

Prof. dr Kasim Trnka

DOMETI I IZAZOVI USTAVNE REKONSTRUKCIJE FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Sažetak

Daytonski Ustav BiH, konstruiran da zaustavi rat, postao je ključni razlog onemogućavanja bržeg i stabilnog razvoja zemlje. Favorizovanjem nacionalnih kolektiviteta bitno se udaljio od savremenih demokratskih standarda. Pokušaji međunarodne zajednice da potaknu nacionalne lidere da modernizuju ustavni sistem pokazali su se kontraproduktivnim. Zato je američka administracija odlučila da podrži napore civilnog društva i akademske zajednice da predlože poboljšanja ustavnog sistema Federacije koji je ocjenjen kao slabiji dio ustavnog sistema zemlje.

Expertna grupa koja je predložila cijelovit tekst novog Ustava Federacije suočila se sa brojnim izazovima. Početna dilema je da li je moguće poboljšavati dio ustavnog sistema ako je nepromjenjen Ustav zemlje. Ključni izazov je bio uspostavljanje optimalne ravnoteže između interesa građana i interesa nacionalnih kolektiviteta. Izazov je uspostavljanje institucionalne nacionalne razvnopravnosti i optimalne teritorijalne organizacije Federacije. Neodložan je zahtjev podizanja efikasnosti institucija i smanjivanje njihovih troškova. Ponuđeni su odgovori i na brojna druga pitanja.

Stručna i šira javnost je pozitivno reagovala na predložene promjene. Prijedlozi su u parlamentarnoj proceduri. Ostaje da se vidi da li će različite, često suprotstavljene, političke opcije u Parlamentu Federacije imati kapacitet da se usaglase o ponuđenom predlošku.

Ključne riječi: Ustav BiH; Ustav Federacije BiH; građanski princip; nacionalna ravnopravnost; teritorijalna organizacija; efikasnost institucija.

SCOPE AND CHALLENGES OF THE CONSTITUTIONAL RECONSTRUCTION OF THE FEDERATION OF BIH

Abstract

The Dayton Constitution of BiH construed to end the war, has become a key impediment to a faster and stable development of the country. By favoring ethnic collectivity, it significantly moved away from the modern democratic standards. Attempts by the international community to encourage ethnic leaders to modernize the constitutional system proved to be counterproductive. Therefore, the U.S. administration decided to support the efforts of civil society and academia to propose improvements to the constitutional system of the Federation which was estimated as the weaker part of the constitutional system of the country.

The Expert Group that proposed a full text of the new Federation Constitution was faced with many challenges. The initial dilemma was whether it is possible to improve a part of the constitutional system, if the Constitution of the country is unchanged. The key challenge was to establish an optimal balance between the interests of citizens and the interests of ethnic collectivity. The challenge is to establish an institutional and national equality, as well as an optimal territorial organization of the Federation. An urgent need is to increase the efficiency of the institutions and reducing their costs. The answers have been offered to many other issues as well.

Professional but also the wider public community has reacted positively to the proposed changes. The proposals are in parliamentary procedure now. It remains to be seen whether the different, often conflicting, policy options in the Federation Parliament, have the capacity to agree on the offered proposal.

Kew words: BiH Constitution; Constitution of the Federation of BiH; civic principles; ethnic equality; territorial organization; efficiency of institutions.

UVOD – HISTORIJSKI KONTEKST

Ustavni sistem Bosne i Hercegovine uspostavljen nametnutim Ustavom i kompleksnim Mirovnim sporazumom dizajniran je tako da, prvenstveno, zaustavi rat. Uslov za to je bio postizanje kompromisa barem na tri nivoa. U završnu rundu pregovora bile su involvirane ključne velike sile. Zbog toga je u okviru tzv. Kontakt grupe trebalo usaglasiti strategijske i neposredne interese u regionu između SAD-a, Ruske Federacije, Velike Britanije, Francuske i Njemačke. Drugi nivo je podrazumjevao usaglašavanje interesa susjednih zemalja koje su bile duboko vojno, politički, ekonomski i na svaki drugi način involvirane u rat i agresiju na Bosnu i Hercegovinu. Treći nivo su interesi ključnih političkih snaga u zemlji koji su nacionalne provinijencije i čiji su politički koncepti i programi u velikoj mjeri konfrontirani. U toj konstelaciji zalaganja za demokratska rješenja i dugoročnu stabilizaciju zemlje bila su sasvim u drugom planu.

Takav nametnuti sistem nije mogao proizvesti ništa drugo nego trajnu nestabilnost i, što je još gore, nesposobnost vlastite transformacije i prihvatanja savremenih demokratskih standarda.

Pored navedenog, međunarodne i unutrašnje prilike koje su prethodile zaključivanju Daytonskog sporazuma opredjelile su njegova rješenja. Rat i agresija na BiH kulminirali su u ljetu i jesen 1993. godine. Tada su međusobno ratovale najmanje četiri vojne formacije. Evropska unija je, u pokušaju iznalažena diplomatskog rješenja krize, kreirala tri neuspjela mirovna plana. Svi njeni planovi su polazili od podjele teritorije na nacionalnoj osnovi. Posljednji – Owen – Stotelbergov plan – čak je predviđao uspostavljanje tri nacionalne države i njihov labav savez u obliku unije, što je trebalo da znači nestanak države BiH. SAD, koje se u mirovni proces uključuju početkom 1994. godine, pokušavaju promjeniti koncept mirovnog rješenja. U Washinktonskom sporazumu polaze od očuvanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH i kreiraju federalivno uređenje koje se temelji na ravnopravnosti građana i federalnih jedinica – kantona. Prema ustavnoj definiciji, kantoni nisu smijeli imati nacionalne karakteristike i obilježja. Za početak, Federacija je uspostavljana na teritoriji sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom sa namjerom da se i teritorija sa većinskim srpskim stanovništvom uključi u federalivnu strukturu, što je trebalo osigurati u nastavku mirovnog procesa.

Uključivanjem u mirovni proces i drugih velikih sila – kroz t.zv. Kontakt-grupu – američki koncept doživljava značajne promjene. U okviru tadašnjih strategijskih odnosa velikih sila uključenih u Kontakt-grupu, prvenstveno zahvaljujući uticaju Ruske Federacije, prihvata se postojanje Republike Srpske i postiže saglasnost o dvoentitetskoj podjeli zemlje u teritorijalnom omjeru 51:49%. Pošto je ovaj entitet nacionalno definisan i za Federaciju se tada koristila netačna sintagma: bošnjačko-hrvatska.

Za gotovo 20 godina funkcionisanja Federacija se nije stabilizovala. Nije pomoglo ni 109 amandmana na Ustav Federacije da bi se poboljšalo nezadovoljavajuće stanje. Naprotiv, ona je postala jedan od bitnih elemenata destabilizacije ukupnog državnog i društvenog uređenja zemlje. Sigurno je, međutim, da svi problemi u Federaciji nisu rezultat njene nesavršenosti, niti su neadekvatne strukture Federacije, najvećim dijelom, posljedica nametnutog ustavnog koncepta zemlje. Očekivanja da će domaće političke snage u uslovima mira biti u stanju da uspostave demokratski poredak pokazala su se nerealnim. Naprotiv, iniciranje ustavnih promjena od strane međunarodne zajednice (aprilski paket – 2006. godine i butmirski paket – 2009. godine) naišlo je na odbijanje domaćih političkih aktera. Pokazalo se da nacionalne elite nemaju kapaciteta da iz ustavnog sistema zemlje uklone očigledne oblike nacionalne diskriminacije na što ih je obavezaao Evropski sud za ljudska prava presudom u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine iz 2009. godine.

1. Osnovna polazišta i rad na projektu rekonstrukcije Ustavnog uređenja Federacije BiH

Suočena sa ovim neuspjesima, američka je administracija odlučila da ide korak po korak u promjene. Fokusira se na otklanjanje nedostataka u organizaciji i funkcioniranju Federacije. Očekuje da ovoga puta inicijative poteknu od demokratske javnosti, iz nevladinih organizacija, iz akademске zajednice i struke.

Grupa je najprije obavila široke konsultacije sa brojnim nevladnim organizacijama, sa predstavnicima akademske zajednice i sa nosiocima funkcija u svim nivoima vlasti na području cijele Federacije. Rezultat toga je, kao što je poznato, 188 preporuka u kojima su definisani mogući pravci i

rješenja za reformu Ustava Federacije. Razmatrajući Preporuke, Predstavnički dom Parlamenta Federacije, na sjednici od 24.juna 2013 godine, odlučio je da pokrene postupak promjene Ustava Federacije BiH. Nakon toga, Grupa je pripremila radni nacrt potpuno novog Ustava Federacije o kojem će se, zajedno sa prijedlozima i komentarima parlamentarnih političkih stranaka, izjasniti Parlament Federacije. Nakon toga treba očekivati široku javnu raspravu o predloženim rješenjima.

Na početku svoga rada Expertna grupa je smatrala oportunim da definiše ključne odrednice od kojih će polaziti u kreiranju ustavnih promjena i da naznači ciljeve predloženih reformi. To je učinila kroz sljedeće stavove:

1. Ustavno uređenje države Bosne i Hercegovine i Federacije BiH, kao njenog sastavnog dijela, mora se temeljiti na savremenim demokratskim vrijednostima, punoj jednakopravnosti građana i naroda i mora osigurati efektivnu primjenu standarda neophodnih za pristup Evropskoj uniji i NATO savezu.
2. Uvažavajući postojeće stanje proizašlo iz istorijskih okolnosti, te činjenicu da je Bosna i Hercegovina višenacionalna država i da treba funkcionalisati kao demokratska, pravna, sekularna i socijalna država, i ustavno uređenje i praksa u Federaciji BiH moraju biti uspostavljeni i djelovati na ovim principima.
3. Promjene su usmjerenе na kreiranje konzistentnije, racionalnije i funkcionalnije organizacije Federacije BiH koja će osigurati jednakopravnost njenih građana – pripadnika konstitutivnih naroda (Bošnjaka, Hrvata i Srba) i onih koji se ne izjašnjavaju pripadnicima konstitutivnih naroda, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina.
4. Diskriminacija po nacionalnoj, političkoj i vjerskoj osnovi je veoma prisutna u Federaciji, kao i u cijeloj zemlji. Posebno su u nezavidnom položaju manjinske i marginalizirane grupe. Zbog toga se princip nacionalne ravnopravnosti mora još više osigurati ustavno-pravnim sredstvima, prvenstveno optimalnom ravnotežom institucionalnih garancija na svim nivoima, kao i teritorijalnom i funkcionalnom organizacijom Federacije BiH.
5. Neravnopravnost građana je posebno izražena u nejednakom nivou i kvaliteti zadovoljavanja potreba u oblasti socijalne politike, invalidske zaštite, u zdravstvu i obrazovanju. Zato i ustavno-pravnim sredstvima treba potaknuti uspostavljanje višeg nivoa socijalne pravde i solidarnosti u zadovoljavanju ovih potreba.

6. Glomazne, nefunkcionalne i skupe institucije vlasti ozbiljno dovode u pitanje fiskalnu održivost i Federacije i kantona. Suvise veliki dio nacionalnog dohotka se izdvaja za njihovo finansiranje. Ta se sredstva velikim dijelom namiču skupim zaduživanjem kod međunarodnih finansijskih institucija. Zbog toga nedostaju sredstva za razvoj i zadovoljavanje socijalnih potreba.
7. Racionalizacijom institucionalne strukture i procesa odlučivanja, u okviru ustavne reforma, mogu se postići velike uštede.
8. Iako se presuda Evropskog suda u predmetu Seđić i Finci ne referira direktno na rješenja Ustava Federacije BiH, smatra se prikladnim da se njene poruke i smisao primjene i na institucije i odnose u Federaciji BiH.

Ova inicijativa i preduzete aktivnosti suočene su sa nekim bitnim ograničenjima i različitim kontraverzama u javnosti. Promjene su limitirane postojećim rješenjima Ustava BiH, posebno dvoentitetskom podjelom i diskriminatornim odredbama. Iz toga je proizašla dilema da li je uopšte moguće izvršiti svrshodne promjene ustavnog uređenja Federacije ako se ne mijenja Ustav zemlje. Takođe je, s razlogom, naglašavano da je teško očekivati da se može postići optimalna regionalizacija ako se ona mora ostvarivati u okvirima apsolutno neprirodno povućene međuentitetske linije razgraničenja. Ipak su realistična očekivanja da će se uređivanjem odnosa u Federaciji stvoriti prepostavke za značajnije promjene Ustava BiH.

Ove okolnosti, ipak, ne smiju biti izgovor i opravdanje da se ne preduzme sve što je moguće da se Federacija učini demokratskom, funkcionalnijom i ekonomski i fiskalno održivom. Naprotiv, prostora za usavršavanje ustavnog uređenja Federacije ima veoma mnogo.

Expertna grupa koja je kreirala projekt ustavne rekonstrukcije Federacije našla se pred izazovom da osigura, u što je moguće većoj mjeri, primjenu međunarodnih demokratskih standarda, da uvažava ograničenja koja proizlaze iz Ustava BiH i da ima u vidu politički ambient u kome bi se morala osigurati podrška, ne samo stručne i naštire javnosti, nego i političkih aktera zastupljenih u parlamentarnoj strukturi.

Ustav je u svakoj zemlji unaprijed definisani način upravljanja globalnim procesima. Demokratsko upravljanje razlikama poseban je izazov za pluralistička društva. Zato se u teoriji ustavnog prava i u komparativnoj praksi kao ključno pitanje postavlja projektovanje optimalne ravnoteže između onoga što je opšti i zajednički interes i prepoznavanja i uvažavanja legitimnih interesa i potreba dijelova društva. Poznato je da kada se nedovoljno uvažavaju posebnosti i neadekvatno definišu opšti interesi da jačaju centralističke tendencije. I obrnuto, kada se neadekvatno favorizuju razlike, jačaju dezintegracione tendencije. U oba slučaja se ugrožavaju stabilnost i kohezija dotične države i društva.

2. Ustavni instrumenti garancija i zaštite ravnopravnosti građana

U predloženom projektu pozicija građana, dakle opšti i zajednički interes, osiguravaju se, naročito, kroz sljedeća rješenja:

- Katalog ljudskih sloboda i prava je obogaćen savremenim dostignućima u razvijenim demokratskim državama, posebno onim garantovanim Temeljnom poveljom o ljudskim pravima Evropske unije. To su, primjerice, prava na rodnu ravnopravnost, pravo na dobru upravu, sekularizam, sloboda nacionalnog izjašnjavanja i dr. Kolektivna prava konstitutivnih naroda nisu se mogla uskladiti sa zabranom diskriminacije jer to proizlazi iz Ustava BiH. Poboljšani su mehanizmi zaštite zajamčenih prava.
- Sloboda kretanja ljudi i kapitala, tržišna privreda i preduzetništvo kao osnova ekonomskog uređenja zemlje garantovani su i federalnim Ustavom.
- Zagarantovan je jednak pristup pravdi svim građanima. Temeljito rekonstruisana pozicija Ustavnog suda predstavlja čvrstu garanciju ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti. Međunarodni standardi nezavisnog pravosuđa osigurani su u organizaciji i finansiranju ove grane vlasti. Procesni zakoni, organizacija i finansiranje pravosuđa, dok još nije u isključivoj nadležnosti države, uređivaće se federalnim zakonom. Značaj ustavne kategorije, osim sudova, dobivaju i tužilaštvo, advokatura i besplatna pravna pomoć.
- Podignut je nivo solidarnosti u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, u nauci i visokom obrazovanju i time osiguran veći stepen jednakosti svih građana Federacije.
- Predviđen je mehanizam bržeg razvoja nedovoljno razvijenih krajeva.

- Izuzetno je ojačana pozicija Parlamenta Federacije kao jedinog organa federalne vlasti koji ima izvorni legitimitet. Precizno je uređeno balansiranje između zakonodavne i izvršne vlasti i onemogućeno izbijanje blokada i kriza u njihovim odnosima. U institucijama vlasti interes građana je osiguran neposrednim izborom i nadležnostima Predstavničkog doma Parlamenta, kantonalnih skupština, gradskih i opštinskih vijeća, gradonačelnika i opštinskih načelnika.
- Ojačana je pozicija građana u lokalnim zajednicama. Standardi utvrđeni u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi dosljedno su primjenjeni u predloženom ustavnom sistemu Federacije
- U okviru Federacije uspostavljen je ustavni mehanizam koordinacije svih nivoa vlasti za prihvatanje i provođenje evropskog pravnog nasljedstva što treba da potakne brže usvajanje evropskih standarda u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

3. Garancije i instrumenti zaštite nacionalne ravnopravnosti

Harmoniziranje ovih interesa sa posebnim interesima ustavno je artikulirano, naročito, kroz brojne garancije nacionalne ravnopravnosti, posebno kroz institucionalnu strukturu i proces odlučivanja, kao i kroz odgovarajuće pozicioniranje kantona.

Nacionalna ravnopravnost je osigurana, naročito, kroz:

- Proporcionalnu nacionalnu zastupljenost u svim institucijama javne vlasti i organizacijama koja vrše javna ovlaštenja. Pridržavajući se odredaba Ustava BiH ova proporcija se utvrđuje prema popisu stanovništva iz 1991. godine.
- Paritetnu zastupljenost konstitutivnih naroda u Domu naroda. Preciziranje odredaba o izboru delegata u ovaj dom treba da doprinese većoj reprezentativnosti i legitimitetu predstavljanja nacionalnih interesa. Predupređena je mogućnost blokade institucija sistema stranačkim manipulacijama u izboru delegata.
- Mehanizam zaštite vitalnih interesa na nivou Federacije, kantona i grada Mostara. Novim pozicioniranjem Ustavnog suda, odnosno njegovog Vijeća za zaštitu vitalnih interesa, izbjegavaju se blokade u procesu parlamentarnog odlučivanja, što je do sada bila česta praksa.

- Nacionalno balansiranje ključnih funkcija na svim nivoima vlasti. Predložena rješenja osiguravaju odgovarajuće pozicije i za one koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda.
- Garancije nacionalnih prava pripadnika nacionalnih manjina i svih drugih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda, u skladu sa najvišim međunarodnim standardima, posebno sa Evropskom okvirnom konvencijom o pravima nacionalnih manjina..
- Instrumentima zaštite manjinskih grupa konstitutivnih naroda i onih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda, posebno u lokalnim zajednicama.

4. Rekonstrukcija teritorijalne organizacije Federacije BiH

Sljedeći relevantan posebni interes trebao bi da bude interes prirodnih regionalnih cjelina. Međutim, postojećih 10 kantona ni približno ne ispunjavaju standardne kriterije za konstituisanje regija. Broj stanovnika u kantonima se kreće od 33 hiljade do 500 hiljada. Velike su razlike i u stepenu razvijenosti tako da se društveni proizvod po glavi stanovnika kreće od 4.000 do 13.000 KM i te se razlike dalje povećavaju. Neujednačena su i izdvajanja za izdržavanje administracije i ona se kreću od 1:10 po glavi stanovnika. Ovakvi kantoni su postali fiskalno neodrživi, a neki se već nalaze pred bankrotom.

Umjesto da budu osnova za prirodnu regionalizaciju, kantoni se u političkoj praksi tretiraju gotovo isključivo kao faktor osiguranja nacionalne ravnopravnosti. Na ovom pitanju se javnost u najvećoj mjeri polarizirala. Dok jedni predlažu ukidanje kantona, drugi insistiraju na njihovoj nedodirljivosti. Taj proces počeo je zahvaljujući etničkoj homogenizaciji koja se ostvarivala ratnim nasiljem, a nastavljena je poslije rata zahvaljujući, prvenstveno, daytonskom ustavnom modelu koji se temelji na pozicioniranju tri najbrojnije nacionalne grupe. Pored toga, činjenica da Republika Srbska faktički funkcioniра kao entitet jednog naroda, stalno raste pritisak da se teritorijalizira i hrvatski nacionalni interes.

Tendencije zaokruživanja nacionalnih teritorija i uspostavljanja vlasti u kojoj će dominirati jedan narod nose opasnost trajne destabilizacije sa nesagledivim posljedicama, ne samo za Bosnu i Hercegovinu. Legitiman je zahtjev da se ustavnim i drugim sredstvima osigura puna nacionalna ravnopravnost, ali isključivo insistiranje na teritorijalizaciji nacionalnih

interesa, u uslovima kakvi su u Bosni i Hercegovini, pogubno je i za one koji se za to zalažu. Uz osiguranje svih prepostavki za ravnopravnost građana, nacionalna ravnopravnost se može ostvarivati samo kombinacijom instrumenata institucionalne ravnopravnosti uz korisćenje, u odgovarajućoj mjeri, i nacionalnih kriterija u konstituisanju kantona kako bi oni, u što je moguće većoj mjeri, funkcionirali kao prirodne regije.

U pripremanju prijedloga za ustavnu rekonstrukciju Federacije nisu davana konačna rješenja ni o broju ni o razgraničenju kantona. Za to su postojali formalni i suštinski razlozi. Važeći Ustav Federacije ne propisuje ni broj kantona niti kriterije za njihovo formiranje. To prepusta zakonodavcu. Zato se i u ovom prijedlogu ne određuje broj kantona, ali se samim Ustavom propisuju minimalni kriteriji kojima se zakonodavac mora rukovoditi u njihovom kreiranju. Expertna grupa smatra da kantoni kao federalne jedinice, ukoliko budu uspostavljeni i budu funkcionirali kao prirodne regije, imaju puno opravdanje. Takvi kantoni bi, uvažavajući regionalne, ekonomski, infrastrukturne, tradicionalne, nacionalne i druge specifičnosti, mogli bitno doprinijeti harmoničnom privrednom i društvenom razvoju i jačanju kohezije, ne samo u Federaciji, nego i u cijeloj zemlji. Imajući u vidu sve slabosti u funkcionisanju kantona i vodeći računa o pomenutim kriterijima svakako treba ići na smanjivanje njihovog broja.

5. Podizanje efikasnosti institucija u Federaciji BiH

Jedan od ključnih razloga zbog kojih se nužno moralо pristupiti rekonstrukciji ustavnog uređenja Federacije je potreba da se poveća racionalnost u organizaciji i funkcionisanju institucija sistema, da se podigne njihova efikasnost, te da se uštedama u javnoj potrošnji stvaraju prepostavke za brži razvoj. Sa stanovišta aktuelnih prilika ovo su čak istaknuti kao primarni zahtjevi. U predloženim ustavnim rješenjima veća efikasnost se postiže, naročito:

- Otklanjanjem mogućnosti blokada u konstituisanju institucija. Tako se izabrani zvaničnici u slučaju bojkotovanja konstituisanja zamjenjuju osobama koje su sljedeće na listi po broju dobivenih glasova.
- Racionaliziran je proces odlučivanja u Parlamentu Federacije. Dvodomno odlučivanje je zadržano kada se radi o ključnim pitanjima

koja su u Ustavu taksativno navedena. U ostalim pitanjima Predstavnički dom odlučuje u samostalnoj nadležnosti, dok Dom naroda zadržava intervenirajuću ulogu u slučaju da pokreće pitanje vitalnog nacionalnog interesa o pitanjima o kojima je odlučio Predstavnički dom.

- Zaštite vitalnog nacionalnog interesa će se odvijati u propisanim rokovima jer je osigurano nesmetano funkcionisanje Vijeća za zaštitu vitalnih interesa Ustavnog suda.
- Izvršna vlast je koncentrisana u Vladi. Institucija Predsjednika i podpredsjednika Federacije, koja je nekonzistentna u postojećem ustavnom modelu, pokazuje se suvišnom.
- Postupak izbora Vlade detaljno je razrađen i osigurani su instrumenti da ne dođe do zastoja u tom procesu.
- Neprovođenje odluka Ustavnog suda i drugih sudova je ustavnim instrumentima mnogo snažnije sankcionisano.
- Preciznije je razrađena raspodjela nadležnosti između federalne, kantonalnih i lokalnih vlasti. Posebna je pažnja posvećena koordinaciji u izvršavanju zajedničkih nadležnosti federalne i kantonalnih vlasti. Koordinacija je predviđena, kako u fazi zajedničkog regulisanja, tako i u izvršavanju propisa iz zajedničke nadležnosti.
- Predviđeni su mehanizmi instancione kontrole i upravnog nadzora u procesu izvršavanja federalnih i kantonalnih propisa, uključujući i mogućnost supstitucije u slučaju opstrukcije izvršavanja propisa.

6. Uticaj ustavnih instrumenata na smanjivanje javne potrošnje

Sva pomenuta rješenja, time što preveniraju mogućnost blokada i opstrukcija, podižu efikasnost sistema, pa time doprinose racionalnijem trošenju javnih sredstava. Pored toga, nacrtom Ustava je predloženo i niz konkretnih rješenja neposredno usmjerenih na smanjivanje troškova javne vlasti. Za neka od tih rješenja već su stavljeni prigovori da ne spadaju u ustavnu materiju. Međutim, pošto građani percipiraju problem dalje neodrživosti postojećih javnih rashoda i pošto su svi nivoi vlasti postali fiskalno neodrživi, ustavna intervencija se pokazuje neophodnom. Osim pomenutog ukidanja institucije Predsjednika i podpredsjednika Federacije, na smanjenje troškova javne vlasti trebalo bi da utiču i sljedeća ustavna rješenja:

- Predlaže se smanjenje broja poslaničkih i delegatskih mesta u Parlamentu Federacije i kantonalnim skupštinama, kao i broja članova kantonalnih vlada;

- Predloženo smanjenje broja kantona takođe bi znatno doprinijelo uštedama u javnim rashodima;
- Među političkim elitama najviše pažnje i negodovanja izazvali su prijedlozi da se limitira visina plata i drugih naknada članovima predstavničkih tijela i vlada, kao i funkcionerima u lokalnim zajednicama. To bi se odnosilo, kako na funkcionere profesionalce, tako i na one koji funkcije vrše neprofesionalno. Tako bi najviša primanja funkcionera u institucijama na federalnom nivou mogla dosezati iznos od 3,5 prosječnih plata ostvarenih u Federaciji u prethodnoj godini. U nižim nivoima vlasti taj bi se iznos proporcionalno smanjivao. Na taj bi se način uspostavila korelacija između visine ostvarenog bruto nacionalnog dohotka, na koju javna vlast može bitno uticati, i visine primanja nosilaca te vlasti.

X
X X

Detaljna analiza funkcionisanja ustavnog sistema Federacije je pokazala da se parcijalnim promjenama ne mogu postići značajniji rezultati. Zbog toga je odlučeno da se predloži cijelovit sistem konzistentnih rješenja i da se pripremi nacrt potpuno novog Ustava Federacije. Osim suštinskih, ovaj pristup je opredjeljen i pravno-tehničkim razlozima. Važeći ustavi i Federacije i BiH, kao što je poznato, kreirani su u skladu sa anglo-američkom pravnom školom, dok je naša zemlja dijelila evropsku kontinentalnu tradiciju. Rezultat je nacrt Ustava sa 254 člana uređenog po sistematici ustava evropskih demokratskih država.

Vodeći računa o odnosima političkih snaga u Federaciji nacrt Ustava, uvjereni su autori, može poslužiti kao osnova za prihvatljiv kompromis. Iako bi, polazeći od stanja duboke krize u kojoj se nalazimo kao i od teorijsko-stručnih zahtjeva, situacija zahtjevala daleko radikalnije zahvate, ponudena su rješenja koja imaju realne izglede da dostignu onaj visoki nivo društvene saglasnosti koji podrazumjeva postojeći postupak ustanove revizije. Expertna grupa je pripremila radni nacrt novog Ustava Federacije o kojem će se, zajedno sa prispjelim prijedlozima i reakcijama pojedinih političkih stranaka raspravljati na nekoj od narednih sjednica Predstavničkog doma kada će se odlučiti da li će i u kojem obliku biti utvrđen prijedlog za promjenu Ustava o kojem bi se obavila javna rasprava.