

Čović, D.

PRILOG IZRADI USTAVA ODRŽIVE BIH U FUNKCIJI OSTVARENJA POTPUNE JEDNAKOPRAVNOSTI TRI KONSTITUTIVNA NARODA HRVATA, SRBA I BOŠNJAKA

Sažetak: Nužnost popravka Ustava u Bosni i Hercegovini, s posebnim naglaskom na nametnute promjene od predstavnika međunarodne zajednice, prepoznaje se kao problem općeg funkcioniranja vlasti, kako zakonodavne tako i izvršne i pravosudne. Nekoliko odluka Ustavnog suda BiH jasno usmjerava sljedeće nužne korake u popravcima zakonodavstva, kako bi sustav funkcionirao.

Predvorje europskih integracija i institucionalno priključenje BiH istim kao imperativ je nametnulo racionalnost u organiziranju. Funkcionalnija organizacijska struktura BiH u osnovi mora počivati na zapisanoj ustavnoj jednakopravnosti hrvatskog, srpskog i bošnjačkog naroda na cijelom području BiH, vrlo jasnog stava da Federacija BiH jest federacija konstitutivnih naroda, a ne županija.

Načela konstitutivnosti i legitimnog predstavljanja konstitutivnih naroda na svim administrativnim razinama vlasti do kraja su ugrađena u temelje modela europske BiH koji nudimo.

Moderna, europski orijentirana, racionalna u organizaciji i učinkovita u djelovanju ponuđena organizacijska struktura nudi osnovu na kojoj sva tri konstitutivna naroda i svi građani mogu prepoznati svoju budućnost.

Ključne riječi: ustav održive BiH, jednakopravnost, konstitutivni narodi, organizacijska struktura BiH.

Podatci o autoru: akademik Čović D.[ragan], Predsjedništvo BiH, Ured hrvatskog člana Predsjedništva, Maršala Tita 16, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, ured.hcpbih@predsjednistvobih.ba

Čović, D.

CONTRIBUTION TO THE CONSTITUTION OF SUSTAINABLE BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE FUNCTION OF ACHIEVING COMPLETE EQUALITY OF THREE CONSTITUENT PEOPLES CROATS, SERBS AND BOSNIAKS

Abstract: The necessity of revising the Constitution of Bosnia and Herzegovina, with particular emphasis on imposed changes by representatives of international community, is recognized as a problem of general government functioning, both legislative and executive, and judicial. Several decisions of the Constitutional Court of BiH clearly point out the next steps necessary in the revision of the legislation, to make the system work. Proximity of the European integration and institutional accession of Bosnia and Herzegovina into them, has imposed, as an imperative, rationality concerning the organization. The more functional organizational structure of BiH must, in its essence, be based on the written constitutional equality of the Croat, Serb and Bosniak peoples on the entire territory of BiH, with a very clear position that the Federation of BiH is a federation of constituent peoples rather than cantons. The principles of constituency and the legitimate representation of constituent peoples on all administrative levels of government are fully incorporated into the bases of the European model which we offer. Modern, European-oriented, rationally organized and effective in acting, this offered organizational structure offers the basis on which all three constituent peoples and all citizens can recognize their future.

Key words: The Constitution of sustainable Bosnia and Herzegovina, equality, constituent peoples, organizational structure of BiH.

About the Author: Čović, D. [ragan], Academician, Presidency of Bosnia and Herzegovina, Cabinet of the Croat Member of BiH Presidency, Maršala Tita 16, 71000 Sarajevo, Bosnia & Herzegovina, uredhcpbih@predsjednistvobih.ba

1. Uvod

Složenost odnosa u dejtonskoj Bosni i Hercegovini motivira na traženje rješenja i aktivnosti koje će izgraditi pozitivnije ozračje unutar javnog i političkog spektra.

Višeslojnost horizontalnog usklađenog djelovanja i vertikalna supsidijarnost predstavljaju moćan alat za prevladavanje političke neusklađenosti te pružaju jasnu viziju budućnosti BiH. Izražen motiv brojnijeg naroda za zadržavanje zatečenog stanja snažno motivira naj-malobrojniji, hrvatski narod da bude predvodnik procesa u traženju rješenja za modernu europsku BiH.

Osnova rješenja slojevitog problema funkcioniranja dejtonske BiH ogleda se u pleteru transformacije bh. društva u europsko društvo vrijednosti kroz jednakopravnost i legitimno predstavljanje konstitutivnih naroda. Oblikovanje čitavog sustava kroz mnogo racionalniju i jednostavniju federalnu koncepciju povećat će uvezanost čimbenika organizacijske strukture BiH.

Pri tome, takav oblik organizacijskih promjena unutar BiH ne naglašava unutarnje granice već ih, naprotiv, federalnim konceptom uvezivanja do kraja relativizira.

Čitav proces se promatra kao živi organizam trajnih promjena, koji, kroz prilagodbu u procesu priključenja europskim institucijama, jača sve oblike stabilnosti, kako političke, ekonomske i socijalne tako i pravne i sigurnosne.

2. Integracijski procesi

Promatrajući povijest Bosne i Hercegovine, kako bližu tako i daljnju, lako možemo sagledati našu geostratešku poziciju i širu orijentiranost, ne samo naših susjeda, prema BiH kao sjecištu najrazličitijih interesa. Takva pozicija kroz povijest već odavno je smjestila Bosnu i Hercegovinu u središte Europe. Predstavnici konstitutivnih naroda već danas se pojedinačno po različitim osnovama pozicioniraju kao europski.

Promišljanja o integracijskim procesima za ovaj rad promatraju se primarno u funkciji institucionalnog povezivanja s institucijama Europske unije, naravno, ne zanemarujući sve druge brojne integracijske procese bilo da su sigurnosnog, ekonomskog, ekološkog ili nekog drugog globalnog karaktera.

Dostignuta razina promišljanja o proširenju EU-a na područje „Jugoistočne Europe – Zapadnog Balkana“, prepoznata kroz proklamiranu strategiju proširenja¹, pruža BiH realnu mogućnost da prilagodi svoje planove i dinamiku priključenja.

¹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Kredibilna perspektiva za i pojačan angažman EU za Zapadnom Balkanu, Strasbourg, 6. 2. 2018. COM(2018) 65 final.

Koliko god se dogovorenim mehanizmom koordinacije² prividno usložnili način i vrijeme donošenja odluka, sigurno je da uspostavljeni mehanizam koji uvažava ustavne resorne nadležnosti predstavlja bitan čimbenik i jedno od jamstava očuvanja specifičnosti federalnog ustrojstva bh. društva. Jednako tako rezolucije Europskog parlamenta o federalizmu³ kao i presude Ustavnog suda BiH⁴ o legitimnom predstavljanju konstitutivnih naroda na svim administrativno-političkim razinama postavljaju jasan okvir u traženju rješenja na unutarnjem planu, koja će nedvosmisleno olakšati europski put BiH.

Predaja zahtjeva za članstvo u veljači 2016.⁵ godine kao i odgovora na Upitnik Europske komisije u veljači 2018.⁶ godine, s jasnom naznakom reformskih aktivnosti najšireg spektra, hrabre optimizam da BiH 2019. godine može računati na dobivanje statusa kandidata i početi proces pregovora u najosjetljivijim pregovaračkim poglavljima.

Osnovno obilježje integracijskih aktivnosti jest potreba da se bh. društvo prilagodi postavljenim standardima koji su zaživjeli unutar EU-a, kako kroz proces proširenja tako i kroz definiranje rješenja kojima će se trajno stabilizirati društveno-politički odnosi i prilike.

Primjer ključnih uspješnih reformi u vojnom ili u monetarnom sektoru najbolja su ilustracija kako se može očuvati „duh“ Bosne i Hercegovine, a da se istovremeno mogu slijediti najviši reformski standardi u kontekstu procesa integriranja.

Proces europskih integracija za Bosnu i Hercegovinu, koji je u završnoj fazi otpočinjanja pregovaračkog procesa, znači i potpuno transformiranje uloge međunarodne zajednice u BiH kao i Ureda visokog predstavnika (OHR).

3. (Ustavna) jednakopravnost tri konstitutivna naroda: Hrvata, Srba i Bošnjaka

Pitanje jednakopravnosti je osnovno pitanje funkcioniranja Bosne i Hercegovine, kako njezine uspješnosti kroz integracijske procese, ali jednako tako i njezine opstojnosti.

Odnos prema formama federalizma, zagovaranje centralizma na građanskom konceptu ustrojstva BiH ili modeli potpune podjele ishodište imaju u različitim načinima poimanja građanskog i etničkog – kolektivnog. Ta različitost se evidentno iščitava iz statističkih podataka i trendova u strukturi stanovništva, koje možemo sagledati u posljednjem popisu stanovništva. Podatci tog popisa ukazuju da se 96,32 % popisanog stanovništva BiH izjasnilo kao pripadnici tri konstitutivna naroda, preostalih 3,68 % predstavlja 17 nacionalnih manjina, odnosno onih koji se nisu izjasnili kao pripadnici konstitutivnih naroda (2,73%) ili su odbili na bilo koji drugi način izjasniti se o vlastitom identitetu, odnosno pripadnosti određenoj zajednici (0,95%).⁷ Uspoređujući podatke iz popisa po zemljovidu BiH, jasno

2 Odluka o sustavu koordinacije procesa europskih integracija u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH broj 8/16.

3 Rezolucija Europskog parlamenta od 15. veljače 2017. o Izvješću Komisije o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu 2016/2313(INI)

4 Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-23/14, Službeni glasnik BiH broj 1/17, Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U 5/98-III, Službeni glasnik BiH broj 11/00.

5 Odluka Predsjedništva Bosne i Hercegovine o podnošenju zahtjeva Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji, donesena na 19. redovitoj sjednici 27. siječnja 2016.

6 Odgovori Bosne i Hercegovine na Upitnik Europske komisije za pripremu mišljenja o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji, zaključak 133. sjednice Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, održane 14. veljače 2018.

7 Vidjeti: Agencija za statistiku BiH „Popis stanovništva, kućanstava i stanova u Bosni i Hercegovini: rezultati popisa 2013“, Sarajevo, lipanj 2016., str. 56. http://www.popis.gov.ba/popis2013/doc/RezultatiPopisa_HR.pdf

se uočavaju dramatične demografske posljedice rata i poraća u smislu dominacije etnički homogenih prostora u najvećem dijelu BiH (više od 80 %).

Postavlja se pitanje kako promoviranu ustavnu jednakopravnost Hrvata, Srba i Bošnjaka prepoznati u područjima (~80%) gdje dominira jedan konstitutivni narod?

ili

kako ustanoviti odnos građanskog i etničkog na različitim razinama vlasti a sačuvati najosjetljivije odrednice zaštite ljudskih – građanskih prava i sloboda?

ili

koji oblik federalizma će najbolje odgovarati BiH na putu njezine transformacije od Dayton a k Bruxellesu?

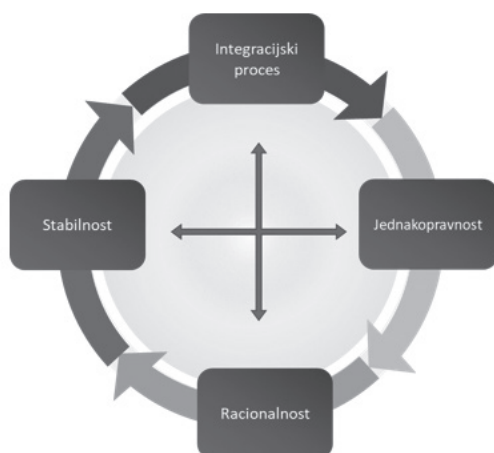
Sva ta pitanja imaju i prihvatljiv odgovor. Suština leži u činjenici da se taj odgovor mora pronaći u najširoj demokratskoj raspravi, kao i u punini funkcioniranja tri stupa vlasti: zakonodavnoj, izvršnoj i pravosudnoj. Nikako kroz nametanje rješenja korištenjem „bonskih“ ovlasti Ureda visokog predstavnika, koji se uz mehanizam Vijeća za provedbu mira pojavljuje kao „protektor“ Bosne i Hercegovine. Odgovor na ta i slična pitanja moraju usuglasiti legitimni predstavnici konstitutivnih naroda na svim administrativnim razinama vlasti, kako to definira odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-23/14.⁸ Kako bi se taj aspekt jednakopravnosti tri konstitutivna naroda implementirao u praksi, moramo osigurati da sve odluke Ustavnog suda BiH koje tretiraju natkrovljujuće ustavno načelo konstitutivnosti prevedemo u zakonodavstvo BiH, prije svega u smislu da one budu implementirane u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine.

Racionalnost organiziranja Bosne i Hercegovine

Mnoštvo načinjenih analiza ukazuje na složenost, kompleksnost, nefunkcionalnost i neracionalnost sadašnjeg organizacijskog ustrojstva BiH.

Brojni pokušaji organizacijske transformacije BiH nisu uspjeli upravo zbog potrebe zaštite dostignute razine prava brojnijih naroda na pojedinim dijelovima BiH.

U ovome radu nudi se doprinos u traženju rješenja unutarnjeg ustrojstva kroz očuvanje ključnog obilježja jednakopravnosti tri konstitutivna naroda na svim administrativnim razinama BiH.



Slike 1. Temeljna načela ustrojstva

⁸ Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-23/14, Službeni glasnik BiH broj 1/17.

Jednakopravnost kao odrednica nudi svekoliku stabilnost, a integracijski procesi upućuju na racionalnost u organizacijskoj strukturi.

Isključive i podijeljene ustavne nadležnosti dejtonske BiH ponudile su pet razina vlasti u ustrojstvu BiH.

Pet razina vlasti prepoznaje se kroz gradove, 79 općina u FBiH, tj. 62 općine u RS, i potom deset županija, dva entiteta, Distrikt Brčko i razinu BiH.⁹

Ta mreža zakonodavne, izvršne i pravosudne vlasti za sebe veže 13 vlada i Vijeće ministara, 14 parlamenata, 16 gradskih skupština i uprava i 141 općinsku skupštinu i načelnika.

Gledajući zemljovid i na njemu iscrtna pojedina administrativna područja, uočava se pomalo zbunjujuća mreža složenih elemenata organizacije BiH:

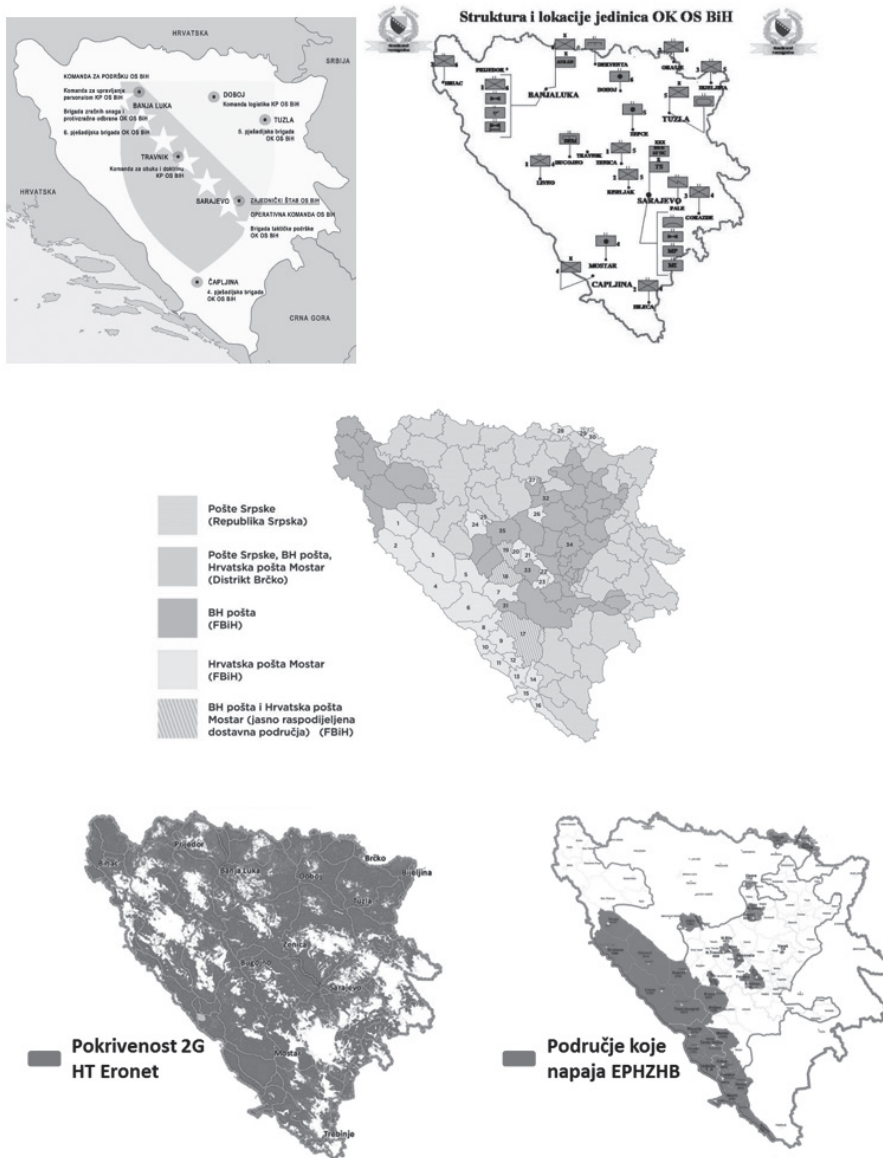


Slika 2. Administrativna organizacija BiH

Tim mrežama se mogu pridodati i zemljovidi administrativnih područja u kojima djeluju neka od javnih poduzeća u BiH, kao što su elektroprivrede, telekomunikacijski operateri, poštanski operateri, ali i zemljovidi organiziranja sustava u fiskalnoj politici, monetarnoj politici, sigurnosnoj politici ili strukturi oružanih snaga (slika 2).

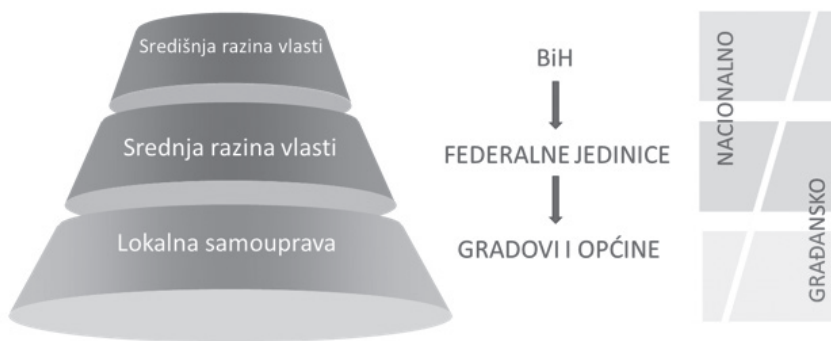
Kako bismo uočili vidne razlike u složenosti organiziranja, dostupni su i odgovarajući zemljovidi elektrooperatera, telekom operatera, poštanskih operatera, regionalnih ispostava državnih sigurnosnih agencija poput SIPA-e i OSA-e, mreža Centralne banke, mreža Uprave za neizravno oporezivanje, Oružanih snaga BiH

⁹ Uprava za neizravno oporezivanje BiH, Popis općina i gradova u Bosni i Hercegovini s brojčanim oznakama, <http://www.new.uino.gov.ba/hr/search?query=spisak+op%C4%87ina+i+gradova>



Slika 3. Zemljovidi administrativnih područja javnih poduzeća i OS BiH

Definiranje organizacijske strukture BiH koja će do kraja uvažiti iznesene osnove ustavnog određenja BiH, očuvati središnju razinu vlasti prepoznatu u odrednicama Aneksa 4 Daytonskog sporazuma (koji se odnose na Predsjedništvo, Parlamentarnu skupštinu, Vijeće ministara, Ustavni sud i Centralnu banku), moguće je na tragu uspješnih i u praksi testiranih modela organizacije, baziranih na snažnoj i učinkovitoj decentralizaciji te kroz njih ponuditi rješenje funkcioniranja BiH koje sa sobom nosi brojne prednosti.



Slika 4. Razine vlasti

Ustavne nadležnosti (isključive i podijeljene) se mogu potpuno poštovati uvažavajući već usuglašeni mehanizam koordinacije¹⁰, koji dokazano prepoznaje DECENTRALIZACIJU kao obilježje organizacijske strukture, s nedvosmislenim SUBSIDIJARNIM elementima vertikalne komunikacije.

Horizontalna umreženost pojedinih razina vlasti, zbog jasnih ustavnih nadležnosti, osigurava potpunu protočnost informacija unutar ovog sustava.

Broj nositelja izvršne i zakonodavne vlasti se smanjuje minimalno tri puta, a utoliko čitav sustav čini racionalnijim, jednostavniji, jeftinijim i učinkovitijim.

Specifičnost tog pristupa organizaciji je ta da ne stavlja naglasak na unutarnje granice jer su one već relativizirane kao unutarnje administrativne, pa kao takve nisu bilo kakva prepreka komunikaciji unutar sustava sukladno ustavnim nadležnostima.

5. Uvjeti stabilnosti

Iako je sasvim jasno da su promjene u BiH kao i našem vanjskom okružju ne samo nužnost nego i kontinuiran proces, temeljni uvjet za ravnotežu četiri parametra naglašena u ovome radu je stabilnost.

Obilježje stabilnosti, bilo da je promatrano kao pravno, sigurnosno, političko, ekonomsko, socijalno ili neko drugo, je mjera za dinamiku promjena koje se žele provoditi. Ne samo da je stabilnost uvjetovana trima preostalim parametrima, i obrnuto, nego je i svaki element stabilnosti dio uvjetovanog kruga koji se kontinuirano usklađuje i nadopunjava.

¹⁰ Odluka o sustavu koordinacije procesa europskih integracija u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH broj 08/16.



Slika 5. Obilježja stabilnosti

Reforme za europsku BiH će imati različite intenzitete u pojedinim segmentima, osobito kada pregovarački europski proces dinamizira otvaranje i zatvaranje pojedinih poglavlja pregovaračkog procesa.

Agenda Bosne i Hercegovine za europsku budućnost mora na poseban način sagledati fenomen stabilnosti i tolerantna polja kojima se smije izložiti. Kultura bh. društva se također mijenja, u nekim elementima vrlo sporo, stoga će reforme – promjene i reakcije na njih uvjetovati svekoliku stabilnost u BiH. Radi svega rečenog, fenomen pozitivne sinergije postaje ključan u ostvarenju reformskog procesa na europskom putu BiH.

6. Zaključak

Sasvim je razvidno da Ustavom BiH tri konstitutivna naroda žele očuvati elemente jednakopravnosti, nekada ih naglašavajući kao društvenu samobitnost, ovisno o brojnosti i političkom statusu. Ustav BiH se može mijenjati u parlamentarnoj proceduri kroz sustave legitimnog predstavljanja naroda. Pomoć međunarodnih čimbenika savjetodavno i kroz integracijske procese je dobro došla, ali suštinski u djelovanju nije općeprihvatljiva i suprotstavljena je integracijskom zamahu.

Slobodu u političkom promišljanju predstavnika tri konstitutivna naroda, bez obzira na politički spektar, moguće je ugraditi u zajednički cilj. Integracijski zamah, kroz legitimnost u predstavljanju jednakopravnih konstitutivnih naroda, traženju rješenja „federalno“ ustrojene decentralizirane BiH, racionalne i učinkovite u djelovanju, u kojoj će se vješto izbalansirati utjecaj 'nacionalnog - etničkog - kolektivnog', s jedne strane, u odnosu na svekoliko 'građansko' unutar vertikalno posloženih ustavnih nadležnosti.

Dinamika europske ambicije bh. društva primarno će ovisiti o izbalansiranosti elemenata unutarnje stabilnosti, koja će pratiti integracijske silnice iz okruženja.

Literatura

- [1] Agencija za statistiku BiH „Popis stanovništva, kućanstava i stanova u Bosni i Hercegovini: rezultati popisa 2013“, Sarajevo, lipanj 2016, str. 56. http://www.popis.gov.ba/popis2013/doc/RezultatiPopisa_HR.pdf
- [2] Odluka o sustavu koordinacije procesa europskih integracija u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH broj 08/16.
- [3] Odgovori Bosne i Hercegovine na Upitnik Europske komisije za pripremu Mišljenja o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji, Zaključak 133. sjednice Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, održane 14. veljače 2018.
- [4] Odluka Predsjedništva Bosne i Hercegovine o podnošenju Zahtjeva Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji, donesena na 19. redovitoj sjednici 27. siječnja 2016.
- [5] Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-23/14, Službeni glasnik BiH br. 1/17.
- [6] Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U 5/98-III, Službeni glasnik BiH br. 11/00.
- [7] Priopćenje Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Kredibilna perspektiva za i pojačan angažman EU za Zapadnom Balkanu, Strasbourg, 6. veljače. 2018 COM(2018) 65 final.
- [8] Rezolucija Europskog parlamenta od 15. veljače 2017. o Izvješću Komisije o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu 2016/2313(INI)).
- [9] Uprava za neizravno oporezivanje BiH, Spisak općina i gradova u Bosni i Hercegovini sa brojčanim oznakama, <http://www.new.uino.gov.ba/hr/search?query=spisak+op%C4%87ina+i+gradova>