

Projekcija Ustava BiH

Centar za javno pravo

Radićeva 5, SARAJEVO

Predsjednik FCJP
Prof. dr. E. Šarčević

e.mail: edin@uni-leipzig.de
Sarajevo, 01. 06. 2012.

Na zahtjev *Naše stranke*, u okviru djelatnosti CJP, napisao sam projekciju novog ustavnog modela za BiH. Projekcija je priložena u nastavku. Ustavna rješenja su predstavljena kao skup načela koja tek treba konkretizirati. Model je razrađen u formi trinaest teza. Od teze br. 6 se predstavljaju konkretna rješenja; u prvih pet teza se postavljaju terminološki i pravni standardi.

Teze se odnose na unaprijed izabrane aspekte: najprije je ponuđeno opširnije obrazloženje opštepriznatih razloga za izradu novog ustavnog modela, slijedi opis javnopravnih standarda koji se moraju primijeniti u BiH i navođenje konkretnih posljedica. Nakon toga dolazi opis modelskog pristupa teritorijalnom ustroju BiH i organizaciji zakonodavnog tijela, potom opis načela organizacije državne vlasti, zatim opis rješenja za Predsjedništvo BiH i, konačno, opis organizacije sudske vlasti.

Cilj „Projekcije“ nije izrada konkretnog ustavnog teksta ili konkretnog prijedloga za promjenu postojećeg ustavnog akta. Ovdje se radi o pokušaju da se bosanskohercegovačka javnost senzibilizira za vrijednosti građanskog društva, za racionalnu organizaciju državne vlasti u teritorijalnoj i organizacionoj komponenti i, konačno, riječ je o pokušaju da se ukaže na ustavna rješenja koja povezuju ustavni model sa socijalnim napretkom prema društvu blagostanja.

Predložena rješenja se moraju shvatiti kao prethodna standardizacija javnopravnog pristupa ustavnom pravu u BiH. Ona predstavljaju skup osnovnih materijalnih vrijednosti o kojima bi u BiH morao biti uspostavljen temeljni socijalni konsenzus. Ustav ne smije predstavljati zapreku privrednom napretku ili smetnju za približavanje idealu društvenog blagostanja, nego mora predstavljati okvir koji nudi prostor i obezbjeđuje sigurno pravno okruženje socijalnim snagama koje su u stanju reagirati na aktuelne izazove i državnu zajednicu voditi prema opštem blagostanju njenih građana. Ovaj model nudi takva rješenja, a ona se, ujedno, podudaraju sa političkim stavovima i dugoročnim ciljevima *Naše stranke*.

Centar za javno pravo smatra da je neproduktivno debatu o ustavnim rješenjima voditi na osnovu konkretnih ili gotovih ustavnih tekstova, a da je sasvim deplasirano ustavna rješenja vezati za političke odluke partija koje su na vlasti. Zbog toga se sadržaj svih trinaest teza mora razumijevati kao poziv na postizanje političkog konsenzusa o primjeni opšteprihvaćenih javnopravnih standarda u ustavnom pravu BiH i kao poziv da se ono otvori prema funkcionalnoj, jeftinoj i odgovornoj državi koja osigurava socijalni mir i blagostanje vlastitih građana.

Projekcija ustavnog modela za BiH sadrži sljedeća pravila:

1. Novi ustavni model mora donijeti radikalna zaokret prema pravnoj državi, republikanizmu i sekularnoj institucionalizaciji državne vlasti. Neophodno je paralelno profilirati nove politike koje se orijentiraju prema državi i njenim građanima (Teza 1).
2. Postojeći (dejtovski) model je nespojiv sa standardom pravne države, neefikasan je i antinomičan, on je pravno i vremenski iscrpljen; posebno se ističu njegove slabosti u pogledu političko-teritorijalnog ustrojstva i mogućnosti afirmiranja privrednog razvoja (Teza 2).
3. Bez temeljne izmjene nosećih ustavnih principa nije moguće postojeći model uskladiti sa standardima pravne države, standardima republikanizma, sekularizma, ekonomskog optimiranja i racionalnog regionaliziranja. Njegovo standardiziranje podrazumijeva donošenje novog ustava u koji će se projicirati novi model (Teza 3).
4. Modeliranje novog ustava podrazumijeva tačno korištenje pravnih pojmova. Pojmovni parovi složena/jedinstvena država, federalizam/unitarizam i narod/nacija moraju se koristiti u značenju koje im daje današnja nauka o ustavnom pravu. Ovim se podstiče obrazovna funkcija ustavotvornog procesa i osigurava pristup bosanskohercegovačkog ustavnog prava regionalnoj i univerzalnoj javnopravnoj komunikaciji.
5. Regulacija ustavnih pitanja polazi od deregulacije postojećeg ustavnog prava. Zadržavaju se rješenja koja favoriziraju: efikasnost državne vlasti, teritorijalno racionalan ustroj, uspostavu pravne države, institucionalnu zaštitu ljudskih prava i izbalansirani federalizam. Eleminiraju se rješenja koja osiguravaju nefunkcionalnu autoritarnu državu: etnizacija političkih procedura i javnog prava, blokade zakonodavnih procedura, ustavne antinomije, teritorijalno separiranje i vremenske iscrpljenosti (Teza 5).
6. *Teritorijalni ustroj*: na mjesto dva entiteta i deset kantona ustrojiti šest visoko osamostaljenih teritorijalnih jedinica: *dva distrikta* (Brčko i Sarajevo) i *četiri federalne jedinice* (entitete). Entiteti se moraju nominirati prema pravilu etničke neutralnosti. Proces podrazumijeva denominaciju Republike Srpske i zamjenu ovog imena etnički neutralnim imenom. To je ključna pretpostavka za uspostavljanje pravnog reda (Teza 7).
7. *Organizacija parlamenta*: uspostavljanje simetrično federalizirane složene države. Misli se na dvodomi parlament koji se sastoji od predstavničkog doma i doma entiteta/distrikta. To je čist parlamentarni model složene države sa jednim *unitarnim* organom (predstavnički dom) i jednim *federalnim* organom (dom entiteta) (Teza 7).
8. *Uvođenje čistog federalnog tijela u strukturu parlamenta*: uspostavljanje doma ili vijeća federalnih jedinica (dom entiteta i distrikta) – u ovo parlamentarno tijelo se bira jednak broj predstavnika iz svake federalne jedinice. Federalne jedinice su ovdje politički ravnopravne – bez obzira na realnu privrednu ili populacionu snagu (Teza 8).

9. *Prekomponovana raspodjela nadležnosti između entiteta i države*: cilj je jačanje državnih kompetencija u područjima koja su neophodna za pristup evropskim integracijama, za osiguranje individualnih pozicija na nivou države i za obezbjeđenje jednakih uslova privređivanja. Propisati dva tipa zakonodavne nadležnosti: *isključivu* i *okvirnu*. Dominantnu ulogu u zakonodavnoj proceduri osigurati predstavničkom domu. Vijeću naroda osigurati odgovarajuću poziciju u regulaciji pitanja koja spadaju u njihovu isključivu nadležnost (Teza 9).
10. U ustavni tekst unijeti izričitu *kolizionu normu* kojom se jednoznačno određuje primat državnog prava kod svih pravnih kolizija između entiteta i države (Teza 10).
11. Zaštitu *vitalnih interesa konstitutivnih naroda i ostalih* osigurati: a) preciznom ustavnom definicijom kruga pitanja koja mogu biti predmet zaštite u proceduri vitalnog interesa, b) zaštitom na nivou klubova konstitutivnih naroda i ostalih, c) propisivanjem jednostavne i prohodne procedure pred ustavnim sudom za zaštitu kolektivnih prava (Teza 11).
12. *Predsjednik države*: inokosni organ koji se bira posredno (u parlamentarnim tijelima) na prijedlog klubova delegata ili na prijedlog jednog broja poslanika. Za izbor osigurati kvalifikovanu većinu u predstavničkom domu i običnu većinu u vijeću entiteta. Cilj je: obezbjeđenje širokog konsenzusa o izabranom predsjedniku. Izbor se vrši sa liste kandidata koji nisu etnički određeni, tako da se pasivno biračko pravo jamči svim građanima BiH. Nadležnosti su sužene na *integrativne, reprezentativne* i *egzekutivne* funkcije: predstavljanje države u internacionalnim odnosima, potpisivanje internacionalnih ugovora u smislu ratifikacije, dodjela državnih priznanja i odlikovanja, pomilovanja i komandna nadležnost (Teza 12).
13. *Pravosuđe*: ujednačeno ustrojstvo sudova u entitetima, ustanovljavanje stručnih sudova za pojedine pravne oblasti, uspostavljanje jednog vrhovnog suda BiH i jednog ustavnog suda BiH (Teza 13).

TEZA 1

Projekcija novog ustavnog modela – razlozi?

Bilans

§ 1. BiH-društvo nakon rata nije iskoristilo šanse za reformu ustavnog prava kao šanse za *civiliziranje* jednog modela vladavine i modela organizacije državne vlasti. Civiliziranje znači otklanjanje političkih i mentalnih blokada u napretku prema društvu blagostanja korištenjem prednosti ustavnog prava. Ustavno pravo mora stajati u uskoj stvarnoj vezi sa izrastanjem multinacionalne Evropske unije u *sui generis*-državnost i sa izrastanjem svjetske zajednice u zajednicu prava.

§ 2. Proces korištenja ustavnog prava za privođenje BiH javnopravnim standardima zahtijeva uspostavljanje pravnih osnova za formiranje socijalnopsihološke sposobnosti *samokontrole* političkih partija i za *eliminaciju* neustavnih politika. Riječ je o stvaranju

opštih pravnih pretpostavki da se učini posljednji korak za pristup evropskim integracijama, a time i za standardizaciju korištenja državne vlasti koja civilizira vladavinu uopšte.

§ 3. Prvi korak u civiliziranju mora biti zaokret prema uspostavljanju *pravne države, radikalnog republikanizma i sekularnih institucija države*. To podrazumijeva sljedeće elemente: institucionalno osiguranje da ljudska prava neće biti kršena ustavnim pravom, ustavnopravno osiguranje pravde u formi efektivnog anuliranja etničkog čišćenja i ratnih zločina i uspostavljanje institucionalne neutralnosti u religioznim i etničkim pitanjima.

§ 4. Drugi korak u civiliziranju mora biti radikalno *preoblikovanje političkog djelovanja*. Politička fragmentacija je posljedica ustavnopravne fragmentacije države: političke partije su orijentirane prema entitetima i entitetskom stanovništvu – stvaranje pretpostavki da se razvijaju svedržavne politike podrazumijeva ustavni okvir koji politički uspjeh veže za državu kao cjelinu. Legitimiranje političkih partija na nivou države zahtijeva civiliziranje političke kulture koja je jednaka sposobnosti i volji građana, političkih elita i medija masovnog komuniciranja da produciraju i reproduciraju državnu volju. Ustavnopravna fragmentacija političkog prostora, državnog teritorija i ekonomije mora biti uklonjena kako bi se deblokirali potencijali za stvaranje državne politike.

TEZA 2

Projekcija novog ustavnog modela – slabosti postojećeg modela

Pravne slabosti

§ 5. Postojeći ustavni model je u pravnom smislu nekompatibilan sa standardom pravne države, neefikasan je i antinomičan. Uklanjanje svakog od navedenih nedostataka zahtijeva uspostavljanje novog ustavnog poretka.

§ 6. *Pravna državnost* podrazumijeva materijalnu pravdu i vladavinu racionalnih zakona: materijalnu zaštitu ljudskih prava (bez ikakvih rezervi) i preciznu podjelu vlasti. Podjela vlasti: (a) na vrhu *sudske grane* treba da stoji stručno i politički neovisno pravosuđe sa jednim vrhovnim sudom za pitanja kasacione nadležnosti i jednim ustavnim sudom, za pitanja iz apelacione nadležnosti; (b) na vrhu zakonodavne vlasti treba da stoji proceduralno legitimiran zakonodavac koji u cjelini ili najvećim dijelom predstavlja apstraktne građane/državljanke BiH i u njihovo ime donosi zakone; *upravna vlast* mora biti tako organizirana da izvršava zakone i servisira potrebe građana, da ne predstavlja finansijsko opterećenje i barijeru za realizaciju prava i da ne funkcioniše kao produžena ruka etnički profiliranih politika. Ni jedan od uslova u postojećem uređenju nije ispunjen:

(a) Ustav permanentno krši osnovna ljudska prava, najmanje u standardu zaštite EKLJP u pogledu pasivnog biračkog prava osoba koje se ne deklariraju kao pripadnici „konstitutivnih naroda“;

(b) Ustav obesnažuje poziciju apstraktnih građana u zakonodavnim procedurama tako što štiti kolektivne vrijednosti („konstitutivne narode“) i uspostavlja zakonodavne procedure kao neracionalne kompromise o etnički profiliranim interesima;

(c) državna uprava je preglomazna, skupa i opterećena etnopolitičkom ovisnošću o entitetskim vlastima.

§ 7. *Efikasnost* podrazumijeva državnu vlast koja brzo i konkretno reagira na socijalne potrebe zakonodavnim procedurama. Ovaj uslov nije ispunjen zbog *entitetskog glasanja* i zakonodavnog veta u proceduri zaštite *vitalnog nacionalnog interesa*. Oboje onemogućuje efikasno zakonodavstvo. Sve je dopunjeno glomaznim birokratskim aparatom i nestručnim pravnim službama. Entitetska struktura i entitetska uređenja također donose blokade u zakonodavnim procedurama. Osporavaju se državne nadležnosti i blokira se rad zakonodavnih komisija na državnom nivou.

§ 8. Ustavno rješenje prema modelu internacionalnog ugovaranja (okvirni mirovni sporazum + jedan njegovog aneks) uspostavlja socijalne i pravne *antinomije*. To znači da se iz istog ustavnog podloška (teksta, konstelacije, propisa) mogu izvoditi suprotne pozicije se jednakom pravnom snagom: one se uzajamno isključuju, ali su ustavne. Karakteristične su:

(a) odnos između propagiranja pravne države u formi zaštite ljudskih prava i jednakosti pred zakonom i konstantnog ustavnog kršenja zabrane diskriminacije po osnovu etničke pripadnosti;

(b) odnos između zagaranirane proceduralne demokratije (jedan čovjek jedan glas) i etnički dominantnog odlučivanja (jedan narod jedan glas);

(c) odnos između pravne države koja je antiautoritarna i afirmira državni narod kao nosioca vlasti i etno-autoritarnih stubova državnosti koji afirmiraju kulturno-jezičko-biološki-narod kao nosioca vlasti;

(d) odnos između složene države kako je vide ustavni tekst i zajednice država kako je indirektno konstituira organizacioni dio Ustava i entitetske nadležnosti;

(e) odnos između materijalne pravde (kako je definiraju Anex 4 - Ustav, Anex 6 – Sporazum o ljudskim pravima i Anex 7 – Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima) i materijalne nepravde koja je zaštićena teritorijalnim ustrojem i raspodjelom nadležnosti.

§ 9. Ustavni model je *pravno* iscrpljen. Na njegovim osnovama se ne može uspostaviti politički konsenzus o elementarnim premisama organizirane državne vlasti: o jednom vrhovnom sudu, o budžetu, o setu reformskih zakona za pristup EU-integracijama ili o izboru i kontroli rada sudija.

§ 10. Ustavni model je *vremenski* iscrpljen zato što je predmet ugovaranja iscrpljen: uspostava mira. Za napredak prema društvu blagostanja je u vremenskoj dimenziji nepodoban, jer podstiče fragmentiranje pravnih prostora i mentalne blokade u političkom djelovanju. Razvoj države na njegovim premisama donosi vremenski gubitak koji se teško nadoknađuje.

§ 11. Ustavni model je politički iscrpljen zato što ne osigurava afirmaciju politika koje vode civiliziranju vladavine i upotrebe državne vlasti (usp. §§ 2 i 4).

Slabosti političko-teritorijalnog ustrojstva

§ 12. Ustavni model političko-teritorijalnog ustrojstva nije u skladu sa regionalno-geografskom strukturom BiH. Linije razgraničenja su rezultat političkog kompromisa za zaustavljanje rata. One su pravno osigurale disoluciju bosanskohercegovačkih fizionomskih sistema, geocjelina, geokompleksa, samoodrživih nodalno-funkcionalnih regija, subregija i krajeva i transformirali ih u neodržive i skupe funkcionalne cjeline. Kantonalno uređenje FBiH dodatno je osnažilo negativan uticaj na procese prostorne disolucije i na uništavanje samoodrživih subregionalnih cjelina.

§ 13. Federalne jedinice BiH moraju biti uspostavljene na osnovu priznatih principa i metoda regionalizacije. Osnovni kriterij za određivanje federalnih jedinica moraju biti metodološki koncepti regionalne politike EU. Upotrebljava se integracioni proces samoodrživih regija koje se prekogranično okupljaju u velike regionalne sisteme određene funkcionalne namjene – NUTS (Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku). Geografske regije je potrebno odrediti na osnovu više varijabli: složenost prirodnih cjelina, nodalne funkcije gradova koji neposredno djeluju na svoje okruženje, prirodni pejzaž, kulturni pejzaž, ekonomske cjeline koje, opet, obuhvataju nodalne i funkcionalne regije.

§ 14. Kriteriji za uspostavljanje federalnih jedinice su funkcionalne podjele prema sljedećim faktorima: kompleksna geografska regionalizacija, koncept regionalizacije EU, samoodrživi koncept regija i uklapanje budućih NUTS regija u susjedne kompatibilne regije. U tom smislu može se, kao grubi presjek, polaziti od sljedećih federalnih jedinica:

- (a) *zapadnobosanska ili banjalučka makroregija*: banjalučka, bihaćka, drvarska, jajačka i prijedorska regija;
- (b) *istočnobosanska ili tuzlanska makroregija*: brčanska, tuzlanska i zvrnička regija;
- (c) *srednjobosanska ili sarajevsko-ženička makroregija*: bugojanska, dobojska, goraždanska, livanjska, sarajevska, sokolačka, travnička, visočka i zenička regija;
- (d) *hercegovačka ili mostarska makroregija*: čapljinska, konjička, mostarska i trebinjska regija.

Ovakva regionalizacija odgovara nodalno-funkcionalnoj regionalizaciji: bosansko-krajiška ili banjalučka, sjevernoistočnobosanska ili tuzlanska, središnjobosanska ili sarajevska i hercegovačka ili mostarska regija.

§ 15. Teritorijalnu strukturu federalnih jedinica moraju odrediti eksperti za geografiju, ekonomiju i etnografiju i nauku o sistemima. Etnički kriteriji se moraju uzimati u obzir; oni ne smiju biti korišteni za isključivanje fizionomskih i drugih cjelina koje su uspostavljene reljefnom strukturom, riječnim slivovima i saobraćajnicama.

Privredne slabosti

§ 16. Nastanak ekonomskih problema je u uskoj vezi sa dejtonskim ustavnim modelom. Entitetska linija razgraničenja je osigurala upravljanje privrednim resorsima u dva teritorijalno odvojena sistema i unutar FBiH u više odvojenih sistema upravljanja. Takav ustavni model je uništio ekonomsku konzistentnost ranije formiranih regiona. Bazični ekonomski indikatori za BiH u cjelini i dva entiteta posebno, pokazuju da su poslijeratni rezultati lošiji od većine zemalja u tranziciji koje nisu imale vještačke podjele svojih regija. U bazične ekonomske indikatore spadaju GDP *per capita*, budžetska potrošnja, stopa nezaposlenosti, emigracija stanovništva, struktura privrede, odnos uvoza i izvoza. Pored značajne pomoći međunarodne zajednice ovi su indikatori uočljivo lošiji u usporedbi sa zemljama u tranziciji.

§ 17. Postoji uzajamna povezanost ustavnog uređenja, entitetskog ustrojstva, nekoordiniranih upravnih struktura koje stoje u uzajamnom odnosu konkurencije sa zastojem u privrednom razvoju. Izmijenjen ustavni okvir bi izmijenio uslove privređivanja. Ovim bi se amortizovale realne opasnosti: loša konkurentna pozicija kompanija i unutrašnja dezintegracija ekonomskog prostora.

TEZA 3

Novi ustav

§ 18. Postojeći model nije moguće uskladiti sa zahtjevima javnopravnog standardiziranja (civiliziranja), regionaliziranja i ekonomskog optimiranja. Svaka intervencija u Anex 4 prema navedenim zahtjevima podrazumijeva uklanjanje njegovih nosećih principa i strukturnih elemenata, odnosno uspostavljanje novog ustavnog modela.

§ 19. Neophodno je donijeti novi ustav: na početku se mogu ponuditi modelska rješenja načelnog tipa. Ona se moraju odnositi na organizacioni dio (teritorijalni ustroj i organizaciju državne vlasti). Modeliranje konkretnih rješenja teritorijalne organizacije, raspodjele nadležnosti između države i federalnih jedinica i određivanje nadležnosti državnih organa moraju biti obrađeni uz stručni rad geografa, ekonomista i pravnika iz struke (sudova, državne administracije).

TEZA 4

Pojmovi

§ 20. Univerzalna pravna komunikacija podrazumijeva korištenje opšteprihvaćenih pravnih pojmova. Oni egzaktno opisuju državne/ustavne fenomene i osiguravaju im univerzalno značenje. U javnom pravu *nije moguće* ni komunicirati, ni prenositi smislene poruke bez pravnih pojmova koji imaju jasno semantičko pokriće. Oni služe za definisanje državnih modela i za uspostavljanje pravnih standarda. Takvi pojmovi važe kao standardi koji opisuju realne ustavnopravne modele/tipove. Oni u svjetskoj pravnoj komunikaciji moraju biti korišteni odgovorno, jer se iz njihove upotrebe izvode prava i obaveze.

§ 21. Politički govor o ustavnom pravu ne koristi pravne pojmove u semantički korektnim konstrukcijama: pojmovima se netačno opisuju pravne i socijalne činjenice i pripisuje im se negativan ili pozitivan sadržaj koji, inače, nemaju. Za reformu ustavnog prava BiH značajni su pojmovni parovi: *federalizam* i *unitarizam*, *složena* i *jedinstvena država*, *narod* i *nacija*.

Federalizam/unitarizam

§ 22. Predstavljaju *političke* principe društvene organizacije i pokazuju na koji način se artikulira/obrazuje *politička* volja. Pojmovni par podrazumijeva teritorijalni i politički element i opisuje vrstu političkih procesa koji osiguravaju racionalnu koegzistenciju više hijerarhiziranih centara odlučivanja. Tako je *unitarizam* karakteristika njemačke *savezne državnosti*, *konfederalizam* švajcarske *savezne državnosti*; na drugoj strani *federalizam* je karakteristika španske *jedostavne države* i element *supranacionalne* Evropske unije. Federalizam je komplementaran saveznoj i složenoj državi, ali nije sinonim za saveznu državu. Ovdje se mora razlikovati politički od ustavnopravnog pojma; prvi ne konstituira prava i ne stvara obaveze, iz drugog se izvode ustavna prava i obaveze.

Složena/jednostavna država

§ 23. Predstavljaju pravne (ustavnopravne) pojmove koji opisuju strukturu države koja je uspostavljena konkretnim ustavom. Složene države podrazumijevaju paralelno postojanje dva nosioca državne vlasti: *zajedničke države*, koja državu obuhvata kao subjekta u internacionalnim odnosima, i paralelno postojanje *partikularnih* državnih vlasti, dakle više teritorijalno osamostaljenih jedinica koje državne funkcije obavljaju kao vlastitu nadležnost. U jedinstvenoj državi teritorijalne jedinice ne preuzimaju državne funkcije kao vlastitu nadležnost, nego ih svaki put obavljaju u ime države.

§ 24. Najpoznatiji tip složene države je *savezna država*. Karakteriše je dvostruka državnost: i savezna država i članice savezne države su države. Samo je savezna država subjekt internacionalnog prava u punom kapacitetu. Države članice mogu posjedovati parcijalni međunarodni subjektivitet. Državnost država članica se ustanovljava saveznim ustavom; države članice raspoložu nepotpunom državnošću; omjer i vrstu njihove državnosti određuje ustavno ili državno pravo.

§ 25. Bosna i Hercegovina je složena država (jer su ustavom uspostavljene visoko osamostaljene teritorijalne jedinice sa vlastitim državnim i kvazidržavnim nadležnostima), ali nije savezna država (jer tako nije uspostavljena ustavnim pravom i etniteti nisu snagom Ustava konstituirani kao države). Ona je složena država federalnog tipa u kojoj su unitarni elementi raspoznatljiviji u vrlo uskom krugu nadležnosti. Tako tip bosanskohercegovačkog federalizma ukazuje na dominaciju konfederalnih elemenata.

§ 26. Netačno je izjednačavanje federalizma sa saveznom državom, kao što je netačno unitarizmu pripisivati autoritarne konotacije. Federalne i unitarističke tendencije se susreću u svim složenim i jednostavnim državama. One se definiraju na osnovu konkretnih elemenata kao što su: izborno pravo i praktične politike, sistem parlamentarnog odlučivanja, raspodjele nadležnosti između države i federalnih jedinica i organizacija državne uprave i pravosuđa.

Narod/nacija

§ 27. Narod je u javnopravnom smislu kulturna/biološka zajednica ljudi: zajednica, jezika, fingiranog porijekla, svijesti o zajedničkoj sudbini, zajednica kulture, vjere i mase elemenata koji utječu na samorazumijevanje jednog kolektiva kao zasebne zajednice. U tom smislu se kao sinonimi koriste oznake: kulturno-biološki pojam naroda, kulturna nacija, ethnos. Ovaj pojam naroda ima u vidu internacionalno pravo u smislu razumijevanja prava naroda na samoopredjeljenje (npr. iz. oba čl. 1, oba Pakta o ljudskim pravima (1966/1976)). Dejtonski mirovni sporazum govori isključivo o „narodima“, odnosno o „konstitutivnim narodima“. Definicija vitalnog interesa iz Anexa 4 ne spominje „*nacionalni interes*“, nego, konkretno, vitalne interese pojedinih naroda: „*po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda*“ (čl. IV/3 e)).

§ 28. Nacija je u javnopravnom smislu zajednica prava/državna zajednica: zajednica državljana ili sama država kao zbir njenih građana. U tom smislu se kao sinonimi koriste: državni narod, državna nacija, politička nacija, demos. Ovaj pojam ima u vidu Organizacija ujedinjenih nacija, javnopravna terminologija na internacionalnom nivou i pravna terminologija „zapadne državopravne tradicije“ (npr.: nacionalni bruto

dohodak, nacionalna valuta, nacionalna ekonomija i sl.). U ustavnom pravu BiH nacija označava sumu bosanskohercegovačkih državljana. Tumači ustavnog prava (ustavni sudovi i administracija) ne razlikuju narod i naciju nego oba pojma upotrebljavaju kao sinonime.

Upotreba pojmova

§ 29. U nastavku će biti korišteni pojmovi u smislu univerzalnih pravnih standarda i svjetske komunikacione prakse: za modeliranje ustavnih rješenja se upotrebljavaju navedeni pojmovi u standardnom značenju (kako su predstavljeni u §§ 22-27).

TEZA 5

Regulacija ustavnih pitanja deregulacijom postojećeg ustavnog prava

Pravila

§ 30. Nabrojane slabosti se otklanjaju:

- zadržavanjem rješenja koja favoriziraju: *efikasnost* državne vlasti, *teritorijalno* racionaliziran ustroj, uspostavu *pravnodržavnih* elemenata, institucionalnu zaštitu *ljudskih prava* i izbalansirani *federalizam*;
- eliminacijom rješenja koja normiraju slabosti: etnizacija političkih procedura i javnog prava, blokada zakonodavnih procedura, ustavne antinomije i teritorijalna separacija, vremenska iscrpljenost.

U tom se smislu moraju očuvati i u novi ustav ugraditi:

- rješenja koja osiguravaju pravnu državnost (prevlast građanskog principa u proceduralnim pitanjima zakonodavstva, potpunu vertikalnu podjelu vlasti sa zaokruženim pravosudnim sistemom, efektivnu zaštitu ljudskih prava i kontroliranu državnu upravu u sistemu odvojene vlasti);
- rješenja koja uspostavljaju racionalan teritorijalni ustroj;
- rješenja koja obezbjeđuju jedinstvo u složenoj državi balansiranjem federalnih i unitarnih elemenata;
- rješenje koje obezbjeđuje materijalnu pravdu (amortiziranje posljedica ratnih zločina i etničkog čišćenja).

Okvir

§ 31. Okvirne elemente novog ustava obuhvataju sljedeći aspekti:

- teritorijalna organizacija;
- organizacija državne vlasti: Predsjedništvo BiH; Parlament BiH;
- organizacija pravosuđa će se postaviti samo na nivou ustavnih principa.

Prvo će se prikazati optimalni model *teritorijalne organizacije* osloncem na §§ 12-17.

Zatim će se zauzeti stav o etničkoj nominaciji entiteta.

Na kraju će se izložiti principi i konkretna pravila o novom modelu organizacije zakonodavne vlasti i Predsjedništva BiH.

Za federalne jedinice se koristi riječ *entitet*. Pojam ne označava sadašnju formu entiteta, nego visoko osamostaljene teritorijalne jedinice kojima tek treba naći ime i odrediti tačnu teritoriju.

TEZA 6

Teritorijalni ustroj

Teritorijalna organizacija: četiri entiteta i dva distrikta

§ 32. Državu će u teritorijalnom smislu sačinjavati *šest* visoko osamostaljenih teritorijalno-političkih cjelina – *entiteta*. Od toga će se dvije teritorijalne jedinice organizirati kao distrikti, a četiri kao entiteta. Dva entiteta bi pretežno obuhvatala područje današnjeg RSa, a dva pretežno područje današnje Federacije. U distrikte bi ulazila teritorija sadašnjeg Brčko Distrikta, a drugi bi distrikt bio uspostavljen za teritoriju grada Sarajeva i obuhvatao bi prijeratne opštine koje su ulazile u sastav grada Sarajeva:

2 distrikta Brčko i Sarajevo;

4 federalne jedinice – entiteta.

§ 33. Takav koncept podrazumijeva *usložnjavanje i federalizaciju RSa i objedinjavanje, odnosno unitariziranje FBiH*. Tačan izgled i površinu entiteta potrebno je utvrditi korištenjem kriterija koji su navedeni u §§ 12–15; sasvim pojednostavljeno: riječ je, osim o dva distrikta, o zapadnobosanskom, istočnobosanskom, istočnohercegovačkom i zapadnohercegovačkom entitetu. Prednosti nove teritorijalizacije su: uvažavanje optimalnih zahtjeva političko teritorijalnog ustrojstva i niveliranje etničkih sa funkcionalno-geografskim kriterijima.

§ 34. *Distrikt Sarajevo*: preuzimanje forme distrikta za Sarajevo izlazi u susret:

- prednostima koje su pratile funkcioniranje i privredni status Brčko Distrikta;
- potrebi da se glavni grad profilira kao sredina sa kojom se mogu identificirati svi građani;
- vraćanje teritorija i stanovništva koje u potpunosti odgovara nodalno-geografskim pretpostavkama u jedinstveno upravno područje.

§ 35. Država će zadržati republikansku formu (organ koji državu predstavlja prema vani je izboran) i složenu strukturu sa izbalansiranim federalnim i unitarnim elementima. Država će u pogledu vršenja vlasti biti složena, ali neće biti konstituirana kao savezna država. Federalne jedinice neće imati svojstvo država, ustav će ih konstituirati u autonomne zajednice koje će vlastite nadležnosti regulirati ustavima ili statutima. Ne postoji državljanstvo entiteta/federalnih jedinica.

Dakle, projekcijom novog ustava, Bosna i Hercegovina je:

- (a) *prema nosiocu državne vlasti*: demokratija = vlast počiva na koncepciji suverene bosanskohercegovačke nacije i izvodi se od apstraktnog građanina;
- (b) *prema načinu na koji je državni vrh organiziran*: republika = birani / izborni inokosni i kolegijalni organ koji državu predstavlja prema vani;
- (c) *prema unutrašnjoj strukturi*: složena država = sastoji se iz više visoko osamostaljenih teritorijalno-političkih jedinica koje nisu države; tipiziranje složene državnosti u odnosu federalizma/unitarizma će se provesti uspostavljanjem prakse i procjenom političkih kriterija, kriterija tipa zakondavstva i upravne vlasti.

Nominacija entiteta

§ 36. *Pravilo*: imena entiteta moraju biti etnički neutralna kako se nominacija entiteta ne bi povezivala sa dominacijom jednog bosanskohercegovačkog naroda kao željenim ustavnim stanjem (ustavnim ciljem).

§ 37. Za nominiranje entiteta može biti relevantna inicijalna odluka o uspostavljanju složene državne strukture Vašingtonskim sporazumom: kantoni će nositi imena prema administrativnim sjedištima gradova ili prema geografskim karakteristikama. Izvorna tekstualna verzija polazi od naknadnog rješavanja statusa teritorija sa većinskim srpskim stanovništvom: time se ne dira u zahtjev etnički neutralnog nominiranja. On je bio mjerodavan i za imenovanje entiteta. Etno-nominacija entiteta je neprikladna za zaštitu kolektivnih prava naroda, zato što postoje praktikabilniji i efikasniji ustavni mehanizmi (npr. zaštita vitalnog narodnog interesa u formi zakonodavnog veta koje vode blokadama parlamentarnih procedura).

§ 38. *Negativan primjer* etničke nominacije je Republika Srpska. Ovakva nominacija je pravno kontraproduktivna zbog toga što:

- uspostavlja javnopravnu vezu između državnih institucija i srpskog naroda, tako što signalizira vladavinu u ime Srba kako bi se pravno-politički razvlastio ili sasvim potisnuo nesrpski element;
- podrazumijeva da jedan entitet pripada Srbima kao grupi, odnosno podrazumijeva namjeru da se entitetski teritorij institucionalno održi kao srpsko vlasništvo;
- uspostavlja entitet u instituciju za ostvarivanje srpskih velikodržavnih ciljeva;
- uspostavlja pravni okvir za praktične politike koje izigravaju odluke Ustavnog suda i produciraju političke istine koje falsificiraju konkretne događaje, pravne i političke činjenice;
- podstiče privilegiranje srpskog naroda, njegovu dominaciju u strukturama vlasti, homogenizaciju i segregaciju na osnovu etničke pripadnosti;
- nudi snažnu formalnu potporu socijalnoj psihologiji koja etničku dominaciju smatra legitimnim rezultatom etničkog čišćenja i nacionalnog homogeniziranja;
- omogućuje političku manipulaciju sa državnom kontinuitetom tako što izjednačava ilegalnu tvorevinu kojom je učvršćen *de facto* režim Republika Srpska i *dejtonski entitet* Republika Srpska;
- producira konkurirajuće nacionalizme, usmjerava nacionalističke politike Bošnjaka i Hrvata prema zaokruživanju vlastitog teritorija i podstiče tiho etničko čišćenje;
- onemogućuje nesrpskom stanovništvu da se identificira sa vrijednostima entitetskog uređenja i razgrađuje premise patriotizmu koji se orijentira prema ustavnoj lojalnosti.

§ 39. Svaki pokušaj trajnog i efektivnog deetniziranja postojećeg ustavnog rješenja mora započeti sa *denominacijom* manjeg entiteta. Zamjena imena Republika Srpska

etnički neutralnim imenom je ključna pretpostavka za uspostavljanje potrebnog pravnog reda: odstranio bi se pojam koji u sjećanju apsolutne većine građana BiH asocira na rat i stradanje, terminološki bi se razlikovao dejtonski (ustavni) entitet od preddejtonskog (neustavnog) de-facto-režima, otvorila bi se mogućnost da se nesrpsko stanovništvo poistovijeti sa *ustavnim* entitetom koji neće doživljavati kao faktičko zlo, fenomen lojalnosti bi dobio nove sadržaje, amortizirao bi se dezintegrativni učinak nacionalističkih politika koje se oslanjaju upravo na entitetsko ustrojstvo. Denominacija ovog entiteta bi, dugoročno uzev, predstavljala stvarni doprinos zahtjevima Ustavnog suda BiH iz Treće djelimične odluke U-5/98 da je zabranjena svaka dominacija u strukturama vlasti, odnosno stvaranje privilegija za jedan ili dva konstitutivna naroda.

TEZA 7

Organizacija državne vlasti

Čist model za složenu državu

§ 40. Organizacija državne vlasti se u složenim državama modelira tako što se u državnom parlamentu uspostavlja jedno predstavničko tijelo koje *reprezentira državu kao cjelinu* i jedno predstavničko tijelo koje *reprezentira federalne jedinice*, članice složene države. Dakle, državni parlament se u tipičnoj konstelaciji sastoji od predstavničkog tijela *građana* i tijela koje predstavlja *federalne jedinice*. Državna vlast se legitimira dvostruko: neposrednim izborom predstavnika svih državljana i izborom predstavnika federalnih jedinica.

§ 41. Prema tome, novi model podrazumijeva *dvodomi parlament*: predstavnički dom/vijeće (prvo parlamentarno tijelo) i dom/vijeće entiteta (drugo parlamentarno tijelo).

Prvo tijelo se bira na cijeloj teritoriji, prema pravilu jedan čovjek jedan glas i predstavlja naciju kao cjelinu. U njegove nadležnosti ulazi klasično zakonodavstvo.

Drugo tijelo predstavlja federalne jedinice i bira se tako što federalne jedinice šalju isti broj predstavnika kako bi se, bez obzira na stvarnu veličinu i snagu (broj stanovnika, struktura privrede), osigurala jednakost federalnih jedinica u zakonodavnim procedurama. Predstavnicima za ovo vijeće/dom mogu biti birani ili neposredno (jedan čovjek jedan glas u svakom entitetu), ili posredno (politička/parlamentarna tijela biraju predstavnike iz vlastitog sastava na osnovu postojećih parlamentarnih većina). Odluka o izbornom modelu zavisi od nadležnosti koje ovo vijeće/dom ima u ustavnom sistemu (dakle, od njegovog konkretnog značaja). U njegovu osnovnu nadležnost ulazi sudjelovanje u zakonodavstvu, za unaprijed određen krug pitanja, dakle, za pitanja koja dodiruju specifične interese ili su od posebnog značaja za entitete.

Takav model otjelotvoruje *simetričnu ili tipičnu federaciju*, odnosno čist parlamentarni model jedne složene države. Predstavnički dom/vijeće je *unitarni* organ; vijeće/dom entiteta je *federalni* organ.

§ 42. Dejtonski model je po trostrukom osnovu asimetrično rješenje:

- (a) Jednom zbog toga što u strukturu složene državnosti ulazi jedan jednostavan/unitarni i jedan složeni/federalni entitet. Ovdje se za analogne entitetske situacije primjenjuju različita rješenja.
- (b) Drugi put zbog toga što složena država i tip federalizma koji joj je imanentan nije u funkciji olakšavanja zakonodavnih procedura i približavanja države interesima građana koji žive u entitetima, nego je u funkciji otežavanja zakonodavnih procedura i izlaska u susret interesima (konstitutivnih) naroda. Praktične politike su upućene isključivo na entitete i ovladavanje entitetskim političkim prostorom.
- (c) Treći put zbog toga što se model legitimacije državne vlasti oslanja na falsificiranje političkog predstavljanja: na državnom nivou se svaki put u federalnim tijelima, uključiv i Ustavni sud, predstavnici RSa pojavljuju isključivo u ulozi predstavnika Srba, a predstavnici FBiH u ulozi predstavnika Hrvata i Bošnjaka. Legitimacioni falsifikat se vidi u činjenici da će nesrbi u RSu biti svaki put predstavljeni kao Srbi i u njihovo ime će se voditi srpska politika, i obrnuto, Srbi i ostali neće biti predstavljeni iz FBiH i u njihovo ime neće biti donošene političke odluke.

§ 43. Ovakav tip složene države otežava ili potpuno onemogućuje funkcioniranje državnih tijela. Razlozi su:

- (a) etničko predstavljanje se veže za teritorijalne jedinice;
- (b) u zakonodavnoj proceduri Parlamentarne skupštine se osigurava veza između naroda i teritorija u formi veta (direktno) i u formi entitetskog glasanja (indirektno);
- (c) Dom naroda nije izraz složenog/federalnog ustrojstva države, nego dodatni mehanizam za zaštitu etničkih interesa konstitutivnih naroda;
- (d) Njegova stvarna funkcija nije osiguranje efikasnog, optimalnog i uspješnog zakonodavnog postupka, nego se ona svodi na dodatni mehanizam za blokadu zakonodavnih procedura u smislu osiguranja fingiranih etničkih interesa (konstitutivni narod).

§ 44. Novi model mora uspostaviti *simetrično federaliziranu složenu državu* tako što će uravnotežiti složenu strukturu države rješavanjem tri aspekta:

- (a) pozicije entiteta u sistemu parlamentarnog odlučivanja i pozicije parlamentarnih tijela (vijeća/domova) u pogledu raspodjele nadležnosti između države i entiteta;
- (b) određivanje nadležnosti doma/vijeća entiteta u zakonodavnom postupku i u ostalim postupcima za izbor ustavnih organa (npr. sudija ustavnog suda, sudija vrhovnih sudova i sl.);
- (c) pozicije konstitutivnih naroda i nekonstitutivnih Ostalih u zakonodavnim procedurama.

TEZA 8

Dom/vijeće entiteta

Pravilo

§ 45. Prvi korak je uvođenje čistih parlamentarnih tijela za artikulaciju federalnog/složenog ustrojstva države.

Umjesto sadašnjeg Doma naroda neophodno je insistirati na uspostavljanju *domova ili vijeća entiteta* (federalnih jedinica). Takav poduhvat podrazumijeva:

- izmjenu sadašnjeg teritorijalnog ustroja;
- uspostavljanje dva ili više entiteta na području današnjeg Rsa;
- pojednostavljivanje teritorijalnog ustroja FBiH uspostavljanjem dva ili više entiteta.

Nova teritorijalizacija je smisljena ako se na državnom nivou uspostave institucije u kojima se *entiteti* mogu politički artikulirati.

§ 46. *Zaključak: Umjesto sadašnjeg Doma naroda Parlamentarne skupštine mora se uspostaviti dom/vijeće entiteta. Sastav (broj predstavnika) i nadležnosti (zakonodavna, upravna i sudska) se određuju ustavom, ali tako da su entiteti potpuno ravnopravni, bez obzira na njihovu veličinu i stvarnu populacionu ili privrednu snagu.*

TEZA 9

Raspodjela nadležnosti

Između entiteta i države – prekomponovanje raspodjele nadležnosti

§ 47. Potpuno prekomponovanje nadležnosti je neophodno zbog sveobuhvatnog *jačanja* države. Ovim bi se izišlo u susret:

- (a) ubrzavanju priključenja evropskim integracijama;
- (b) osiguranju jednakih uslova na jedinstvenom BiH-tržištu;
- (c) efikasnijem radu zakonodavnih tijela i državne uprave;
- (d) jednakom pozicioniranju svih građana u političkom i pravnom sistemu.

§ 48. Zakonodavne nadležnosti se u složenoj državi, na tipičan način, reguliraju kao isključive, konkurentne i okvirne zakonodavne nadležnosti:

- (a) *Isključiva* nadležnost određuje da određeno područje/materiju može regulirati samo država ili samo entiteti;
- (b) *Konkurentna* nadležnost određuje da je jedan nivo vlasti ovlašten da regulira jedno područje/materiju sve dok drugi nivo vlasti ne odluči regulirati istu materiju;
- (c) *Okvirna* nadležnost znači da jedan nivo vlasti (država) regulira materiju koja je zajednička svim nivoima vlasti (i državi i entitetima). Ovdje država regulira osnovne principe i pravila tako što nižim nivoima vlasti (entitetima) ostavlja regulaciona područja koja ona zaključno reguliraju (ispunjavanje zadanih okvira) u skladu sa vlastitim potrebama.

§ 49. Zakonodavne nadležnosti je potrebno urediti tako što će se jednim dijelom ponovo propisati konkretne nadležnosti i što će se, drugim dijelom, u njih inkorporirati dosadašnje odluke Ustavnog suda. Koju će materiju konkretno regulirati država, a koju entiteti treba naknadno odrediti.

Kao princip bi morala važiti sljedeća pravila:

- (a) Potpuno odstranjenje *konkurentne* nadležnosti ili njeno svođenje na nebitnu mjeru, kako bi se izbjegli konflikti;
- (b) U okviru *isključivih* nadležnosti državi osigurati regulaciju velikih pravnih područja koja su neophodna za funkcioniranje građanskog prometa, za održavanje državnog suvereniteta i međunarodnog subjektiviteta, za jedinstvenu zaštitu ljudskih prava i za osiguranje članstva u evropskim integracijama;
- (c) U *okvirne* nadležnosti neophodno je unijeti područja koja se u minimalnom standardu moraju regulirati jedinstveno, ali se i entitetima mora priznati da u skladu sa vlastitim specifičnostima smiju regulirati isto područje. Ovdje bi moglo doći u obzir područje obrazovanja, socijalne zaštite, medija i medijskih kuća, organizacija državne uprave, elementi upravnog postupka, izvršni postupci.

§ 50. Raspodjela nadležnosti mora u području *državne uprave* i *pravosuda* biti postavljena tako da se iziđe u susret standardima koji su razvijeni u funkcionalnim složenim

državama: organizacija entitetske uprave mora biti prepuštena entitetima, upravni postupak i materijalno upravno pravo bi moralo biti regulirano kao okvirna nadležnost, organizacija pravosuđa bi na nivou države ulazila u područje isključive nadležnosti države, a entitetsko pravosuđe bi se moralo regulirati okvirnim nadležnostima.

Između oba parlamentarna tijela (doma/vijeća)

§ 51. Oba doma/vijeća nisu ravnopravni ni u zakonodavnoj proceduri, ni u proceduri izbora ustavnih organa. Težište zakonodavne djelatnosti je u predstavničkom domu/vijeću. Dom/vijeće entiteta *učestvuje* u zakonodavnim procedurama samo u područjima za koja entiteti mogu imati opravdane interese. To su područja koja spadaju u isključivu zakonodavnu nadležnost entiteta ili u okvirnu nadležnost.

§ 52. Dom/vijeće entiteta daje saglasnost na određen krug zakona, odnosno ravnopravno je tijelo u zakonodavnoj proceduri. Njegove odluke mogu imati snagu zakonodavnog veta i mogu voditi pred ustavni sud.

§ 53. Većina zakona se donosi u predstavničkom domu/vijeću. Saglasnost doma/vijeća entiteta biti će potrebna za one zakone koji dodiruju ili indirektno zahvataju u područja koja prema raspodjeli zakonodavnih kompetencija (usp. § 49) spadaju u isključivu nadležnost entiteta ili se reguliraju prema pravilima okvirne nadležnosti.

§ 54. Dom/vijeće entiteta u zakonodavnoj proceduri učestvuje u postupku:

- (a) zakonodavne inicijative i u područjima upravnog odlučivanja;
- (b) u područjima pravosuđa;
- (c) u područjima koja se tiču nadležnosti pristupa evropskim integracijama.

§ 55. U postupku donošenja zakona dom/vijeće entiteta ima pravo zakonodavne inicijative i može u svako vrijeme pokrenuti postupak donošenja zakona za područja iz njegove nadležnosti. U području državne uprave (egzekutive) vijeće/dom naroda će morati imati nadležnost za davanje saglasnosti na sve uredbe koje će vlada donositi za provođenje državnih zakona posredstvom entitetskih uprava i službi.

§ 56. U području pravosuđa dom/vijeće naroda će imati nadležnost za izbor određenog broja, najviše polovine sudija ustavnog suda, i eventualno sudija vrhovnog suda. Na ovaj način će se osigurati ravnoteža između doma/vijeća naroda i predstavničkog doma/vijeća.

Vijeću/domu naroda se mora osigurati mogućnost da pred ustavnim sudom provjerava ustavnost zakona i odluka u formi apstraktne kontrole normi, postupka povodom spora organa, postupak zabrane rada političkih partija i sl.

§ 57. Ustavom se mora osigurati da vijeće/dom entiteta daju saglasnost na donošenje državnih zakona kojima se regulira materija iz isključive nadležnosti entiteta. Ova saglasnost se mora koncipirati kao kompenzaciona reakcija na eventualni gubitak regulativnih područja na putu prema evropskim integracijama i mora biti otvorena za provjeru pred ustavnim sudom.

TEZA 10

Koliziorna norma

§ 58. Nova raspodjela kompetencija između države i entiteta ne isključuje po sebi uzajamne kolizije entitetskog i državnog prava, odnosno sporove entitetskih i državnih organa povodom primjene konkretnih propisa. U novi model je neophodno unijeti koliziorni propis (*koliziону normu*) koji će jednoznačno propisati primat državnog nad entitetskim pravom: u slučaju nesaglasnosti državnih i entitetskih propisa primat ima državno pravo. To znači da je u odnosu hijerarhije pravnih normi svaka norma državnog prava, po svom rangu, jača od svake norme entitetskog prava i da će u slučaju kolizije entitetsko pravo svaki put biti automatski ništavo.

§ 59. Po tom osnovu bi svaki državni propis (uključiv zakone i uredbe) isključivao (poništavao) entitetski propis (dakle, i entitetsko ustavno pravo) koje bi bilo u suprotnosti s njim. Ovim bi se odstranila pravna praznina koja postoji u današnjem modelu i osigurala bi se jedinstvena primjena prava, zajedno sa sinhroniziranim pravnim ustrojstvom.

TEZA 11

Konstitutivni narodi i Ostali

Zaštita kolektivnih prava: vitalni interes konstitutivnih naroda i Ostalih

§ 60. Uvođenje konstitutivnih naroda u kategoriju ustavnog prava dovelo je do permanentne povrede ljudskih prava i do uspostavljanja ustavnih mehanizama za blokadu zakonodavnog postupka. Budući da se radi o osjetljivom statusu kolektiviteta, koji se tretira i kao samorazumljivo stečeno pravo, novi model ga mora uzeti u obzir i uspostaviti mehanizme za njihovu političku artikulaciju i pravnu zaštitu. Paralelno je neophodno riješiti status Ostalih koji po svemu moraju biti izjednačeni u pravnom statusu sa konstitutivnim narodima.

Definicija vitalnog interesa

§ 61. Novi ustav mora što preciznije definirati sadržaj vitalnog interesa. Pri tom se mora insistirati na izbjegavanju nominacije „nacionalni interes“ – zbog javnopravnih konotacija samog pojma (usp § 26-27). Pojam „nacionalni vitalni interes“ podrazumijeva povredu državnog interesa; pojam „vitalni interes“ podrazumijeva povredu onog interesa konstitutivnih naroda i Ostalih, dakle interesa koji ulazi u njihov kolektivni identitet, u pravni ili politički status. Precizna definicija je neophodna zbog poteškoća koje je imao Ustavni sud u dosadašnjoj praksi (prilikom određivanja sadržaja ovog pojma), kao i zbog potrebe da se unaprijed isključi mogućnost manipuliranja ovim ustavnim institutom – isključuje se proizvoljno unošenje najrazličitijih aspekata socijalnog života u pojam vitalnog interesa.

§ 62. Pojam ne bi smio obuhvatiti ništa više od onih elemenata koji određuju kulturno-biološki pojam naroda (usp. § 26). On ne smije sadržajem biti identičan sa pravima nacionalnih manjina i mora biti opisan tako da se i grupa Ostalih može pozvati na njegovu povredu u svim elementima koji tangiraju status Ostalih, a ne ulaze u pojam nacionalne manjine.

Značaj i rješenje

§ 63. Vitalni interes mora ostati kao ustavna kategorija koja u procedurama zakonodavnih tijela preuzima funkciju zakonodavnog veta i u slučaju blokiranja zakonodavne procedure vodi pred ustavni sud. Razlog su kolektivne frustracije koje su pohranjene u političkom „pamćenju“ bih-institucija.

S obzirom na simetrično federaliziranu složenu državu, zaštita vitalnih interesa ne može imati istu institucionalnu podlogu u novoj teritorijalnoj organizaciji kao u dejtonskom sistemu. Entiteti ovdje nisu ekskluzivno etničke teritorije i ekskluzivno etničke legitimacione baze.

§ 64. Vitalni interesi bi se u ovom sistemu štitili:

- (a) na nivou *klubova konstitutivnih naroda i Ostalih*, na jednak način u oba doma;
- (b) uvođenjem kvota u domu/vijeću entiteta;

- (c) ustavnim osiguranjem prohodne procedure pred ustavnim sudom za zaštitu kolektivnih prava.

Prednost ovog modela je rasterećenje zakonodavnih procedura od tereta nacionalističkih rasprava, jasnije artikuliranje lokalnih (entiteskih interesa), izvanentitetska zaštita kolektivnih prava i ravnopravno pozicioniranje konstitutivnih naroda i nekonstitutivnih Ostalih na nivou države.

TEZA 12

Predsjedništvo BiH

Prethodna pitanja

§ 65. Načelno pitanje: da li je potrebna snažnija legitimacija predsjedništva putem direktnih, neposrednih izbora (govorimo o *direktnoj* legitimaciji) ili slabija legitimacija predsjedništva indirektnim izborima, posredstvom jednog ili dva parlamentarna doma (govorimo o *indirektnoj* legitimaciji).

Zemlje direktne legitimacije u kojima predsjednik konkurira vladi i parlamentu (jer je u istom legitimacionom rangu, bira se neposredno na opštim izborima) su: Francuska, Portugal, Finska, Austrija, Irska, Poljska, Rumunija, Litva, Slovenija i Bugarska.

Zemlje indirektno legitimacije su: Njemačka, Italija, Grčka, Češka, Estonija, Albanija i Turska.

Mora se znati da indirektan izbor predsjednika ne povlači automatski slabu političku poziciju šefa države - to npr. pokazuje pozicija predsjednika u Italiji i Češkoj.

§ 66. Tipične funkcije predsjednika države koje su relevantne za BiH-predsjedništvo su:

- funkcija *integracije* (proizilazi iz njegovog pozicioniranja iznad tri državne vlasti);
- funkcija *nadzora i garancije* (obuhvata kontrolu ustavnosti državnog djelovanja, zaštitu u kriznim vremenima);
- *funkcija reprezentacije* (objava rata, predstavljanje države prema vani, ratifikacija međunarodnih ugovora, dodjela titula i ordenja);
- *funkcija posrednika* (imenovanje šefa vlade, otpuštanje ministara, raspuštanje parlamenta);
- *egzekutivne funkcije* (pomilovanja, imenovanje državnih službenika i sudija, komandna nadležnost).

Ne postoji jedinstven standard koji bi obuhvatio sve ili većinu zemalja evropskog kulturnog kruga. Vidljivo je da se reprezentativne i egzekutivne funkcije nalaze u svim ustavnim rješenjima (također i u monarhijama, kao funkcije koje otjelotvoruje monarh), tako da se one mogu smatrati rješenjima koja su primjenjiva u BiH.

Pravilo

§ 67. Da li se treba odlučiti za direktnu ili indirektnu legitimaciju, za inokosnog ili kolektivnog predsjednika države?

Pitanje se ne može odgovoriti bez prethodnog utvrđivanja nadležnosti državnih organa, bez utvrđivanja raspodjele nadležnosti između predsjedništva i ostalih organa, bez definiranja funkcija koje se žele osigurati za predsjednika i, konačno, bez uzimanja u obzir pravne i političke tradicije i njene kompatibilnosti sa projektovanim ustavnim ciljevima.

Upotrebljivo je pravilo: što su funkcije i nadležnosti člana/članova predsjedništva šire to se sastav i izbor mora jače vezati za neposredan izbor (direktna legitimacija) i za

kolektivnog predsjednika (uzajamna kontrola, preventiva zloupotrebe). Što su njegove funkcije uže to je podobniji posredan izbor (posredna legitimacija) i inokosni sastav (manja je mogućnost zloupotrebe ovlasti).

§ 68. To znači: članovi predsjedništva bi se morali birati na opštim izborima ako bi im se ostavila mogućnost da kontroliraju ili da blokiraju zakonodavnu proceduru (supotpisom ili blokadom zakonodavne procedure do odluke ustavnog suda), odnosno ako u njihovu nadležnost ulazi davanje saglasnosti na imenovanje predloženih kandidata za neku od državnih funkcija (funkcije posrednika, nadzora i garancije).

Rješenje

§ 69. Rješenje za BiH se mora rukovoditi dosadašnjim iskustvima:

- zahtjevi odluke Sejdić/Finci (pasivna legitimacija za državljane BiH);
- nesinhronizirane politike i uzajamne konfrontacije članova predsjedništva (etnički usmjerena politika i ignorancija državne politike);
- komplicirane procedure izbora i odlučivanja predsjedništva su nesrazmjerne usko postavljenim ovlaštenjima (funkcija reprezentacije i ograničena egzekutivna funkcija);
- komplicirana zakonodavna procedura koja se oslanja na dvodomo parlamentarno tijelo i dodatnu zaštitu vitalnih interesa konstitutivnih i nekonstitutivnih naroda.

Projekcija novog ustavnog modela (Teza 2, § 5. i dalje) i opis dosadašnjih problema upućuju na sljedeća rješenja:

- *inokosni predsjednik države* i
- *posredna legitimacija* (izbor u parlamentarnoj skupštini u oba doma i izbor jednog kandidata sa liste koja nije etnički determinirana).

§ 70. Sastav i izbor: predlaže se jedan predsjednik koji se bira u parlamentarnom tijelu uz saglasnost oba doma. Predsjednik se bira sa liste kandidata koju predlažu klubovi konstitutivnih i nekonstitutivnih naroda; on predstavlja državu kao cjelinu (ne jedan etno-element ili federalnu jedinicu).

§ 71. Njegove kompetencije moraju biti postavljene u smislu integracione i reprezentativne funkcije i ograničene egzekutivne funkcije:

- izvan je ekzekutivne, judikativne i legislative;
- predstavlja državu prema vani, potpisuje međunarodne ugovore, čime se oni ratificiraju, dodjela državnih priznanja, titula, ordenja i sl.;
- pomilovanja i komandne nadležnosti.

§ 72. Prema tome, model za BiH koji osigurava nabrojane pretpostavke (§ 67-69) glasi:

- (a) Inkosno predsjedništvo – jedan predsjednik sa mandatom koji bi bio nešto kraći od mandata zakonodavnog dijela tako da otprilike se biraju tri predsjednika u dva mandata zakonodavnog tijela;
- (b) Posredan izbor predsjednika u parlamentarnim tijelima;

- (c) Prijedlog kandidata iz klubova naroda i Ostalih i određen broj (npr. jedna trećina) delegata iz predstavničkog doma (osigurava se pasivno biračko pravo svim građanima BiH);
- (d) Izbor bi se trebao vezati sa kvalifikovanu većinu u predstavničkom domu i eventualno za saglasnost doma/vijeća entiteta;
- (e) Nadležnosti inkosnog predsjednika bi bile sužene i koncentrirane na formalno otjelotvorenje državnosti i predstavljanje države prema vani (§ 71).

TEZA 13

Organizacija sudova

Problem

§ 73. Postojeće ustrojstvo sudske vlasti pokazuje sistematske slabosti. Najvažnije su: nepostojanje jednog vrhovnog suda za BiH i asimetrično entitetsko ustrojstvo sudske vlasti.

§ 74. Praktični nedostaci modela bez jednog vrhovnog suda su: otežana pravosudna komunikacija sa sudovima EU, postojanje prostora koji nije pokriven pravosuđem, realne mogućnosti spajanja političko-kriminogenih struktura na entitetskim nivoima sa pravosuđem, otežano ujednačavanje sudske prakse i kaznene politike, nejednak tretman pred sudovima u analognim situacijama.

Rješenje

§ 75. Projektom novog ustava je neophodno osigurati:

- ujednačeno ustrojstvo sudova po entitetima;
- uspostavljanje stručnih sudova za pojedine oblasti, posebno, uvođenje upravnog suda na entitetskom nivou;
- uspostavljanje jednog vrhovnog suda na nivou države sa odjelima za pojedine grane prava i, konačno,
- ukidanje entitetskih ustavnih sudova i uspostavljanje jednog ustavnog suda za BiH.

Rezime:

Ustavni principi:

- (a) *Pravna država*
- (b) *Socijalna država*
- (c) *Složena država*
- (d) *Republika*

(a) *Pravna država:*

- Podjela vlasti
 - Zakonodavstvo: dvodomo tijelo = predstavnički dom + dom entiteta
 - Zaštita kolektivnih prava u formi vitalnog interesa na nivou klubova, uvođenjem kvota u vijeću entiteta i procedurom pred ustavnim sudom
- Ljudska prava
- Proceduralna demokratija
- Neovisno pravosuđe sa jednim vrhovnim sudom i jednim ustavnim sudom

(b) *Socijalna država:*

- Jamčenje jedinstvenog standarda socijalnih prava na državnom nivou (jedan državni fond za penziona i jedan za zdravstveno osiguranje)

(c) *Složena država:*

- Šest teritorijalno osamostaljenih jedinica sa kvazidržavnim nadležnostima: četiri entiteta i dva distrikta
- Raspodjela nadležnosti na isključive i okvirne sa kolizionom normom u korist državnih nadležnosti

(d) *Republika*

- Birani inokosni predsjednik države
- Posredni izbor predsjednika na prijedlog klubova ili jednog broja poslanika
- Sužene predsjedničke nadležnosti u standardu *integrativnih, reprezentativnih i egzekutivnih* funkcija