

Udruženje/udruga Pravni institut u Bosni i Hercegovini



USTAVNA REFORMA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Obrazloženje predloženih ustavnih reformi

Mapa kantona

Novi Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Sarajevo, novembar 2012.

Autorski tim pravnik/ca:

Maja Sahadžić, Muhamed Mujakić, Josip Dolić, Nedim Kulenović, Davor Trlin, Jasmin Pilica, Nedim Hogić, Dejan Ružić, Lana Ačkar i Jelena Serdar

Izdavač:

Udruženje/udruga Pravni institut u Bosni i Hercegovini



Ovaj projekat je finansijski podržan od strane Američke Ambasade u Sarajevu. Međutim, svi stavovi, mišljenja i zaključci navedeni u ovom dokumentu ne odražavaju nužno stav State Departmenta nego isključivo autora.

Izvršni sažetak

Udruženje Pravni institut u Bosni i Hercegovini uspostavio je Radnu grupu pravnika/ca za ustavnu reformu Federacije Bosne i Hercegovine čiji zadatak je izrada prijedloga izmjena Ustava Federacije Bosne i Hercegovine u cilju povećanja funkcionalnosti Federacije i smanjenja troškova ovog entiteta. Prvobitna intencija Radne grupe bila je ponuditi reformska rješenja. Radna grupa je zaključila da su se dosadašnje, doduše malobrojne, rasprave o eventualnim izmjenama Ustava Federacije temeljile na djelimičnom i nepotpunom pristupu odnoseći se tek na pojedina(čna) pitanja. Razmatranjem postojećih ustavnih rješenja u Federaciji Bosne i Hercegovine Radna grupa je zaključila da je neophodno izvršiti sveobuhvatnu analizu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine putem ukazivanja na nedostatke te predlaganjem novih rješenja. Radi se o lokalnoj inicijativi koju je podržala Ambasada Sjedinjenih Američkih Država u BiH. Stavovi izneseni u ovim materijalima ne odražavaju službene stavove Sjedinjenih Američkih Država.

Vrijednost **prijedloga novog ustava** Federacije Bosne i Hercegovine još je veća, s obzirom da je izrađen u skladu s jedinstvenom normativnopravnom tehnikom i pravno-metodološkim načelima koji se primjenjuju pri izradi propisa u evropskom kontinentalnom pravu, čijoj tradiciji pripada i Bosna i Hercegovina. Struktura, sistematika, jezik, stil i način pisanja Ustava Federacije prilagođeni su, dakle, ustavnopravnoj tradiciji Bosne i Hercegovine.

Ne umanjujući značaj oblasti poput ljudskih prava i temeljnih sloboda, ombudsmana u Federaciji Bosne i Hercegovine, distribucije ključnih funkcija u strukturi federalne vlasti, kantonalnih vlasti, lokalne samouprave, amandmana, usvajanja i stupanja na snagu ustava, prijelaznih rješenja te prijelaznih i završnih odredbi koje je Radna grupa detaljno razmatrala i o kojima je iscrpno raspravljala te dala prijedloge, oblasti koje su bile od osobitog značaja za razmatranje i raspravljanje Radne grupe su sljedeće: teritorijalna organizacija, nadležnosti, zakonodavna vlast, izvršna vlast, sudska vlast, ustavno sudstvo, i ustavna terminologija.

Osnovni **rezultati** do kojih je Radna grupa došla uključuju, između ostalog, nekoliko važnih izmjena. Prvenstveno postoji **nužnost reorganizacije Federacije** Bosne i Hercegovine okrupnjivanjem kantona u skladu s demografskim, ekonomskim, geografskim i, koliko je to neophodno, multietničkim kriterijima. Prijedlogom nove mape kantona njihov broj bi se smanjio sa 10 na 6 čime bi se smanjili troškovi javne potrošnje i preobimne administracije u Federaciji. Otvoren je i prijedlog da se Kanton Sarajevo uredi kao Distrikt Sarajevo temeljem reorganizacije dijela teritorija Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Neophodno je izvršiti i **preraspodjelu nadležnosti između Federacije i kantona** na način da se utvrdi pretpostavka nadležnosti u korist Federacije uz taksativno navođenje isključivih nadležnosti kantona, odnosno, zajedničkih nadležnosti kantona i Federacije čime bi se samo potvrdilo činjenično stanje. Neke od nadležnosti poput **zdravstva, visokog obrazovanja i lokalne samouprave** valja dodijeliti razini Federacije Bosne i Hercegovine. Radna skupina predložila je i povećanje broja delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine na 68, odnosno, broja delegata iz reda tzv. *ostalih* na 17 čime se njihov broj izjednačava sa brojem delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda, te jamstvo učešća tzv. *ostalih* pri izboru predsjednika i potpredsjednika Federacije, kao i usvajanja amandmana na Ustav Federacije, što do sada nije bio slučaj. Neophodno je i preciziranje ustavnih odredbi koje se odnose na konkretne vremenske odredbe suprotno neodređenim terminima poput „razumnog roka“ i „neopravdanog odugovlačenja“. Radna grupa mišljenja je i da razinu Federacije treba otvoriti za oblike neposrednog odlučivanja, u skladu sa istovjetnim rješenjima u entitetu Republika Srpska. Istovremeno, kada je u pitanju izvršna vlast u Federaciji, predlaže se definiranje odredbi prema kojima se tzv. *ostalima* otvara mogućnost učešća u izvršnoj vlasti izborom na funkciju zamjenika premijera i jamčenje da barem jedan ministar u Vladi Federacije mora biti iz reda tzv. *ostalih*. Važno je definirati i da je Ured visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini taj koji utvrđuje „potpunu provedbu Aneksa VII“ Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Unosi se i nova glava u Ustav Federacije sa nazivom „Sudska vlast u Federaciji Bosne i Hercegovine“ koja bi objedinila odredbe o Vrhovnom sudu Federacije, kantonalnim i općinskim sudovima te izdvajanje glave pod nazivom „Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine“. Uz ovo, neophodno je unijeti i poglavlje o budžetu pravosudnih institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine čime se **dodatno osnažuje pravosuđe kao nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti**. Mijenja se naziv „*ostali*“ nazivom „**nacionalno neopredijeljeni i nacionalne manjine**“, ustavnopravno se **normira naziv „županija“** u tekstu Ustava Federacije na hrvatskom jeziku, termin „vitalni nacionalni interes“

mijenja se primjerenijim terminom „**vitalni interes**“ te se preciziraju i druga terminološka nesuglasja u tekstu ustava.

Ovaj materijal predstavlja nastojanje autora, kao pravnika da daju lični doprinos debati o ustavnoj reformi u Bosni i Hercegovini, odnosno, Federaciji BiH, a sve u cilju funkcionalnije Federacije u korist svih njenih naroda i građana.

UVOD

Asimetričnost državnog uređenja Bosne i Hercegovine (BiH) ogleda se u tome što njeni entiteti nisu jednako uređeni – Republika Srpska (RS) uređena je unitarno, dok je Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) federalno uređen entitet, a Brčko Distrikt BiH je formalno jedinica lokalne samouprave pod suverenitetom BiH. Ovakvo uređenje BiH posljedica je okolnosti nastanka Ustava FBiH 1994. godine koji je trebao da posluži kao ustavni okvir za kantonizaciju cjelokupne teritorije (R)BiH, po okončanju oružanog sukoba. Budući da u pogledu toga nije postignuta saglasnost tijekom mirovnih pregovora u Daytonu, FBiH (p)ostala je tek jedan od entiteta u složenom državnom uređenju BiH. Gotovo dvije decenije nakon donošenja Ustava FBiH postalo je očito da ovakvo uređenje na 51% teritorije BiH nije najefikasnije. Ustavno uređenje FBiH iziskuje previše izdvajanja za finansiranje znatne administracije, rezultira različitim postupanjem prema građanima FBiH u ostvarivanju njihovih osnovnih prava, odnosno, različiti aspekti ustavnog uređenja nisu najsvrsishodniji u sadašnjim okolnostima.

U posljednje dvije decenije Ustav FBiH doživio je brojne promjene¹, što je za posledicu ostavilo amandmanski opterećen ustavni tekst, budući da nije izrađen zvanični prečišćeni tekst. Istovremeno, promjene nisu ozbiljno tretirale prepoznate manjkavosti ustavnog uređenja FBiH. S tim u vezi, radna grupa smatra da bilo kakva reforma strukturalnih problema FBiH mora otpočeti intervencijama u temeljnom pravnom aktu FBiH, odnosno njenom Ustavu, ali također dotaći i odnosno zakonodavstvo, poput onog koje uređuje pitanje teritorijalne organizacije FBiH.

1. TERMINOLOGIJA

1.1. Opis stanja

Ustav FBiH sadrži neprimjerenu terminologiju koja je posljedica prevladavajuće etnizacije ustavnog prava u BiH, ili nekonzistentnosti prilikom neke od brojnih izmjena ustavnog teksta. Pojam „ostali“ naročito je problematičan, budući da na degradirajući način oslovljava dio građana FBiH, te se ne može smatrati legitimnim njegovo trenutno korištenje u ovom, kao i u drugim ustavnim tekstovima u BiH. Primjerena zamjena bio bi izraz „nacionalne manjine i nacionalno neopredijeljeni“. Radna grupa je svjesna da pojam „nacionalno neopredijeljeni“ nije najadekvatniji budući da označava osobe koje se ne opredjeljuju s obzirom na „(konstitutivni) narod“, a ne na „naciju“, međutim, on se predlaže u odsustvu primjerenijeg naziva, te iz razloga što ovaj pojam nije nepoznat u bosanskohercegovačkoj ustavnopravnoj terminologiji. Takođe, u imenovanju nosilaca suvereniteta preambula Ustava FBiH je neprecizna utoliko što građane FBiH ističe kao poseban subjekt, a ne kao neutralan pojam koji se odnosi na sve pobrojane nosioce suvereniteta. Pojam „predsjednik Vlade“ koristi se naizmjenično s pojmom „premijer“, što nije konzistentno. Konačno, naziv instituta „vitalni nacionalni interes“ nije primjeren, budući da ne razlikuje javnopravne standarde „naroda“ i „nacije“. S obzirom da isto imenovanje koristi i Ustav RS, odnosno ustavi drugih nivoa vlasti u BiH, slične reformske intervencije sugeriraju se i za njih. Takođe, naziv „županija“ nije ustavna kategorija, uzimajući u obzir odluku Ustavnog suda FBiH², a u hrvatskom jeziku u Bosni i Hercegovini je ustaljen. S obzirom da ne postoji ništa sporno u korištenju naziva „županija“, radna skupina smatra da bi ovaj naziv trebalo uvrstiti u Ustav FBiH kao ravnopravan nazivu „kanton“.

1.2. Prijedlozi reformi:

- u ustavnom tekstu termin „ostali“, na svim mjestima, zamijeniti izrazom „nacionalne manjine i nacionalno neopredijeljeni“;

¹ Ukupan broj amandmana na Ustav FBiH sa datumom 30.12. 2008. godine je 109.

² Na primjer: Odluka Ustavnoga suda FBiH U 7/98, par. 8; U 24/98, par. 7; U 25/98, par. 7; U 29/98, par. 5; U 39/98 par. 4; itd.

- u ustavnom tekstu termin "predsjednik Vlade" ili sintagmu "premijer/predsjednik Vlade", zamijeniti izrazom "premijer";
- u preambuli Ustava FBiH, u šestoj alineji, riječi "i građani", zamijeniti riječima "kao građani";
- u članu I.1.(2) riječi „i građani“ zamijeniti riječima „kao građani“;
- u ustavnom tekstu sintagmu „vitalni nacionalni interes“ zamijeniti sintagmom „vitalni interes“;
- u ustavnom tekstu na hrvatskom jeziku, naziv „kanton“ zamijeniti nazivom „županija“.

2. TERITORIJALNA REORGANIZACIJA FEDERACIJE

2.1. Opis stanja

FBiH je trenutno organizovana u deset kantona. Iz razloga koji su navedeni u uvodu to nije primjereno rješenje te se radna grupa u principu opredijelila za nužnost reorganizacije FBiH u cilju smanjenja broja kantona, odnosno, okrupnjavanja pojedinih kantona, uz naznaku da bilo kakve intervencije u ovom polju moraju uzeti u obzir demografske, ekonomske, geografske, te u onoj mjeri u kojoj je to neophodno, i etničke kriterije, s ciljem stvaranja multietničkih i ekonomski održivih kantona. Radna grupa nije u poziciji da ponudi konačan prijedlog reorganizacije FBiH, s obzirom da predložena metodologija zahtijeva multidisciplinarni pristup i saradnju pravnika, ekonomista, geografa i stručnjaka iz drugih oblasti. Međutim, imajući u vidu naznačene smjernice, radna grupa je izradila nacrt (vidi: Dodatak 1 – Mapa kantona) moguće reorganizacije FBiH. Ovaj nacrt je sačinjen da bi se ukazalo na moguća rješenja ovog pitanja te podstakne dalju raspravu u koju bi bili uključeni stručnjaci iz drugih oblasti, kao i javnost, s ciljem usvajanja primjerenih i dugotrajnih rješenja.

Po našem viđenju, kao jedno od mogućih rješenja, teritorijalna organizacija FBiH mogla bi se urediti na sljedeći način:

- a) **Unsko-sanskom kantonu** se dodaje općina Drvar iz postojećeg Kantona 10, te zadržava naziv Unsko-sanski kanton.
- b) Preostale općine postojećeg Kantona 10 pripajaju se Zapadno-hercegovačkom kantonu i taj kanton se naziva **Livanjsko-hercegovački kanton**.
- c) **Hercegovačko-neretvanski kanton** ostaje u postojećim granicama i sa postojećim nazivom.
- d) Posavski kanton se pripaja Tuzlanskom kantonu kao i općina Olovo iz Zeničko-dobojskog kantona te dobiva naziv **Tuzlansko-posavski kanton**.
- e) Dio postojećeg Kantona Srednja Bosna, osim općina Kreševo i Kiseljak, pripaja se postojećem Zeničko-dobojskom kantonu te dobiva naziv **Kanton Srednja Bosna**.
- f) Općine Visoko i Breza iz postojećeg Zeničko-dobojskog kantona, kao i općine Kreševo i Kiseljak se pripajaju Kantonu Sarajevo, kojem se takođe dodaje i Bosansko-podrinjski kanton, a zadržava se naziv **Kanton Sarajevo**.

Radna grupa smatra da bi Kanton Sarajevo trebalo urediti kao *Distrikt Sarajevo* Bosne i Hercegovine. U vezi sa budućom ustavnom i teritorijalnom reformom cijele Bosne i Hercegovine Radna grupa je mišljenja da Distriktu Sarajevo treba dodati dio teritorije grada Istočno Sarajevo (općine: Istočno Novo Sarajevo, Istočna Ilidža, Istočni Stari Grad i Pale), trenutno u sastavu entiteta Republika Srpska; uz općine Kiseljak i Kreševo koje su na teritoriji entiteta Federacije. Ovim rješenjem, izbjegli bi se trenutni problemi postojanja više nivoa vlasti (grad i kanton), te preklapanja nadležnosti (grad i kanton).

2.2. Prijedlozi reformi:

- U članu I.2. Ustava FBiH dodati drugi stav: Kantoni se osnivaju vodeći računa o ekonomsko-funkcionalnom, prirodno-geografskom i komunikacijskom principu, a pri tome se moraju uzeti u obzir demografske, etničke, historijske i kulturne veze.

3. LJUDSKA PRAVA I OSNOVNE SLOBODE

3.1. Opis stanja

Temeljno pitanje djelotvorne zaštite ljudskih prava i sloboda, trenutno zajamčenih u Ustavu FBiH, odnosi se na pravnu prirodu Ustava FBiH i ratificiranih međunarodnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Činjenica je da je Ustav FBiH nastao uz pomoć međunarodne zajednice za vrijeme oružanog sukoba. Pri tom su neki od međunarodnih dokumenata, kao instrumenati za zaštitu ljudskih prava i sloboda u Aneksu Ustava FBiH, sastavni dio samog Ustava FBiH. Uprkos širokoj zaštiti ljudskih prava i sloboda garantiranih u međunarodnim dokumentima u Aneksu na Ustav FBiH, odredbe o ljudskim pravima i slobodama u ustavnom tekstu ne čine uobičajenu i logičku ustavnu cjelinu. Stoga je neophodno presložiti ustavni tekst koji se odnosi na ljudska prava i slobode. Takođe, neke odredbe koje se odnose na ljudska prava i slobode su suvišne, odnosno prevaziđene, poput odredbi koje se odnose na izbjeglice i raseljene osobe. Radna grupa smatra da kategorija izbjeglica i raseljenih ne postoji s obzirom na vremenski raspon od okončanja oružanog sukoba do danas, pri čemu zadržavanje statusa izbjeglice ili raseljene osobe ne može trajati neograničeno. Federacija BiH putem svog resornog ministarstva mora konačno riješiti pitanje osoba koje su prije početka oružanog sukoba boravile na teritoriji RS, a trenutno borave na teritoriji Federacije BiH. Takođe, resorno ministarstvo mora u koordinaciji sa ministarstvom entiteta RS istog resora preispitati potrebe povratka osoba koje su prije početka oružanog sukoba boravile na teritoriji FBiH, a trenutno borave na teritoriji RS. Pri rješavanju ovog pitanja treba imati u vidu socijalne i ekonomske uvjete u kojima žive ove kategorije stanovništva.

3.2. Prijedlozi reformi:

- temeljito definirati odredbe o nediskriminaciji i jednakosti pred zakonom;
- definirati odredbe o ograničavanju ljudskih prava i sloboda;
- proširiti opseg zajamčenih ljudskih prava i sloboda da bi se postiglo uspostavljanje cjelovitog ustavnog okvira primjene i zaštite ljudskih prava i sloboda te, u isto vrijeme, logička cjelina u njihovom definiranju;
- brisati čl. II.A.3.;
- brisati čl. II.A.6. i II.A.7.

4. OMBUDSMENI FBiH

4.1. Opis stanja

Cijelo poglavlje o ombudsmenima FBiH treba biti brisano iz Ustava FBiH, budući da su nadležnosti ombudsmena FBiH u cijelosti prenesene na Instituciju Ombudsmena za ljudska prava BiH.

4.2. Prijedlozi reformi:

- brisati odjeljak II.B. Ustava FBiH (Ombudsmeni FBiH).

5. NADLEŽNOSTI

5.1. Opis stanja

Ustav FBiH određuje pretpostavku nadležnosti u korist kantona, te taksativno navodi isključive nadležnosti FBiH, odnosno zajedničke nadležnosti FBiH i kantona. Ovaj dio Ustava sadrži brojna neprimjerena rješenja. Pojedine nadležnosti sa postojeće liste isključivih nadležnosti FBiH prenesene su na nivo BiH, te ih je stoga potrebno brisati. Takođe, imajući u vidu trenutnu raspodjelu nadležnosti, te taksativno nabrojanje isključivih i zajedničkih nadležnosti, mnogobrojni zakoni koje je donijela FBiH nemaju jasno ustavno uporište, a to predstavlja značajnu pravnu nesigurnost. Odredba koja uređuje pitanje zajedničkih nadležnosti koristi nepreciznu terminologiju, neadekvatno propisuje i konkurentnu i paralelnu nadležnost, te ne razrađuje ovo pitanje na prihvatljiv način. Radna grupa je mišljenja da bi usvajanje modela konkurentne nadležnosti, uz adekvatno

ograničenje u domašaju, riješilo ovaj problem. Nadalje, određivanje zajedničke nadležnosti kantona i FBiH u oblasti socijalnog i zdravstvenog osiguranja nije primjereno, budući da građane FBiH stavlja u neravnopravan položaj u ostvarivanju temeljnih prava, te je neophodno ove oblasti prenijeti u isključivu nadležnost FBiH. Odredba o isključivim nadležnostima kantona navodi primjere takvih nadležnosti, ali na neadekvatan način, budući da ističe da u nekim oblastima kantoni samo utvrđuju politiku, dok u drugima, osim toga, donose i propise.

5.2. Prijedlozi reformi:

Radna grupa predlaže preraspodjelu nadležnosti između FBiH i kantona na način da se pretpostavka nadležnosti utvrdi u korist FBiH (tako da bi ustavna norma glasila „Federacija ima sve nadležnosti koje ovim ustavom nisu dodijeljene kantonima i koje nisu prenesene na institucije BiH“), uz taksativno navođenje isključivih nadležnosti kantona, odnosno, zajedničkih nadležnosti kantona i FBiH. Na ovaj način bi se riješio problem pravne nesigurnosti i prenesenih nadležnosti. FBiH ne bi neprimjereno preuzela nadležnosti kantona – ona je već djelovala u velikom broju oblasti čije je uređenje neophodno na federalnom nivou, za koje nije imala jasno ustavno uporište – već bi se utvrdilo postojeće stanje.

Prijedlog radne grupe je da Federacija i kantoni imaju nadležnost za: garantovanje i provođenje ljudskih prava; socijalnu politiku; obrt i poduzetništvo; provođenje zakona i drugih propisa o državljanstvu i putnim dokumentima državljana Bosne i Hercegovine sa teritorije Federacije; komunikacijsku i transportnu infrastrukturu u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine; utvrđivanje obrazovne politike; utvrđivanje kulturne politike; sport; turizam; politiku zaštite okoliša; korištenje prirodnih bogatstava; upravljanje otpadom; nabavljanje i držanje oružja i municije; utvrđivanje politike i provođenje propisa iz oblasti prostornog uređenja; arhivsku građu i djelatnost te bibliotekarsku djelatnost.

Isključive nadležnosti kantona utvrdile bi se na način da oslikavaju stvarne potrebe kantona. Ove reforme bi pratile i savremena kretanja u komparativnom federalizmu. Radna skupina se usaglasila da bi u isključive nadležnosti kantona spadale: uspostavljanje i nadziranje policijskih snaga koje će imati jedinstvene federalne uniforme sa kantonalnim oznakama; provođenje socijalne politike i uspostavljanje službi socijalne zaštite; donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje obrazovanja u oblasti predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja; donošenje propisa i provođenje kulturne politike; javno okupljanje; stvaranje i primjenu politike kantonalnog turizma, razvoj turističkih resursa; utvrđivanje stambene politike, uključujući donošenje propisa koji se tiču uređivanja i izgradnje stambenih objekata; utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osiguranja javnih službi; donošenje propisa o korištenju lokalnog zemljišta, uključujući zoniranje; donošenje propisa o unapređenju lokalnog poslovanja i dobrotvornih aktivnosti; donošenje propisa o lokalnim postrojenjima za proizvodnju energije i osiguranje njihove dostupnosti; utvrđivanje politike u vezi sa osiguranjem radija i televizije, uključujući donošenje propisa o osiguranju njihovog rada i izgradnji; i finansiranje djelatnosti kantonalne vlasti ili njenih agencija oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima.

Neke od specifičnih nadležnosti, kao što su zdravstvo i visoko obrazovanje, koje su bile u isključivoj nadležnosti kantona, trebaju biti dodijeljene Federaciji BiH. Zdravstvo treba biti dostupno pod istim uslovima svim stanovnicima FBiH, a dosadašnje stanje ukazuje da svi građani u FBiH ne uživaju jednak pristup kvalitetnom zdravstvu. Takođe, nadležnost visokog obrazovanja, kao specifična nadležnost iz šire oblasti nadležnosti obrazovanja u FBiH, trebala bi biti isključiva nadležnost FBiH, što bi podrazumijevalo garancije i osnivačka prava javnih univerziteta te jedinstveno finansiranje na osnovu broja studenata. Time bi se povećala autonomija akademske zajednice, jer su u dosadašnjim odnosima univerziteti zavisni od nižih nivoa vlasti. Niži nivoi vlasti, putem svojih osnivačkih prava, finansiranja i procedura utiču na akademsku nezavisnost univerziteta.

Osim ovih pitanja, otvorilo se jedno od važnih pitanja, nadležnost u oblasti lokalne samouprave koja treba biti dodijeljena isključivo FBiH. To treba učiniti tako da, osim općeg ustavnog normiranja u Ustavu FBiH, nadležnost u oblasti lokalne samouprave bude uređena jednim zakonom o lokalnoj samoupravi na razini FBiH.

6. ZAKONODAVNA VLAST FBiH

6.1. Opis stanja

Parlament FBiH, koji se sastoji od Predstavničkog doma i Doma naroda, vrši zakonodavnu vlast u FBiH. Domovi Parlamenta FBiH su u principu ravnopravni u vršenju funkcija Parlamenta FBiH, a Ustav propisuje da domovi u "razumnom roku" trebaju usvojiti ili odbiti prijedloge zakona usvojenih u drugom domu, a u slučaju (pr)ocjene "neopravdanog odugovlačenja" premijer *može* sazvati zajedničku komisiju za utvrđivanje prijedloga zakona prihvatljivog za oba doma. Predsjednik FBiH, uz saglasnost potpredsjednika, *može* raspustiti jedan ili oba doma u slučaju nemogućnosti donošenja "potrebnih" zakona. Potrebno je precizirati ustavne odredbe koje se odnose na proceduru usvajanja akata ravnopravno u oba doma, tako što će se nedovoljno određeni termini – poput "razumnog roka" ili "neopravdanog odugovlačenja" – zamijeniti konkretnim vremenskim odrednicama. Imajući u vidu da postoji stalna potreba za usaglašavanjem tekstova odluka između domova, u sferama u kojima djeluju ravnopravno, nije dovoljno da se premijeru daje diskreciono pravo sazivanja takve zajedničke komisije samo prilikom "neopravdanog odugovlačenja". Ta odredba sugerira i to da ne postoji mogućnost da u jednom domu nema političke volje za usvajanjem određenog akta usvojenog u drugom domu. Zbog toga nije opravdano da predsjednik FBiH ima ovlasti raspuštanja Doma naroda kada oni "nisu u mogućnosti donijeti potrebne zakone", osim budžeta.

I pored kantonalnog uređenja Federacije BiH, Dom naroda, zbog načina svog izbora, strukture, odnosno uloge u postupku odlučivanja o vitalnim nacionalnim interesima, predstavništvo je prvenstveno konstitutivnih naroda, a ne kantona. Radikalna reforma Ustava FBiH zahtijevala bi ukidanje postojećeg Doma naroda i njegovu zamjenu Domom kantona, uz mogućnost zaštite "vitalnog nacionalnog interesa" u Predstavničkom domu. Radna grupa je svjesna da trenutno nema političke volje za takve intervencije u ustavni tekst te ovo ističe kao dugoročni prijedlog. Trenutno se ravnopravnost domova *može* opravdavati činjenicom neadekvatne zaštite interesa kantona u drugom domu, odnosno, intervencijama u raspodjelu nadležnosti između FBiH i kantona.

Lista vitalnih nacionalnih interesa je neadekvatna, kako zbog netaksativnog nabrojanja takvih osnova, tako i zbog neprihvatljivosti pojedinih tačaka. Procedura za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa u Domu naroda je kompleksna, te je nekonzistentna u korištenju terminologije. Ipak, imajući u vidu da Ustav RS sadrži istovjetne odredbe, radna grupa smatra kako je poželjno da se radi na istovremenoj reviziji oba ustavna teksta u cilju izbjegavanja nepotrebnih asimetričnih rješenja.

Povodom sastava, treba istaći da u Predstavničkom domu nisu predviđene kvote za nacionalne manjine i nacionalno neopredijeljene – za razliku od konstitutivnih naroda koji su obavezano zastupljeni sa po najmanje četiri člana, odnosno, u Domu naroda nacionalne manjine i nacionalno neopredijeljeni nisu adekvatno predstavljeni (trenutno je 7 delegata iz reda "ostalih", te po 17 iz reda konstitutivnih naroda). Prijedlog radne grupe je da se poveća broj delegata na 68, odnosno, broj delegata nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih na 17 (izjednačavanje broja delegata nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih sa brojem delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda). Uz ovo proširenje prava, nacionalnim manjinama i nacionalno neopredijeljenim garantira se i učešće u izboru predsjednika i potpredsjednika FBiH te učešće u usvajanju amandmana na Ustav FBiH, što do sada nije bio slučaj.

Takođe, iako Izborni zakon BiH predviđa da se članovi Predstavničkog doma biraju između kandidata političkih stranaka, koalicija i nezavisnih kandidata, Ustav FBiH propisuje da birači glasaju "za bilo koju registriranu stranku" (IV.A.3.(1)). Radna grupa smatra da se umjesto navedene konstrukcije treba koristiti sintagma „politički subjekt“ s obzirom da obuhvata širi pojam, a prema odredbama Izbornog zakona BiH i čl. III.3.(b) Ustava BiH kojim se propisuje da će odredbe Ustava BiH, kao i odluke institucija BiH staviti van snage sve zakonske odredbe Bosne i Hercegovine te ustavne i zakonske odredbe entiteta koje nisu saglasne s njim.

Radna grupa se usaglasila da je razinu FBiH poželjno otvoriti za oblike neposrednog odlučivanja, u skladu sa analognim rješenjima u Ustavu RS te je kao jednu od nadležnosti Parlamenta FBiH predložilo i nadležnost za raspisivanje referenduma na razini FBiH.

6.2. Prijedlozi reformi:

- brisati čl. IV.A.3.13;
- u čl. IV.A.2.6.(2) povećati broj delegata na 68, odnosno, broj delegata nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih na 17;
- u cijelom tekstu Ustava FBiH pojam „registrirana stranka“ zamijeniti pojmom „politički subjekt“;
- unijeti odredbu o nadležnosti raspisivanja referenduma na razini FBiH;
- izmijeniti čl. IV.A.3.14. tako da se propiše da svaki dom potrebne zakone treba odbiti ili usvojiti u roku od 30 dana nakon njihovog usvajanja u drugom domu, uz brisanje ostatka odredbe;
- prilagoditi čl. IV.A.3.15.(1) odredbi izmijenjenog čl. IV.A.3.14.

7. IZVRŠNA VLAST FBiH

7.1. Opis stanja

Izvršnu vlast u FBiH čine predsjednik i dva potpredsjednika te Vlada FBiH. Odredbe o potpredsjednicima FBiH su diskriminirajuće po nacionalne manjine i nacionalno neopredijeljene, budući da na tim pozicijama dužnost mogu obnašati samo pripadnici konstitutivnih naroda. Slična situacija je i sa odredbom člana o zamjenicima premijera Vlade FBiH. Odredbe čl. IV.B.1.3.(2) nepotrebno ostavljaju politički vakuum tijekom perioda od 30 dana u slučaju trajne ili privremene nemogućnosti obavljanja funkcije predsjednika ili nekog od potpredsjednika FBiH. Ovo je naročito problematično u situaciji u kojoj je predsjednik taj koji nije u mogućnosti obnašati funkciju. U takvoj situaciji bilo bi oportuno predvidjeti odredbu da će ga, do trenutka odlučivanja o izboru novog predsjednika, zamjenjivati najstariji potpredsjednik.

Neadekvatno je ustavno rješenje o raspodjeli ministarskih mjesta u Vladi FBiH "nakon potpune provedbe Aneksa VII", zbog nepreciznosti, te je primjereno da na ovo pitanje konačni odgovor da OHR.³ U vezi sa nadležnošću nosilaca izvršne vlasti FBiH potrebno je brisati nadležnosti vezane za institucije koje su u međuvremenu takođe ukinute na nivou FBiH. Radna grupa smatra da predsjedniku treba oduzeti nadležnost za davanje pomilovanja, jer se ovaj institut u praksi pokazao izuzetno kontroverznim, te je sporno postojanje bilo kakvog osnova za njega, naročito u situaciji kada je predsjednik biran posredno. Ukoliko se pokaže da je ovaj institut potrebno zadržati, Radna grupa predlaže da se u reformama to povjeri posebnom, stručnom, kolegijalnom tijelu. Takođe, nadležnost zamjenika premijera da traže mišljenje Ustavnog suda FBiH nije adekvatna, budući da zbog sporne pravne prirode stvara pravnu nesigurnost. Konačno, odredbu člana koja uređuje donošenje uredbi sa zakonskom snagom nužno je revidirati, budući da koristi neadekvatne termine, odnosno upućuje na institucije koje više ne postoje.

7.2. Prijedlozi reformi:

- u čl. IV.B.1.1.(2) naznačiti da dva potpredsjednika ne mogu biti iz reda istih konstitutivnih naroda, ili iz reda nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih;
- u čl. IV.B.1.3.(2) naznačiti da će predsjednika, u slučaju trajne ili privremene spriječenosti za obavljanje funkcije, do trenutka izbora novog predsjednika, mijenjati stariji potpredsjednik;
- u čl. IV.B.2.4.(1) naznačiti da zamjenici premijera ne mogu biti iz reda istih konstitutivnih naroda, ili oba iz reda nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih;
- u čl. VI.B.2.3.(1) naznačiti da barem jedan ministar mora biti iz reda nacionalnih manjina ili nacionalno neopredijeljenih;
- u čl. IV.B.2.4.(2) naznačiti da OHR utvrđuje trenutak "potpune provedbe Aneksa VII";
- u čl. IV.B.4.6.a) brisati tačku II i V, a iz čl. IV.B.4.6.d) brisati tačku III;
- u čl. IV.B.4.7 sintagmu "opasnosti po zemlju" zamijeniti sintagmom "opasnosti po entitet FBiH"; brisati "i ne može derogirati prava i slobode utvrđene ovim ustavom", kao i posljednju rečenicu prvog stava.

³ U vezi sa ovim pitanjem Radna grupa je razmotrila i mogućnost da nakon popisa stanovništva 2013. godine Parlament FBiH izvrši reviziju ovih odredbi, odnosno, da se uvažavaju rezultati popisa i potreba zaštite interesa konstitutivnih naroda i "ostalnih" (nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih).

8. SUDSKA VLAST U FEDERACIJI

8.1. Opis stanja

Glava Ustava FBiH koja uređuje sudsku vlast u FBiH (čl. IV.C.), u općim odredbama o sudovima, među pravosudnim institucijama FBiH navodi i Ustavni sud FBiH što nije prikladno, budući da to nije pravosudna institucija, već posebna institucija zadužena prije svega za kontrolu ustavnosti i zakonitosti. Postojeće ustavno rješenje materiju sudske vlasti ne uređuje na jednom mjestu, već u posebnim odjeljcima, uključujući one o kantonalnoj i općinskoj vlasti. Ustav ne sadrži odredbe o budžetu pravosudnih institucija, što je značajna omaška u garantovanju nezavisnosti sudstva. Radna grupa smatra da bi nezavisnost sudstva u Federaciji BiH bila ostvarena u većoj mjeri ukoliko bi se finansiranje sudstva u cijeloj Federaciji vršilo putem jedinstvenog budžeta Federacije.

8.2. Prijedlozi reformi:

- unijeti novu glavu u Ustav s nazivom "Sudska vlast u FBiH", gdje će se objediniti odredbe o Vrhovnom sudu FBiH, odnosno, kantonalnim i općinskim sudovima;
- u glavu o sudskoj vlasti FBiH unijeti novo poglavlje o budžetu pravosudnih institucija, odnosno o tužilaštvu FBiH;
- brisati čl. IV.C.1.3.;
- unijeti novu glavu u Ustav s nazivom "Ustavni sud FBiH".

9. DISTRIBUCIJA KLJUČNIH FUNKCIJA U STRUKTURI FEDERALNE VLASTI

9.1. Opis stanja

Odredbe čl. IV.D. unesene su u Ustav FBiH u sklopu implementacije odluke Ustavnog suda BiH u predmetu U-5/98 iz 2000. godine i uključuju regulisanje raspodjele mjesta ključnih funkcija u FBiH s obzirom na pripadnost konstitutivnom narodu ili "ostalima". Radna grupa smatra neadekvatnim ovu odredbu u odnosu na funkcije predsjednika Vrhovnog suda FBiH, predsjednika Ustavnog suda FBiH, odnosno, federalnog tužioca, jer smatra da se ove pozicije moraju popuniti isključivo s obzirom na kriterij stručnosti navedenih lica. Budući da se slične odredbe nalaze i u Ustavu RS (čl. 69, tačka 2), radna grupa predlaže istovremene intervencije u oba ustavna teksta, nakon izmjene odgovarajuće odredbe člana 43. Zakona o VSTV BiH, kojom je dat prioritet principu jednake zastupljenosti konstitutivnih naroda prilikom raspodjele ključnih funkcija u Federaciji BiH.

9.2. Prijedlozi reformi:

- brisati čl. IV.D.2.

10. KANTONALNE VLASTI

10.1. Opis stanja

Ustav FBiH, vjerovatno zbog želje da se očuva simetričnost, sadrži neuobičajeno detaljne odredbe o uređenju vlasti u svojim federalnim jedinicama. Pojedine odredbe iz ovog dijela Ustava nisu adekvatne. Tako se navodi da će svaki kanton „izvršavati svoje nadležnosti vodeći računa o nacionalnom sastavu stanovništva u svakom gradu i općini“, što je izrazito neprecizna odredba, za koju nije jasno na koji način se treba realizirati. Odredba o prijenosu ovlaštenja na općinu i grad nije precizno formulisana, budući da kanton eventualno tek može prenijeti svoja ovlaštenja za vršenje poslova na te jedinice lokalne samouprave. Po Ustavu, zakonodavno tijelo kantona ima broj zastupnika koji je utvrđen u odnosu na „nacionalni sastav stanovništva“, što je neprecizno rješenje, te je barem potrebno istaći da se njihov broj utvrđuje i u odnosu na broj stanovnika kantona. Dio o kantonalnom sudstvu se prenosi u glavu o sudstvu u FBiH.

10.2. Prijedlozi reformi:

- brisati čl. V.1.1.b);

- u čl. V.1.2.(1) sintagmu „prenijeti svoje ovlasti“ zamijeniti riječima „prenijeti svoja ovlaštenja za vršenje poslova“;
- u čl. V.2.5.(1) brisati tačku i dodati riječi: „i broj stanovnika tog kantona“;
- brisati čl. V.5.

11. LOKALNA SAMOUPRAVA U FEDERACIJI

11.1. Opis stanja i prijedlozi reformi

U postojećem Ustavu FBiH poglavlje VI Općinske vlasti i poglavlje VII Gradske vlasti, kao i poglavlja VIII Organizacija Sarajeva i IX Organizacija Mostara se modificiraju u jedno poglavlje o lokalnoj samoupravi. U ovom poglavlju date su osnovne odredbe o općini kao najnižoj jedinici lokalne samouprave, te gradu i uvjetima za uspostavljanje grada. Pitanja koja se odnose na organizaciju Grada Sarajeva i Grada Mostara kao i drugih gradova koji se u skladu sa Ustavom FBiH i Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH mogu uspostaviti, bit će propisana posebnim zakonima (npr. Zakon o Gradu Mostaru). Takođe, smatramo da, općenito lokalnu samoupravu, kao nivo vlasti koji je najbliži građanima i gdje građani najviše ostvaruju svoje potrebe, treba ubuduće jačati kako u FBiH tako i na području cijele BiH. Naročito bi trebalo posvetiti pažnju saradnji između političkih subjekata i građana u multietničkim općinama FBiH.

12. AMANDMANI NA USTAV FEDERACIJE

12.1. Opis stanja

Ustav FBiH usvojio je amandmansku tehniku promjene Ustava, pri čemu u usvajanju amandmana učestvuju oba doma i to Zastupnički dvotrećinskom većinom glasova, a Dom naroda prostom većinom, koja uključuje većinu glasova delegata iz sva tri konstitutivna naroda. Odredbe o reviziji Ustava FBiH su neadekvatne utoliko što iz ovog procesa isključuju pripadnike nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih.

12.2. Prijedlozi reformi:

- u čl. XI.1.(1) u dijelu o prijedlogu amandmana u Domu naroda propisati da se, osim većine glasova delegata konstitutivnih naroda, zahtijeva i većina glasova delegata nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih;
- u čl. XI.1.(2), tačka a), propisati da se predloženi amandman u Domu naroda usvaja većinom glasova, uključujući većinu delegata svakog kluba u Domu naroda.

13. USVAJANJE I STUPANJE NA SNAGU USTAVA I PRIJELAZNA RJEŠENJA / PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

13.1. Opis stanja i prijedlozi reformi

S obzirom da su odredbe ovih glava, ili zastarjele, ili su propisane mjere u međuvremenu provedene, nužno ih je izbrisati iz teksta Ustava FBiH.

Dodatak 1. Mapa kantona



Dodatak 2. Novi Ustav Federacije BiH