

Svaka ozbiljnija politološka analiza daytonskog državnog ustroja Bosne i Hercegovine potvrđuje nužnost njezine političke reforme – i to ne parcijalne, nego cjelovite – definirane u saveznom ustavu, koji kao „dogovor narodâ“ mora biti tako koncipiran da bude većinski akceptiran od sva tri naroda. Sadašnje stanje asimetrične (kon)federacije je naravno neodrživo, kao što bi i svaki unitaristički ustroj pokazao vrlo brzo svoju neefikasnost. Prevelika samostalnost federalnih jedinica u pravilu najčešće dovodi do blokade sustava, a i ignorancija jakih demokratskih čimbenika često je fatalna po zajedništvo – manje eksplicitno, ali zato s još većim učinkom. Regionalna rješenja federalnog ustroja Bosne i Hercegovine na osnovi ekonomskih regionalnih centara mogu samo ponavljati imperijalističku dominaciju pojedinih etnija i stoljetnu potlačenost manjih sredina.

Daytonski ustroj BiH ne samo da nije ni nakon toliko godina približio posvađane narode, nego je još više povećao nezadovoljstvo, i do te mjere uvjetovao korumpiranost nacionalnih elita i državnih struktura, da danas Bosna i Hercegovina spada u sam vrh europske korupcijske ljestvice. Komparativna analiza zemalja u sličnoj situaciji, prije svih zemalja u tranziciji, uočljivo ukazuje na karakteristiku bosanskohercegovačkog političkog ustroja: njezinu prekomplikiranost i nepreglednost, koja je tako pogodno tlo za sve vrste manipulacija. Građanin-glasač (demokrat) – kao „control-system“ politike je krajnje marginaliziran i dezorijentiran. Drugi važan uzročnik političke izvitoperenosti je svakako zamagljenost i asimetričnost nacionalnih kompetencija, što uzrokuje strah za vlastiti identitet i otvara prostor za osobni egoizam i demagogiju političkih moćnika. Također su umnoženi zastupnički gremiji s brojčano premalim brojem zastupnika pogodni za sve vrste pritisaka i manipulacija.

### **Osnova federalnosti i supsidijarni princip**

U tekuću raspravu o federalnosti državnog ustroja Bosne i Hercegovine nužno je potencirati najosnovniji demokratski princip formuliran kao princip supsidijarnosti, po kojem je smisleno i pravedno sve zadaće prepustiti nižim političkim razinama, koje su one u stanju uspješno riješiti. Ovaj naziv (prvi put ekspliciran u papinskoj enciklici 1931.) postao je danas nezaobilazan u politološkim raspravama o federalizmu: kao moralna osnova i upadljiva snaga takmičarskog duha saveznih komponenti. Gledano povijesno na bosanskohercegovačko društvo, uočljiva je kronična nestabilnost viših političkih razina, a čvršća povezanost i solidarnost općinskih (komunalnih) struktura, prije svega u posljednjim decenijama. U svaku buduću gradnju državnog ustroja, a po principu supsidijarnosti, preporučljivo bi zato bilo – dati bosanskohercegovačkim općinama sto značajniju ulogu u sustavu. Znači polazno: općine ovakve kakve jesu, ustavno definirati, dovoljno financijski ojačati i prepustiti referendumu građana korekturu granica, ujedinjavanje, cijepanje kao i unutar sebe osnivanje mjesnih zajednica od posebne nacionalne skrbi; (naravno uvijek u međuetničkom sporazumu):

- referendum je glavni izraz narodne volje
- općinski sabor (skupština) od 40-60 zastupnika – izabranim po proporcionalnom sustavu – je zakonodavno tijelo općine
- načelnik općine se bira direktno na četiri godine i može se smijeniti dvotrećinskom saborskom većinom ili iznuđenim referendumom od strane oporbe: prikupljanjem trećine potpisa od broja s kojim je taj načelnik bio izabran
- glavne zadaće: komunalno i socijalno zbrinjavanje, osnovno školstvo, prikupljanje poreza...

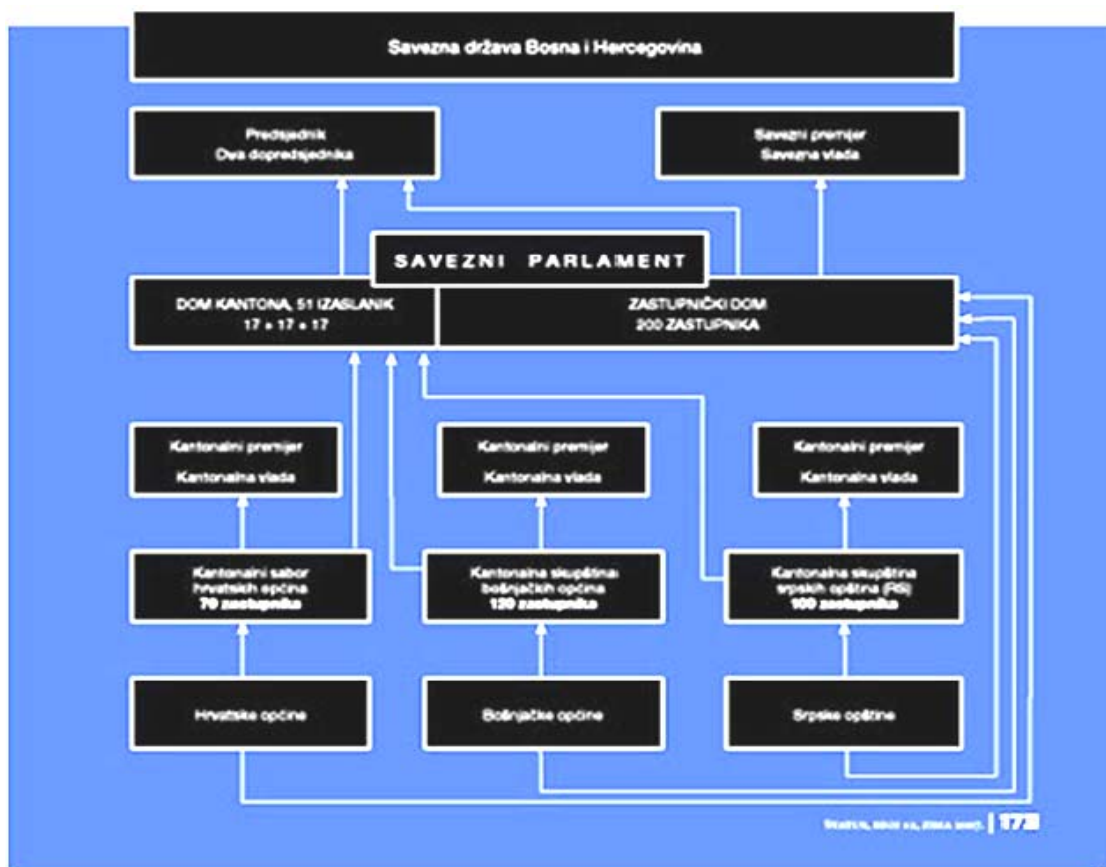
### **Smisao srednje razine u državnom sustavu**

Federalnost se u politološkim analizama najčešće povezuje s povijesnom samostalnošću pojedinih saveznih jedinica ili s višenacionalnošću određene državne tvorbe. Nacionalnost – ili etnički identitet – u političkoj teoriji je pojam s velikom lepezom značenja. Veliku operativnost dobiva pojam ako se bazira na kulturnom značenju, kao borba za kolektivno priznanje „povijesnog pamćenja“ (Hegel). Evidentna je različitost triju etničkih grupa u Bosni i Hercegovine, kao i njihovo različito povijesno

pamćenje. Sve tri nacionalne grupacije imaju svoju povijesnu konstitutivnost, kao i u novije vrijeme svoju afirmiranu autonomnost, tako da bi ignoriranje federalnosti (nacionalnosti) imala još jedan fatalan propust. Sve tri etnije povezuje nužnost, s jedne strane – očuvanja svog povijesnog pamćenja, a s druge – formiranja efikasne državne zajednice sposobne za ulazak u Europsku uniju. U vremenu globalizacije i nezaobilazne europske integracije, svako gubljenje vremena je dodatno kažnjavanje revnih građana, kao što je i svako naredno eksperimentiranje političkim sustavom samo još jedno produžavanje „balkanskog sindroma“. Jedino s ustrojenom pravnom državom u Europskoj uniji imaju građani BiH priliku ostvariti svoje težnje: blagostanje i kulturni identitet.

Projekt uspješnog budućeg ustroja Bosne i Hercegovine (sa znanstvenog aspekta) nužno je komparativno sagledavati u okviru uspješnih europskih demokracija. Od dva ekstremna tipa političkog sustava: čisto-parlamentarnog, većinskog (Velike Britanije) i dogovornog, direktno-demokratskog (Švicarske) – bosanskohercegovačka realnost svojom nužnošću upućuje mnogo više na švicarski sustav federalnih rješenja. Unitarnom britanskom sustavu (kojega također pokušavaju reformirati) svojstven je parlamentarni suverenitet (najviša vlast pripada parlamentu), dok u švicarskom Ustavu suverenitet ima narod u kantonima i savezu. Također i polupredsjednički sustav francuskog tipa ne može obećavati prosperitet posvađane višenacionalne zajednice. Njemački politički sustav (kao i austrijski, belgijski, kanadski i SAD-a) iskazuje se uspješnošću federalnih struktura, u kojima srednje razine po supsidijarnom principu pospješuje uzajamnu solidarnost građana i uspješnije kontroliraju višu razinu vlasti.

Polazeći od ovih nekoliko najvažnijih pretpostavki može se sa znanstvenom potporom postaviti teza o formiranju srednje razine u Bosni i Hercegovini kao tri ravnopravna kantona – na principu okupljanja već formiranih općina s većinskim nacionalnim stanovništvom određene nacije. Kanton bošnjačkih općina obuhvaćao bi općine s bošnjačkom većinom, Kanton hrvatskih općina



općine s hrvatskom većinom i Kanton srpskih općina (Republika Srpska) – općine sa srpskom većinom. Teritorijalna (ne)povezanost takvih cjelina, kao rezultanta narodnih volja dotičnih općina,

nije nikakva nužnost – jer sva tri kantona funkcioniraju u efikasnoj saveznoj državi. (Primjera teritorijalne nepovezanosti ima dovoljno: u Švicarskoj preko dvadeset, u Njemačkoj, SAD-u, kao i u današnjoj BiH.)

Struktura i ovlasti bosanskohercegovačkih kantona (srednja razina) mogu biti, u glavnim postavkama, švicarskog i njemačkog tipa; znači više od sadašnje kompetentnosti kantona, a manje od današnjih entiteta; na principu supsidijarnosti. Kantoni (savezi istonacionalnih općina) rješavali bi dakle sve što je relevantno za dotičnu nacionalnu zajednicu i time maksimalno pospješivali građansku solidarnost, tj. identifikaciju i brigu za vlastitim kantonom. Zakonodavnu vlast u kantonu činio bi jednodomni Kantonalni sabor (skupština) od 70-120 zastupnika, koji su direktno birani po većinskom principu, tako da svaka općina bira po 1-3 zastupnika (s obzirom na veličinu općinskog biračkog tijela). Ovim većinskim izborom (za razliku od općinskog proporcionalnog), povećala bi se efikasnost odlučivanja i pojačala kontrola zastupnika – koje bi općinski sabori (skupštine) dvotrećinskom većinom mogle u međuvremenu i smjenjivati; kao što bi to mogli i općinski referendumi.

Izvršnu vlast vršio bi premijer kantona (direktno biran na četiri godine) – i kantonalna vlada (ministri kantonalnih ministarstava) koju predlaže premijer, a odobrava kantonalni sabor (skupština). Osim zakonodavne i izvršne vlasti, kantoni imaju i sudsku vlast. Iz potrebe teritorijalne povezanosti općina – kantoni se administrativno dijele u okruge (koje sačinjavaju teritorijalno bliže općine, upućene jedna na drugu) ili okruge-gradove.

Koje su stvarne kompetencije kantona u tom ustroju?

### **Pregled sustava u cjelini**

Nesporno je dakle da se u Bosni i Hercegovini iz stanja neefikasnosti i korumpiranosti, treba reformom sustava omogućiti učinkovitost i zakonitost, za što je od odlučujuće važnosti eksplicitni „dogovor narodâ“, tj. savezni ustav – akceptiran od sva tri naroda. Povijesni sporazum kao vrhovni zakon savezne države, može dakle biti vidni garant savezništva i aktivnog uključivanja u sustav na svim razinama. Pregled stupnjevitih reformi, u manje-više svim zemljama, pokazuje se puno težim i najčešće u korist trenutnih nositelja sile. S unaprijed dogovorenim jasnim i simetričnim ustavom aktivirao bi se građanin-demokrat, kome bi se u prvom planu i pripisao suverenitet; suverenitet naroda u općinama i kantonima. Drugi plan suvereniteta pripada saveznoj razini u vidu Saveznog ustava i njegovog čuvanja. I naziv državne zajednice trebao bi odražavati njezinu federalnost: prijedlog: Savezna država Bosna i Hercegovina.

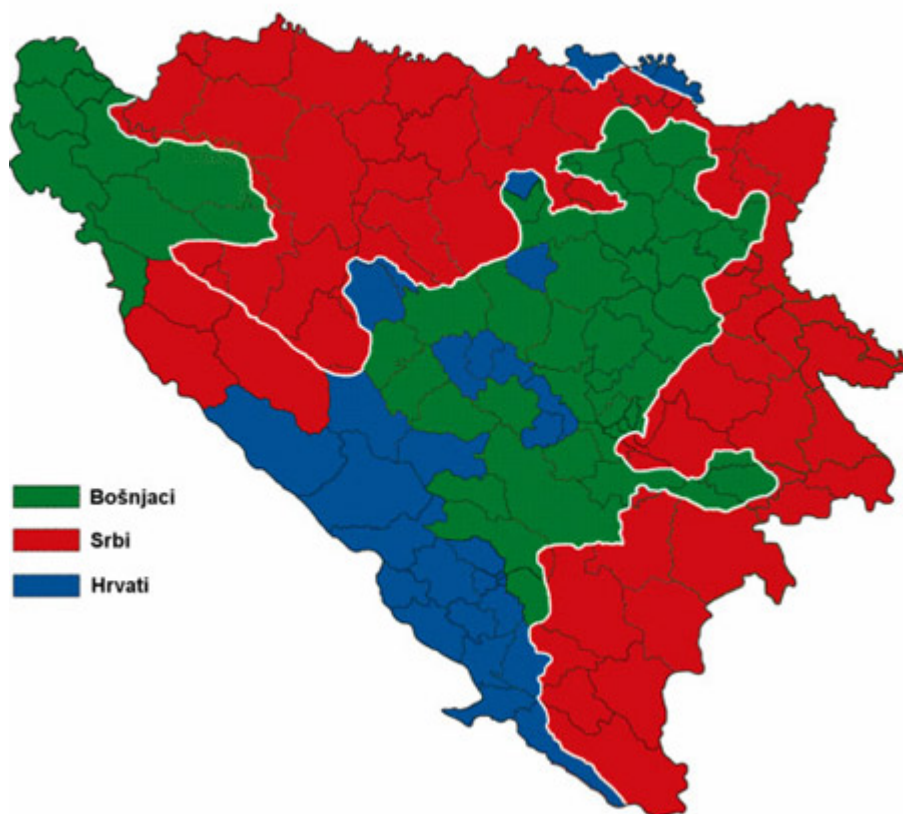
Za ustavnost svih proizišlih zakona zadužen je Savezni ustavni sud, kao i za sve blokade u funkcioniranju sustava. Savezni ustavni sud (u kome i u naredno vrijeme trebaju sudjelovati europski stručnjaci), može uvijek zbog relevantnosti problema naložiti referendum: kantonalni ili svekantonalni (savezni).

Savezni ustav definira državni ustroj savezne države kao i kompetencije svih triju razina: savezne, kantonalne i općinske. I to za sva zakonodavna, sudska i izvršna tijela na tim razinama.

Savezna vlast je nadležna za vanjsku politiku, sigurnost, obranu zemlje, za carine, novčarstvo...

Saveznu državu reprezentira predsjednik s dva dopredsjednika, koje na prijedlog kantonalnih sabora (skupština) bira Savezni parlament na zajedničkoj sjednici oba doma. Predsjedničko mjesto je rotirajuće po kantonu, na dvije godine, a dužina mandata u Predsjedništvu je najviše šest godina.

## Etnički sastav BiH po općinama 2005.



Saveznu izvršnu vlast čini savezni premijer i savezna vlada (ministri saveznih ministarstava). Saveznog premijera predlaže predsjednik Zastupničkom domu na osnovi najviše osvojenih mandata njegove koalicije, koji ga po mogućnosti usvaja, a Dom kantona ga potvrđuje. Saveznu zakonodavnu vlast čini dvodomni Savezni parlament: Zastupnički dom i Dom kantona.

Zastupnički dom (200 zastupnika) bira se po proporcionalnom sustavu, ali tako da su općine po mogućnosti biračke jedinice; manje općine istog kantona udruženo biraju jednog zastupnika, a veće i velike po jednog, dva ili tri. (Ovim sustavom osigurava se preglednost, tj. odgovornost zastupnika, kao i njihovo eventualno prijevremeno smjenjivanje putem općinskih skupština ili referendum.)

Dom kantona se sastoji od 51 izaslanika koje šalju tri kantonalna sabora (skupštine): svaka po 17 izaslanika. Natpolovičnu većinu čini najmanje 27 glasa, po 9 iz svakog kantona; a za zakone od vitalne kantonalne važnosti odlučujuća je suglasnost od najmanje 36 izaslanika, po 12 iz svakog kantona.

Oba doma su ravnopravna, s tim što Zastupnički dom zajedno sa saveznim premijerom i vladom (uz pomoć stručnih komisija i interesnih grupacija) priprema i – donosi zakone u skladu sa Saveznim ustavom, a Dom kantona – osim što sudjeluje u pripremi zakona - potvrđuje zakone. U slučaju da Dom kantona( tj. pojedini klubovi kantona) ne odobre zakon, i tako blokiraju sustav, savezni premijer je dužan inicirati hitnu raspravu u Kantonalnim saborima (skupštinama) i direktno zastupati zakonski prijedlog. U slučaju ponovljene blokade Savezni premijer priziva Savezni ustavni sud, koji može narediti kantonalni ili savezni referendum.

Saveznom ustavnom sudu podređeni su kantonalni i općinski sudovi.

Ministru obrane podređen je Savezni stožer (zapovjedništvo) s tri kantonalne komponente. Ministar sigurnosti zapovijeda Saveznom policijom, kojoj je podložna kantonalna i općinska policija.

Princip federalnosti isključuje favoriziranje bilo kojeg grada (distrikta), jer osim glavnog grada u kom je smještena savezna vlada, i drugi gradovi po osnovi simetrije dobivaju ostale savezne institucije.

Sve nekretnine od saveznog značenja, kao i željeznica, pošta, autoceste, rudnici, hidrocentrale... trebaju biti u saveznom vlasništvu.

### **Zadaci i kompetencije srednje razine - kantona**

U Saveznom ustavu je dakle nužno definirati razine državnog sustava kao i kompetencije pojedinih državnih tijela. Princip kompetencija u europskim i sjevernoameričkim federalnim sustavima je vrlo raznolik, zbog mnoštva čimbenika – prije svega povijesnih. Švicarska državna uspješnost izrasla iz stoljetne lokalne samosvijesti, ili njemačka poslijeratna težnja za demokratskom preglednošću, bazirale su svoje srednje razine na principu zakonodavne podređenosti saveznoj razini i pune kompetencije u sprovođenju zakonskih odluka, kontrolu glavnih financijskih tokova, školstvo, zdravstvo, kulturu, medije, socijalnu skrb, unutarkantonalnu sigurnost, graditeljstvo, kantonalne ceste...; dakle – na principu supsidijarnosti: sve što srednja razina može sama povoljno riješiti spada u njezinu kompetenciju, a sve što je od saveznog značenja rješava savezna vlast. Ovakva kombinacija dokazanih političkih rješenja imala bi veliki izgled na motivaciju bih građana, jer bi u samom startu iskazivala svoju preglednost i garantirale svakoj od tri etnije zadržavanje svog nacionalnog identiteta. Građanin, rasterećen nacionalne ugroženosti (jer mu je to srednjom razinom zajamčeno), razvijao bi mnogo više interkantonalnu solidarnost – bez koje nema socijalne povezanosti, ni osjećaja za zajedničku državu. Zastupnici i izaslanici pojedinih (etničkih) kantona imali bi svoju legitimnost ako ih biraju kantonalni sabori (skupštine) na osnovi njihovih političkih ideja i sposobnosti, a ne na principu zamagljenog „nacionalnog reda“ vlastitog izjašnjavanja ili gledanja na biološko podrijetlo.

Direktnost, dovoljna kompetentnost i preglednost srednje razine direktno bi se odražavali na demokratsko odlučivanje savezne razine kao i na njezinu kontrolu; što znači da bi savezna vlast bila ne samo kontrolirana od srednje razine, nego i pod neposrednim pritiskom građanskog nezadovoljstva. S druge strane, savezni premijer, ma kojoj etniji pripadao, i savezna vlada, imali bi dovoljno zakonskih mogućnosti za optimalno rješavanje nagomilanih problema. U tome bi svakako od velike prednosti bila ovakva trirazinska raspodjela zadataka i kompetencija, kao i direktna podrška na svim razinama.

*. Autor, mr. sc. ŽELJKO VUKIĆ rođen je 1956. u Tolisi (Orašje). Studirao je slavistiku, germanistiku i politologiju: u Beogradu, Zagrebu i Zürichu. Dvadeset godina živi u Zürichu gdje završava doktorat iz novije germanistike i specijalizira politološko polje zapadnog Balkana.*