

USKLAĐENOST PROPISA KROZ PRAKSU USTAVNOG SUDA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE U ODNOSU NA PODJELU NADLEŽNOSTI IZMEĐU FEDERALNE I KANTONALNIH VLASTI

COMPATIBILITY REGULATIONS THROUGH THE PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN RELATION TO THE DIVISION OF RESPONSIBILITIES BETWEEN FEDERAL AND CANTONAL AUTHORITIES

Osman Jašarević, Pravni fakultet, Univerzitet u Travniku, BiH
Aleksandra Martinović, Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo

SAŽETAK

Rad u kratkoj formi ukazuje na ključne nejasnoće vršenja ustavnih nadležnosti Federacije i njenih federalnih jedinica - kantona, posebno u oblastima koje su definisane kao odgovornost oba ova nivoa vlasti. Upravo je to često problematizirano u postupcima pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine. Rad uključuje neke novije primjere iz prakse Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine. Takođe, korespondira sa ključnom tezom autora da u zakonodavnoj aktivnosti u Federaciji Bosne i Hercegovine nisu u dovoljnoj mjeri implementirane ustavne odrednice koje promovišu duh saradnje između ovih nivoa vlasti. Konačno, u zaključku se iznose preporuke čije bi usvajanje, po mišljenju autora, moglo doprinijeti jačanju vladavine Ustava i zakona u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, podjela nadležnosti .

Keywords: Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina, the Constitutional Court of the Federation of Bosnia and Herzegovina, the division of responsibilities

ABSTRACT

Work in a short form indicates of the key uncertainties during performances of constitutional jurisdiction of the Federation and its federal units - cantons, especially in areas that are defined as the responsibility of both levels of government. It is this often problematized in proceedings before the Constitutional Court of the Federation of Bosnia and Herzegovina. The work includes some recent examples from the practice of the Constitutional Court of the Federation of Bosnia and Herzegovina. It also corresponds with the key thesis of the author that the legislative activities in the Federation of Bosnia and Herzegovina that promote a spirit of cooperation between these two levels of political power are not sufficiently implemented into the constitutional framework. Finally, the conclusion presents recommendations which, if adopted, according to the author, could contribute to strengthening the rule of the Constitution and laws of the Federation of Bosnia and Herzegovina.

UVOD

Federacija Bosne i Hercegovine je ustavno definisana kao jedan od dva entiteta države Bosne i Hercegovine, koji ima svu vlast,

nadležnosti i odgovornosti koje Ustavom Bosne i Hercegovine nisu date u isključivu nadležnost institucija Bosne i Hercegovine. Sastoji se od federalnih jedinica (kantona). Poglavlje III. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustav Federacije) posvećeno je podjeli nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti. Član III.1 Ustava Federacije definiše isključivu nadležnost Federacije, te se u praksi ne problematizira tako često. Segment nadležnosti entiteta je bitan sa aspekta podjele nadležnosti između države Bosne i Hercegovine i njenih entiteta, što je u ustavnosudskoj praksi pitanje za Ustavni sud Bosne i Hercegovine, te nije predmet ovog kratkog, informativnog prikaza.

Član III.4. Ustava Federacije propisuje isključive nadležnosti kantona, uključujući opšte pravilo koje glasi: „Kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti.“

Član III.2. Ustava Federacije pak, taksativno propisuje nadležnosti i federalne i kantonalne vlasti. Upravo u tom segmentu dolazi do razilaženja u tumačenjima načina vršenja ovih nadležnosti, za koje su odgovorna oba nivoa vlasti u federaciji Bosne i Hercegovine.

Član III 3.(1) Ustava Federacije propisuje način vršenja ovih nadležnosti od strane Federacije i kantona (vertikalno usklađivanje). Koristeći pojam „u skladu sa potrebama“, propisuje tri oblika, odnosno načina vršenja ovlasti:

- a) zajednički
- b) odvojeno
- c) od strane kantona koordinisano od federalne vlasti.

Jasno je da se stoga, isključivo u kolokvijalnom smislu, mogu nadležnosti propisane članom III.2.Ustava Federacije mogu nazivati „zajedničkim“ nadležnostima Federacije i njenih federalnih jedinica - kantona.Svakako da su za njihovo vršenje odgovorna oba nivoa vlasti. Ustav Federacije nadalje propusje opšti princip da se u pogledu ovih

nadležnosti kantoni i federalna vlast dogovaraju na trajnoj osnovi (član III.3.(2) Ustava Federacije). Nadalje, razrađuje posebne načine postupanja federalne vlasti u situacijama kada se radi o propisima važećim za cijelo područje Federacije (član III.3.(3) Ustava Federacije), te postupanje kantona kada se radi o pitanjima koja se tiču interesa van njihovih kantonalnih granica (horizontalno usaglašavanje), (član III.3.(4) Ustava Federacije). Na prvi pogled bi se stoga moglo zaključiti da ne bi trebalo biti problema u ovoj oblasti. No, kako prema saznanjima autora ne postoje (ili ne postoji) zvanični generalni dogovor, posebno ne trajne prirode, niti je u tom smislu uspostavljen mehanizam dogovaranja, a takođe nema uspostavljenih pravila i procedure međukantonalnog savjeta za saradnju koji, kao ustavna kategorija, nije do kraja niti konstituisan, to se u pogledu ove materije možemo osloniti isključivo na praksu Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud Federacije) , kada je u prilici da rješava pitanje ocjene ustavnosti u pogledu ustavnog osnova za donošenje zakona i propisa u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Primjeri iz prakse

U ovom više informativnom materijalu, dobar početak je prikaz odluke Ustavnog suda Federacije broj: U-29/09 od 28.09.2010³¹. godine u kojoj se tretirala materija koja spada u isključivu nadležnost kantonalne vlasti. Ustavni sud Federacije je ocjenjivao ustavnost odredbi članova 15. i 16. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave kojima je utvrđena nadležnost Federalnog ministarstva obrazovanja i nauke i Federalnog ministarstva kulture i sporta. Uz ocjenu da su citirane odredbe u neskladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine u

³¹ „Službene novine Federacije BiH“ ,broj 80/10 od 06.12.2010. godine

obrazloženju je navedeno: „Odredbom člana III.1. i III.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine nije propisano da djelatnost obrazovanja, kao i utvrđivanje i provođenje kulturne politike, spada u nadležnost federalne vlasti, niti pak u zajedničke nadležnosti Federacije i kantona. Iz tih razloga Parlament Federacije Bosne i Hercegovine nije imao ustavni osnov za osnivanje i utvrđivanje nadležnosti Federalnog ministarstva obrazovanja i nauke i Federalnog ministarstva kulture i sporta. Pored toga, Ustavni sud Federacije nije utvrdio da su kantoni u skladu sa članom V.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine ovaj dio svoje nadležnosti prenijeli na federalnu vlast...“. Ova presuda ima svoj značaj između ostalog zbog sudskog stava u kojem se u okviru prelaznog rješenja ističe da u periodu od šest mjeseci Parlament Federacije Bosne i Hercegovine će odlučiti o načinu usaglašavanja zakona, imajući u vidu i odredbu člana V.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno ustavnu mogućnost da Parlament Federacije Bosne i Hercegovine provede aktivnosti s kantonima oko eventualnog prenosa jednog dijela njihove nadležnosti iz oblasti obrazovanja, kulture i sporta na federalnu vlast, pod uslovom postojanja saglasnosti kantona.

U pogledu vršenja zajedničkih nadležnosti Federacije i kantona pak, kao ogledni primjer može poslužiti presuda Ustavnog suda Federacije broj: U-18/08 od 04.11.2008. godine³². Tom presudom se utvrdilo da odredba člana 1. stav 1. tačke a) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine nije u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, „jer se federalna vlast i kantoni, čija je ovo također nadležnost, nisu dogovarali u skladu sa članom III.2. i III.3. Ustava Federacije

³² „Službene novine Federacije BiH“, broj 74/08 od 24.11.2008.godine

Bosne i Hercegovine“. Osporeni član je tretirao način raspodjele javnih prihoda za finansiranje naknade demobilisanim nezaposlenim borcima što predstavlja domen socijalne politike. Dakle, radi se o zajedničkoj nadležnosti Federacije i kantona³³, a način ostvarivanja te nadležnosti je propisan članom III.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. U ovom slučaju je posebno akcentirano pitanje uspostavljanja dogovora na trajnoj osnovi između kantona i federalne vlasti, te načina vršenja nadležnosti kada se radi o propisima obavezujućim za područje cijele Federacije, pri čemu će, kako sam Ustav Federacije Bosne i Hercegovine nalaže, federalna vlast postupati uzimajući u obzir kantonalne nadležnosti, različite situacije u pojedinim kantonima i potrebu za fleksibilnošću u provođenju.

Drugi primjer koji ćemo ukratko prezentirati iz ove oblasti se može pronaći u odluci Ustavnog suda Federacije broj: U-27/09 od 20.04.2010. godine³⁴. U navedenoj odluci je utvrđeno da dio odredbe člana 1. stav 1. Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine u dijelu koji glasi: „kantona, grada i opštine“ je nesaglasan sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Odlučujući u meritumu Ustavni sud Federacije je ukazao da osporeni zakon tretira radno pravni status državnih službenika, što je kao i u prvom primjeru, oblast socijalne politike iz zajedničke nadležnosti federalne i kantonalne vlasti. U ovom slučaju je također u cjelosti izostala propisana procedura o načinu vršenja ovih ovlaštenja, te je pored ocjene neustavnosti konkretnog dijela odredbe, Ustavni sud Federacije iznio stanovište: „Napominjemo da ustavne odredbe iz zajedničke nadležnosti Federacije i kantona promovišu duh

³³ Član II.2 e) ustava Federacije Bosne i Hercegovine

³⁴ „Službene novine Federacije BiH“, broj 34/10 od 09.06.2010.godine

saradnje između navedenih nivoa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine (član III.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine). Imajući u vidu značaj materije koju reguliše Zakon o državnoj službi, izvjesno je da bi upravo dogovor između ovih nivoa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, polučio najkvalitetnija, harmonizovana zakonska rješenja predmetne oblasti“. U ovom predmetu je dijelom ukazano na put kojim se može i treba pojmovno odrediti ustavna odrednica „u skladu sa potrebama“, koja suštinski pojašnjava na koji način se mogu razgraničiti oblasti koje je nužno propisati zakonima važećim za cijelu teritoriju Federacije, te koji su to mehanizmi koji trebaju biti primjenjivi za ispravan ustavni osnov donošenja zakona .

Ovaj predmet je odabran i zbog ukazivanja i na veoma važnu činjenicu pogrešno označenog ustavnog osnova za donošenje konkretnog zakona i pogrešnog tumačenja navedenog ustavnog osnova. Naime, u konkretnom slučaju je kao ustavni osnov za donošenje osporenog zakona (odnosno člana zakona) uzeta odredba člana IV.A.7.20 d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Citirana odredba pak propisuje ostale nadležnosti Parlamenta Federacije, između ostalih i za „donošenje Zakona o vršenju funkcija federalne vlasti ...“. Stoga ne daje ustavno ovlaštenje Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da samostalno uređuje radno pravni status državnih službenika u drugim nivoima vlasti, izuzev federalne.

Treći primjer ustavnih odredbi iz zajedničke nadležnosti Federacije i kantona promovišu duh saradnje između navedenih nivoa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine sa članom III.2. i III.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, tj.federalna vlast i kantoni su nadležni za Turizam. Naime, Nacrt zakona o turističkim zajednicama i promicanju turizma u Federaciji Bosne i Hercegovine je u proceduri, dostavljen od Premijera i Vlade Federacije BiH, br. 03/05-02-

1506/11, od 11.01.2012. kao ovlaštenog predlagača Parlamentu Federacije BiH, radi razmatranja i donošenja. Zakonodavno-pravna komisija Predstavničkog doma je na svojoj 13. sjednici 23.02.2012. godine razmatrala Nacrt zakona o turističkim zajednicama i promicanju turizma u Federaciji BiH i jednoglasno utvrdila mišljenje da je Nacrt zakona o turističkim zajednicama i promicanju turizma u Federaciji BiH dostavljen od Premijera i Vlade Federacije BiH kao ovlaštenog predlagača i da postoji ustavni osnov u odredbama čl. III.2.h) i IV.A.20.(1)d Ustava Federacije BiH³⁵, što je naznačeno i u Obrazloženju ovog nacrta zakona.

Zakonodavno-pravna komisija je svojim aktom br. 01/1-02-199/12, od 23.02.2012.godine predložila Predstavničkom domu da, u skladu sa odredbama čl. 173. i 174. Poslovnika Predstavničkog doma³⁶, Nacrt zakona o turističkim zajednicama i promicanju turizma u Federaciji BiH stavi na javnu raspravu sa dužim rokom, imajući u vidu da ovaj nacrt zakona reguliše značajna pitanja za Federaciju BiH o kojima je potrebno obaviti najširu raspravu, a posebno u jedinicama lokalne samouprave, organima i tijelima Turističke zajednice Federacije BiH i turističkih zajednica kantona, Savezu općina i gradova Federacije BiH, kao i svim poslovno-privrednim subjektima odgovornim i zainteresovanim za unaprijeđenje turizma u Federaciji BiH, što je sukladno zajedničkim nadležnostima Federacije BiH i kantona, kako nebi došlo do neželjenih implikacija.

ZAKLJUČAK

Ovaj sažeti, više informativni prikaz veoma ozbiljne ustavne materije, koja svakako i po značaju i po implikacijama u društvu

³⁵ Odredbe čl.IV.A.20.(1)d,III.2.) Ustava Federacije BiH

³⁶ Poslovnik predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH „Službene novine Federacije BiH“ broj 69/07 i Izmjene i dopune objavljene u „Službenim novinama Federacije BiH“ broj 2/08.

zahtijeva širu i temeljitiju elaboraciju, što ovaj put nije moguće, možda ipak može poslužiti da se barem infomišemo o tome kako se u praksi ovo pitanje problematizira. Ne ulazeći ovom prilikom ni u važno pitanje eventualnih nedosljednosti i nedorečenosti same ustavne materije, vidljivo je da u političko-pravnom životu u Federaciji Bosne i Hercegovine ipak nisu do kraja iskorišteni postojeći ustavni mehanizmi. Duh saradnje i dogovaranja u vršenju tkzv. zajedničkih nadležnosti koji promoviše Ustav Federacije Bosne i Hercegovine zahtijeva prvenstveno političku volju da se trajno definišu zakonodavne politike uz striktno poštivanje ustavnih odredbi, što svakako ne bi smjelo biti sporno. Ustavni okvir nam daje mogućnosti koje ipak nisu do kraja iskorištene. Stoga, u setu preporuka čija implementacija zahtijeva prvenstveno upravo visok stepen postojanje političke volje i svijesti o potrebi usklađenog zakonodavnog djelovanja za opšte dobro, možda se može prihvatiti potreba da se od strane zakonodavaca uz stručnu pomoć ustavnopravnih teoretičara i praktičara započnu parlamentarne aktivnosti koje bi dovele do:

- Okvirnog definisanja ustavnog pojma „u skladu sa potrebama“, što podrazumijeva da federalna vlast pokrene aktivnosti prema kantonima, te, u načelnom dogovoru, utvrdi opšte smjernice zakonodavne politike u Federaciji BiH., imajući u vidu, osim Ustava, obaveze Bosne i Hercegovine koje proističu iz procesa evropskih integracija.
- Okvirnog razgraničenja oblasti koje će se uređivati:
 - a) zajednički od strane Federacije i kantona
 - b) odvojeno
 - c) od strane kantona koordinisano putem federalne vlasti;
- Ove aktivnosti trebaju rezultirati trajnim dogovorom između federalne vlasti i svih kantona, sa usaglašenim okvirnim stavovima oko: a) oblasti koje je nužno

urediti zakonima i propisima obavezujućim za cijelu Federaciju Bosne i Hercegovine; b) pojma „različite situacije u pojedinim kantonima“ i „fleksibilnost u provođenju“; c) opsega i praktičnog ovaploćenja pojma „koordinacija“; d) uspostavljanja tijela/organa koji će se baviti koordinacijom zakonodavnih aktivnosti između Federalnog parlamenta i zakonodavnih tijela kantona, sa jasnim procedurama;

- Formiranja stalnog međukantonalnog savjeta za koordinaciju i pravila i procedure za njegovo postupanje., sa definisanom savjetodavnom ulogom između kantonalnih zakonodavnih tijela (horizontalno usklađivanje) u međukantonalnim i pitanjima koja su van njihovih kantonalnih domena, a moguće je i između kantona i Federacije (vertikalno usklađivanje), što bi olakšalo međusobnu komunikaciju u vršenju harmonizovane zakonodavne vlasti u skladu sa ustavnim nadležnostima.

LITERATURA

- [1] Poslovnik predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH „Službene novine Federacije BiH“ broj 69/07 i Izmjene i dopune objavljene u „Službenim novinama Federacije BiH“ broj 2/08.
- [2] Službene novine Federacije BiH, broj 80/10 od 06.12.2010.
- [3] Službene novine Federacije BiH, broj 74/08 od 24.11.2008.
- [4] Službene novine Federacije BiH, broj 34/10 od 09.06.2010.
- [5] Odredbe čl.IV.A.20.(1)d,III.2.) Ustava Federacije BiH
- [6] Član II.2 e) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine