2009. – 28, 2010. – 22, 2011. – 29 i 2012. – 31 sjednicu. Samo u 2012. godini Predstavnički dom je održao 7 vanrednih, 1 posebnu i 3 tematske sjednice. U istoj godini Dom naroda je održao 6 vanrednih sjednica. Šire o monitoringu rada Parlamenta Federacije BiH *vidjeti* na: www.ccibih.org Prema podacima Predstavničkog doma, ovaj dom je u mandatu 2006. – 2010. održao 65 sjednica, od čega 34 redovne, 31 vanrednu i 4 tematske, a od 2010. do 2012. 30 sjednica, od kojih 19 redovnih i 11 vanrednih.

U cijelom periodu (2006. – 2012.) dva doma nisu održala nijednu zajedničku sjednicu.

²² Podaci sa posljednjih izbora održanih 2010. godine, pokazuju da između pojedinih izbornih jedinica postoje značajne razlike po broju glasova po mandatu. Tako u izornoj jedinici 7 broj glasova po jednom mandatu iznosi 34 463, dok u izornoj jedinici 12 jedan mandat vrijedi 20 284 glasova, To negativno utiče na demokratski legitimitet ovog doma. U pogledu navedenog, standard prihvatljivog odstupanja je u granicama +/- 15%. U slučaju izbora Predstavničkog doma, ovo odstupanje je dva puta veće od prihvatljivog.

Biračko tijelo u Federaciji BiH za izbore 2010. godine činilo je 1.954.417 registrovanih birača. 98 izabranih poslanika u Predstavnički dom dolazi iz 12 političkih stranaka.

Ustav nominalno osiromašuje proces kandidovanja u izboru poslanika Predstavničkog doma dajući pravo samo registriranim strankama da ističu listu kandidata i time onemogućuje kandidaturu nezavisnih kandidata, koalicija i drugih političkih subjekata (član IV.A3.(2)). Izborni zakon BiH je to „ispravio“, pa bi u Ustav trebalo unijeti odgovarajuće korekcije.

Model građanskog predstavljanja u ovom domu Ustav kombinuje sa garantovanjem nacionalnih kvota za konstitutivne narode (minimalno po četiri iz sva tri naroda). Ovo rješenje je dvostruko nekonzistentno. Nacionalni interesi se štite kroz sastav, poziciju i način odlučivanja Doma naroda. Drugo, ako je osigurana kvota za pripadnike konstitutivnih naroda, kosekventno bi bilo da se osigura kvota i za one koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda.

3. Dom naroda

Bikameralizam u federativnim državama pokazuje tendenciju jačanja pozicije donjeg doma. Suprotno, u Federaciji BiH Dom naroda (gornji dom) ima snažniju poziciju jer, osim ravnopravnog odlučivanja sa Predstavničkim domom, ima i nadležnost upotrebe etničkog veta – zaštite vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda. Zbog ovoga se u teoriji i praksi odavno problematiziraju ova rješenja i nude različiti prijedlozi.²³

Struktura i način izbora delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH Ustavom FBiH je korektnije rješenja nego na državnom nivou. Pored paritetnog predstavljanja konstitutivnih naroda, osigurana je zastupljenost i predstavnika nekonstitutivnih naroda. Nacionalna reprezentacija se izvodi iz odgovarajućih nacionalnih grupa poslanika u kantonalnim skupštinama koji imaju izborni legitimitet. Pri tome Ustav nalaže da izabrani delegati odražavaju nacionalnu strukturu stanovništva kantona (član IV.A.8.(2)). Zakonom i odlukama Centralne izborne komisije adekvatnost nacionalnog sastava u izboru delegata u pojedinim kantonima nije uvijek osigurana.

U praksi se pojavio problem nedovoljnog broja poslanika srpske nacionalnosti u kantonalnim skupštinama što je onemogućavalo kompletiranje ovog kluba u Domu naroda. Međutim, ako izborni rezultati ne budu kompatibilni nacionalnoj strukturi stanovništva kantona, problem se može pojaviti i u slučaju predstavljanja drugih nacionalnih grupa. To ima ozbiljne posljedice po legitimitet ovoga doma i po legalitet njegovih odluka. Taj se nedostatak mora ustavno otkloniti. Ukoliko bi se rješenje tražilo u dopunskom delegiranju iz odgovarajućih nacionalnih grupa u opštinskim vijećima (kao u slučaju izbora članova Vijeća naroda RS-a), čime se osigurava njihov izborni legitimitet, onda bi trebalo izostaviti postojeću ustavnu odredbu o nekompatibilnosti funkcije delegata u Domu naroda i vijećnika opštinskih vijeća (član IV.A.8.(5)).

Iz nevladinog sektora, posebno iz organizacija nacionalnih manjina, upozorava se da izabrani delegati nekonstitutivnih naroda najčešće zastupaju stranačke, a ne nacionalne interese. Predlažu da njihova izborna baza budu organizacije koje i postoje da bi izražavale i štatile interese manjina.

Predstavnici „ostalih“ u Domu naroda sada učestvuju samo u slučaju većinskog glasanja (član IV.A.6.(3)). Ustav ne garantuje poziciju „ostalih“ u izboru predsjedavajućih i potpredsjedavajućih u oba doma. Jačajući princip nacionalne ravnopravnosti trebalo bi omogućiti da većina ovih delegata može zahtjevati i ustavno-sudsku zaštitu njihove ustavne

²³ Tako Venecijanska komisija (Evropska komisija za demokratiju putem prava) u Mišljenju iz 2005. godine o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima visokog predstavnika (CDL-AD(2005) 004) ističe: „36. Nedostatak ovakvog aranžmana je da Predstavnički dom postaje dom gdje se obavlja zakonodavni rad i donose neophodni kompromisi da bi se postigla većina. Uloga Doma naroda je samo negativna, kao dom za veto, gdje članovi vide odbranu interesa svoga naroda kao svoj isključivi zadatak, bez učešća u uspjehu zakonodavnog procesa. Stoga djeluje da bi moglo biti bolje korištenje veta na osnovu vitalnog interesa premjestiti u Predstavnički dom i ukinuti Dom naroda. Ovo bi uskladilo procedure i omogućilo usvajanje zakona bez ugrožavanja legitimnih interesa bilo kojeg naroda. To bi i riješilo problem diskriminatornog sastava Doma naroda.“

pozicije. Treba razmotriti njihovu ulogu u postupku promjene Ustava i u izboru funkcionera domova.

Konceptualno, težište djelovanja Doma naroda bi trebalo da bude na zaštiti vitalnih nacionalnih interesa. U javnosti i u političkoj praksi se veoma često ističe da postoje ugrožavanja nacionalnih interesa, mada to ne potvrđuju podaci o djelovanju Doma naroda²⁴

Ustavna rješenja o ovome su vrlo kompleksna, pravno nerazrađena i pružaju širok prostor za subjektivne procjene. U entitetskim ustavima, za razliku od državnog, data je definicija ovih interesa. Od posebne je važnosti da lista vitalnih nacionalnih interesa ima karakter i značaj ustavne kategorije. Ta definicija mora biti fokusirana na pitanja očuvanja nacionalnog identiteta, mora biti pravno precizno definisana i ne može ostati otvorena.²⁵ Zbog postojećih nedostataka, ustavni sudovi, koji daju konačnu riječ, imali su dosta teškoća u interpretaciji pomenutih ustavnih odredaba. Zbog ekstenzivnih definicija, ustavni sudovi su često u prilici da odgovaraju na politička pitanja bez dovoljno ustavno-pravnih usmjerenja. Zato je u ustavno-sudskoj praksi naglašeno da ocjena o tome nije stvar subjektivne procjene i da ne predstavlja diskreciono pravo svakog člana parlamenta, zbog čega je ustavotvorac i predvidio da to, na kraju, bude predmet revizije Ustavnog suda.²⁶ U praksi se često ne pravi razlika između preciziranja da li neko pitanje spada u kategoriju vitalnog nacionalnog interesa od toga da li je u konkretnom slučaju povrijeđen taj interes.

Dodatni problem u postupku zaštite vitalnih nacionalnih interesa u Federaciji BiH, ne samo na federalnom, nego i na kantonalnom nivou, kao i u Gradskom vijeću Mostara, predstavlja i nepopunjenost 4 od 9 pozicija sudija Ustavnog suda, pa time i Vijeća za zaštitu vitalnih interesa. Od kraja 2008. godine to objektivno uslovljava blokade u procesu parlamentarnog odlučivanja.

4. Proces odlučivanja i odnos prema izvršnoj vlasti

Ustav propisuje da će Predstavnički dom biti sazvan najkasnije 20 dana nakon objave rezultata izbora, a Dom naroda najkasnije 20 dana nakon izbora kantonalnih zakonodavnih tijela (član IV.A.5. i 9). Budući da nisu propisana nikakva rješenja za slučaj nepoštivanja ovih rokova, u praksi je to dovodilo do neopravdanog odugovlačenja u procesu konstituisanja vlasti sa nesagledivim posljedicama.

Postojeća ustavna rješenja o dvodomom odlučivanju, osim što trpe opravdane kritike zbog „dupliranja“, otvaraju širok prostor za neefikasnost i moguće blokade. To omogućuje odredba prema kojoj: „Svaki dom treba da odbije ili usvoji potrebne zakone u razumnom roku nakon njihovog usvajanja u drugom domu.“ (član IV.A.14.). Standard „u razumnom roku“ treba precizirati i dati ustavne garancije podizanja efikasnosti. U svakom slučaju, predviđeno posredovanje premijera doima se nekonzistentnim sistemom podjele vlasti i nije u skladu sa nadzorom koji Parlament treba da ostvaruje u odnosu na Vladu. Inače, odredbe o dvodomom

²⁴ U mandatnom periodu 2006. – 2010. postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa je pokrenut tri puta, i to za: 1) Zakon o Javnom servisu RTV Federacije Bosne i Hercegovine (Proceduru pokrenuo Klub delegata hrvatskog naroda); 2) Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Proceduru pokrenuo Klub delegata bošnjačkog naroda); 3) Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine (Proceduru pokrenuo Klub delegata hrvatskog naroda). U mandatnom periodu 2010. – 2014. (do kraja 2012. godine) nije se pokretao postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Klub Bošnjaka je, januara 2013. godine, pokrenuo pitanje zaštite vitalnog interesa u povodu izglasavanja nepovjerenja Vladi Federacije BiH.

²⁵ U citiranom mišljenju, Venecijanska komisija zaključuje: „Komisija, pak, smatra da bi bilo i važno i hitno potrebno dati jasnu definiciju vitalnog interesa u samom tekstu Ustava. Na tu definiciju će saglasnost morati dati pretstavnici tri konstitutivna naroda, ali ona ne bi trebala biti ista kao sadašnja definicija u entitetskim ustavima, koja omogućava da praktično bilo šta bude definirano kao vitalni interes. Ne treba biti pretjerano široka, već usmjerena na prava od posebnog značaja za date narode, prvenstveno u područjima kao što su jezik, obrazovanje i kultura.“ (tačka 33.).

²⁶ O tome *vidjeti* Odluku Ustavnog suda BiH u predmetu broj: U-8/04 koja se odnosila na pitanje zaštite vitalnog interesa u postupku usvajanja Okvirnog zakona o visokom obrazovanju.

odlučivanju, koje se navode na tri različita mjesta (članovi IV.A.14, 16. i 18.), nedovoljno precizno uređuju ove odnose.

Iste kritike trpi i ustavno rješenje prema kojem predsjednik u saglasnosti sa potpredsjednicima Federacije može raspustiti jedan ili oba doma: „Kad ... utvrdi da domovi nisu u mogućnosti donijeti potrebne zakone ...“ Nekonzistentno djeluje i obavezujuća norma prema kojoj predsjednik Federacije, bez potrebe da traži saglasnost potpredsjednika: „... raspušta oba doma kad oni ne uspiju donijeti budžet Federacije prije početka budžetske godine.“ (član IV.A.15.) Do sada se, kao što je poznato, u praksi redovno dešavala opisana pojava, a da predsjednik Federacije nikad nije poštovao ovu obavezujuću ustavnu normu.

Nastajanju i produbljavanju krize pogodovala su nekonzistentna ustavna rješenja o odnosu zakonodavne i izvršne vlasti: Parlamenta, predsjednika Federacije i Vlade. Nije primijenjen čist model ni parlamentarnog, ni polupredsjedničkog sistema. Predsjednik Federacije, koji nema neposredni izborni legitimitet, ima vrlo jaka ovlaštenja i prema Parlamentu i prema Vladi. Osim toga, i on sam može imati blokadu u postizanju nacionalnog konsenzusa sa potpredsjednicima iz drugih konstitutivnih naroda. S druge strane, Parlament, koji je birao predsjednika i potpredsjednike, ima samo teorijske mogućnosti da ih smijeni. Predsjednik, uz saglasnost potpredsjednika i potvrdu Predstavničkog doma imenuje Vladu. Na isti način, pri čemu mu ne treba saglasnost Parlamenta, može smijeniti cijelu Vladu, čak mu za to nije neophodna ni konsultacija sa premijerom. Predsjednik Federacije, bez saglasnosti potpredsjednika ali na prijedlog premijera, može smijeniti pojedine ministre. Uticaj Parlamenta na Vladu je relativno ograničen. Samo Predstavnički dom potvrđuje imenovanje Vlade, ali oba doma većinskim glasom mogu odlučiti da izglasaju nepovjerenje Vladi, ali ne i pojedinom ministru. Kad Parlament odluči o smjeni Vlade, mora računati da se novi sastav Vlade neće moći uspostaviti bez konsenzusa predsjednika i potpredsjednika Federacije.

Ovi komplikovani odnosi, koji Ustavom nisu precizirani ni u pogledu potrebnih uslova i kriterija, pa ni rokova, niti nude systemska rješenja za izlaz iz krize, predstavljaju stalnu prijetnju za nastupanje paralize sistema. Ovi odnosi se dalje komplikuju u situaciji kohabitacije različitih političkih opcija u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Veliki doprinos podizanju efikasnosti, racionalnijeg organizovanja institucija i njihovog učinkovitijeg djelovanja u interesu građana moguće je postići kreiranjem čistijeg i jednostavnijeg modela organizacije federalne vlasti.

Evropski kontinentalni model ustavne regulacije podrazumjeva da širi krug pitanja organizacije i funkcionisanja zakonodavne i izvršne vlasti, kao i odnosa među njima, ima značaj ustavne kategorije. Ustav Federacije BiH je krajnje restriktivan u tom pogledu, ali je, na primjer, stipulirao odredbu da se neće smanjivati (ni povećavati) plate parlamentaraca (član IV.13.) koja, u uslovima krize i sveopšte štednje, ima kontraproduktivan efekat.

B. IZVRŠNA VLAST FEDERACIJE

1. Uvod

I u ovom području imamo puno konkretnih prijedloga i inicijativa za promjene, bez prethodne analitičke ocjene stanja. No, unatoč tome, na temelju dosadašnjih saznanja, a naročito aktualnih događanja, sa sigurnošću se može zaključiti kako u ovom ustavnom području postoje značajni problemi, pa su i opravdani prijedlozi i sugestije za temeljitim preuređenjem ovog dijela Ustava FBiH.

2. Analiza postojećeg stanja

Generator brojnih problema s kojima se suočavamo je u funkcioniranju Federacije jeste Vlada FBiH. Pri tome se ne misli na njezin aktualni politički i personalni sastav, nego na Vladu FBiH generalno, kao instituciju. Ustavnopravna pozicija Vlade zapravo uopće nije uređena na način kako je to uređeno u ustavima pravno i demokratski ustrojenih država. Našim ustavom uređuju se pitanja njezine organizacije, izbora, smjenjivanja, ovlasti u donošenju uređaba, ali o njoj kao kolektivnom tijelu sa konkretnim ovlastima i odnosima Vlade prema drugim federalnim tijelima vlasti nema nikakvih ustavnih odredaba.

Zapravo konkretnija prava i obveze ustavom su propisana za premijera (predsjednika Vlade) i ministre, pa i to nepotpuno. Ranija, ali osobito recentna događanja oko: (1) načina obrazovanja aktualne Vlade, (2) načina njezinog rada i djelovanja, (3) pokušaja njezine djelimične ili potpune smjene, (4) odnosa na relaciji Vlada - predsjednik FBiH, (5) odnosa na relaciji Vlada - Parlament, (6) odnosa na relaciji Vlada - kantoni, i (7) ovlasti premijera i ministara, zorno dokazuju kako je zbog nepotpune regulative i nejasnoća u ustavnim odredbama, Vlada FBiH sama po sebi postala problem.

(1) Sasvim je razvidno kako je u dosadašnjoj praksi primarno bilo kod obrazovanja federalne vlade znati odigrati političku igru vezano za podjelu resora u Vladi ili pozicija u upravnim strukturama javnih poduzeća, ustanova i finansijskih institucija. U ostvarivanju tog cilja trguje se mandatima, političkim i ideološkim opredjeljenjima, ne drži se do obećanja biračima, a sve zarad pozicija u vlasti. To znači da u procesu donošenja odluka o imenovanju Vlade FBiH i njezinom potvrđivanju, suština nije u programu djelovanja buduće Vlade u kojem su sadržana izborna obećanja temeljem kojih je dobivena podrška birača, već vlast.

(2) Način rada i djelovanja Vlade, podlozan je ocjeni sa stajališta ustavnosti i zakonitosti njezinog rada, samo ako se pokrene postupak pred Ustavnim sudom, a kao što je poznato, mogućnost pokretanja postupka pred tim sudom je postavljena sasvim restriktivno. U njezinom radu evidentirani su brojni slučajevi kršenja načela ustavnosti i zakonitosti. Primjer tomu je vrlo često donošenje uređaba kojima se normativno-pravno uređuju pitanja koja bi se trebala urediti zakonima donesenim u parlamentarnoj proceduri. Iako je Zakonom o Vladi FBiH donošenje uredbi ograničeno na najvažnija pitanja iz nadležnosti Vlade, odnosno na pitanja bližeg uređivanja odnosa za sprovođenje zakona, osnivanje službi i sl. Vlade su u razdoblju 2007. - 2011. godina donosile oko 40 uređaba godišnje. Među njima je i jedan broj onih kojima su regulirani odnosi koji su se mogli urediti samo zakonom. Time se uzurpiraju prava i dužnosti parlamentarnih domova u zakonodavnim aktivnostima i time se s obzirom na način odlučivanja u Vladi, ograničava mogućnost zaštite vitalnih nacionalnih interesa, što je u našem slučaju vrlo bitno. Poradi toga su i brojne primjedbe na sadašnji način odlučivanja u Vladi, te sugestije i prijedlozi (uglavnom hrvatski politički krugovi, ali i neki akademski i nevladini) da se u njezinom odlučivanju vrati mogućnost zaštite vitalnog nacionalnog interesa, ili način odlučivanja kako je to sada uređeno državnim zakonom o Vijeću ministara. Da ne ulazimo dalje u analizu brojnih propisa koji su doneseni a koji su kao nezakoniti ukinuti odlukom Ustavnog suda FBiH. I ne samo to. Unatoč imperativnoj ustavnoj odredbi da su odluke Ustavnog suda konačne i obvezujuće, te isto takvoj obvezi premijera da izvršava sudske odluke, mi danas imamo brojne odluke koje se ne sprovode. U tom smislu, Ustavni sud FBiH je u nekoliko navrata upozoravao premijere, ali ni ta upozorenja nisu uvijek dala efekt. To znači da se načelo ustavnosti i zakonitosti ne uvažava, a što, opet, nije podložno pokretanju postupka političke odgovornosti. Zbog toga, a osobito što rad Vlade inače nije podložan ocjeni odgovornosti prema radu i djelovanju, napose ocijeni u provođenju politika za koje su dobili podršku birača, moguće je njezino voluntarističko ponašanje. Doduše, Zakonom o Vladi uređeno je kako je ona u cjelini za svoj rad odogovorna Parlamentu,

predsjedniku i potpredsjednicima FBiH, ali u skladu sa Ustavom. A kako je to Ustavom uređeno navest ćemo kasnije. Ustavom, a ne zakonom, treba biti uređeno kako Vlada mora biti odgovorna Parlamentu, odnosno Parlament u nekom obliku mora nadzirati rad vlade, bez obzira na načelo trodiobe vlasti. To je temeljna postavka svih demokratskih država.

(3) I sam način smjene vlasti u ustavu je postavljen vrlo restriktivno, što, također, omogućava voluntarizam u radu, kako Vlade u cjelini tako i ministara pojedinačno. Pravno je nelogično da predsjednik FBiH, uz suglasnost oba potpredsjednika, imenuje Vladu i da se ona smatra izabranom nakon što njezino imenovanje potvrdi Zastupnički dom, a da o smjeni Vlade, u cjelini odlučuje predsjednik FBiH sa potpredsjednicima (samo jednim od dvojice) i da za to ne mora dobiti suglasnost niti jednog parlamentarnog doma. Ili da o smjeni ministara odlučuju dva čovjeka (predsjednik FBiH i premijer), pri čemu samo premijer ima pravo predlaganja smjene ministara. Sve ovo je neodrživo i omogućava neodgovornost.

(4) Ustavom FBiH određeno je da je predsjednik FBiH na čelu, odnosno, šef izvršne vlasti. Međutim, predsjedniku FBiH nije data mogućnost ni inicijative, niti odluke o smjeni samog premijera, nego Vlade u cjelini, dok s druge strane premijer ima pravo predlaganja smjenjivanja predsjednika FBiH.

(5) Kada je o odnosima na relaciji Vlada - Parlament riječ, najilustrativnije je stanje odnosa iskazao predsjednik Zastupničkog doma na sastanku održanom sa Ekspertnom skupinom. On je u nazočnosti brojnih zastupnika-članova odgovarajućih odbora iz oba parlamentarna doma ukazao na brojne probleme na relaciji Vlada – Parlament, koji se iskazuju na izuzetno lošoj pripremljenosti zakonskih i drugih akata koje Vlada dostavlja na usvajanje parlamentarnim domovima. Nepprisustvovanje članova Vlade sjednicama domova ili njihovih odbora, kratki rokovi za usvajanje zakona, itd. Vlada, kao što je naznačeno, mora biti pod nadzorom parlamenta. Ustavno-pravno, to je samo djelimično naznačeno u smislu da ministri (dakle, samo ministri, a ne Vlada) „odgovaraju na pitanja bilo kojeg doma Parlamenta.“(III.B.7.(VI)). I to je sve! Nikakvog drugog oblika odgovornosti prema Parlamentu nema.

(6) Odnosi na relaciji Vlada FBiH - kantoni uopće se ne odvijaju u smislu suradnje, suodgovornosti i uzajamnosti. Nikakve koordinacije u smislu ustavne norme, kao stalne aktivnosti, nema.

(7) Dalje, u Ustavu je utvrđena nadležnost premijera, zamjenika premijera i ministara i to, prvo, vrlo uopćeno, i drugo, na način da su oni osobno nositelji izvršne vlasti (npr. premijer: predlaganje i davanje preporuka iz oblasti zakonodavstva; pripremanje budžetskih prijedloga). Iz ovoga proizilazi da je premijer individualno nositelj ovih ovlasti, a ne Vlada i bilo bi logično da, s obzirom, na to, jeste odgovoran za stanje i da snosi odgovornost. Međutim, u Ustavu o tome nema ni riječi. Isto je i sa ovlastima i odgovornostima ministara.

Kada je riječ o Vladi i njezinoj ustavnoj poziciji onda svakako treba istaknuti da u pravilu Ustavi ne sadrže odredbe o broju ministarstava (to se uređuje zakonom i podložno je čestim promjenama ovisno o potrebama), što naš ustav nepotrebno sadrži.

Tijekom dosadašnjeg rada na više mjesta otvoreno je pitanje potrebe postojanja predsjednika (i potpredsjednika) FBiH. Ovo pitanje svakako treba razmotriti, jer je jasno da je sa sadašnjim ovlastima i ustavno-pravnom pozicijom kako smo naprijed naveli institucija predsjednika gotovo suvišna. Ona je, kao takva, još uvijek zadržana u političkim sustavima država parlamentarne demokracije. Dakle, u državama. Federacija je entitet. Ona je zamišljena kao država i u toj varijanti ta institucija imala je svrhu i smisao, pa i šira ovlaštenja. Usvajanje drugog ustavnog koncepta za BiH (Dayton), otvara se kao opravdano pitanje potrebe za ovom institucijom, u FBiH kao entitetu.

3. Ustavni principi funkcionisanja izvršne vlasti

Ustavna pozicija Vlade, kao što je naznačeno, takva je da odgovara tzv. (polu)predsjetničkom političkom sustavu, jer je naglasak na ovlasti nositelja izvršne vlasti i

naglašen je resorni princip organizacije izvršne vlasti. To jeste jedan od modela koji je poznat u suvremenim političkim sustavima i koji ima u pojedinim državama dugu tradiciju. Međutim on nije u skladu sa našom tradicijom i našim poimanjem izvršne vlasti kojima je prihvatljivije i razumnije organizacija izvršne vlasti na kolegijalno-kolektivnom principu, te većem stupnju odgovornosti prema Parlamentu i javnosti uopće. Takav model organizacije izvršne vlasti je puno bliži i našim realnim potrebama. Dio problema koji sada postoje u funkcioniranju izvršne vlasti upravo proistječe iz te razlike između normiranog i našeg shvaćanja organizacije funkcioniranja izvršne vlasti.

C. SUDSKA VLAST FEDERACIJE

1. Ustavnost i zakonitost

Ostvarivanje ljudskih prava i ustavne vladavine podrazumijeva primjenu sistema podjele vlasti, vladavinu prava i nezavisnost pravosuđa. U izgradnji demokratskog društva posebna pažnja se posvećuje ustavnom pozicioniranju pravosuđa, efikasnoj kontroli ustavnosti i zakonitosti i ulozi ustavnog sudstva. Ustav Federacije BiH ni približno ne odgovara ovim zahtjevima.

Demokratske zemlje evropskog kontinentalnog prava u svojim ustavima posebnu pažnju posvećuju principu ustavnosti i zakonitosti. Ustav Federacije, ne samo što nema poglavlje posvećeno ovoj problematici, nego i ne propisuje neka važna pravila putem koji se ostvaruje ovaj princip. Tako na nivou ustavne kategorije nije zajamčeno pravo na žalbu (instanciona kontrola), niti sudska kontrola konačnih upravnih akata (upravni spor). Nije zagarantovana zaštita prava građana u odnosu na akte institucija koja vrše javna ovlaštenja.

Neprovođenje zakona, drugih propisa i opštih akata široko je rasprostranjena praksa. To ima dalekosežne štetne posljedice za ostvarivanje prava građana i efikasno funkcionisanje sistema u cjelini. U komparativnom pravu su uobičajena rješenja da vlade na svim nivoima imaju ovlaštenja da osiguraju izvršavanje propisa, uključujući i pravo da supstituišu organ koji ne provodi ili odbija da provede određeni propis. Takođe je uobičajeno da vlade, radi izbjegavanja štetnih posljedica, imaju pravo da, do odluke ustavnog suda, obustave od izvršenja propis ili pojedinačni akt za koje smatraju da nisu u skladu sa ustavom ili zakonom.

2. Pravosudni sistem

U primjeni demokratskog principa podjele vlasti, Ustav Federacije ne uređuje cjelovit pravosudni sistem ovog entiteta, ne tretira sve njegove dijelove, niti garantuje primjenu međunarodnih demokratskih standarda u njegovom funkcionisanju. Ustav, uz svaki nivo vlasti pozicionira i odgovarajući sud opšte nadležnosti. Time se gubi cjelovitost pravosudnog sistema. U Federaciji BiH, za razliku od RS-a, postoje samo sudovi opšte nadležnosti, ali ne i privredni sudovi, ili druge specijalizovani sudovi poznati u drugim državama.

Poseban problem koji dovodi u pitanje princip nezavisnosti pravosuđa je fragmentizirani sistem finansiranja. Na taj način se na nivou Federacije i kantona otvara široka mogućnost uticaja parlamentarnih stranaka na funkcionisanje i ostvarivanje uloge pravosuđa. U procesu pripremanja i izvršenja budžeta, kada je u pitanju pravosuđe, odlučujuću ulogu imaju Federalno i kantonalna ministarstva pravde. To je, praktično jedina djelatnost kojom se ona bave. Ova ministarstva imaju ovlaštenja da u izvršavanju budžeta preusmjeravaju sredstva između institucija pravosuđa bez njihove saglasnosti. Takvo rješenje je nepoznato u drugim sudskim sistemima. Vlade Federacije i kantona imaju, takođe, veliki uticaj na odlučivanje o sredstvima za pravosuđe. Sudovi i tužilaštva nemaju nikakvu

komunikaciju sa predstavničkim tijelima u procesu odlučivanja o budžetima, osim posredno preko Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, i to samo konsultativno.²⁷

Pravosudni sistem zemlje, pa tako i Federacije, nalazi se u procesu daljih reformi, zahvaljujući, prvenstveno, angažovanju međunarodne zajednice. Uspostavljanjem Visokog sudskog i tužilačkog vijeća na državnom nivou sistemski je značajno osigurana nezavisnost pravosuđa. Reforma time ni izdaleka nije završena. Evropska komisija u nizu godišnjih izvještaja ponavlja ocjene o nedostacima koji bi se u nastavku tzv. strukturiranog dijaloga domaćih vlasti sa Evropskom unijom morali otkloniti. Tako se u Izvještaju o napretku BiH u pristupu Evropskoj uniji za 2011. godinu, na sažet način, konstatuje: „Još nije osigurana nezavisnost pravosudnog sistema. Pokušaj podrivanja nezavisnosti pravosuđa i dalje predstavlja razlog za ozbiljnu zabrinutost. Slabosti do kojih dolazi usljed četiri odvojena pravosudna sistema i dalje predstavljaju izazove pravilnom funkcionisanju sveukupnog pravosudnog sistema. Usklađivanje budžetskih postupaka i racionalizovanje nadležnosti između četrnaest nadležnih organa vlasti i dalje predstavlja problem koji ozbiljno utiče na nezavisnost pravosuđa. ... Uprkos drugačijoj ocjeni koju je dalo VSTV, u 2010. godini usvojene su izmjene i dopune Zakona o sudovima u Federaciji BiH koje omogućavaju ponovno formiranje pojedinih općinskih sudova koji su predhodno bili ukinuti.“²⁸

U Federaciji su, takođe, evidentni politički pritisci na pravosuđe. Osim velikog broja neriješenih predmeta, tužilaštva i sudovi još uvijek ne daju očekivani doprinos u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, niti daju potreban prioritet procesuiranju ratnih zločina.

Ustav Federacije BiH, kao što je istaknuto, neadekvatno i nedovoljno tretira pravosuđe. U istom poglavlju tretira Ustavni sud i sudove opšte nadležnosti. Iz formulacija je, čak, nejasno koje se odredbe odnose samo na sudove na nivou Federacije, a koje na sve sudove. Nisu izričito garantovani svi međunarodni demokratski standardi o pravosuđu. Tužilaštvo nema značaj ustavne kategorije, ali se takav značaj daje sudskoj policiji (član IV.C.8.).

3. Ustavni sud

Za jačanje zaštite ljudskih i manjinskih prava i ostvarivanje principa ustavnosti i zakonitosti od posebnog je značaja da Ustav Federacije osigura ukogu Ustavnog suda kao nezavisne institucije najvišeg pravnog autoriteta, izdvojene od ostalih institucija pravosuđa, kako to rade sve demokratske zemlje.

Posebnu pažnju zaslužuje neadekvatno ustavno pozicioniranje Ustavnog suda. Uloga Ustavnog suda Federacije, za razliku od drugih demokratskih sistema, ni izdaleka nije iskorištena u ostvarivanju principa vladavine prava i jačanja ustavnosti i zakonitosti. Prema Ustavu FBiH, ovaj sud nije nadležan za kontrolu zakonitosti. Njegovoj kontroli izmiču opšti akti institucija koje vrše javna ovlaštenja, poput javnih preduzeća, obrazovnih, zdravstvenih i socijalnih ustanova, javnih emitera i drugih subjekata. Sud nije ovlašten da vrši ustavno-sudsku kontrolu statuta i drugih opštih akata političkih stranaka i nevladinih organizacija, što je, veoma često, u nadležnosti drugih ustavnih sudova. Ljudska prava i slobode nisu predmet ustavno-sudske zaštite ovog suda.

Krug ovlaštenih predlagača za pokretanje postupka je nedopustivo uzak. Sveden je, praktično, na najviše državne funkcionere koji su učestvovali, ili su imali priliku da utiču, na donošenje akata koje osporavaju pred ovim sudom. Građani, privredni subjekti, institucije koje vrše javna ovlaštenja čak nemaju ni pravo inicijative za pokretanje postupka. Pravo

²⁷ Učešće pravosuđa u budžetu Federacije iznosi 3,15%, dok se u kantonima kreće od 4,08% (Sarajevo) do 7,26% (Srednjobosanski kanton). U RS-u je taj procenat 3,74%. U Hrvatskoj je 1,26%. Veće učešće u budžetu ne znači bolji položaj pravosuđa. U svim sistemima, što je veći ukupan budžet, procentualno je manje učešće pravosuđa. Opširnije o finansiranju pravosuđa *vidjeti*: Komparativna analiza finansiranja sudova i tužilaštava u Bosni i Hercegovini i zemljama okruženja – USAID, mart 2011. godine

²⁸ *Vidjeti* opširnije: www.dei.gov.ba

manjine (najčešće opozicije) u domovima Parlamenta Federacije i skupštinama kantona da pokrenu postupak pred ovim sudom restriktivnije je postavljeno nego u postupku pred Ustavnim sudom BiH. Naime, za pokretanje postupka pred državnim Ustavnim sudom dovoljna je 1/4, a pred federalnim 1/3 članova parlamentarnog doma.

Kriteriji i postupak za izbor sudija ovog suda samo su načelno uređeni Ustavom. Nešto detaljnije su propisani Zakonom o VSTV-u. Pokazalo se da postoje brojni nedostaci i nepreciznosti, da je vrlo jak uticaj izvršne vlasti i političkih stranaka u odabiru sudija. To je dovelo do zastoja u popunjavanju Suda i do paralize u njegovom radu sa izuzetno štetnim posljedicama za funkcionisanje ukupnog sistema u Federaciji BiH. Doživotni mandat sudija je dosta rijedak u komparativnoj praksi i predmet je ozbiljnih teorijskih kritika, naročito kada su u pitanju zemlje sa nedovršenim demokratskim sistemom i nepostojanjem demokratske tradicije. Izbor sudija mora biti transparentan i fokusiran na konkurenciju kvaliteta zasnovanu na objektivnim i provjerljivim kriterijima.

Poseban problem, koji zaslužuje i ustavne garancije i razradu, je pitanje izvršavanja odluka Ustavnog suda, i svih sudova opšte nadležnosti. U praksi se pokazala sasvim nedostatnom odredba prema kojoj je premijer Federacije dužan da osigura provođenje odluka sudova Federacije (član IV.B.6.c.(1)). Krivičnim zakonom zapriječene su sankcije za slučaj neprovođenja presuda, ali se u praksi one gotovo i ne provode. Zbog toga je od posebne važnosti da se Ustavom ovo pitanje šire i preciznije uredi.

D. DISTRIBUCIJA KLJUČNIH FUNKCIJA U STRUKTURI FEDERALNE VLASTI

Ustav je propisao nacionalno balansiranje najvažnijih funkcija u sve tri grane vlasti na nivou Federacije BiH (član IV.D.1. i 2.). Provođenje ovih značajnih odredaba pokazalo je određene nedostatke. Oni proizlaze iz činjenice da se pri izboru nosilaca ključnih funkcija u pravosuđu zahtijevaju bitno drugačiji kriteriji nego kod onih u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Osim toga, dužina trajanja mandata u prvom slučaju drugačija je od mandata u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti (mandat predsjednika Vrhovnog suda i federalnog tužioca traje šest godine, dok se predsjednik Ustavnog suda bira na mandat od jedne godine). Uz to, ustavna odredba da će se izbor čelnih funkcija u pravosuđu vršiti nakon izbora u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, dovodi do problema u sinhronizovanoj primjeni ovih ustavnih rješenja. Sve ovo, uz nedostatak političke volje da se osigura dosljedna primjena Ustava, dovelo je do toga da već duže vrijeme postoji debalans u nacionalnom rasporedu nosilaca pomenutih funkcija.

Ustavna rješenja o imenovanju premijera i zamjenika premijera uskraćuju mogućnost da pripadnici nekonstitutivnih naroda budu imenovani na ove funkcije. Za izbor, odnosno imenovanje, na preostalim pet ključnim funkcijama Ustav predviđa mogućnost da i pripadnici nekonstitutivnih naroda budu birani na ove funkcije, ali ne predviđa ni minimalne garancije da će stvarno i biti izabrani.

V. KANTON

1. Uvod

Teritorije kantona unutar Federacije uređene su Zakonom o federalnim jedinicama (1996. godine) iz čega proizilazi da eventualna promjena granica, spajanje, ujedinjenje kantona, nije predmet Ustava Federacije nego gore pomenutog Zakona. U kantonima kao federalnim jedinicama takođe postoji trodioba vlasti: zakonodavna, izvršna i sudska vlast.

2. Zakonodavna vlast u kantonu

Zakonodavnu vlast u kantonu vrši Kantonalna skupština koja se sastoji od jednog doma čiji je broj poslanika prema sadašnjem tekstu Ustava utvrđen u odnosu na nacionalni sastav kantona koju su u prvobitnom ustavnom rješenju činili 30-50 poslanika, ali je kasnije Izbornim zakonom BiH u članu 13., tačka 3., utvrđeno da se broj poslanika u kantonalnim skupštinama kreće od 20 - 35, ovisno o broju upisanih birača u centralni birački spisak u toj izbornoj jedinici. Nacionalni sastav poslanika Kantonalne skupštine isključivo ovisi o volji birača, a ne o nacionalnom sastavu stanovništva, kako to stoji u Ustavu. Zbog ove činjenice je potrebno uspostaviti mehanizam za utvrđivanje minimalne zastupljenosti konstitutivnih naroda ali i predstavnika nacionalnih manjina i etnički neopredijeljenih građana, jer od toga ovisi ispunjenje ustavnih odredbi kod konstituisanja Doma naroda Federalnog parlamenta koji se sastoji od 58 delegata, i to po 17 iz reda konstitutivnih naroda i 7 iz reda "Ostalih", ubuduće iz reda nacionalnih manjina.

Iako Kantonalna skupština predstavlja dom građana, Ustavom je predviđeno da se u okviru skupštine može konstituisati klub delegata konstitutivnog naroda, iako su izabrani na demokratskim i slobodnim izborima voljom birača i samim tim nisu delegirani. Potrebno je promijeniti ovaj termin tako da im se, sem formiranja kluba političke stranke, omogući i formiranje kluba poslanika iz određenog konstitutivnog naroda. Takođe treba napomenuti da se Dom naroda Federalnog parlamenta popunjava delegatima iz 10 kantonalnih skupština po kvoti utvrđenoj za svaki kanton a na osnovu Izbornog zakona BiH i da oni, sem delegata koji predstavljaju određeni konstitutivni narod, logički predstavljaju i kanton iz kojeg su delegirani, pa, osim zaštite vitalnog nacionalnog interesa koji mogu pokrenuti po određenoj proceduri, oni ujedno predstavljaju i interese kantona iz kojeg su delegirani, pa se postavlja logično pitanje da li oni mogu štiti interese kantona zato što je kanton njihova delegatska baza.

Ovo tim prije što se Ustavom Federacije omogućava da kantoni mogu osnivati Vijeće kantona, u cilju koordiniranja politika i aktivnosti u vezi sa pitanjima od zajedničkog interesa za njihove zajednice, radi obavještavanja svojih predstavnika u Domu naroda. Nejasno je šta podrazumijeva „zajedničkog interesa za njihove zajednice”, da li se misli na kantone ili se misli na nacionalne interese određenog etničkog kolektiviteta. Logično je da se štiti interes kantona jer to može biti samo zaključak Kantonalne skupštine, jer je ista skupština građana, tako da u takvom slučaju Dom naroda u svojim nadležnostima, koji se tiču usvajanja zakona i drugih propisa, zaštite vitalnog nacionalnog interesa, ima nadležnost da na osnovu inicijativa Vijeća kantona štite interese građana određenog kantona.

Kantonalna skupština ima predsjedavajućeg i dva zamjenika predsjedavajućeg koji moraju biti iz različitih konstitutivnih naroda, s tim što je Ustavom određeno da, ukoliko u Kantonalnu skupštinu nije izabran nijedan poslanik iz reda nekog od konstitutivnih naroda, mjesto ostaje upražnjeno. Ovom odredbom je predviđena mogućnost da u sastavu Kantonalne skupštine nema predstavnika jednog od konstitutivnih naroda čime se onemogućava pokretanje mehanizama zaštite vitalnog nacionalnog interesa jednog ili dva naroda i time se može omogućiti da se donese određeni zakon kojim se krši vitalni nacionalni interes, a da nema ovlaštenih predlagača za pokretanje mehanizma zaštite i time se tri konstitutivna naroda dovode u naravnopravan položaj u tom kantonu, pa i ova činjenica upućuje na zaključak da treba Ustavom obezbijediti minimalnu zastupljenost, jer će se time u svakom slučaju omogućiti ravnopravnost sva tri naroda na čitavoj teritoriji. Ustavom je predviđeno da svaki klub delegata predlaže jednog kandidata iz reda svojih članova za izbor mjesta predsjedavajućeg ili zamjenika predsjedavajućeg koje potvrđuje Skupština kantona, a nakon potvrđivanja oni odlučuju između sebe ko će biti predsjedavajući. Prihvatljivije bi bilo da Kantonalna skupština bira predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg koji ne bi samo bili iz tri konstitutivna naroda, nego bi trebalo razmisliti da eventualno budu iz reda nacionalnih manjina i etnički neopredijeljenih, a kako se radi o domu građana, rukovodstvo Skupštine bi morali činiti i poslanici i pozicije i opozicije. Takođe bi u kantonu trebalo voditi računa o

distribuciji ključnih funkcija, tako da premijer, koji predstavlja kanton i predsjedavajući Skupštine ne budu iz istog naroda, ili pak da se na funkciju predsjedavajućeg Skupštine kantona uvede princip rotacije.

Ustavom je propisano da kanton u određenim, naročito osjetljivim situacijama, određene nadležnosti mora prenijeti na općinu koja to zahtijeva, a u kojoj je etnički malobrojniji narod u kantonu većina (obrazovanje, kultura, turizam, lokalno poslovanje, humanitarne djelatnosti i radio-televizija). Postavlja se logično pitanje, da li je ovo optimalno rješenje i da li se poštuje Odluka Ustavnog suda BiH o ravnopravnosti sva tri naroda na čitavoj teritoriji BiH, jer treba vidjeti u koju poziciju su dovedeni u općini oni koji su u kantonu višebrojniji. I ovo ukazuje na dominantno izražen etnički princip u Ustavu FBiH koji može da dovede do daljnih etničkih podjela, pa bi u ovim slučajevima trebalo naći optimalno rješenje gdje bi se na pravedan način zaštitila ljudska prava svih građana.

Kantonima je dato pravo samoorganizovanja što se vidi po donošenju kantonalnih ustava koji moraju biti u skladu sa Ustavom FBiH. Interesantan je slučaj Brčko distrikta BiH, koji arbitražnom odlukom ima daleko veće nadležnosti i ovlaštenja od kantona i direktno je vezan za državu BiH, kao i entiteti, a svoje pravo samorganizovanja je regulisao Statutom Distrikta. Analizom ustava kantona u FBiH lako se može zaključiti da su oni suštinski statuti kantona, a ovome treba dodati da su Federalnim ustavom određene kantonalne nadležnosti, tako da je ustavna samostalnost kantona reducirana.

3. Nadležnosti

Ustavom FBiH, kada su u pitanju nadležnosti Federacije i kantona, predviđene su zajedničke nadležnosti, kao i nadležnosti koje pripadaju kantonima. Ovo predstavlja i najveći problem u funkcionisanju vlasti u FBiH zbog nepreciznosti pojma zajedničkih nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti, naročito u oblasti socijalnih politika, korištenju prirodnih resursa, turizma, itd, što je propisano poglavljem III, član 2., a u članu 3. istog poglavlja se govori da u skladu sa potrebama nadležnosti iz člana 2. mogu biti ostvarene zajednički ili odvojeno ili od strane kantona, a koordinirano od federalne vlasti.

Upravo zbog nejasnoća pojmova „zajedničko i zasebno vršenje nadležnosti”, čemu treba dodati i nepostojanje stvarne koordinacije između ova dva nivoa vlasti, stvara se ambijent političkih sukoba i nerazumijevanja. Zato bi u ovom slučaju, a koristeći teoriju federalizma koji između ostalog kod zajedničkog djelovanja predlaže model paralelne nadležnosti, što bi podrazumjevalo donošenje okvirnih zakona na nivou FBiH, a kantonima bi se ostavila obaveza da principe utvrđene okvirnim zakonom detaljno razrađuju kantonalnim zakonima, te bi se na ovaj način jasno precizirala nadležnost federalnog i kantonalnog nivoa vlasti.

„Zasebno vršenje nadležnosti” stvara još veću mogućnost političke konfrontacije, jer određene nadležnosti vrše, kako federalna vlast, tako i kantonalna, pa bi se i u ovom slučaju radilo o paralelnoj nadležnosti dva nivoa vlasti, a kako ne postoje jasne procedure koordinacije, to uzrokuje nefunkcionalnost i neefikasnost provođenja zakona i time onemogućava efikasno ostvarenje određenih prava građana.

Poseban problem koji je izražen dugi niz godina je činjenica neblagovremenog donošenja zakona na federalnom nivou, a gdje su propisane zajedničke nadležnosti, što dovodi do blokade institucija, odnosno nemogućnosti provođenja javnih politika u različitim oblastima života (Zakon o šumama, Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o turističkoj djelatnosti, Zakon o zdravstvenom osiguranju, itd.), što takođe opterećuje politički ambijent, jer neblagovremeno donošenje ovakvih zakona nema samo političke posljedice, nego ono što je još opasnije, ekonomske i socijalne.

Radi izbjegavanja ovakvih situacija, koje su nažalost realnost u funkcionisanju vlasti u FBiH, možda bi trebalo predvidjeti konkurentnu nadležnost koja bi dala mogućnost

kantonima da određene oblasti uredi svojim zakonom, dok Federacija ne donese poseban zakon kada bi ranije donešeni kantonalni zakon prestao da važi.

Ovisno kako ćemo neka od ljudskih prava i sloboda definisati u našem Ustavu, kao npr. da li ćemo predvidjeti da se svim građanima Federacije obezbjeđuje zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, obrazovanje itd., pod jednakim uslovima, možemo razmišljati o prenosu određenih nadležnosti sa nivoa kantona na Federaciju ili općinu, a što bi i uslovalo ukidanje određenih ministarstva i institucija na nivou kantona ili Federacije.

Neke od reformi ovise i o tačnom utvrđivanju načina finansiranja određenih institucija, kao npr. sudske vlasti, a o čemu ovisi i potreba postojanja ministarstva pravde na nivou kantona, s obzirom na njegovu nadležnost.

Smatram da bi pored solidarnosti, kao ustavnog principa, trebalo uvesti i princip pravičnosti, u prvom redu zbog donošenja određenih zakona, a posebno mislim na Zakon o raspodjeli javnih prihoda, koji je po mišljenju mnogih nepravičan i uzrok velikog nezadovoljstva kako u općinama tako i kantonima, što bi sigurno dovelo i do potrebe reforme u poreskom, finansijskom i socijalnom sistemu Federacije.

Ustavom je propisan i način prenosa ovlaštenja sa kantona na općinu, grad ili na federalni nivo, ali nije jasno definisano da li se taj prenos vrši zakonom, odlukom ili uredbom, a od čega, po mom mišljenju, zavisi da li se određena nadležnost može ponovo vratiti na kantonalni nivo. Možda bi trebalo predvidjeti da kanton može ovlastiti općinu za provođenje određenih kantonalnih politika.

Posebnu pažnju treba obratiti na stav 6. prethodnog člana, koji govori o ustavnom roku za konstituisanje Kantonalne skupštine – najkasnije 10 dana nakon objave rezultata izbora, jer od poštivanja tog roka ovisi konstituisanje, kako Parlamenta Federacije, tako i Parlamentarne skupštine BiH, kao i izvršne vlasti na ovim nivoima. Ovdje bi se moralo naći ustavno rješenje koje bi predvidjelo odgovornost i sankcije za nepoštivanje ovog ustavnog roka.

Ako govorimo o broju stavnovnika u kantonima BiH, iz statističkih podataka proizilazi da se on kreće od 32.000 do 499.000 a da se broj poslanika u kantonalnim skupštinama kreće od 20 do 35, a kao princip broja poslanika se uzima upravo broj stanovnika kantona. Bilo bi prihvatljivo razmotriti mogućnost smanjenja broja poslanika u kantonalnim skupštinama i utvrditi minimalan i maksimalan broj ministarskih mjesta u vladama kantona, jer ni teritorije kantona nisu nastale kao realan zahtjev za samoorganizovanje građana, nego su isključivo bile vezane za etnički princip, koji je dominantan.

VI. LOKALNA SAMOUPRAVA

Kada govorimo o lokalnoj samoupravi, u poglavlju VI Ustava Federacije Bosne i Hercegovine navedene su nadležnosti općina koje se tiču osiguranja zaštite prava i sloboda kao i o proporcionalnoj zastupljenosti u općinskim organima vlasti konstitutivnih naroda i pripadnika ostalih, temeljem popisa stanovništva iz 1991. godine. Ustavom Federacije BiH nisu određene nadležnosti općina kao jedinica lokalne samouprave za razliku od nadležnosti federalne i kantonalne vlasti gdje su jasno precizirane nadležnosti tih nivoa vlasti kao i podijeljenih nadležnosti između federalnog i kantonalnog nivoa vlasti. Federacija Bosne i Hercegovine je donijela zakon o principima lokalne samouprave u kojem se detaljno govori o položaju i nadležnosti općinskih vlasti. Kako se o lokalnoj samoupravi i njenom statusu određuje entitetskim zakonom, kantonalne vlasti su bile dužne da zakone o lokalnoj samoupravi na kantonalnom nivou usklade sa federalnim zakonom, što mnogi kantoni nisu učinili, nego direktno primjenjuju federalni zakon. Moramo uzeti u obzir da je Bosna i Hercegovina u svom Ustavu prihvatila određenje da međunarodni ugovori, koji su sklopljeni i ratifikovani, čine dio unutrašnjeg pravnog poretka, a po pravnoj snazi su iznad zakona. Kako je Bosna i Hercegovina ratificirala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi time je prihvatila evropske standarde kada je u pitanju organiziranje lokalne samouprave. Nažalost, koliki se

značaj daje lokalnoj samoupravi govori činjenica da se u Ustavu BiH i ne spominje, tako da na državnom nivou i nemamo zakon o principima lokalne samouprave.

Kao jedinice lokalne samouprave bi trebalo utvrditi opštinu, grad i glavni grad, a to bi se uredilo posebnim zakonom.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi obavezuje ugovorne strane da primijene načela koja garantuju političku, finansijsku i upravnu nezavisnost lokalne samouprave, a radi se o sljedećim načelima:

- sudjelovanje u odlučivanju o teritoriji jedinice lokalne samouprave,
- opće i jednako biračko pravo,
- direktno sudjelovanje u odlučivanju putem zborova građana, referendumu ili drugih oblika direktnog sudjelovanja,
- učestvovanje u odlučivanju o djelokrugu lokalne jedinice,
- učestvovanje u odlučivanju o finansiranju lokalnih jedinica,
- učestvovanje u odlučivanju u upravnim poslovima,
- pravo na udruživanje lokalnih zajednica,
- pravo na sudsku zaštitu načela lokalne samouprave.

Ako analiziramo ova načela i poglavlje VI Ustava Federacije BiH koje se odnosi na općinsku vlast – lokalnu samoupravu, lako je uočiti da neka od načela nisu sastavni dio Ustava, jer se više bavi procedurama koja i ne trebaju da budu regulisana Ustavom, nego drugim zakonima, kao što su zakon o principima lokalne samouprave, izborni zakon itd., kao i statutom općine, iz kojeg razloga bi ovo poglavlje trebalo na drugačiji način koncipirati, u skladu sa načelima.

Lokalna samouprava principijelno treba da razrađuje ideju diobe vlasti u horizontalnom poimanju te način kontrole viših nivoa vlasti, te iz tih razloga je ona nivo vladavine koji je najbliži građanima, gdje građani ostvaruju najveći dio svojih ljudskih i građanskih prava, kao i građanske jednakosti i društvene pravednosti. Takođe iz Evropske povelje proizilazi da se građanima jamči pravo na lokalnu samoupravu te se na taj način ostvaruje posredna demokratija ali istovremeno se građanima i omogućava neposredno učestvovanje u kreiranju lokalnih politika putem referendumu, zborova građana i drugih oblika koji se predviđaju zakonom, kao oblika neposrednog odlučivanja. Po našem Ustavu, jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, s tim što treba dodati da i Brčko district BiH ima status jedinica lokalne samouprave.

Analizirajući ustavni položaj jedinica lokalnih samouprava u našem okruženju, što je vrlo važno istaći jer baštinimo istu ustavnu i pravnu tradiciju, može se vidjeti da su u ustavima Hrvatske i Srbije, a i u ustavu nekadašnje Republike BiH, utvrđene nadležnosti lokalne samouprave putem sistema enumeracije a vrlo često se koristi i sistem generalne klauzule, ali više u kombinaciji ove dvije metode, tako da je i evropska praksa da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruje potreba građana, a ovo se obezbjeđuje kako principom decentralizacije, tako i principom dekoncentracije u okviru jednog pravnog poretka. Nesporno je da je koncentracija vlasti, odnosno moći, kada je u pitanju Federacija Bosne i Hercegovine, na federalnom i kantonalnom nivou vlasti, gdje je ostavljena mogućnost kantonalnim vlastima da dio svojih nadležnosti prenese i ovlasti jedinice lokalne samouprave. Imajući ovo u vidu, položaj jedinica lokalne samouprave u Federaciji je različit ovisno o kojem kantonu se radi. Npr., u Sarajevskom kantonu mnogi poslovi iz komunalnih djelatnosti nisu preneseni na nivo lokalne samouprave, dok je u drugim kantonima to urađeno. Princip je da se jedinicama lokalne samouprave dodjeljuju oni poslovi koji će na najoptimalniji način ostvariti prava građana gdje se na ovaj način zadovoljava i princip supsidijarnosti koji je, kao princip, prihvaćen u evropskom uređenju odnosa između različitih nivoa teritorijalno-administrativnih zajednica.

Ono što je jako važno naglasiti je da stepen samostalnosti jedinica lokalne samouprave, koja ovisi o finansijskoj samostalnosti istih, iz kojih razloga im se jamči pravo na vlastite prihode.

Kako mnoge jedinice lokalne samouprave ne obezbjeđuju finansijsku samostalnost kroz vlastite prihode, u cilju ravnopravnog razvoja lokalnih samouprava, čime se obezbjeđuje jednakopravnost, nužno je i Ustavom obezbijediti princip solidarnosti koji će obavezati više nivoe vlasti da finansijski pomažu jedinice lokalne samouprave. Ovo je i razlog zašto mnoge jedinice lokalne samouprave u ovom trenutku ne mogu da obezbijede svoju samoodrživost. Ovome treba dodati da jedinice lokalne samouprave imaju direktne prihode u iznosu od oko 8%, a evropski prosjek je između 20-30% što građane dovodi u vrlo nepovoljan položaj jer jedinice lokalne samouprave koristeći i ustavno i zakonsko ovlaštenje, radi obezbjeđenja vlastitih prihoda, parafiskalnim nametima još više otežavaju i onako težak socijalni položaj građana. Ova činjenica upućuje na zaključak da bi sem decentralizacije i dekoncentracije trebali pristupiti i finansijskoj decentralizaciji Federacije Bosne i Hercegovine i time omogućiti daleko povoljniji i stabilniji finansijski položaj jedinica lokalne samouprave, što bi omogućilo i realizaciju razvojnih projekata u lokalnim zajednicama.

U principu, jedinicama lokalne samouprave bi trebalo obezbijediti da preko svojih organa obavlja one poslove kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana a posebno kada je u pitanju primarna zdravstvena zaštita, vaspitanje i osnovno obrazovanje, socijalna zaštita, obezbjeđenje obavljanja i razvoj komunalnih djelatnosti, uređenje naselja i stanovanja, donošenje prostornih i urbanističkih planova kao i poslove iz oblasti kulture, fizičke kulture, sporta i informisanja i istovremeno omogućiti razvoj preduzetništva, zanatstva i turizma, čime bi se obezbjedio razvoj realnog sektora u jedinicama lokalne samouprave. Ovome svakako treba dodati, radi zaštite života i imovine građana, protivpožarnu civilnu zaštitu kao i zaštitu životne okoline. Upravo ovo bi trebalo da bude i sastavni dio Ustava Federacije BiH kada je u pitanju poglavlje VI. Takođe, radi efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana kao i zadovoljavanja njihovih potreba, trebalo bi omogućiti da se zakonom može povjeriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti kantona ili Federacije uz imperativno obezbjeđenje finansijskih sredstava za obavljanje povjerenih nadležnosti, što danas, nažalost, nije slučaj. U cilju afirmacije ravnopravnosti tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini, kada je u pitanju sastav Općinskog vijeća, a imajući u vidu činjenicu da u mnogim općinskim vijećima nema vijećnika pripadnika nekog od konstitutivnih naroda, bilo bi potrebno obezbijediti minimalnu zastupljenost konstitutivnih naroda čiji bi broj bio određen prema popisu iz 1991. godine, a ovo posebno iz razloga što je predstavnicima nacionanih manjina obezbijeđeno mjesto u vijećima, takođe na osnovu njihovog broja iz popisa 1991. godine, i time bi se u ravnopravan položaj doveli svi. Takođe, kod distribucije ključnih funkcija na nivou lokalne samouprave treba obezbijediti da načelnik općine i predsjednik Općinskog vijeća ne budu iz istog konstitutivnog naroda.

Ustavom Federacije BiH je određeno da dvije ili više općina koje su urbano i teritorijano povezane mogu formirati grad kao jedinicu lokalne samouprave. Prema Ustavu, u Federaciji BiH imamo dva grada, grad Sarajevo koji je istovremeno i glavni grad Federacije BiH, a i Bosne i Hercegovine, kojeg čine četiri općine i time zadovoljava ustavni kriterij i imamo grad Mostar, koji je grad bez općina što ukazuje da u ovome dijelu Ustav Federacije BiH mora doživjeti promjene i eventualno definisati da grad koji ima jasno definisana gradska područja može imati status grada.

Karakterističan je položaj grada Sarajeva, jer tu imamo pet nivoa vlasti u okviru Bosne i Hercegovine (općina, grad, kanton, Federacija i država BiH). Zbog različitog nivoa vlasti i nadležnosti koje prema Ustavu ima kanton, općine koje čine grad Sarajevo nemaju isti položaj sa općinama u drugim kantonima jer nadležnosti koje u drugim kantonima prenesene od strane kantona na općine, u kantonu Sarajevo nisu prenešene. Takođe nisu jasno definisane ni nadležnosti grada Sarajeva, kao jedinice lokalne samouprave, pa bi trebalo posebni zakonom o glavnom gradu da se prenesu određene nadležnosti kantona imajući u vidu činjenicu da je on glavni grad Federacije, a tada bi i sam grad imao daleko značajnije mjesto kao što ima

svaki glavni grad u drugim državama, a što bi sigurno dovelo do racionalnijeg i funkcionalnijeg djelovanja vlasti na ovom nivou.

Grad Mostar koji ima svoj Statut čije su određene odredbe odlukom Ustavnog suda proglašene neustavnim a samim time i dio Izbornog zakona BiH trebalo bi urediti na način da se u gradu Mostaru svim građanima obezbijedi ne samo aktivno biračko pravo, nego i pasivno, što nije slučaj i istovremeno, kao i u drugim jedinicama lokalne samouprave, obezbijediti minimalnu zastupljenost tri konstitutivna naroda, nacionalnih manjina i etnički neopredijeljenih građana u Gradskom vijeću, kao i neposredan izbor gradonačelnika, jer će se time obezbijediti biračima u Federaciji BiH pravo da na istovjetan način biraju načelnike odnosno gradonačelnike.

VII. MEĐUNARODNI ODNOSI

Federacija u procesu pristupanja BiH Europskoj uniji i NATO-u

1. Uvod

Bosna i Hercegovina može razriješiti vlastitu postdaytonsku dramu samo u kontekstu euroatlantskih integracija i uz suptilne metode uljuđivanja politički i kulturološki zapuštenog, gospodarski nejedinstvenog i pocijepanog, nerijetko ruiniranog prostora, u kojem egzistiraju kaotična stanja, skoro pa uništeni socijalni sustavi i na svemu tomu iznikli autokratski i autoritarni paralelni svjetovi. U bosansko-hercegovačkom slučaju radi se, nažalost, o nedostatku političke vizije o europskoj sudbini BiH, o nepostojanju političke volje i nedovoljnoj osposobljenosti za proces pristupanja EU (i NATO-u). Uslijed toga se i ne razumije da je riječ o enormno važnoj civilizacijskoj zadaći preuzimanja pravne stečevine EU (*acquis*) u ustavni i vrijednosni poredak BiH. Pri preuzimanju *acquisa*, pak, ne pregovara se o sadržaju, nego o uvjetima i rokovima njegova implementiranja u domaće zakonodavstvo. Za implementiranje *acquisa* odgovorna je u odnosima s EU jedino država BiH, jer je ona jedini subjekt u međunarodno-pravnom pogledu. U BiH nema još uvijek zajedničke vizije o zajedničkoj euroatlantske budućnosti, pa se stalno proizvode krize koje su je i doslovce zablokirale u procesima pristupanja EU i NATO-u.

2. I Federacija (i BiH u cijelosti) u ćorsokaku

U Europskom izvješću Međunarodne krizne skupine N°209, od 28. rujna 2010. godine, obznanjenom pod imenom „Federacija BiH – paralelna kriza“ je kazano: „Federacija Bosna i Hercegovina (FBiH), veći od dva bosanskohercegovačka entiteta, je u krizi. Sukobi među bošnjačkim i hrvatskim vođama i nefunkcionalan administrativni sistem su paralisali sistem donošenja odluka, doveli entitet na rub bankrota i pokrenuli socijalne nemire... Za razliku od Republike Srpske, Federacija, uglavnom hrvatsko-bošnjački entitet, je visoko decentralizirana. Ne vole ju ni Bošnjaci, koji bi ju htjeli ukinuti zajedno sa RS u korist unitarne bosanske države, a ni Hrvati, koji žele sopstveni entitet. Federacija ne uspijeva postići uspješan balans između vlasti većine i prava manjina. Njene komplikovane, od strane međunarodne zajednice dizajnirane mehanizme i norme je lako zaobići i blokirati. Federaciji je dato svega nekoliko nadležnosti i većinu svojih ovlasti dijeli na komplikovan način sa nižim administrativnim nivoima. Rezultat toga je glomazna birokracija, čiji se različiti dijelovi ili nadmeću ili otvoreno sukobljavaju, kao i zbunjujuće i često kontradiktorno zakonodavstvo i regulative koje guše investicije i degradiraju javne servise. Veličina i neuređenost federalne administracije čine veći BiH entitet jednim od najgorih mjesta u Evropi za biznis što guši ekonomske potencijale njenih građana.“

Iz ovoga MKS izvještaja izdvojile su se i posebice dvije preporuke. U preporuci broj

10 upućenoj EU, SAD i drugim članicama međunarodne zajednice je rečeno: „Podržati reformu na nivou Federacije, na primjer pružajući ekspertizu gore preporučenoj parlamentarnoj komisiji za reforme vezano za EU *acquis communautaire* i naučene lekcije o raspodjeli političke moći i federalizmu u EU.“ U preporuci Parlamentarnoj Skupštini Federacije se, pak, kazalo: „Uspostaviti komisiju koja bi preporučila ustavne, pravne i strukturalne reforme, putem konsultacija sa strankama, civilnim društvom i međunarodnim i BiH ekspertima, uključujući poboljšanja u: a) podjeli legislativne, izvršne i sudske nadležnosti između sva tri nivoa u Federaciji; b) zajedničkim nadležnostima između kantona i Federacije; i c) mehanizmima zaštite vitalnih nacionalnih interesa (VNI).²⁹

Bosna i Hercegovina se poslije općih parlamentarnih izbora od 03. listopada 2010. godine, doista, našla u ćorsokaku glede euroatlantskih integracija, podjednako nevoljna i nesposobna ispuniti obveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU (SSP) i obveze koje vode aktiviranju uvjetno dobijenog Akcijskog plana za članstvo u NATO-u (The Membership Action Plan, MAP) u Tallinu 2010. godine. Zbog toga – i nakon što su SSP ratificirale sve članice EU – BiH još uvijek ima s EU samo Prijelazni/Privremeni sporazum, a u „slijepoj ulici“ je i u odnosima s NATO-om unatoč naglašenoj političkoj volji u NATO strukturama da je primi u svoje redove. I tako će biti sve dok BiH ne bude u stanju ispuniti preuzete obveze i aktivirati uvjetno dobijeni MAP, sve do tada i neće moći započeti s realizacijom prvog godišnjeg nacionalnog programa (Annual National Programme, ANP). Glede pristupanja NATO-u pred BiH ostaje preduvjet svih uvjeta uknjižba tzv. 63 perspektivne vojne lokacije na Ministarstvo obrane, kako bi se počelo s realizacijom višegodišnjih prilagodbenih planova (Hrvatska ih je trebala sedam prije nego što je postala članicom NATO-a). Ukoliko BiH propusti i ovu priliku, nanijela bi sebi neizmjernu političku i sigurnosnu štetu, jer ne bi i ovim putem zatvorila važno pitanje svojih vanjskih granica.

Glede europskih integracija BiH stoji u mjestu sve dok ne ispuni obveze ne samo iz SSP-a, nego i Mape puta, važnog dokumenta usvojenog na sastanku u Bruxellesu 27. lipnja 2012. godine.³⁰ U Mapi puta je na prvom mjestu zapisana obveza postizanja „političkog dogovora u pogledu sudske odluke u predmetu Sejdić-Finci“ kako bi se izvršile izmjene Ustava, i to do studenog 2012. godine. U Mapi puta je k tomu usaglašeno i izvršavanje obveza BiH iz SSP-a/Privremenog sporazuma o potrebi preuzimanja zakonske regulative EU na ujednačen i koordiniran način na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. U zajedničkim zaključcima s ovog sastanka u Bruxellesu je, također, kazano da bi Vijeće ministara BiH i vlade Federacije BiH, s kantonima, Republike Srpske i Brčko Distrikta trebalo da se angažiraju na dijalogu kako bi se dogovorili o “uspostavljanju djelotvornog mehanizma koordinacije rada na pitanjima EU, što će BiH omogućiti da usuglasi stavove o europskim pitanjima te tako govori jednim glasom”. S tim u vezi je precizno formulirano da se do 31. 10. 2012. godine ima predložiti prijedlog “Mehanizma koordinacije rada na pitanjima EU”. S ovim obvezama iz Mape puta je, dakako, povezana i obveza unapređenja i jačanja u funkcioniranju uprave na svim razinama vlasti, kako bi BiH „mogla da usvaja, primjenjuje i izvršava zakone i propise EU”. Nijedna preuzeta obveza iz Mape puta nije do kraja realizirana, pa je rok za ispunjenje obveza produžen do kraja ožujka 2013. godine. Nažalost, i ovaj je rok probijen i BiH se našla u totalnom ćorsokaku glede europskih integracija.

Strategija privođenja nove članice u EU podrazumijeva tzv. strukturirani dijalog između nje i institucija EU, u kojem se utvrđuju obveze ispunjavanja kriterija, standarda i mjerila shodno procijenjenim polaznim pretpostavkama svake zemlje-aspirantkinje. U osnovi se tijekom procesa privođenja nove članice radi o njezinom prihvatanju sveukupne pravne

²⁹ Vidjeti, Europsko izvješće Međunarodne krizne skupine N°209 od 28. rujna 2010. godine

³⁰ Ispunjenju obveza iz Mape puta treba dodati i preostale obveze iz „5+2 paketa ciljeva i uvjeta“, koje su pretpostavka za zatvaranje Ureda Visokog predstavnika (OHR). Izmještanje ili zatvaranje OHR-a nije, doduše, pretpostavka za podnošenje tzv. kredibilne aplikacije za statusa kandidata, ali bez ispunjenje i ovih obveza BiH ne može biti tretirana suverenom zemljom.

stečevine EU - svih temeljnih ugovora, ugovora o izmjenama i dopunama, pristupnih ugovora i međunarodnih sporazuma koje je EU zaključila s drugim subjektima međunarodnog prava, kao i svih odluka, preporuka i smjernica donijetih na osnovu pobrojanih ugovora. Preuzimanjem *acquisa* postaje nova članica i definitivno dijelom specifičnoga pravno-političko-gospodarsko-kulturološkog ambijenta, umreženog međunarodnim ugovorima i visokim pravno-državnim standardima. Utoliko prihvaćanje *acquisa* za svaku novu pristupnicu podrazumijeva i transformirati se u ono što EU već jeste.

Zemlje pristupnice moraju, dakako, prihvatiti *acquis* u cijelosti prije stavljanja potpisa na pristup EU, te s time učiniti tzv. komunitarno pravo dijelom svojeg zakonodavstva. U pravilu su zemlje kandidatkinje vršile sustavne i parcijalne prilagodbene promjene vlastitih ustava tijekom procesa preuzimanja *acquisa*, ali su se zemlje poput Španjolske odlučile i za potpuno novi ustav uoči ulaska u EU. Sve su prilike da će takvo što biti nužno uraditi i u BiH. Pristupanje EU ne isključuje, dakle, stupnjevite ustavne reforme. Bile parcijalne, ili sveobuhvatne, ustavne promjene se moraju naslanjati na potvrđena načela EU poput prenijetoga suvereniteta i višerazinskog upravljanja, pozajedničenih politika i podijeljenih nadležnosti, kao i načela supsidijarnosti, solidarnosti i harmonizacije međusobnih odnosa.

3. Bez volje za europeizacijom domaćih politika

I u Izviješću Europske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. se upozorilo na zastoje, ili čorsokak iz kojeg BiH može izaći samo ispunjenjem preostalih obveza iz SSP-a. Već u nešto povoljnijem Izviješću o napretku BiH za 2011. ocijenjeno je da „Ustav Federacije podrazumijeva složene i skupe upravljačke strukture s preklapanjima nadležnosti između Federacije, kantona i općina“. U istom izviješću je ukazano i na probleme s usklađivanjem bh. zakonodavstva s pravnom stečevinom EU kao i na nepostojanje mehanizama usklađivanja između različitih razina vlasti u Federaciji, i u BiH. Pozitivno je ocijenjeno što je uspostavljen Odbor za europske integracije Parlamentarne skupštine, te što je u travnju 2011. godine Parlament Federacije usvojio rezoluciju u korist europskih integracija. Istini za volju, i u Federaciji i u BiH na državnoj razini se ponešto poduzimalo glede europskih integracija (doneseni su zakoni o državnoj pomoći i popisu stanovništva), ali nije učinjeno sve ono što se moralo da bi SSP stupio na snagu u punom kapacitetu.

Već u Programu rada Vlade Federacije BiH u mandatnom periodu 2011.- 2014. je rečeno da je preuzimanje *acquisa* najkompleksniji i najdugotrajniji posao u procesu europskih integracija, pa zbog toga „ključni izazov bliske budućnosti predstavlja uspostavljanje jedinstvene metodologije preuzimanja pravne stečevine EU, kako bi se osigurala sprovedba iste na jedinstveni način u cijeloj zemlji“. Prioriteti u radu Vlade FBiH u ovom mandatnom periodu su trebali biti: a) ispunjavanje obveza koje proizlaze iz SSP-a (Zakon o državnoj pomoći, odluka Sejdić – Finci) i rješavanje prioriteta iz europskog Partnerstva za BiH; b) usvajanje „EU klauzule“ kako bi se ubrzale reforme koje BiH vode ka EU i NATO; c) podnošenje aplikacije za članstvo u EU, d) preuzimanje upitnika za ispitivanje spremnosti BiH za članstvo u EU i davanje odgovora na upitnik, e) dobijanje kandidatskog statusa; f) ispunjavanje uvjeta za MAP, tj. uvjeta za punopravno članstvo u NATO-u.³¹

Iz aktivnosti Vlade FBiH u funkciji pristupanja EU izdvaja se ipak njezina 39. tematska sjednica, na kojoj je zaključeno da su svi federalni ministri dužni da osiguraju preduvjete za prioritarno izvršavanje obveza proisteklih iz procesa europskih integracija, u kom cilju treba unutar ministarstava formirati kolegij europskih integracija. Radom kolegija rukovodit će koordinator za EU integracije pri resornom ministarstvu, a sačinjavaju ga svi predstavnici resornog ministarstva koji učestvuju u radu zajedničkih radnih grupa i komiteta formiranih za potrebe europskih integracija (praćenje provedbe Privremenog sporazuma o

³¹ Vidjeti, Program rada Vlade Federacije BiH u mandatnom periodu 2011.-2014., usvojen u studenom 2011. godine.

stabilizaciji i pridruživanju, programiranje IPA fondova i sl.). Rad federalnih ministarstava po pitanju europskih integracija koordinirat će poseban Odjel koji će biti formiran pri Generalnom tajništvu Vlade Federacije BiH. Radi operacionalizacije zadataka FBiH iz ovog domena, formiran je i Koordinacijski tim za pitanja europskih integracija. Istovremeno, data je suglasnost na imenovanje članova radnih grupa koje djeluju u sastavu Pododbora za stabilizaciju i pridruživanje, kao i u radu tijela za praćenje procesa reformi u BiH. Također je suglasnost data i za imenovanje članova radnih grupa za IPA programiranje 2012/2013., a u skladu s prioritetima Europske komisije...³²

Iz proeuropskih aktivnosti u parlamentarnim domovima FBiH vrijedi izdvojiti tek 7. sjednicu Doma naroda, održanu u prosincu 2011., jer je na njoj prihvaćena inicijativa za osnivanje Zajedničke komisije za europske integracije, te 4. tematsku sjednicu Zastupničkog doma, održanu 09. svibnja 2012. pod radnim naslovom „Europski put BiH i obveze Federacije BiH na tom putu“. Zastupnički dom Parlamenta Federacije BiH je ovom prigodom dao punu podršku putu BiH u EU i NATO, a zatražio je od nadležnih institucija BiH i „hitnu izradu Programa integriranja BiH u EU“ kao i „hitnu i adekvatnu pripremu unapređenja modela koordinacije“. U točki 5 zaključaka s ove tematske sjednice Zastupnički dom je zatražio od Vlade FBiH da najkasnije do 10. 07. 2012. godine „dostavi sve zakone i strategije za koje je nadležna Federacija BiH.“³³ Sukladno podacima Parlamenta FBiH, međutim, usvojena su tek 22 plana i programa, ili prijedloga pojedinačnih strategija razvoja, koje su tek posredno povezane s prilagodbama BiH na njezinom putu ka EU.³⁴

Zanimljiva je i u ovom kontekstu ocjena Europske komisije kako su se, doduše, tzv. administrativni resursi entitetskih i državnih razina poboljšali, ali su dugotrajan proces uspostavljanja zakonodavnih i izvršnih organa vlasti, te neuspostavljanje vlade na državnoj razini onemogućili da ova tijela donose zakone. U Izviješću EK za 2012. se u dijelu o radu Vlade Federacije BiH uočilo, također, da je Vlada uspostavila tzv. jedinice za europske integracije u ministarstvima, ali da Generalno tajništvo FBiH koje se bavi europskim integracijama nema ovlasti da prati postupak provedbe akcijskog plana približavanja EU. „Potrebno je hitno uspostaviti efikasan mehanizam koordinacije između države, entiteta i Brčko distrikta“, poručeno je bilo i u Izviješću EK za 2011., po svim pitanjima vezanim za integracije i usklađivanje domaćeg sa zakonodavstvom EU. U ovom se kontekstu može razumjeti i ono što je konačno urađeno na sjednici Vijeća ministara od 16. listopada 2012. godine, na kojoj je formiran Tim za izradu koordinacijskog mehanizma. Koordinacijski tim čine članovi Vijeća, resorni ministri iz oba entiteta, te samo jedan predstavnik federalnih kantona (još nije izabran). Važnost angažmana Vijeća ministara glede izgradnje sustava koordinacije u BiH se mora prvenstveno cijeniti u svijetlu činjenice da bez usaglašenog mehanizma koordinacije nije moguće izraditi Program integracije.³⁵

U međuvremenu su i u FBiH formirane tzv. jedinice za europske integracije unutar svakog od 16 federalnih ministarstava, te na sličan način i na kantonalnim razinama, kao i koordinacijsko tijelo na razini FBiH. U tijeku je i potpisivanja Sporazuma o usklađivanju postupaka unutar Federacije BiH između Vlade FBiH i kantonalnih vlada, odnosno memoranduma o suradnji, pri čemu je već došlo do zastoja usljed različitog razumijevanja nadležnosti Vlade FBiH i kantonalnih vlada u procesu usuglašavanja glede implementacije *acquisa*. U vrlo opterećenim odnosima vlada Federacije i kantona drugim nespozumima iz domene podijeljenih nadležnosti, ovi najnoviji nespozum su samo kap u moru. No, nespozum između federalnih i kantonalnih izvršnih organa u vezi s preuzimanjem i

³² Vidjeti, www.fbihvlada.gov.ba, Saopćenje o radu s 39. sjednice Vlade FBiH, od 24. 02. 2012. godine.

³³ Vidjeti, Zaključke iz Zapisnika 4. tematske sjednice Zastupničkog doma..., od 14. 05. 2012. godine.

³⁴ Vidjeti dokument od 07. ožujka 2013. „Pregled informacija o broju sjednica i usvojenim strategijama za pojedine oblasti od 2006-2012. godine“, urađen u Parlamentu FBiH na zahtijev Ekspertne radne skupine.

³⁵ Već prilikom prošlogodišnje popune tzv. vježbaonih upitnika za poglavlja pregovaranja „Javne nabavke“ i „Okoliš“, dostavljenih od strane EK radi budućih priprema za ispunjenje oficijelnih upitnika za mišljenje EK („avis“), pokazalo se da BiH nije u stanju odgovoriti ovoj obvezi, cijeni Direkcija za europske integracije

implementacijom *acquisa* upozoravaju na nužnost reguliranja ovih pitanja, uključujući i postupke razrješenja mogućih blokada.

Bilo bi, dakako, od velike važnosti regulirati i obveze osposobljavanja institucija, odnosno sinergijskog korišćenja svih kapaciteta u procesu koordinacije europskih integracija i u Federaciji i u cijeloj BiH. Zapravo je krajnje vrijeme za zajedničku viziju europske zemlje BiH u oba bh. entiteta i u svim kantonima Federacije. Jer, bez „zajedničke vizije“ BiH ostaje neuređeni prostor „paralelnih svjetova“ i poluprotektorat međunarodne zajednice.

4. Preko „zajedničke vizije“ do Programa integracije

S obzirom da su brojna upozorenja iz Bruxellesa u pravilu ostajala bez odjeka, Delegaciji Europske unije u Bosni i Hercegovini i nije preostalo drugo nego ocijeniti kako su „nužne strukture koordinacije samo djelimično uspostavljene, s nepostojanjem veze između politike i uprave“. EU traži, pak, ravnomjerno izvršavanje obveza u cijeloj zemlji. U RS-u je većina nadležnosti u rukama Vlade RS-a, a u Federaciji BiH vezanih za unutrašnje tržište je u rukama entiteta i kantona. U Delegaciji EU smatraju, čak, da „Federacija nije u stanju da odredi područja prava EU za koja je nadležna“, pa nije u stanju osigurati ravnomjernu zakonski uređenu proceduru glede europskih integracija. K tomu, potrebno bi bilo ojačati kapacitete za programiranje pomoći EU, preporučuje Delegacija EU u BiH.³⁶

I u Izvješću o napretku Bosne i Hercegovine za 2011. godinu se konstatiralo da „nedostaje zajednička vizija političkih predstavnika o generalnom pravcu i budućnosti zemlje i njenom institucionalnom uređenju“, te da su „za proces pridruživanja u EU neophodni i politička volja i funkcionalne institucije na svim razinama, s djelotvornim mehanizmom koordinacije o pitanjima koja se tiču EU“. Takvo što podrazumijeva izgraditi i elemente mehanizma koordinacije unutar Federacije, između federalnih i kantonalnih organa, što u okolnostima nekonzistentnih odnosa i permanentnih prijevora između njih izgleda skoro nemogućom misijom. Istini za volju, u BiH se ponešto već poduzimalo glede uspostave mehanizma koordinacije. Tako je, primjerice, na trećoj tematskoj sjednici o europskim integracijama, održanoj 19. ožujka 2007. godine, Vijeće ministara zadužilo Direkciju za europske integracije da započne izradu Programa integracije, te naložilo svim institucijama da preuzmu aktivniju ulogu u procesu poboljšanja vertikalne i horizontalnije koordinacije. Dana 13. ožujka 2008. godine Vijeće ministara je usvojilo metodologiju i vremenski plan izrade Programa za integraciju, da bi 19. kolovoza 2010. godine zadužilo Direkciju za integracije (DEI) da obavi konzultacije s relevantnim institucijama na različitim razinama vlasti u BiH glede izrade Programa za integraciju. Direkcija je bila u obvezi da te aktivnosti okonča do kraja siječnja 2011., te da potom započne s izradom PI u suradnji s relevantnim institucijama na svim razinama vlasti. Stručne pripreme DEI za izradu Programa integracije su, nažalost, osujetile političke blokade.

Programom integracije, strategijskim dokumentom kojeg još uvijek nema, definirale bi se, inače, mjere, rokovi i odgovornosti za pojedinačne postupke, kao i za cjelinu procesa pridruživanja EU. Program integracija i nije, naime, drugo do temeljno uputstvo za sve razine uprave i planer harmonizacije domaćeg zakonodavstva s zakonodavstvom EU. Izradom i implementacijom PI bi se, k tomu, veoma efikasno stavila točka na brojne političke prijevore o nadležnostima između entiteta i državne razine, kao i federalnih i kantonalnih razina, s obzirom da bi zadaci i odgovornosti bili jasno definirani i raspoređeni na institucije i organe na svim razinama vlasti. Nažalost, PI ne može biti urađen bez izvršavanja ključnih obveza iz Mape puta, bez zajedničke vizije i sustava koordinacije, kao i ispunjenja preostalih obveza iz SSP-a. Tek poslije ispunjenja tih obveza BiH može podnijeti tzv. vjerodostojnu aplikaciju za članstvo u EU, pa započeti i sa stvaranjem preduvjeta za davanje stručnih odgovora na pitanja iz zahtjevnih upitnika kako bi se dobilo pozitivno mišljenje EK („avis“). A bilo bi mudro i

³⁶ BiH road to EU, PP-prezentacija za Ekspertnu radnu skupinu u Delegaciji EU u Sarajevu, 31. 01. 2013.

racionalno već danas započeti i s pripremama za formiranje 33 radne skupine analogno poglavljima *acquisa* (o dva poglavlja *acquisa* se ne pregovara).

U krajnjem, i ne radi se o drugomu do o europeizaciji domaćih politika tijekom pregovaranja i implementacije *acquisa*. Utoliko je tijekom predstojećih ustavnih reformi u Federaciji (i u BiH) nužno ustavnopravno regulirati po prvi put i pitanja euroatlantskih integracija. U dio postojećeg Ustava Federacije BiH posvećen Međunarodnim odnosima, ili u novi Ustav Federacije u BiH, trebalo bi unijeti načela, postupke i procedure koje stimuliraju i reguliraju postupke implementacije *acquisa* tijekom procesa uključivanja BiH u europske integracijske procese i euroatlantske sigurnosne strukture.

ANEKS I

Ekspertna grupa za reformu Ustava FBiH

Proces konsultacija - sastanci održani do 3. maja 2013. godine

1. *Pravni Institut u BiH*, 23. januar 2013.
2. *Ured Visokog Predstavnik u BiH*, 24. januar 2013.
3. *Centar za javno pravo*, 24. januar 2013.
4. *Delegacija Evropske Unije*, 31. januar 2013.
5. *Jakob Finci*, 31. januar 2013.
6. *Dervo Sejdić*, 31. januar 2013.
7. *Parlament FBiH*, 1. februar 2013.
8. *Kabinet gradonačelnika Brčko distrikta BiH*, 7. februar 2013.
9. *OSCE, Terenski ured Brčko*, 7. februar 2013.
10. *Vlada i Skupština Posavskog kantona*, 8. februar 2013.
11. *Općinske vlasti Domaljevac*, 8. februar 2013.
12. *Direkcija za Evropske integracije u BiH*, 7. februar 2013.
13. *Centar za nove inicijative*, 7. februar 2013.
14. *Sarajevski otvoreni centar/Centar za političke studije*, 14. februar 2013.
15. *Fondacija za kreativni razvoj*, 14. februar 2013.
16. *NVO Zašto ne*, 14. februar 2013.
17. *Inicijativa za bolju i humaniju inkluziju*, 14. februar 2013.
18. *Centralna izborna komisija*, 14. februar 2013.
19. *Ured Visokog Predstavnik u BiH*, 14. februar 2013.
20. *Evropski istraživački centar*, 14. februar 2013.
21. *Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH*, 15. februar 2013.
22. *Vrhovni sud FBiH*, 15. februar 2013.
23. *Ustavni sud FBiH*, 15. februar 2013.
24. *Ured glavnog federalnog tužitelja*, 15. februar 2013.
25. *OSCE Misija u BiH*, 15. februar 2013.
26. *Omladinska kontakt grupa za ustavne reforme*, 15. februar 2013.
27. *Predstavnici kantonalnih vlasti - Kanton 10*, 28. februar 2013.
28. *Predstavnici kantonalnih vlasti - Hercegovačko-neretvanski kanton*, 28. februar 2013.
29. *Predstavnici kantonalnih vlasti – Zapadno-hercegovački kanton*, 28. februar 2013.
30. *NVO Građanski front i Ostali*, 28. februar 2013.
31. *Centar za ljudska prava Mostar*, 28. februar 2013.
32. *Udruženje žena BiH*, 28. februar 2013.
33. *Centri civilnih inicijativa*, 28. februar 2013.
34. *Udruga Korektiv*, 28. februar 2013.
35. *Hrvatski studentski politološki forum*, 28. februar 2013.
36. *NVO Dijalog*, 28. februar 2013.
37. *Predstavnici kantonalnih vlasti – Srednjobosanski kanton*, 14. mart 2013.

38. *Općinske vlasti/predstavnici svih općina Srednjobosanskog kantona*, 14. mart 2013.
39. *Predstavnici kantonalnih vlasti –Tuzlanski kanton*, 21. mart 2013.
40. *Općinske vlasti Tuzla*, 21. mart 2013.
41. *Prof. dr Džemo Tufekčić, Univerzitet u Tuzli*, 21. mart 2013.
42. *Doc. dr Haris Husejnagić, Ljekarska komora Tuzlanskog kantona*, 21. mart 2013.
43. *Prof. dr Edin Delić, profesor Univerziteta u Tuzli*, 21. mart 2013.
44. *Dr sc. Haris Agić, Pedagoški Institut Tuzla*, 21. mart 2013.
45. *Prof. dr Bahrija Umihanić, profesor Ekonomskog fakulteta u Tuzli*, 21. mart 2013.
46. *Doc. dr Dženeta Mirašić, Pravni fakultet, Tuzla*, 21. mart 2013.
47. *Prof. Dr Zlatan Delić, Pravni fakultet, Tuzla*, 21. mart 2013.
48. *HO Horizonti, Tuzla*, 22. mart 2013.
49. *NVO Viva žene, Tuzla*, 22. mart 2013.
50. *Rektorat Univerziteta u Tuzli*, 22. mart 2013.
51. *Federalno ministarstvo zdravstva, Minstar Rusmir Mesihović*, 28. mart 2013.
52. *Šefica ureda Vijeća Evrope u Sarajevu, Mary Ann Hennessey*, 28. mart 2013.
53. *Općinske vlasti Sarajevo*, 11. april 2013.
54. *Savez općina i gradova FBiH*, 12. april 2013.
55. *Predstavnici kantonalnih vlasti – Zeničko-dobojski kanton*, 12. april 2013.
56. *Općinske vlasti/Predstavnici svih općina Zeničko-dobojskog kantona*, 12. april 2013.
57. *Centar za građansku suradnju, Livno*, 18. april 2013.
58. *Centar za ekonomiku i razvoj prirodnih resursa Bosansko grahovo*, 18. april 2013.
59. *Udruženje građanki Grahovo*, 18. april 2013.
60. *Vijeće Mladih Tomislavgrad*, 18. april 2013.
61. *Vijeće mladih Livno*, 18. april 2013.
62. *Predstavnici kantonalnih vlasti – Kanton 10*, 18. april 2013.
63. *Općinske vlasti/predstavnici općinskih vlasti svih općina Kantona 10*, 18. april 2013.
64. *Predstavnici kantonalnih vlasti – Unsko-sanski kanton*, 19. april 2013.
65. *Općinske vlasti/ predstavnici općinskih vlasti svih općina Unsko-sanskog kantona*, 19. april 2013.