

Povodom

**PROF. DR. OMER IBRAHIMAGIĆ:
OPTIMALNA ORGANIZACIJA TERITORIJE I VLASTI
BOSNE I HERCEGOVINE**

Prof. dr. Omer Ibrahimagić

OPTIMALNA ORGANIZACIJA TERITORIJE I VLASTI BOSNE I HERCEGOVINE

Pogled na historijsku retrospektivu Bosne i Hercegovine pokazuje da je ona od srednjovjekovne države do danas, bila školski primjer decentralizirane države. U vrijeme bosanskih banova i kraljeva Bosna (kako je tada nazivana država) bila je podijeljena na tzv. Kraljevu zemlju i tzv. Zemlje oblasnih bosanskih plemića.

Centralni dio Bosne, od Vranduka do Vrhbosne (Sarajevo), bio je Kraljev posjed sa sjedištem u Milama kod Visokog, a kasnije na Bobovcu. Ostali dijelovi bosanske zemlje pripadali su bosanskim velikašima: Soli (sjeveroistočni dio Bosne), Usora (Posavina), Donji Kraji (dolina Vrbasa i Sane), Zapadne strane ili Završje (Livanjsko područje), Primorje, Humska zemlja (Hercegovina), gornje Podrinje i Polimlje (karta 1).

Kralja iz dinastije Kotromanića biralo je bosansko plemstvo, koje je imalo i svoj sabor, koji se zvao Stanak.

Kada su Osmanlije osvojile Bosnu, 1463. godine, iste su godine osnovale Sandžak (administrativno-vojno područje) po imenu Bosna. Taj je sandžak obuhvatao centralno područje Bosne, od Kosovske Mitrovice, preko današnjeg Sandžaka u Srbiji do Kamengrada u Bosanskoj krajini, sa Banja Lukom i Sarajevom, koji su bili naizmjenično njegovo sjedište. Sedamdesetih godina osnovan je Hercegovački sandžak, osamdesetih godina osno-



Karta 1. (Priredio Rusmir Djedović)

van je Zvornički sandžak, koji je obuhvatio područje sjeveroistočne Bosne i Posavinu, a 1537. godine osnovan je Kliški sandžak, koji je obuhvatio današnje livanjsko područje sa dijelovima Hrvatske. Poslije zauzimanja Bihaća, 1592. godine, osnovan je Bihaćki sandžak. Osmanlije su, 1580. godine, od bosanskih sandžaka i sandžaka u današnjoj Hrvatskoj osnovale Beglerbegluk ili Pašaluk koji su nazvali po imenu srednjovjekovne bosanske države – Bosna. Sjedište ove osmanske provincije naizmjenično je bilo u Banja Luci, Sarajevu i Travniku, da bi ga Omer-paša Latas definitivno preselio u Sarajevo 1851. godine.

Posljednja osmanska uredba koja se bavila administrativnom organizacijom Bosne, bila je Uredba za Vilajet Bosna, donesena krajem 1864. godine, a u praksi implementirana u toku 1865. i 1866. godine. Neki historičari taj zakonski osmanski akt smatraju nekom vrstom Ustava za Bosnu, kojim je uređena administrativna podjela teritorije bosan-

skog vilajeta, kao i propisana upravna i sudska vlast u kojoj su učestvovali i predstavnici konfesija (muslimani, katolici, pravoslavni, jevreji). Prema toj uredbi bosanski vilajet činilo je sedam sandžaka: Bihaćki, Travnički, Banjalučki, Sarajevski, Hercegovački sa sjedištem u Mostaru, Zvornički sa sjedištem u Donjoj Tuzli i Novopazarski sa sjedištem u Sjenici. Godinu dana prije Berlinskog kongresa, 1877. godine, Osmanlije su iz sastava bosanskog vilajeta izdvojile Novopazarski sandžak i pripojile ga Kosovskom vilajetu. Dakle, Bosna je u vrijeme održavanja Berlinskog kongresa, u ljeto 1878. godine, u svome sastavu imala šest naprijed navedenih sandžaka.

Ulaskom u Bosnu i Hercegovinu po međunarodnom mandatu, na osnovu člana 25. Berlinskog ugovora, Austro-Ugarska Monarhija je uspostavila svoju upravu “u provincijama Bosni i Hercegovini” i zadržala postojeću administrativnu podjelu na sandžake koje je nazvala okruzima. Takva podjela se održala sve do 1918. godine, kada je Austro-Ugarska napustila Bosnu i Hercegovinu, kako se ona zvala u vrijeme Austro-ugarske uprave, a takav će joj naziv ostati do danas (karta 2).

Okruzi u Bosni i Hercegovini su nastavili da funkcioniraju i u vrijeme prelazne vlasti nove države koja se zvala Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca. U sastav te države Bosna i Hercegovina je ušla odlukom Narodnog vije-

čara i Hercegovina je ušla odlukom Narodnog vije-



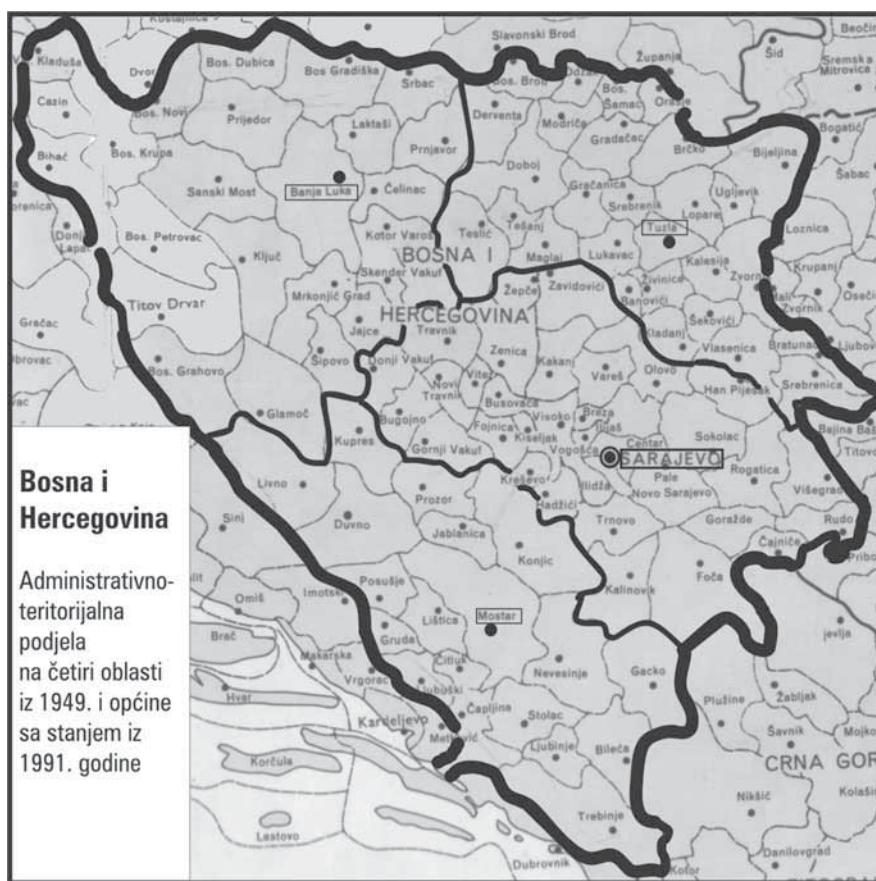
Karta 2. (Priredio Rusmir Džedović)

ća, koje je bilo najviši organ vlasti poslije izlaska Austro-Ugarske iz Bosne.

Bosna i Hercegovina je, zahvaljujući članu 135. Ustava nove države, koji je donesen 28. juna 1921. godine (tzv. Vidovdanski ustav), uspjela osigurati teritorijalni integritet sa šest okruga u svojim historijskim granicama koje je utvrdio Berlinski kongres 1878. godine.

Ako se zanemare administrativne podjele u vrijeme diktature kralja Aleksandra Karađorđevića 1929. godine i velikodržavne kombinatorike srbijanskih i hrvatskih političara 1939. godine pred izbijanje Drugog svjetskog rata, može se reći da je Bosna i Hercegovina

uspjela sačuvati svoje historijske granice koje se od Karlovačkog mira 1699. godine nisu bitnije mijenjale. U tim svojim historijskim granicama Bosna i Hercegovina je 1943. godine na Prvom zasjedanju Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine (ZAVNOBiH), održanom 25. i 26. novembra, obnovila svoju državnost nakon što ju je bila izgubila prije 480 godina. Te su godine svoju državnost obnovile i Srbija, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Slovenija. One su na Drugom zasjedanju Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ), održanom 29. novembra 1943. godine, kao države ušle u sastav Demokrat-



Karta 3. (Priredio Rusmir Djedović)

ske Federativne Jugoslavije, koristeći se svojim pravom na samoopredjeljenje i ne odričući se svoga prava na odcjepljenje u nekim drugim historijskim uslovima.

Poslije oslobođenja Bosne i Hercegovine, krajem 1945. godine, donesen je zakon o novoj teritorijalnoj podjeli Bosne i Hercegovine. Zadržana je podjela iz vremena osmanske uprave 1864. godine, koju je preuzela i austro-ugarska uprava, a potom i uprava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, s tim što je dodat još sedmi Dobojski okrug. Tako je BiH 1945. godine imala sedam okruga: Bihaćki, Banjalučki, Travnički, Mostarski, Sarajevski, Tuzlanski i Dobojski. Ova podjela na sedam okru-

ga zadržala se do aprila 1949. godine, kada je uslijedilo donošenje novog zakona o administrativnoj podjeli Bosne i Hercegovine na četiri oblasti: Banjalučku, Sarajevsku, Mostarsku i Tuzlansku (karta 3).

Potom su, 1952. godine, ukinute oblasti, a Bosna i Hercegovina podijeljena na 66 srezova i pet gradova: Sarajevo, Banja Luka, Tuzla, Mostar i Zenica. Poslije ustavnih promjena, 1963. godine, Bosna i Hercegovina je podijeljena na 15 srezova: Bihać, Livno, Banja Luka, Prijedor, Travnik, Sarajevo, Zenica, Doboje, Mostar, Trebinje, Brčko, Tuzla, Zvornik, Jajce, Goražde. Ubrzo potom ukinuti su srezovi Trebinje i Zvornik. Poslije provedene admini-

strativne reforme, krajem šezdesetih godina, uvedena su samo dva nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini: republički i općinski. Osnovano je u cijeloj Bosni i Hercegovini 106 općina, da bi se taj broj 1978. godine povećao još za tri, tako da je od tada do 1992. godine u Bosni i Hercegovini bilo 109 općina.

U ovih 109 općina 1991. godine izvršen je posljednji popis stanovništva u Bosni i Hercegovini. Sa ta dva nivoa vlasti Bosnu i Hercegovinu zatekao je i rat 1992. do 1995. godine.

U toku agresije Srbije i Crne Gore, 1992., i Hrvatske, 1993. godine, na Bosnu i Hercegovinu, nastale su paradržavne tvorevine: Srpska republika Bosne i Hercegovine (Republika Srpska), nastala 9. januara 1992. godine, Hrvatska Republika Herceg Bosna, nastala 23. avgusta 1993., ranije pod imenom Hrvatska zajednica Herceg Bosna, nastala 18. novembra 1991. godine. Republika Srpska nastala je kao satelit Srbije i Crne Gore, HZ Herceg Bosna, odnosno HR Herceg Bosna kao satelit Hrvatske i AP Zapadna Bosna, nastala 27. septembra 1993., kao satelit Srbije, Crne Gore i Hrvatske. Sve su ove tvorevine nastale kao dio agresorskog plana da Bosna i Hercegovina nestane kao međunarodno priznata država i Bošnjaci kao politički i demografski relevantan narod. Cilj je bio da se BiH podijeli između susjeda u korist stvaranja velike Srbije i velike Hrvatske. Posljedica takve politike susjeda i međunarodne zajednice je preko dvije stotine hiljada ljudi ubijenih, preko dva miliona građana raseljenih, srušena ekonomija zemlje, a institucije države BiH destruirane i onemoćale u korist navedenih tvorevina.

U procesu uspostavljanja mira u BiH, prvo je uspostavljena Federacija Bosne i Hercegovine 1994. godine, koju su uz pomoć međunarodne zajednice konstituirali Bošnjaci

i Hrvati, podijeljenu na deset kantona, nakon čega je prestala postojati HR Herceg Bosna. Dejtonskim sporazumom, 14. decembra 1995., uspostavljeno je i mirovno rješenje sa Srbima kojim je legitimirana dotadašnja paradržavna tvorevina Republika Srpska kao entitet, koja je sa entitetom Federacija Bosne i Hercegovine činila Bosnu i Hercegovinu. Dotadašnjoj Republici Bosni i Hercegovini, priznatoj od međunarodne zajednice 6. aprila 1992. godine priznat je državni kontinuitet i članstvo u međunarodnim organizacijama, kao i međunarodno-pravni subjektivitet pod novim imenom Bosna i Hercegovina.

Od tada je prošlo osam godina. Prestao je rat. Na svoja ognjišta se vratila polovina od dva miliona raseljenih, uspostavljene su nove institucije na nivou države, a presudom Ustavnog suda BiH potvrđeno je da su Bošnjaci, Srbi i Hrvati konstitutivni na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine.

Najteže ide sa obnovom ekonomije i saniranjem teškog materijalnog položaja građana Bosne i Hercegovine kojima je rat uništio njihove porodice, privatna dobra, radna mjesta, kuće i stanove. Pokazalo se da je od svega, u državi, od općine do centralnih institucija, najuspješnije "preduzeće" državna administracija koja troši oko 70% ukupnog bruto produkta zemlje.

Otuda su se u posljednje vrijeme pojavile ideje i kod domaćih ljudi, od običnih građana do državnih funkcionera, kao i kod funkcionera međunarodne zajednice, da u Bosni i Hercegovini treba smanjiti državnu administraciju. Ali se postavlja pitanje kako? U Federaciji BiH postoje 4 nivoa vlasti: općina, kanton, entitet, država. U Republici Srpskoj tri nivoa: općina, entitet, država. U Distriktu Brčko dva: distrikt i država, a u gradu Sarajevu čak pet nivoa vlasti. U takvoj organizaciji države trpe najviše njeni građani, a gubi se i

međunarodni kredibilitet Bosne i Hercegovine zbog nefunkcionalno organizirane i, uz to, veoma skupe vlasti koju ne može da podnese slabašna ekonomija zemlje.

U posljednje vrijeme pojavile su se različite ideje, kako od međunarodnih faktora, tako i od domaćih političkih stranaka da bi trebalo učiniti Bosnu i Hercegovinu funkcionalnom državom, jer s ovakvom kakva je sada, nije moguće ući u evropske integracije, a niti je interesantna za međunarodne investicije, s obzirom na nesigurnost ulaganja.

S obzirom da je mirovno rješenje bilo moguće postići popuštanjem pred zahtjevima ekstremnog nacionalizma u BiH, pri utvrđivanju teritorijalne organizacije BiH, vodilo se računa o tome da se priznaju tekovine rata u priznavanju Republike Srpske kao entiteta, sa čijih prostora su tokom rata protjerani stanovnici hrvatske i bošnjačke nacionalnosti. A na teritoriji Federacije, također, vodilo se računa da se kantoni organiziraju tako da obuhvate većinu jednog od dva konstitutivna naroda. Kao poseban problem u Federaciji, javlja se paralelizam struktura Herceg Bosne sa strukturama Federacije. Na državnom nivou, u pogledu konstituiranja vlasti, do kraja je primijenjen etnički i entitetski princip, pa je građanin Bosne i Hercegovine na tom nivou potpuno izgubio svoj politički subjektivitet i legitimitet. S obzirom da takva teritorijalna podjela države na entitete i kantone, kao i etnički i entitetski kriterij u formiranju zakonodavne i izvršne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine, entiteta i kantona, osigurava njenim nosiocima različite materijalne privilegije i političke moći, postoji veliki otpor da se bilo šta mijenja u postojećoj teritorijalnoj i institucionalnoj konstelaciji vlasti "slijepim" pozivanjem na Dejton.

Zato je i bio neophodan onaj uvod na početku ovog teksta o tome kako je tradicional-

no, kroz historiju i različite nosioce vlasti, Bosna i Hercegovina bila teritorijalno podijeljena. Kao što smo vidjeli, vodilo se, prije svega, računa o historijsko-geografskoj podjeli, kojoj su podloga bili ekonomija i saobraćajna povezanost, a potpuno je zanemarena bila etnička pripadnost stanovnika tih regija. Svi su stanovnici, bez obzira na etničku i konfesionalnu pripadnost, kao građani, pred zakonom uživali jednaka prava, a kod formiranja organa vlasti vodilo se računa da u njima proporcionalno učestvuju pripadnici različitih etničkih i konfesionalnih zajednica.

Sa stanovišta funkcionalne regionalne organizacije Bosne i Hercegovine, u kojoj će svaka regija biti ekonomski i socijalno održiva i ta održivost biti oslonjena na teritorijalno-administrativno-političku tradiciju Bosne i Hercegovine, za Bosnu i Hercegovinu bi bilo najpovoljnije da bude podijeljena na četiri regije: Mostarsku, Sarajevsku, Banjalučku i Tuzlansku. Kroz dugu historiju Bosne i Hercegovine ti su gradovi postali gravitacioni centri svojih regija. Svaki od njih predstavlja historijsko-geografsko-kulturno, ekonomsko i saobraćajno središte i čvorište za općine i gradove koji su oduvijek bili upućeni prema centrima tih regija: Sarajevo (centralni i istočni dio Bosne), Mostar (južni dio Bosne), Banja Luka (sjeverozapadni dio Bosne) i Tuzla (sjeveroistočni dio Bosne).

Takvu regionalnu podjelu (na oblasti) Bosna i Hercegovina je imala od 1949. do 1952. godine. Zakonom su bile utvrđene granice tih regija nabranjem srezova i gradova koji su ulazili u njihov sastav. S obzirom da su se od tada do 1991. godine, u okviru tadašnjih (pobrojanih) srezova razvili novi općinski centri, koji su bili obuhvaćeni popisom stanovništva 1991. godine, ukupno 109 općina, mi ćemo kod nabranja srezova koji su ulazili u sastav navedenih regija u uglastoj zagradi na-

vesti nazive mjesta koja su se razvila u nove općinske centre unutar tih regija.

Prema Zakonu o oblastima iz 1949. godine, Bosna i Hercegovina je bila podijeljena na četiri oblasti:

Oblast banjalučka obuhvata: 1) Banja Luka, 2) Bihać, 3) Bosanska Dubica, 4) Bosanska Gradiška, 5) Bosansko Grahovo, 6) Bosanska Krupa, 7) Bosanski Novi, 8) Bosanski Petrovac, 9) Cazin, 10) Drvar, 11) Glamoč, 12) Jajce, 13) Ključ, 14) Kotor Varoš, 15) Mrkonjić Grad, 16) Prijedor, 17) Prnjavor, 18) Sanski Most, 19) Srbac, 20) Velika Kladuša [21) Čelinac, 22) Laktaši, 23) Skender Vakuf, 24) Šipovo].

Oblast mostarska obuhvata: 1) Bileća, 2) Čapljina, 3) Duvno (danas: Tomislavgrad), 4) Gacko, 5) Konjic, 6) Livno, 7) Ljubuški, 8) Mostar, 9) Nevesinje, 10) Prozor, 11) Stolac, 12) Široki Brijeg, 13) Trebinje, [14) Ljubinje, 15) Neum, 16) Posušje, 17) Čitluk, 18) Grude, 19) Kupres, 20) Jablanica].

Oblast sarajevska obuhvata: 1) Bugojno, 2) Foča, 3) Fojnica, 4) Goražde, 5) Kalinovik, 6) Rogatica, 7) Sarajevo [Centar, Stari Grad, Novo Sarajevo, Novi Grad, Vogošća, Ili-dža, Trnovo, Ilijaš, Hadžići, Pale], 8) Sokolac, 9) Travnik, 10) Vareš, 11) Visoko, 12) Višegrad, 13) Vlasenica, 14) Zavidovići, 15) Zenica, [16) Žepče, 17) Kakanj, 18) Breza, 19) Kiseljak, 20) Busovača, 21) Vitez, 22) Novi Tra-vnik, 23) Donji Vakuf, 24) Gornji Vakuf, 25) Olovo, 26) Čajniče, 27) Rudo, 28) Han Pijesak, 29) Kreševo].

Oblast tuzlanska obuhvata: 1) Bijeljina, 2) Bosanski Brod, 3) Bosanski Šamac, 4) Brčko, 5) Derвента, 6) Doboj, 7) Gračanica, 8) Gradačac, 9) Kladanj, 10) Lopare, 11) Maglaj, 12) Modriča, 13) Odžak, 14) Srebrenica, 15) Te-slić, 16) Tešanj, 17) Tuzla, 18) Zvornik, [19) Bratunac, 20) Kalesija, 21) Banovići, 22) Živi-

nice, 23) Lukavac, 24) Srebrenik, 25) Orašje, 26) Šekovići, 27) Ugljevik.

S obzirom da je prošlo više od 50 godina od te podjele, nastale su veće ili manje promjene u saobraćajnoj infrastrukturi kao i u ekonomskom razvoju tih regija. Zato je danas moguće praviti određene korekcije u vezi sa pripadnošću pojedinih općina tim regijama, ali samo u najbližem njihovom okruženju, kako se ne bi bitno narušila ravnoteža između navedenih regija. Druga značajka zadržavanja ovakve regionalne podjele danas jeste što se u to vrijeme vlast, koja je dijelila Bosnu i Hercegovinu na spomenute četiri regije, nije rukvodila etničkim, niti bilo kakvim političkim i nacionalističkim motivima, već isključivo, historijsko-geografskim, saobraćajnim i ekonomskim kriterijima. Težilo se da regije budu ekonomski održive i da njihovi centri izrastu u regionalna kulturno-prosvjetna i zdravstvena središta. U to vrijeme nije vođeno računa o regionalnoj etničkoj pripadnosti s obzirom da je cijela BiH bila sa etnički izmiješanim stanovništvom, sve četiri regije su bile, a i danas su multietničke.

Prema posljednjem popisu stanovništva iz 1991 godine u sve četiri regije su zastupljeni i Bošnjaci i Srbi i Hrvati i "ostali". U Mostarskoj regiji koja obuhvata blizu 500.000 stanovnika, natpolovičnu većinu imaju Hrvati, u Banjalučkoj regiji sa oko 1 miliom i 100 hiljada stanovnika natpolovičnu većinu imaju Srbi, a u Sarajevskoj regiji sa oko 1 milion i 400 hiljada stanovnika natpolovičnu većinu imaju Bošnjaci, a u Tuzlanskoj regiji sa oko 1 milion i 360 hiljada stanovnika natpolovičnu većinu imaju Bošnjaci.

S obzirom na multietničku strukturu stanovništva u sve četiri regije i činjenicu da u svakoj od njih jedan od tri naroda ima natpolovičnu većinu, da bi se izbjegla majorizacija jednog naroda nad druga dva naroda nužno

je ugraditi načelo da u upravljačkim strukturama regije najbrojniji narod može imati najviše do 49% svojih predstavnika. To isto načelo potrebno je ugraditi i u upravljačkim strukturama lokalne vlasti u gradovima koji čine sjedište dotične regije. U regijama i gradovima u kojima postoji visok procent etničke izmiješanosti stanovništva treba ugraditi načelo etničke rotacije čelnih funkcionera u značajnim organima državne vlasti, javnim ustanovama i javnim preduzećima.

Regije bi u pogledu nadležnosti mogle imati one nadležnosti koje danas imaju kantoni, dok bi sve druge nadležnosti bile u institucijama Bosne i Hercegovine.

Organizacija Bosne i Hercegovine u navedene četiri regije dokazana je činjenicom da centri ovih regija već postaju i administrativni centri državnih institucija npr. sjedište direkcije za indirektno oporezivanje, kao i centri u kojima bi trebala biti sjedišta drugih važnih državnih institucija Bosne i Hercegovine. Kao npr. sjedišta institucija koje nastanu provedbom Aneksa 9 Dejtonskog sporazuma.

Ako uvažimo kao kriterij teritorijalne podjele Bosne i Hercegovine na ove četiri regije, historiju, geografiju, ekonomiju i saobraćaj, potrebno je već danas učiniti neke praktične korake. Pošto u Federaciji i HDZ i SDA, kao i druge vodeće političke stranke preferiraju prenošenje entitetskih nadležnosti na državni nivo, a da bi se u teritorijalno-organizacionom smislu približili podjeli BiH na navedene četiri regije, neophodno je odmah pristupiti redukciji broja kantona njihovom integracijom sa kantonima čija su sjedišta u centrima triju regija koje se nalaze unutar Federacije Bosne i Hercegovine. Tako bi se sa Sarajevskim kantonom integrirali Zeničko-dobojski kanton, Srednjobosanski kanton i Bosansko-podrinjski kanton. Hercegovačko-

neretvanskom kantonu priključili bi se Zapadno-hercegovački kanton i općine Tomislavgrad, Kupres i Livno iz današnjeg Herceg-bosanskog kantona. Tuzlanskom kantonu bi se priključio Posavski kanton i Distrikt Brčko. Bihaćkom kantonu, do njegovog uključivanja u Banjalučku regiju priključile bi se općine Drvar, Bosansko Grahovo i Glamoč iz današnjeg Herceg-bosanskog kantona i Jajce iz današnjeg Srednjobosanskog kantona (karta 4).

Integracija navedenih kantona u 4 kantona izvršila bi se Amandmanom na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, a priključivanje Distrikta Brčko Tuzlanskom kantonu odlukom Visokog predstavnika, s obzirom da je Brčko distrikt BiH nastao odlukom međunarodnog arbitra i o promjeni njegovog statusa može odlučivati samo predstavnik međunarodne zajednice.

Integriranje entiteta u ove četiri regije: Banja Luka, Mostar, Sarajevo i Tuzla može se izvršiti samo promjenom člana I – stava 3. Ustava Bosne i Hercegovine, u kome će, umjesto danas navedena dva entiteta - Federacije BiH i Republike Srpske, biti navedene ove četiri regije koje mogu imati nazive entiteta, kantona, oblasti, okruga ili jednostavno regija. Tada bi se riješilo i pitanje priključenja Unsko-sanskog kantona regiji Banja Luka, romanijsko-sarajevskog i gornjepodrinjskog dijela Republike Srpske Sarajevskoj regiji, sjeverno-istočnog dijela Republike Srpske Tuzlanskoj regiji i istočne Hercegovine Mostarskoj regiji.

Na putu ka Evropskoj Uniji Bosna i Hercegovina se mora regionalizirati po evropskim kriterijima. Evropski kriteriji su historijsko-geografski, ekonomski i saobraćajni, a ne nikako regionalizacija kao posljedica ratnih osvajanja, etničkog čišćenja, nasilne etničke homogenizacije i sl. Dakle, ako na putu ka Evropi moramo preuzeti njene kriterije regi-

onalizacije, bolje je da to učinimo danas nego sutra. Time bi samo odložili naš put neminovnog ulaska u Evropsku Uniju. Zato bi trebalo da se sa ovom činjenicom suočimo odmah, prije otvaranja predložene rasprave o prenosu ovlaštenja Federacije na institucije Bosne i Hercegovine i eventualnih drugih ustavnih promjena.

Pored promjena teritorijalne organizacije BiH, umjesto entiteta i današnjih deset kantona u četiri navedene regije, Bosna i Hercegovina mora pristupiti izgradnji funkcionalnih postojećih državnih institucija. Potrebno je preispitati funkcionalnost zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u Bosni i Hercegovini, radi političke samoodrživosti Bosne i Hercegovine, kada u njoj više ne bude OHR i SFOR.

Smatramo neophodnim da, umjesto sadašnjeg kolektivnog šefa države, Bosna i Hercegovina ima inokosnog šefa države - predsjednika. U svim postjugoslovenskim, međunarodno priznatim državama, kolektivni šef države zamijenjen je inokosnim izuzev, u BiH. Ova inovacija zahtijeva da se ujednači trajanje mandata predsjednika države, predsjednika predstavničkog doma parlamenta, predsjednika doma naroda i premijera vlade, s tim što bi te četiri funkcije bile podijeljene između pripadnika tri etničke zajednice i "ostalih". Tri etničke zajednice i "ostali" bi se na tim funkcijama rotirali nakon isteka ustavom utvrđenog mandata (4 godine), s tim što bi se moglo predvidjeti da se mandat na istim funkcijama može obnoviti dva puta uzastopno iz iste etničke zajednice i "ostalih". Na isti način to treba učiniti i sa funkcijama predsjednika Ustavnog suda BiH, Državnog suda Bosne i Hercegovine, Državnog javnog tužioca BiH i Ombudsmena BiH.

Da bi se zakonodavna vlast učinila efikasnom i racionalnom, neophodno je podijeli-

ti današnju nadležnost Parlamentarne Skupštine BiH između Predstavničkog doma i Doma naroda, tako što bi se uvelo jednodomno, umjesto dvodomnog donošenja zakona. U nadležnosti Predstavničkog doma bila bi pitanja od općeg domaćeg i međunarodnog političkog i ekonomskog značaja, a Doma naroda pitanja koja su od vitalnog nacionalnog interesa. Da bi se izbjegla blokada odlučivanja zakonodavne vlasti, neophodno će biti ugraditi ustavni mehanizam da prijedlog zakona koji nakon tri uzastopna glasanja ne dobije većinu u parlamentu, a predsjednik države ocijeni da bi zbog toga mogla nastati nenadoknativa šteta za državu i njeno stanovništvo, donese ukaz o proglašenju prijedloga zakona kao zakona sa privremenim trajanjem dok ne bude izglasan u parlamentu. Time bi današnja ovlaštenja OHR, odnosno Visokog predstavnika međunarodne zajednice u Ustavu BiH bila uređena kao nadležnost predsjednika države.

Kad je riječ o Vijeću ministara, njega treba organizirati kao Vladu Bosne i Hercegovine i današnjem njenom sastavu treba dodati ministarstvo nauke i tehnologije, ministarstvo kulture i sporta, ministarstvo obrazovanja, ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, ministarstvo privrede, ministarstvo trgovine i turizma kao i ministarstvo za uređenje prostora i građenje.

Odredbe Ustava BiH o pretpostavljenoj nadležnosti entiteta se zloupotrebljavaju od strane entiteta koji Bosni i Hercegovini kao suverenoj državi negiraju pravo da zakonom uređuje i institucionalizira neke društvene oblasti u kojima država Bosna i Hercegovina ima svoje međunarodne obaveze kao subjekt međunarodnih odnosa (član III-5a Ustava BiH), kao što su obrazovanje, nauka, sport, kultura, zdravstvo i dr. koje su danas u nadležnosti entiteta. Entiteti su te nadležnosti

uzurpirali od države BiH u vrijeme rata kada su sebe proglasili državama i u svoje ustave to unijeli kao samo svoje nadležnosti. Zato je potrebno ukinuti pretpostavljenu nadležnost entiteta u korist države.

Prema odredbama Ustava BiH iz člana III. 5. a), proizilazi da su u nadležnosti države sva pitanja u kojima se BiH kao država pojavljuje u svojstvu suverene države i međunarodnim pravnim subjektom i time odgovornom pred međunarodnom zajednicom i njenim organizacijama. Zato Bosna i Hercegovina treba da ima izgrađene, pored entitetskih, i svoje institucije iz svih oblasti u kojima država ima svoje odgovornosti pred međunarodnom zajednicom i drugim državama, kako bi kao država mogla odgovoriti međunarodnim obavezama i utvrditi jedinstvene standarde za cijelu zemlju, a koji odgovaraju standardima Evropske unije u koju želi da uđe, kao i u euro-atlantski sigurnosni sistem.

Iz tih razloga, na nivou države neophodno je organizirati jedinstvene odbrambene i sigurnosne institucije: jedinstvenu vojsku Bosne i Hercegovine, jedinstvenu obavještajno-sigurnosnu službu i državnu uniformiranu policiju.

Nije u BiH moguće praviti civilno društvo u skladu sa evropskim demokratskim standardima, ako svi članovi njenog društva nemaju jednaka građanska prava i osnovne slobode na državnom nivou kao i jednaku, pravom osiguranu, institucionalnu zaštitu za ostvarivanje tih prava. To država može postići svojim jedinstvenim zakonodavstvom i izgradnjom institucionalnog mehanizma za jednak pristup u ostvarivanju tih prava. U tom smislu potrebno je ukinuti entitetsko državljanstvo jer entiteti nisu države, niti je BiH savezna država. Bosna i Hercegovina jeste složeno multietničko i multikonfesionalno društvo, ali ona nije složena država tipa fede-

racije ili konfederacije, već prosta decentralizirana država, danas podijeljena na dva entiteta, a sutra moguće u četiri historijske i ekonomske regije: Tuzlansku, Banjalučku, Mostarsku i Sarajevsku.

U tom kontekstu neophodno je na državnom nivou osigurati izvorne prihode države za finansiranje institucija BiH i ispunjavanje finansijskih obaveza države prema međunarodnim finansijskim institucijama, kao što ima svaka evropska država, a u skladu sa članom VIII. stavom 3. Ustava Bosne i Hercegovine koji to omogućava.

Poseban kompleks pitanja predstavlja organizacija Sarajeva kao glavnog grada Bosne i Hercegovine i općina. Sarajevo treba već sada organizirati na cijelom prostoru predratnog grada Sarajeva iz vremena popisa stanovništva 1991. godine. U tom smislu, ne mijenjajući granice entiteta Zakonom o Sarajevu kao glavnom gradu Bosne i Hercegovine, kojeg bi donijela Parlamentarna skupština, Sarajevu treba dati ingerencije koje danas imaju kantoni, a u svim ostalim pitanjima direktno podrediti ga organima Bosne i Hercegovine, slično Brčkom kao distriktu BiH. Dakle, izuzeti ga iz nadležnosti entiteta. Sarajevo bi imalo i ovlasti lokalne zajednice i relaciju prema općinama u svome sastavu.

Drugi kompleks pitanja su općine kao zajednice lokalne samouprave. U tom smislu, kao prioritetno pitanje, postavlja se obaveza BiH kao države, a koja proizilazi iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, da donese državni zakon o lokalnoj samoupravi i uredi jedinstvene standarde organizacije, funkcioniranja i finansiranja lokalne samouprave koji su, kao načela, sadržani u Evropskoj povelji. Bez tih standarda, mi ćemo i dalje u tom važnom pitanju zaostajati u razvoju lokalne samouprave, a bez toga ne možemo u Evropu.