



**Revus**

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of  
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

**11 | 2009**

**Ustavno pravo Zahodnega Balkana**

---

## Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine

Nastanak – realizacija – perspektive

*Specificities of the Constitutional Arrangement of Bosnia and Herzegovina*

**Kasim Trnka**



**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/revus/1102>

DOI: 10.4000/revus.1102

ISSN: 1855-7112

**Publisher**

Klub Revus

**Printed version**

Date of publication: 1 décembre 2009

Number of pages: 45-71

ISSN: 1581-7652

**Electronic reference**

Kasim Trnka, « Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine », *Revus* [Online], 11 | 2009,  
Online since 31 January 2012, connection on 19 April 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revus/1102> ; DOI : 10.4000/revus.1102

---

All rights reserved

Kasim Trnka

## Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine

Nastanak – realizacija – perspektive

Pod naslovom Posebnosti ustavne ureditve Bosne in Hercegovine prof. dr. Kasim Trnka, sodnik ustavnega sodišča Federacije BiH, problemsko prikazuje in kritično ocenjuje veljavno (daytonsko) ustavno ureditev. Pravi, da gre za oktroirano ustavo. Ta ustava je sicer odločilno prispevala k vzpostavitvi in ohranjanju miru v Bosni in Hercegovini, vendar je v mnogočem zastarela in neustrezna za državo, ki se poskuša vključiti v Evropsko unijo in Nato. Po avtorjevem mnenju je v veljavni ureditvi prevelik poudarek dan konstitutivnim narodom, premajhen pa vzpostavitvi demokratičnih standardov, brez katerih je težko govoriti o sodobni demokratični evropski državi. V sklepnem delu podaja avtor omejen, po njegovem prepričanju realističen program najbolj nujnih ustavnih sprememb, ki bi lahko prispeval k vzpostavitvi Bosne in Hercegovine kot normalne evropske demokratične države. Članek objavljamo v izvirniku v bosanskem jeziku.

**Ključne besede:** Bosna in Hercegovina, Daytonski sporazum, ustavni razvoj, Federacija BiH, Republika srbska, konstitutivni narodi

### 1 UVOD

Okvirno postavljena tema ovog rada zahtijeva barem dvije prethodne napomene. U namjeri da se ukaže na osnovne karakteristike i tendencije u uspostavljanju i funkcionisanju aktuelnog ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, bilo je nužno izostaviti osvrte na brojne fenomene i aspekte ovog složenog procesa. S druge strane, u središtu analize neće biti normativni, dogmatsko-pravni aspekti ustavnog sistema, nego širi socijalno-politički i međunarodni kontekst.

Ustav Bosne i Hercegovine, kao što je poznato, predstavlja Aneks 4 međunarodnog multilateralnog ugovora poznatog pod nazivom Opšti okvirni sporazum

za mir u Bosni i Hercegovini<sup>1</sup>. Budući da je Ustav nametnut međunarodnim ugovorom, do promjene ustavnog uređenja nije došlo u skladu sa revizijskim postupkom propisanim prethodnim legalnim i legitimnim Ustavom Republike Bosne i Hercegovine, pa se može govoriti o ustavnom diskontinuitetu.

Za potpunije razumijevanje aktuelnog ustavnog stanja treba uzeti u obzir i bitne karakteristike istorijskog razvoja Bosne i Hercegovine. U vrijeme svoje srednjovjekovne državnosti, do 1453. godine, kao ni u sastavu Turskog carstva, Austro-Ugarske monarhije, prve i druge Jugoslavije, Bosna i Hercegovina, praktično, nikad nije gubila svoju teritorijalnu i geopolitičku cjelovitost, pa i svoj poseban državnopravni status. Cijeli taj razvoj obilježilo je nekoliko karakteristika: na njenom su se prostoru oduvijek ispoivjedale različite religije, živjele različite etničke grupe i nacije<sup>2</sup>, njegovale različite tradicije i, u sklopu toga, razvijala kultura tolerancije. Teritorijalno-politička organizacija Bosne i Hercegovine, što je od posebnog značaja, nikada se nije zasnivala na nacionalnom i vjerskom kriteriju, jer je nacionalna izmiješanost stanovništva konstanta, praktično, na cijeloj državnoj teritoriji.

## 2 USLOVLJENOSTI I BITNE KARAKTERISTIKE DEJTONSKIH USTAVNIH RJEŠENJA

Razmatranje ustavnih rješenja i dometa njihove provedbe treba početi uzimajući u obzir kontekst u kojem su ona kreirana. Pri tome treba imati u vidu ne samo opšte karakteristike povijesnog razvoja Bosne i Hercegovine nego, još više, konkretan odnos političkih i vojnih snaga u zemlji, regionu i cjelokupnoj međunarodnoj zajednici.

U uslovima globalnog procesa raspada komunističkih sistema i disolucije zajedničke države, tek etablirani nacionalistički režimi u Srbiji i Hrvatskoj ispo-

- 1 Nakon dužeg mirovnog procesa i završne runde pregovora u američkoj vazduhoplovnoj bazi pored grada Dayton, Sporazum je parafiran 21. novembra 1995. godine. Potpisan je 14. decembra 1995. godine u Parizu i istog dana stupio na snagu. Autentični tekst Sporazuma je na engleskom jeziku. Njegova kopija je objavljena u *International Legal Materials* br. 35. iz 1996. godine. Prilikom potpisivanja, u Parizu su predstavnici ugovornih strana, Republike Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske i tadašnje Savezne Republike Jugoslavije, zaključili dodatni sporazum kojim su se obavezali da će, u saradnji sa Ministarstvom vanjskih poslova Francuske, pripremiti autentične prevode Opšteg okvirnog sporazuma i njegovih 11 aneksa na bosanski, hrvatski i srpski jezik. U skladu s tim, na nivou eksperata započete su aktivnosti ali su se, na samom početku, pojavile bitne razlike u interpretaciji. Zajednički rad nikada nije nastavljen. Ured visokog predstavnika (OHR) je 1996. godine objavio neslužbeni prevod na tri jezika koji su u službenoj upotrebi u BiH. Nažalost, pažljivijim uvidom u te tekstove mogu se zapaziti i određene razlike materijalno-pravnog značaja.
- 2 Prema posljednjem popisu stanovništva izvršenom 31. marta 1991. godine, u BiH je živjelo 4.364.574 stanovnika. Nacionalna struktura je bila sljedeća: Muslimani (Bošnjaci) 43,67 %, Srbi 31,37 %, Hrvati 17,32 % i pripadnika ostalih naroda 7,63 %.

ljavali su aspiracije prema državnom ujedinjenju svih pripadnika svoje nacije. Međunarodna zajednica, fokusirana na posljedice raspada Sovjetskog saveza i drugih zemalja Istočne Evrope, nije imala jasan ni konzistentan stav o uzrocima i posljedicama jugoslavenske krize. Njeno uključivanje u ovaj proces bilo je bez jasnog koncepta, strategije i ciljeva. Radilo se o nesinhronizovanoj mješavini ciljeva i interesa velikih sila koja je, umjesto rješenjem, rezultirala samo produbljivanjem krize. Dok je međunarodni vojni sukob eskalirao, skromno vojno prisustvo međunarodne zajednice imalo je ograničen mandat *neutralne sile* koji se svodio na neuspjelo razdvajanje *zaraćenih strana*, održavanje *primirja* koja se nisu poštovala i na podržavanje međunarodne humanitarne pomoći. Takvog su kvaliteta bile i sterilne diplomatske aktivnosti i pokušaji kreiranja različitih mirovnih planova za BiH. I kad bi se, nakon mučnih pregovaranja i pritiska, najavljivala određena rješenja, uvijek bi bila odbacivana i ignorisana od one strane koja je imala vojnu prednost. To potvrđuje sudbina planova, od Kutiljerovog (1992.) do Vance-Owenovog i Owen-Stoltenbergovog plana (1993. godine).

Polazne pozicije svih ovih mirovnih planova za Bosnu i Hercegovinu zasnivale su se, gotovo isključivo, na uvažavanju pozicija konstitutivnih naroda. Time je, suprotno demokratskim principima za koje se nominalno zalažu i koje primjenjuju u svojim zemljama, prednost data nacionalnom, a zanemaren je građanski demokratski princip. Zbog toga su brojna predložena institucionalna rješenja deformisana i nepoznata u komparativnom ustavnom pravu demokratskih zemalja. Osim toga, kao posljedica najave uspostavljanja *konstitutivnih jedinica* na nacionalnom principu, na terenu bi se rasplamsavale borbe ne bi li se za *svoju* jedinicu pribavila veća teritorija i značajniji resursi uz nadu da će to na kraju biti priznato kao faktičko stanje.

U završne pregovore u Daytonu bili su uključeni svi nadležni subjekti iz međunarodne zajednice, uključujući lidere iz BiH i susjednih zemalja.<sup>3</sup> To potvrđuje da su interesi svih tih subjekata uključeni u rješavanje krize na ovom prostoru. Oni su, prvenstveno, vodili računa o svojim strateškim, političkim, ekonomskim, vojnim i drugim interesima. Ipak, kreatori Mirovnog sporazuma su isticali da sporazum u osnovi mora odgovoriti na dva zahtjeva: 1. da se, bez odlaganja, zaustavi rat<sup>4</sup> i 2. da se uspostave, koliko je to moguće, elementi dugoročnije stabilizacije prilika u BiH, a time i u regionu. U ovim okolnostima svima

3 Pod američkim vođstvom, u pregovorima su neposredno sudjelovali predstavnici Republike BiH, ranije prihvaćenih entiteta iz BiH – Federacije BiH i Republike Srpske (što se, približno, prihvatilo kao predstavljanje tri konstitutivna naroda), zatim najviši predstavnici susjednih država, Evropske unije, NATO saveza, Organizacije Ujedinjenih naroda i njenih brojnih agencija, Rusije, OSCE-a, Organizacije islamskih zemalja i brojnih drugih međunarodno značajnih subjekata.

4 To posebno ističe i glavni kreator Mirovnog sporazuma, Richard Holbrooke, u knjizi *Završiti rat*, Sarajevo, 1998. godine. Ista ocjena se ponavlja i u brojnim službenim dokumentima i političkim istupima brojnih zvaničnika.

su odgovarali kompromisi, makar oni ne bili u skladu kako sa demokratskim standardima tako ni sa tradicionalnim vrijednostima bosanskohercegovačkog društva i države.

Imajući u vidu sve ove okolnosti i konkretan povijesni kontekst u kome je došlo do zaključivanja Mirovnog sporazuma, pa time i stipuliranja Ustava BiH, nedostaci i vrijednosti ustavnih rješenja mogli bi se najsazetije rezimirati u sljedećim konstatacijama.

Između brojnih rješenja koja su u nesaglasnosti sa opšteprihvaćenim standardima demokratskih društava, sa principima međunarodnog prava i, naročito, sa tradicionalnim vrijednostima bosanskohercegovačkog društva, pažnju zaslužuju naročito sljedeća rješenja:

1. Mirovni sporazum se nije odredio prema ključnom pitanju uzroka i karaktera rata u BiH. Nemušta i licemjerna diplomatska formulacija u samoj preambuli Sporazuma, prema kojoj strane, Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija: Priznajući potrebu za sveobuhvatnim sporazumom radi *okončanja tragičnog sukoba u regiji*; (...) (podvukao K.T.), bitno je smanjila mogućnost uspostavljanja principijelnih rješenja. Ovom početnom pozicijom pokušavaju se usaglasiti nepomirljive ratne koncepcije nacionalnih elita koje su bile različite i, najčešće, suprotstavljene i u odnosu na prošlost i sadašnjost i u promišljanju budućnosti Bosne i Hercegovine. Ovi pogledi su kroz ustavna rješenja dobili institucionalni prostor za konfrontacije i perpetuiranje ratnih sukoba drugim sredstvima. To bitno određuje poslijeratnu političku scenu smanjujući izgleda za primjenu međunarodnih demokratskih standarda.
2. Suprotno svim principima međunarodnog prava i svjetskog poretka, Ustav BiH je pošao od priznavanja faktičkog stanja i pozicija stečenih silom i ratnim osvajanjima, uključujući i rezultate genocida, etničkog čišćenja i drugih masovnih kršenja međunarodnog humanitarnog i ratnog prava. Za razliku od ustava demokratskih zemalja, ustavna rješenja u BiH temelje se na ratnim zbivanjima i jedino se tako mogu objasniti. To se naročito ogleda u gruboj etnizaciji ustavnog modela, u uspostavljanju unutrašnje strukture koja nema uporišta u socijalnim, ekonomskim, kulturološkim, tradicionalnim ili bilo kojim drugim racionalnim kriterijima, u izostavljanju ili bitnom sužavanju demokratskog legitimiteta institucija javne vlasti i sl. Ilustrativna je činjenica da se međuentitetska linija razgraničenja praktično podudara sa linijom vojne konfrontacije u trenutku uspostavljanja prekida vatre, što nabolje ilustruje prihvatanje faktičkog stanja ostvarenog ratom.
3. Nisu uspostavljeni efektivni mehanizmi kontrole provođenja Sporazuma, niti sankcije za slučaj neizvršavanja i opstrukcija. To se posebno odnosi na

nedostatak instrumenata za eliminaciju rezultata genocida i etničkog čišćenja. U tom pogledu niti je precizirana uloga međunarodne zajednice niti odgovornost domaćih vlasti u slučaju neizvršavanja obaveza u ostvarivanju povratka prognanih. Naprotiv, brojna rješenja pogoduju onima koji nastoje da zadrže *ratne dobitke* etničke homogenizacije odgovarajućih teritorija. Zbog toga je, praktično, ostavljena mogućnost selektivne primjene Sporazuma, da se, sa jedne strane, prednost daje jednonacionalnoj entitetskoj vlasti, a da se s druge, istovremeno, opstruiraju obaveze u pogledu povratka prognanih ili saradnje sa Tribunalom za ratne zločine.

4. Legitimaciona osnova ustavnog sistema BiH postavljena je bitno drugačije u odnosu na druge demokratske zemlje, uključujući i one koje su multietničkog sastava poput Švicarske, Belgije i drugih multinacionalnih država. U demokratskim državama je opšteprihvaćeni princip narodnog suvereniteta na osnovu kojeg se izbornim sistemom konstituiraju sve ključne institucije javne vlasti. Na tom se principu temelji i proces odlučivanja u tim institucijama. Tome ne protivrječi sve češće primjenjivana ustavna zaštita odgovarajućih nacionalnih, jezičkih, religijskih i drugih kolektiviteta. Bosna i Hercegovina, u ovom pogledu, nesumnjivo predstavlja jedinstven primjer.

Polazna odrednica Ustava BiH koja to omogućava, sadržana je već u njegovoj preambuli<sup>5</sup> i glasi: *Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalim, i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine*. Na ovaj način su postavljene najmanje dvije konstante i specifičnosti ustavnog uređenja BiH. Konstitutivni narodi su dobili značaj ustavne kategorije. U citiranoj ustavnoj sintagmi konstitutivni narodi su stavljeni na prvo mjesto,<sup>6</sup> što upućuje na zaključak, pa i ustav-

5 Ustavni sud BiH, u predmetu broj U-5/98 u kome se odlučivalo o usaglašenosti brojnih odredaba ustava entiteta sa Ustavom BiH, utvrdio je da preambula Ustava BiH ima obavezujuću ustavno-pravnu snagu. Ovaj je stav bio od izuzetnog značaja za odgovor na pitanje da li se ravnopravnost sva tri konstitutivna naroda odnosi samo na institucije države ili i na oba entiteta i ostale nivoe vlasti. Naime, citirana odredba je jedina koja garantuje takvu ravnopravnost i koja se sistemski nalazi na takvom mjestu da se odnosi na cjelokupno ustavno uređenje. Tom odlukom, koja se sastoji iz četiri djelomične odluke, Sud je utvrdio da nisu u saglasnosti sa Ustavom BiH odredbe Ustava Federacije BiH prema kojima su u tom entitetu konstitutivni Bošnjaci i Hrvati i Ustava Republike Srpske prema kojima su u tom entitetu konstitutivni samo Srbi. Entiteti, nažalost, nisu postupili prema ovoj odluci Ustavnog suda pa je visoki predstavnik međunarodne zajednice morao intervenisati i na osnovu ovlaštenja iz Daytonskog sporazuma nametnuti odredbe prema kojima su u oba entiteta ravnopravna sva tri konstitutivna naroda.

6 Prethodni Ustav Republike Bosne i Hercegovine ne koristi pojam *konstitutivni narod*, ali određuje poziciju poimenično navedenih nacionalnih grupa. Ovaj Ustav na prvo mjesto postavlja poziciju građana. Ta je odredba glasila: *Republika Bosna i Hercegovina je suverena nezavisna država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive*. (član 1).

nu obavezu, da se u operativnom dijelu Ustava daje primat nacionalnom u odnosu na poziciju građana.

Kategorija *konstitutivni narod* nepoznata je u komparativnom ustavnom pravu. Sasvim su rijetka i akademska razmatranja ovog fenomena. U političkoj praksi i literaturi u vrijeme bivše Jugoslavije ovaj pojam se koristio iako se u ustavima izričito nije koristio. Iz ustavnih rješenja i konteksta ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine mogle bi se izdvojiti sljedeće karakteristike ove ustavne kategorije:

- a) Radi se o kolektivnom nacionalnom pravu u Ustavu izričito pobrojanih naroda (Bošnjaka, Srba i Hrvata) koje je uže od pojma suverenosti i šire od individualnog prava na izražavanje nacionalnog identiteta. Organizaciona ustavna rješenja prema kojima se izražavanje srpskog nacionalnog interesa veže za Republiku Srpsku, a hrvatskog i bošnjačkog interesa za Federaciju BiH, otvaraju prostor za teritorijalizaciju nacionalnih interesa<sup>7</sup> iako je to u suprotnosti sa multietničkim karakterom i tradicijom bosanskohercegovačkog društva. U političkoj praksi teritorijalizacija nacionalnog interesa povezuje se sa poslijeratnim nastavljanjem procesa etničke homogenizacije i kompletiranjem jednonacionalne vlasti sa tendencijom da se konstitutivnost približi sadržaju i konsekvencama suverenosti.
- b) Ustavno pozicioniranje konstitutivnosti naroda načelno isključuje mogućnost da pojedini narod uživa sve pogodnosti, samostalno i odvojeno od ostalih konstitutivnih naroda kojima je takođe zajamčena jednako-pravnost. Odgovarajućim učešćem u institucijama javne vlasti i u procesu odlučivanja, prava konstitutivnih naroda ostvaruju se u saradnji i međuzavisnosti. Po tome je konstitutivnost bitno uža od pojma suverenosti. Prema tome, pravo na konstitutivnost za pojedini narod ne uključuje nijedan bitan elemenat pojma suverenosti – pojedini narod ne raspolaže samostalno najvišom i nedjeljivom vlašću, nema ekskluzivnu teritoriju ni odgovornosti za stanovništvo na takvoj teritoriji.
- c) Teritorijalizacijom nacionalnog principa ustavotvorac je zapao u kontradikciju i onemogućio integralno predstavljanje interesa svih pripadnika odgovarajućeg konstitutivnog naroda. Tako u ostvarivanju javno-pravnih ovlaštenja koja proističu iz konstitutivnosti ostaju diskriminirani Srbi koji žive u Federaciji i Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske.

7 Tako, prema članu IV.1. Ustava BiH, pet Srba u Dom naroda državnog Parlamenta bira Narodna skupština Republike Srpske, a pet Hrvata i pet Bošnjaka biraju odgovarajući nacionalni klubovi u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH. Isto tako, srpskog člana Predsjedništva BiH biraju građani sa područja RS-a, a bošnjačkog i hrvatskog člana građani sa područja Federacije BiH.



- d) Konstitutivnost podrazumijeva jednako učešće delegata konstitutivnih naroda u ustavotvornoj vlasti.<sup>8</sup>
- e) Ustavom je zajamčena odgovarajuća zastupljenost konstitutivnih naroda u institucijama javne vlasti. Generalno je pravilo da ova zastupljenost treba biti proporcionalna nacionalnoj strukturi stanovništva po posljednjem popisu iz 1991. godine sve dok se ne provede Aneks 7. Mirovnog sporazuma koji omogućuje povratak svih prognanih na svoja predratna prebivališta. Jednaka (paritetna) zastupljenost bi trebala biti samo u onim institucijama za koje to Ustav izričito propisuje<sup>9</sup>. U praksi se, kada su u pitanju državne, ali ne i entitetske i niže institucije, princip paritetne nacionalne zastupljenosti u velikoj mjeri primjenjuje.<sup>10</sup>
- f) Entitetskim predstavljanjem nacionalnog interesa u procesu odlučivanja, u institucijama BiH je instalirana *entitetsko-nacionalna dogovorna demokratija*. U proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH ugrađena su dva instrumenta zaštite entitetskog i nacionalnog interesa. U prvom slučaju, mehanizam se pokazuje kao apsolutni veto, dok se u drugom slučaju, u situaciji blokade odlučivanja, Ustavni sud BiH pojavljuje kao faktor medijacije koji može deblokirati taj proces utvrđivanjem da li se u konkretnom slučaju radi o *pitanju od vitalnog nacionalnog interesa*. U tom slučaju za usvajanje odluke u Domu naroda potreban je nacionalni konsenzus, odnosno podrška većine članova sva tri nacionalna kluba. Na ovaj se način entitetske nacionalne elite pojavljuju kao nezaobilazni ključni faktor parlamentarnog odlučivanja. One postaju apsolutni gospodari

8 Iako Ustav BiH spada u kategoriju oktroisanih ustava, Ustavom je predviđena mogućnost da on preraste u demokratski ustav usvajanjem njegovih izmjena u Parlamentarnoj skupštini BiH. O reviziji Ustava odlučuju oba doma u ravnopravnoj nadležnosti pri čemu se u Predstavničkom domu (koji predstavlja interes građana posredovano preko entiteta) mora postići dvotrećinska većina glasova onih koji su prisutni i koji glasaju i nacionalni konsenzus delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda (član X.1. Ustava).

9 Paritetnu zastupljenost konstitutivnih naroda Ustav BiH predviđa samo u Domu naroda Parlamentarne skupštine i u Predsjedništvu BiH. Entitetski ustavi to proširuju za Dom naroda Parlamenta Federacije, koji je ravnopravan Predstavničkom domu i u Vijeću naroda RS-a koje je samo intervenirajuće tijelo u odnosu na odluke Narodne skupštine kada je u pitanju zaštita vitalnog nacionalnog interesa. Paritet je propisan i u pogledu sastava predsjednika i dva potpredsjednika entiteta, pri čemu predsjednik Federacije, praktično, sve odluke donosi u saglasnosti sa potpredsjednicima, dok predsjednik RS-a sve odluke donosi samostalno.

10 Tako, iako je Ustavom propisano da se četvorica sudija Ustavnog suda BiH biraju sa teritorije Federacije BiH i dvojica sa teritorije RS-a, u praksi su do sada uvijek dva pripadnika hrvatskog i bošnjačkog naroda birani u Parlamentu Federacije i dvojica sudija srpske nacionalnosti su birana u Narodnoj skupštini RS-a (član VI.1.a.). Isto tako, Ustav u pogledu sastava Vijeća ministara predviđa odgovarajuću entitetsku zastupljenost koja je zakonom svedena na paritetnu nacionalnu zastupljenost.



odluka na državnom nivo. Bez postojanja tradicionalnih oblika demokratskog odlučivanja i bez demokratskih mehanizama deblokade, sistem postaje neefikasan i nesposoban da odgovori ključnim zahtjevima kakvi su, na primjer, ostvarivanje pretpostavki za pristup evroatlantskim integracijama.

- g) Ustavna pozicija konstitutivnih naroda diskriminira sve one građane koji ne pripadaju ovim nacionalnim grupama. Pripadnici tzv. ostalih naroda, odnosno nacionalnih manjina, isključeni su čak i iz mogućnosti da se kandiduju za člana Predsjedništva BiH kao kolektivnog šefa države ili za delegata u Domu naroda državnog Parlamenta. Njihovi interesi su ignorisani i u nizu drugih institucija javne vlasti. Ovo je u direktnoj suprotnosti sa međunarodnim garancijama ljudskih prava koje je BiH nominalno prihvatila.
  - h) Institucija *konstitutivnog naroda* je prelazna kategorija u periodu do uspostavljanja istinskog demokratskog društva u kome će biti osigurana vladavina prava i efektivni mehanizmi zaštite ljudskih prava na cijeloj državnoj teritoriji i bez diskriminacije. Time se nipošto ne dovodi u pitanje očuvanje nacionalnih identiteta i njihove zaštite, što je praksa razvijenih demokratija.<sup>11</sup>
5. Ustav BiH je sankcionisao glomaznu, višestepenu, nefunkcionalnu i ekonomski neodrživu strukturu vlasti. Uspostavljena je nedovoljno definisana i nefunkcionalna distribucija moći između struktura države, asimetričnih struktura entiteta, vlasti kantona, te lokalne samouprave na opštinskom i gradskom nivou. Tome treba dodati specifična rješenja za Distrikt Brčko<sup>12</sup>, za Grad Mostar i nedovršena rješenja za glavni grad Sarajevo. Ovakva struktura nije rezultat uvažavanja ekonomskih, razvojnih, komunikacijskih, kulturoloških, tradicionalnih ili bilo kojih sličnih kriterija, nego, prije svega, ratnih postignuća i navodnog zadovoljavanja nacionalnih interesa konstitutivnih naroda.
  6. Izborni sistem koji je u temeljnim elementima kreiran Ustavom BiH odlikuju suštinske unutrašnje protivrječnosti. Načelno, Ustav prihvata najviše međunarodne standarde o ljudskim pravima i izbornom

11 Opširnije o ovim pitanjima: Kasim Trnka, *Konstitutivnost naroda*, Sarajevo, 2000. godine i: Kasim Trnka, *Ustavno pravo*, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Sarajevo, 2006. godine.

12 U nemogućnosti postizanja sporazuma o povlačenju međuentitetske linije razgraničenja na području predatne opštine Brčko, Aneksom 3. Mirovnog sporazuma utvrđeno je da će se to pitanje riješiti naknadnom arbitražom. Arbitražnom odlukom je uspostavljen *corpus separatum* u ustavnom uređenju BiH – uspostavljen je Distrikt Brčko Bosne i Hercegovine sa kompletnom autonomnom strukturom vlasti, tako da se, praktično, može govoriti o uspostavljanju trećeg entiteta. Tek u martu 2009. godine usvojen je Amandman 1. na Ustav BiH kojim je Distrikt ustavno pozicioniran.

sistemu,<sup>13</sup> dok u uspostavljanju legitimacione osnove institucija vlasti, direktno krši proklamovane principe. Kada je u pitanju predstavljanje građana kao nosilaca suvereniteta, Ustav dijeli biračko tijelo na dva entiteta tako da građani u Federaciji biraju 2/3 poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine (28 poslanika) dok građani iz RS-a biraju 1/3 (14 poslanika).<sup>14</sup> Na ovaj način je eliminisana mogućnost integralnog izražavanja političkih raspoloženja svih građana. Građanin Bosne i Hercegovine kao politički subjekt i izvor legitimiteta najviših državnih organa supstituiran je entitetskim predstavljanjem. To važi i u slučaju izbora članova Predsjedništva kao kolektivnog šefa države. Već je istaknuto da je rezervisanjem pozicija u Predsjedništvu i Domu naroda samo za pripadnike konstitutivnih naroda napravljena gruba diskriminacija prema pripadnicima nekonstitutivnih naroda. Budući da su entiteti izborne jedinice za izbor institucija BiH, i pripadnici konstitutivnih naroda koji ne glasaju u *svom entitetu* ostaju prikraćeni u svom elementarnom građanskom i političkom pravu. Tako blizu 1/3 pripadnika konstitutivnih naroda nema nikakvog uticaja na izbor svojih nacionalnih predstavnika u institucijama vlasti BiH.

Izborni sistem je bitno doprinio da se sankcionišu rezultati genocida i etničkog čišćenja. U slučaju da su na poslijeratnim izborima građani glasali prema predratnom mjestu prebivališta, kako je to načelno predviđeno Mirovnim sporazumom,<sup>15</sup> uveliko bi se omogućio povratak prognanika i doprinijelo rehabilitaciji tradicionalne multietničke

13 Uvodna rečenica preambule Ustava BiH glasi: *Oslanjajući se na poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti*, zatim se ističe načelo: *da demokratski organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva* (alineja 3.), da bi se zatim izričito istakla privrženost najznačajnijim dokumentima o ljudskim pravima (u preambuli se navode četiri, a u Aneksu 1. na Ustav, petnaest takvih dokumenata koji će se neposredno primjenjivati u BiH). U članu 1,2. koji nosi naslov „Demokratska načela“ propisano je: *Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora*. U poglavlju o ljudskim pravima sadržane su i sljedeće odredbe: *Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda* (član 2.1.) i odredba: *Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima*. (član II.2. koji nosi naslov „Međunarodni standardi“).

14 Princip 2 : 1 generalno je primijenjen u entitetskoj zastupljenosti u institucijama BiH.

15 U članu 4. Aneksa 3 – Sporazum o izborima – propisano je: *Građanin koji više ne živi u opštini u kojoj je boravio 1991. godine moći će, po opštem pravilu, glasati lično ili u odsutnosti u toj opštini (...) Takav se građanin, međutim, može obratiti Komisiji molbom da glasa na nekom drugom mjestu*. Privremena izborna komisija OSCE-a koja je imala mandat za regulisanje i provođenje izbora suštinski je izmijenila citiranu odredbu i dozvolila da građani mogu glasati i u novoj opštini pod uslovom da u njoj borave najmanje šest mjeseci prije održavanja izbora. Ova je odredba, nažalost, zadržana i u Izbornom zakonu donesenom 2001. godine uz dodatak da takva osoba ne smije koristiti tuđu imovinu.

strukture. Kasnijom intervencijom predstavnika međunarodne zajednice, koja je regulisala i provodila izbore sve do 2002. godine, grubo je korigovan pomenuti dejtonski princip i time potpomognuta etnička homogenizacija.

7. Kreatorima Mirovnog sporazuma od početka je bilo jasno da sistem zasnovan na neprincipijelnim kompromisima i nedemokratskim rješenjima neće moći funkcionisati bez asistencije s vani. Zato je, praktično, u svim aspektima mirovnog rješenja predviđeno odgovarajuće učešće predstavnika međunarodne zajednice.<sup>16</sup> U većini aspekata je došlo do redukcije, pa i definitivnog povlačenja međunarodne intervencije. Međutim, u funkcionisanju ustavnog sistema, intervencija visokog predstavnika se znatno uvećavala, o čemu će više biti riječi u nastavku. Takozvana međunarodna zajednica od početka nije imala jasnu viziju o izlaznoj strategiji. Evidentna su brojna kolebanja u zavisnosti od odnosa snaga na međunarodnoj sceni, prvenstveno na relaciji između Evropske unije i UN-a, odnosno zapadnih saveznika i Rusije.

Moglo bi se navesti i niz drugih *konstrukcionih grešaka* ovog projekta. Treba, međutim, istaći i određene vrijednosti koje podržavaju trajniju stabilizaciju odnosa u BiH i u regionu. To može doprinijeti realnijoj, izbalansiranoj ocjeni povijesnog značaja i stvarnog dometa Daytonskog sporazuma. Ovome treba dodati i to da i najradikalniji kritičari Sporazuma

16 Tako je Aneksom 1.A. – Sporazum o vojnim aspektima mirovnog rješenja – propisano masovno učešće međunarodnih vojnih snaga (IFOR, SFOR) pod vođstvom NATO saveza, koje je, u početku, sačinjavalo preko 60.000 teško naoružanih vojnika, da bi se sa stabilizacijom sigurnosnih prilika i u procesu približavanja članstvu u NATO-u svelo na simbolično vojno prisustvo pod odgovornošću Evropske unije. Aneksom 2. – Sporazum o međuentitetskoj liniji razgraničenja – uspostavljena je međunarodna arbitraža za Brčko. Aneksom 3. – Sporazum o izborima – predviđeno je da u prelaznom periodu, koji je nepredviđeno trajao do 2002. godine, OSCE reguliše i provodi izbore za sve nivoe vlasti. Aneksom 4. Ustava BiH – predviđeno je učešće trojice međunarodnih sudija (koji ne mogu biti iz susjednih zemalja) u Ustavnom sudu BiH. Aneksom 5. – Sporazum o ljudskim pravima – uspostavljene su institucije ombudsmena i doma (suda) za ljudska prava. Počevši od 2001. godine, funkcije ombudsmena obavljaju državljani BiH, dok je 2002. godine funkciju doma za ljudska prava preuzeo Ustavni sud BiH. Aneksom 7. – Sporazum o izbjeglicama i raseljenim osobama – UNHCR preuzima značajne odgovornosti u njegovom provođenju. Prema Aneksu 8. – Sporazum o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika – u ovom tijelu u prelaznom periodu odlučujuću ulogu imaju članovi koje je imenovao direktor UNESCO-a. Na istom principu, u prelaznom periodu, Aneksom 9. – Sporazum o osnivanju javnih korporacija u BiH – formirana je odgovarajuća Komisija čiji je dio članova, koji su trebali imati odlučujuću ulogu, imenovao predsjednik Evropske banke za obnovu i razvoj. Aneksom 10. – Sporazum o civilnoj implementaciji Mirovnog sporazuma – uspostavljena je institucija visokog predstavnika međunarodne zajednice sa značajnim ovlaštenjima koja su se, naknadno, odlukama Vijeća za implementaciju mira (PIC), značajno proširivala. Aneksom 11. – Sporazum o međunarodnim policijskim snagama – uspostavljena je misija tih snaga u BiH, najprije pod odgovornošću UN-a, a zatim Evropske unije, sa funkcijama supervizije nad radom domaćih policijskih agencija.

nemaju pravog odgovora na pitanje koja je, u to vrijeme, bila realna alternativa zaključivanju Mirovnog sporazuma.

Sumaran pregled vrijednosti Daytonskog sporazuma naročito uključuje:

1. Ovakvim jednim međunarodnim ugovorom potvrđeni su i garantovani suverenitet, teritorijalni integritet i politička neovisnost Bosne i Hercegovine. Na to su se, što je posebno važno, obavezale susjedne zemlje koje su bile duboko umiješane u ovaj rat, što potvrđuje i njihov status potpisnica Sporazuma.
2. Garantovan je, takođe, međunarodno-pravni kontinuitet BiH. Neupitne su njene granice koje su potvrđene u momentu međunarodnog priznanja 1992. godine. BiH ostaje članica UN-a i brojnih drugih međunarodnih organizacija i ugovorna strana međunarodnih ugovora koje je od sticanja državne nezavisnosti zaključila Republika Bosna i Hercegovina, kao i onih koje je sukcesijom preuzela od bivše Jugoslavije.
3. Potvrđeno je da je BiH izvršila samo unutrašnju transformaciju svoga ustavnog uređenja.<sup>17</sup> Jedino Bosna i Hercegovina ima karakter države sa unutrašnjim i međunarodnim kapacitetom, dok su entiteti jedinice unutrašnjeg uređenja države. Nije BiH uspostavljena udruživanjem entiteta, nego su Ustavom BiH konstituisani entiteti kao dijelovi jedinstvene države. Suprematijom Ustava BiH zajamčeno je jedinstvo pravnog sistema zemlje.
4. Garantovanjem najviših međunarodnih standarda ljudskih sloboda i prava i ustavnom zabranom njihovog eliminisanja ili umanjivanja,<sup>18</sup> načelno su pružene ustavne garancije za njihovo ostvarivanje i zaštitu. Nažalost, kao što je istaknuto, sam Ustav u operativnom dijelu, prvenstveno kreiranjem ustavnih institucija i odgovarajućeg izbornog sistema, krši ove standarde.
5. Sporazumom su domaće vlasti i međunarodna zajednica preuzeli obavezu koja je propisana Ustavom BiH da će: *Bosna i Hercegovina [će] biti demokratska država, koja će funkcionisati na principima vladavine prava, slobodnih i demokratskih izbora*. Ovo ima poseban značaj u kontekstu neophodnih i neodložnih rasprava o *dogradnji Daytonu*, odnosno usavršavanju ustavnog uređenja zemlje. Ovaj ustavni standard je sigurna pozicija Ustavnom sudu u procjenjivanju ukupne legislative. Njime bi se morale rukovoditi i sve institucije javne vlasti i ostali politički subjekti, što, nažalost, vrlo često nije slučaj.

<sup>17</sup> Član I.1. Ustava BiH.

<sup>18</sup> Član X.2. Ustava BiH glasi: *Nijednim amandmanom na ovaj Ustav ne može se eliminisati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana II. ovog Ustava, niti izmijeniti ova odredba*.

6. Ustavom su zajamčene i neke druge vrijednosti na kojima počivaju demokratska društva. Radi se o garancijama privatnog vlasništva, slobodnog tržišta i preduzetništva, jedinstvenog ekonomskog prostora zemlje, političkog pluralizma, primjeni principa podjele vlasti, što uključuje nezavisno sudstvo i dr.

### 3 (NE)FUNKCIONISANJE DEJTONSKOG USTAVNOG UREĐENJA

Primjena dejtonskog ustavnog modela u cijelosti, reflektovala je sve njegove nedostatke i nedovršenosti. Uspješno je provedena jedino vojna komponenta, odnosno, zaustavljanje rata, što je i bio primarni cilj. Pokazalo se da civilni dio primjene, naročito u početku, ne bi mogao funkcionisati bez jake vanjske podrške. Ona je bila prisutna u oba segmenta ustavnog sistema – u ostvarivanju ljudskih sloboda i prava i u funkcionisanju glomazne i neefikasne strukture javne vlasti.

Rat je predstavljao najgrublje i najmasovnije kršenje ljudskih sloboda i prava. Uspostavljeni sistem zaštite ljudskih prava, i uz međunarodnu podršku, pokazao se nesposobnim da sanira posljedice ratnih dejstava, genocida i etničkog čišćenja. Nesumnjivo najugroženija populacija su izbjeglice i raseljene osobe. Zvanična je procjena da je blizu polovina predratnog stanovništva, odnosno, više od dva miliona osoba, bilo prognano. Gotovo deceniju i po nakon rata još se preko 800.000 prognanih nije vratilo svojim domovima.<sup>19</sup> U cijeloj zemlji su rasprostranjeni različiti oblici diskriminacije, prvenstveno na nacionalnoj i vjerskoj osnovi, a i na osnovu političkih opredjeljenja. Etnička zasnovanost sistema i dalje je generirajući faktor takvih pojava.

Ustavni sistem u cjelini je kreiran i funkcionira na debalansu u korist separatnih i dezintegrirajućih elemenata kao što su etničke grupe, entiteti, kantoni i sl., na štetu demokratskih integrirajućih elemenata društva i države kao što su ljudska prava, slobodni i demokratski izbori, demokratski proces odlučivanja, vladavina prava i sl. Konačan efekat je stagnacija u materijalnom, društvenom i ukupnom razvoju.

Međunarodna zajednica je najsnažniji uticaj na funkcionisanje ustavnog sistema ostvarivala preko institucije visokog predstavnika i njegovog ureda (OHR-a). Pri tome se ne smiju zanemariti ni uticaji globalizacije, otvoreni procesi pristupanja evroatlantskim integracijama, kao i nastavak otvorenog ili latentnog miješanja susjednih zemalja u unutrašnje odnose u Bosni i Hercegovini.

Sve nadležne institucije međunarodne zajednice, uključujući i kreatore dejtonskih rješenja, gotovo od početka funkcionisanja nametnutog sistema, sve

<sup>19</sup> Značajan rezultat je jedino postignut u vraćanju u ratu oduzete imovine jer je preko 95 % imovinskih zahtjeva riješeno.

glasnije upozoravaju na njegove nedostatke, kao i na nužnost njegovog usavršavanja.

Generalno gledano, mirovni proces se od početka odvijao u okviru *Ujedinjenih naroda*. Zbog toga je Vijeće sigurnosti UN-a sistematski pratilo i ocjenjivalo proces implementacije da bi od polovine ove decenije težište pomjerano ka Evropskoj uniji. Ujedinjeni narodi su opredijeljeni za ideju da se trajnija rješenja za BiH vide u njenom približavanju i kasnijem članstvu u evroatlantskim integracijama. Vijeće sigurnosti je od početka insistiralo na primarno odgovornosti domaćih vlasti, ali i podržavalo aktivnosti visokog predstavnika, uključujući i bonska ovlaštenja, te poimenično pozdravljalo imenovanje svakog visokog predstavnika.<sup>20</sup>

*Vijeće Evrope* je izražavalo interes za BiH i prije njenog prijema u svoje članstvo. Zahtjevima za ispunjavanje prijemnih kriterija i postprijemnih zahtjeva, djelovalo je poticajno i usmjeravajuće na razvoj odnosa u zemlji. Parlamentarna skupština ove organizacije permanentno prati procese u BiH i svojim rezolucijama izražava stavove i prijedloge. Tako je konstatovala da je *spor i nesumnjivo bolan proces prenosa nadležnosti sa entitetskog na državni nivo s ciljem stvaranja moderne i funkcionalne države dugoročno [je] u interesu svih građana Bosne i Hercegovine*,<sup>21</sup> izražavajući istovremeno žaljenje što je postignuti napredak rezultat konstantnog pritiska međunarodne zajednice i odluka visokog predstavnika. Skupština Vijeća Evrope je pozvala političke snage u BiH da *pojačaju napore na ostvarivanju širokog političkog konsenzusa s ciljem uspostavljanja, jačanja i osiguravanja učinkovitog funkcionisanja državnih institucija te da posebnu pažnju obrate da bilo koji budući ustav mora koncept „konstitutivnih naroda“ i njihovih specifičnih prava uskladiti sa principom primata individualnih prava*.<sup>22</sup>

Počev od 2002. godine i *Evropska unija* je, naročito putem *Evropske komisije*, konstantno pratila razvoj događaja u Bosni i Hercegovini i izvještavala Evropski parlament o ostvarenom napretku. Pritom je Komisija kao mjerodavan i objektivni ekvivalent ostvarenom napretku uzimala donesene odluke, usvojene zakone i provedene mjere. Dakle, u fokusu interesovanja bila je i zakonodavna aktivnost državnog Parlamenta koji bi trebao biti nosilac reformskih procesa. Nažalost, praksa je pokazala da je to bila – a i danas je – najslabija tačka funkcionisanja sistema. O tome će u nastavku više biti riječi. Komisija je u više godiš-

20 Tako je Vijeće sigurnosti u Rezoluciji 1144 od 19. decembra 1998. godine, pružilo podršku, između ostalog, zaključcima Bonske konferencije Vijeća za implementaciju mira. Vijeće sigurnosti je u dva navrata pozvalo domaće vlasti: *da u cijelosti izvrše svoje obaveze, uključujući i policijsku reformu, kao dio procesa* (rezolucije 1639/05 i 1722/06). U Rezoluciji 1785 iz 2007. godine, Vijeće konstatuje da je Bosna i Hercegovina u proteklom periodu napravila *vrlo ograničen napredak u procesu evropskih integracija, posebno u smislu zahtjeva Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*.

21 Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope broj 1383 iz 2004. godine.

22 Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope broj 1384 iz 2004. godine.



njih izvještaja isticala da *članovi Parlamenta BiH i sada često glasaju etnički, ili su prvenstveno odani svome entitetu, što povremeno dovodi do blokade*. Ovakve, iznimno složene situacije, prema mišljenju Komisije *dodatno komplicira postojanje katkad suprotstavljenih centara zakonodavne nadležnosti na entitetskom i kantonalnom nivou*. Komisija je posebno naglasila da bi složenost poretka uspostavljenog Daytonskim mirovnim sporazumom *mogla predstavljati prepreku učinkovitosti BiH (...) iz perspektive evropskih integracija*.

Od 2005. godine, Komisija konstantno upozorava na nužnost ustavne reforme u Bosni i Hercegovini. Tako je u Izvještaju o napretku za 2006. godinu od 8. novembra 2006. godine<sup>23</sup> Komisija konstatovala da je Daytonski mirovni sporazum donio mir i stabilnost u BiH, ali da: (...) *primjerenost dejtonskog ustavnog sistema u sadašnjim okolnostima se uveliko dovodi u pitanje*. Pritom je Komisija posebno istakla složenost i fiskalnu neodrživost struktura uspostavljenih Daytonskim mirovnim sporazumom. Posebno je naglasila da *sadašnji poredak ne omogućava brzo donošenje odluka i usporava provedbu reformi što: (...) potkopava sposobnost Bosne i Hercegovine da postigne brz napredak u pravcu EU*. Međutim, (...) *političke stranke i delegati nastavljaju odgađati i blokirati usvajanje specifičnih zakona koji su potrebni za napredovanje u Procesu stabilizacije i pridruživanja*. U Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine u 2007. godini, takođe je konstatovala da: (...) *vlasti Bosne i Hercegovine nisu pokazale kapacitet da preuzmu daljnje 'političko vlasništvo' i odgovornost za reforme*.<sup>24</sup> Prema nalazima Komisije za 2007. godinu, *Predstavnički dom i Dom naroda su se sastajali nedovoljno često, a parlamentarne aktivnosti su tekle sporo*.<sup>25</sup> Funkcionisanje Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, prema mišljenju Komisije: (...) *onemogućavaju nepomirljive i etnički orijentirane pozicije političkih lidera zemlje*.

*Vijeće za implementaciju mira*<sup>26</sup> u više navrata je ukazivalo na potrebu poboljšanja efikasnosti u procesu odlučivanja državnih organa vlasti, naročito

23 Izvještaj o napretku za 2006., <http://parco.gov.ba/?id=412> (19.3.2008.).

24 Izvještaj o napretku za 2006. (nap. 23).

25 Izvještaj o napretku za 2006. (nap. 23).

26 "Nakon zaključenja Daytonskog mirovnog sporazuma, u Londonu je 8. i 9. decembra 1995. održana Konferencija o provedbi mira čiji je cilj bio mobilizirati međunarodnu potporu za provedbu Sporazuma. Sastanak je rezultirao uspostavljanjem Vijeća za provedbu mira (PIC) koje se sastoji od predstavnika 55 zemalja i organizacija koje na različite načine pružaju potporu mirovnom procesu – osiguravajući finansijska sredstva i druge oblike podrške i pomoći. Londonska konferencija je uspostavila Upravni odbor Vijeća za provedbu mira koji, pod predsjedavanjem Visokog predstavnika, funkcionira kao izvršno tijelo PIC-a. Članice Upravnog odbora su: Francuska, Italija, Japan, Kanada, Njemačka, Rusija, Sjedinjene Američke Države, Velika Britanija, Predsjedništvo Europske unije, Europska komisija i Organizacija islamske konferencije (OIC) koju predstavlja Turska. Upravni odbor Visokom predstavniku daje političke smjernice. U Sarajevu Visoki predstavnik predsjedava sastancima ambasadora zemalja i organizacija članica Upravnog odbora u BiH. Pored toga, Upravni odbor se na nivou političkih direktora sastaje svaka tri mjeseca." (Tekst preuzet sa [http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=38565](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=38565) (7.6.2009.).



Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. U Zaključcima Bonske konferencije od 10. decembra 1997. godine<sup>27</sup> Vijeće je izrazilo *zabrinutost povodom činjenice da vlasti Bosne i Hercegovine nisu uspjele da postignu veći napredak (...) u usvajanju važnih zakona i drugih propisa koji su od vitalnog značaja (...)*.<sup>28</sup> U Deklaraciji PIC-a<sup>29</sup> posebno je naglašena potreba da se izgrade efikasne i održive državne strukture, te je zaključeno da se: (...) *proces izgradnje institucija u Bosni i Hercegovini odvija suviše sporo* a da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine sa Predsjedništvom i Vijećem ministara nisu *poduzeli prijeko potrebne korake s ciljem izgradnje održivih i efikasnih državnih struktura*.

Vijeće je izrazilo nezadovoljstvo sporom provedbom mira od strane domaćih vlasti i odgovornost pripisalo *opstrukcionistačkim političkim strankama i njihovim saveznicima unutar i izvan BiH*,<sup>30</sup> konstatujući pritom da *uski nacionalistički i sektaški politički interesi predstavljaju kočnicu napretku u svim segmentima*. Vijeće je ponovo naglasilo potrebu za: (...) *ne samo odgovornim vršenjem vlasti nego i za totalnim, hitnim i profesionalnim angažmanom na nastavljanju i punoj implementaciji dugoročnih, institucionalnih, pravnih i ekonomskih reformi kao preduslova za puno preuzimanje odgovornosti i integraciju u strukture EU*. U tom kontekstu, Upravni odbor je konstatovao da *kratkoročna politička opredjeljenja su izgleda postala dominantna, što se pokazuje stalnom blokadom brojnih zakona, uključujući i zahtjevima iz 'Road Mapa' EU, od delegata Republike Srpske u državnom parlamentu*. Izražena je zabrinutost zbog činjenice: (...) *da je do izvjesnih pozitivnih pomaka posljednjih mjeseci došlo zahvaljujući odlukama Visokog predstavnika*,<sup>31</sup> a ne aktivnošću domaćih izvršnih i zakonodavnih organa vlasti.

Na sastanku održanom 25. juna 2004. godine,<sup>32</sup> Upravni odbor Vijeća je posebno istakao donošenje zakonodavnih mjera (...) *koje su poduzeli organi BiH s ciljem ispunjavanja zahtjeva postavljenih u Studiji izvodljivosti Evropske komisije*, ali je pritom naglašeno da vrijeme ključnih reformi tek treba da nastupi.

U više prilika podvučeno je: *Vijeće [je] istaklo svoju posvećenost jačanju državnih institucija sa ciljem izgradnje državnog institucionalnog kapaciteta neop-*

27 Rezime zaključaka Bonske konferencije o implementaciji mira od 10.12.1997. godine, [http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=29660](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=29660) (18.03.2009.).

28 Rezime zaključaka Bonske konferencije o implementaciji mira (nap. 27), Poglavlje II.

29 Deklaracija sa ministarskog sastanka Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 9.6.1998., [http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=29059](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=29059) (18.3.2009.).

30 Deklaracija sa ministarskog sastanka Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira (nap. 29).

31 Deklaracija sa ministarskog sastanka Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira (nap. 29).

32 Komunique Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 25.6.2004., [http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=32740](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=32740) (25.3.2009.).

hodnog za odvijanje procesa stabilizacije i pridruživanja Evropske unije. Upravni odbor Vijeća je iznio strahovanje da će, ukoliko se ovakvo ponašanje ne prekine, BiH zaostati za drugim zemljama u regionu.<sup>33</sup> Vijeće za implementaciju mira prvi put je u decembru 2005. godine otvoreno ukazalo na neophodnost ustavne reforme u Bosni i Hercegovini putem *modernizovanja Dejtonskog ustava da bi se poboljšale funkcionalnost i efikasnost Bosne i Hercegovine i njenih institucija kako bi BiH postala država koja svoje građane stavlja na prvo mjesto*. Kao jedan od ciljeva istaknuta je potreba preuzimanja političke odgovornosti organa vlasti Bosne i Hercegovine za izvršavanje zadataka koje trenutno provode institucije međunarodne zajednice. U pogledu ustavnih promjena, istaknuto je da se napredak: (...) *može i mora ostvariti (...) jer Bosna i Hercegovina ima Ustav koji je bio definiran potrebom da se okonča rat, a ne potrebom za funkcionalnošću, fiskalnom održivošću i ekonomskim i socijalnim razvojem*.

Na sastanku Vijeća, održanom februara 2007. godine, razmatrano je pitanje zatvaranja OHR-a do kraja juna 2008. godine, za što su se pripreme odvijale još od sredine 2006. godine. Nakon studioznog razmatranja aktuelne situacije, takva mogućnost je odbijena. Visoki predstavnik je zadužen da utvrdi revidirani plan rada usredsređen na preostale zadatke provedbe Daytonskog sporazuma i, posebno, *na konsolidaciju reformi institucija na državnom nivou potrebnih za stabilnost i održivost Bosne i Hercegovine*.<sup>34</sup> Ocijenio je da je ustavna reforma hitan prioritet za unapređenje funkcionalnosti države Bosne i Hercegovine, apelirajući na vlasti u BiH da prvenstveno donesu odluku o usvajanju *aprilskog paketa amandmana iz 2006. godine*. Upravni odbor je ponovo potvrdio svoj stav da rano usvajanje paketa predstavlja pozitivan prvi korak i osnovu na kojoj će se uspostaviti *sveobuhvatniji proces do sredine 2007. godine, koji će pomoći Bosni i Hercegovini da ispuní uslove koji su potrebni da ona postane moderna evropska država*.

Upravni odbor je izrazio bezrezervnu podršku odlukama i predloženim mjerama visokog predstavnika od 19. oktobra 2007. godine, kojima je bio cilj otklanjanje blokada i podizanje efikasnosti u odlučivanju u Parlamentarnoj skupštini i Vijeću ministara ističući da su one *u potpunosti u skladu sa njegovim mandatom i Ustavom BiH*, naglašavajući pritom da je (...) *jedina svrha ovih mjera da se omogući lakše odlučivanje u Vijeću ministara i Parlamentu, a one su neophodne za ubrzavanje reformskog procesa*. Predstavnici Ruske Federacije su, međutim, izrazili neslaganje sa ovakvim stavom ostalih predstavnika u Upravnom odboru. Iskazali su *najdublju zabrinutost zbog posljedica koje ostavljaju mjere Visokog predstavnika, kojima se mijenjaju postupci u odlučivanju u Vijeću ministara i Parlamentarnoj skupštini BiH*.<sup>35</sup> S obzirom na to da politički lideri u BiH nisu

33 Komunique Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira (nap. 32)

34 Komunique Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira (nap. 32).

35 Komunique Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira (nap. 32).

uspjeli postići dogovor o ovim mjerama, prema mišljenju predstavnika Ruske Federacije: (...) *iznimno je važno da se efikasnost institucija BiH ne unapređuje u atmosferi rastućih napetosti, nego u stabilnijem kontekstu.*

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, rezolucijom usvojenom 23. juna 2004. godine, zatražila je od *Venecijanske komisije*<sup>36</sup> da razmotri nekoliko ustavnih pitanja u Bosni i Hercegovini. Između ostalog, zatražena je sveobuhvatna ocjena efikasnosti i racionalnosti sadašnjih ustavnih i zakonskih aranžmana u Bosni i Hercegovini. Venecijanska komisija je u »Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika«<sup>37</sup> konstatovala da će, u uslovima teškog ekonomskog stanja i nastojanja Bosne i Hercegovine da se pridruži procesu evropskih integracija, *zemlja biti u stanju da se nosi sa brojnim izazovima koji proizlaze iz takve situacije samo ako postoji jaka i djelotvorna vlada.* Nedostatak povjerenja između etničkih grupa je posljedica činjenice (...) *da Ustav BiH osigurava zaštitu interesa konstitutivnih naroda ne samo kroz teritorijalne aranžmane koji odražavaju njihove interese već i kroz sastav državnih organa i pravila o njihovom funkcioniranju.* Time je onemogućeno da vlast u BiH djeluje prema principu većine. Pri takvom stanju stvari: (...) *zaista mora biti uspostavljena ravnoteža između potrebe da se zaštite interesi svih konstitutivnih naroda, s jedne strane, i potrebe za djelotvornom vlašću, s druge.* Kao uzroke čiji kombinirani efekat postojanje (...) *djelotvorne vlasti čine izuzetno teškom, ako ne i nemogućom,* Komisija je, između ostalog, posebno navela veto na osnovu vitalnog nacionalnog interesa u Parlamentarnoj skupštini i postojanje dvodomnog sistema. U takvoj situaciji, *dosadašnji sistem je manje-više funkcionirao zahvaljujući velikoj ulozi Visokog predstavnika. Međutim, takva uloga je neodrživa.*

Komisija je primijetila da državni Ustav *ne definira pojam veta na osnovu vitalnog interesa, za razliku od entitetskih ustava, koji daju (pretjerano široku definiciju),*<sup>38</sup> te je konstatovala: (...) *da ova procedura podrazumijeva ozbiljan rizik od blokade donošenja odluka.* Uprkos tome, *u sadašnjim uslovima u BiH nerealno je tražiti potpuno ukidanje veta na osnovu vitalnog interesa.*<sup>39</sup> Komisija,

36 Evropska komisija za demokratiju putem prava, poznata kao »Venecijanska komisija«. Venecijanska komisija ima značajnu ulogu pri prevazilaženju kriza davanjem pravnih savjeta. Ova Komisija je, između ostalog, na zahtjev Evropske unije učestvovala u izradi nacrtu srpsko-albanskog sporazuma iz Rambujea, Ustavnog okvira za Kosovo, Ohridskog sporazuma za Makedoniju, Ustavne povelje državne zajednice SCG, a bila je angažirana i na analizi ustavnopravne situacije u Bosni i Hercegovini. Venecijanska komisija nema mandat da nameće rješenja iako se njena mišljenja o usklađenosti zakona sa evropskim standardima i normama obično uvažavaju kroz konačno usvojena zakonska akta.

37 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), »Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika« od 11.3.2005. godine, (CDL-AD (2005) 004); [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.pdf) (19.3.2008.).

38 Venecijanska komisija 2005 (nap. 37), tačka 30.

39 Venecijanska komisija 2005 (nap. 37), tačka 33.

*pak, smatra da bi bilo i važno i hitno potrebno dati jasnu definiciju vitalnog interesa u samom tekstu Ustava. Ta definicija ne bi trebala biti ista kao sadašnja definicija u entitetskim ustavima, koja omogućava da praktično bilo šta bude definirano kao vitalni interes, nego treba biti (...) usmjerena na prava od posebnog značaja za date narode, prvenstveno u područjima kao što su jezik, obrazovanje i kultura.*

Venecijanska komisija je analizirala i odredbe Ustava Bosne i Hercegovine koje se tiču tzv. entitetskog glasanja, konstatujući da ovaj mehanizam (...) *djeluje kao višak s obzirom na postojanje veta na osnovu vitalnog interesa.*<sup>40</sup>

U vezi sa ulogom Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, Komisija je primijetila da ovaj dom *nije odraz federativnog karaktera države, već je to dodatni mehanizam koji ide u korist interesa konstitutivnih naroda.*<sup>41</sup> Prema mišljenju Komisije, osnovna funkcija Doma naroda prema Ustavu je da, ustvari, bude dom gdje će se koristiti veto na osnovu vitalnog interesa. S tim u vezi Komisija je iznijela stav da je uloga Doma naroda samo negativna, kao doma za veto, gdje članovi vide odbranu interesa svoga naroda kao svoj isključivi zadatak, bez učešća u uspjehu zakonodavnog procesa.

Nasuprot tome, Komisija je zaključila da, ustvari, (...) *Predstavnički dom je dom gdje se obavlja zakonodavni rad i donose neophodni kompromisi da bi se postigla većina.* U vezi sa prethodno iznesenim stavovima, Komisija je zaključila: (...) *da bi moglo biti bolje korištenje veta na osnovu vitalnog interesa premjestiti u Predstavnički dom i ukinuti Dom naroda,*<sup>42</sup> čime bi se ujedno riješio problem diskriminatornog sastava Doma naroda. Na koncu, Komisija je zaključila da: (...) *mehanizmi donošenja odluka na nivou BiH nisu efikasni i racionalni, već teški i sa previše mogućnosti za blokiranje donošenja bilo kakve odluke.*

Ove ocjene nadležnih međunarodnih organizacija i institucija najbolje ilustruju sva ograničenja i teškoće u funkcionisanju ustavnog sistema Bosne i Hercegovine projektovanog Aneksom 4. Mirovnog sporazuma. Deficit u ostvarenom učinku Parlamentarne skupštine BiH, paradigma je nedemokratske i nefunkcionalnosti cjelokupnog ustavnog sistema. To potkrepljuju egzaktni rezultati istraživanja pod naslovom „Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH – stanje – komparativna rješenja – prijedlozi“ u kome je analizirano funkcionisanje ove institucije od njenog osnivanja 1996. zaključno sa 2007. godinom.<sup>43</sup> Ključni rezultati ovog istraživanja mogli bi se najkraće rezimirati na sljedeći način.

40 Venecijanska komisija 2005 (nap. 37), tačka 34.

41 Venecijanska komisija 2005 (nap. 37), tačka 35.

42 Venecijanska komisija 2005 (nap. 37).

43 Kasim Trnka i dr., *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH*, Fondacija Konrad Adenauer e.v. Predstavništvo u BiH, Sarajevo, 2008. godine.

Da bi se stekao uvid u cjelokupnu zakonodavnu aktivnost Parlamentarne skupštine u posmatranom periodu, potrebno je uporediti podatke o broju sjednica i tačkama dnevnog reda, o usvojenim i neusvojenim zakonima, kao i onim koje je nametnuo visoki predstavnik. U posmatranom periodu, Bosna i Hercegovina se nalazila pred krupnim izazovima. Najprije je trebalo uspostaviti institucije u skladu sa Ustavom i Mirovnim sporazumom, zatim adekvatno odgovarati na složene probleme postkonfliktnog perioda i naročito kreirati neophodne reforme u procesu pristupanja evroatlantskim integracijama. Aktivnost Parlamentarne skupštine ni izdaleka nije odgovarala tim zahtjevima, broj sjednica i broj tačaka dnevnog reda pokazivao je blagu tendenciju porasta. Međutim, i u godini u kojoj je održano najviše sjednica (2003., 27 sjednica) i kada je po sjednicama bilo prosječno najviše tačaka dnevnog reda (2005. godine, na 22 sjednice prosječno je bilo po 19 tačaka), to je bilo daleko ispod realnih potreba.

Zakonodavna produkcija, gledano u prosjeku, daleko je od izraženih potreba i interesa građana. Podaci o usvojenim zakonima pokazuju da je Parlamentarna skupština u posmatranom periodu od 11 godina prosječno mjesečno uspijevala da usvoji po nešto više od dva zakona. Istina, do 2004. godine zapaža se relativno stabilna tendencija porasta broja usvojenih zakona (od 4 zakona usvojena 1998. godine do 73 zakona 2004. godine), ali se poslije te godine bilježi tendencija pada broja takvih zakona. Istovremeno, broj zakona koji nisu prihvaćeni gotovo je identičan broju prihvaćenih. Podaci pokazuju da se, gotovo po pravilu, broj usvojenih i neusvojenih zakona nalazi u obrnutoj proporciji. Tako je, na primjer, u mandatu 2000.–2002. godine usvojeno 35 zakona, a neusvojeno 83. Obrnuto, u periodu 2004.–2005. usvojeno je 112 zakona, a nije usvojeno 63 zakona.

Ocjena uspješnosti zakonodavne aktivnosti daleko je nepovoljnija kada se uključe podaci o zakonima koje je nametnuo visoki predstavnik. U cjelini, kada se sabere broj zakona koji nisu prihvaćeni i onih koje je nametnuo visoki predstavnik, proizlazi da je daleko manje zakona koje je Parlamentarna skupština uspjela usvojiti od onih koje nije uspjela (279 : 372). Kvalitativna analiza zakona u prvoj i drugoj kategoriji potvrđuje da je visoki predstavnik bio prinuđen nametnuti ključne reformske zakone jer to, u najvećem broju slučajeva, Parlamentarna skupština nije bila u stanju.

Kada se analiziraju razlozi neusvajanja zakona, u pitanju je najčešće odsustvo entitetske podrške. To se desilo u 59,9 % neprihvaćenih zakona. Ogroman dio otpada na uskraćivanje podrške iz Republike Srpske – u 52,3 % neprihvaćenih zakona. Ovi procenti su, vjerovatno, daleko veći jer se prema zapisnicima sa sjednica domova u 16,2 % slučajeva nije moglo utvrditi zbog čega zakon nije prihvaćen.

Neočekivana je disproporcija između uskraćivanja entitetske podrške i primjene zahtjeva za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda. Entitetsku podršku nije dobilo 156 zakona, dok je samo u četiri slučaja zatražena zaštita vitalnog nacionalnog interesa. Indikativno je to da su poslanici ili delegati iz Republike Srpske entitetskim glasanjem zaustavili usvajanje 136 zako-

na, a da se nijedanput delegati srpskog naroda nisu pozvali na zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Očigledno je da je entitetsko glasanje, koje se pokazuje kao apsolutni veto, supstituiralo mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa koji, zapravo, ne prekida parlamentarnu proceduru, nego samo uključuje Ustavni sud BiH kao faktor medijacije. Ustavnom teritorijalizacijom nacionalnog interesa, odnosno, izražavanjem nacionalnog interesa preko entiteta, razvijena je široka praksa česte zloupotrebe entitetskog glasanja u svrhu blokada zahtjevanih reformskih zahvata, prvenstveno onih koji su trebali institucije države učiniti efikasnijim. To nije odgovaralo entitetsko-nacionalnim elitama.

Cjelovita ocjena aktivnosti ne može se dati ako se ne uzmu u obzir zakoni koje Parlamentarna skupština nije bila u stanju usvojiti, pa ih je, na osnovu Aneksa 10. Mirovnog sporazuma<sup>44</sup> i, posebno, na osnovu tzv. bonjskih ovlaštenja Vijeća za implementaciju mira iz 1998. godine, nametao visoki predstavnik. Kao osnovu za nametanje nekih zakona, visoki predstavnik navodi i konkretne zaključke Vijeća za implementaciju mira, u kojima su domaćim vlastima postavljani rokovi za usvajanje određenih zakona pa ti rokovi nisu bivali ispoštovani. U pojedinim slučajevima, visoki predstavnik je mijenjao i zakone koji su usvojeni u redovnoj parlamentarnoj proceduri. Zakoni koje nameće visoki predstavnik stupaju na snagu na privremenoj osnovi sve dok ih ne usvoji Parlamentarna skupština. Prilikom njihovog usvajanja, Parlamentarna skupština nije mogla mijenjati niti dopunjavati takve zakone. To je mogla činiti tek nakon što tako usvojen zakon stupi na snagu.

U posmatranom periodu, u toku 11 godina, visoki je predstavnik nametnuo ukupno 112 zakona ili prosječno po deset zakona godišnje. Intervencije visokog predstavnika su primjenjivane sa različitim intenzitetom.<sup>45</sup> Na funkciju visokog

44 Član V Aneksa 10. Mirovnog sporazuma koji nosi naslov "Civilna implementacija" glasi: *Konačni autoritet za tumačenje – Visoki predstavnik je konačni autoritet na terenu što se tiče tumačenja ovog Sporazuma o civilnoj implementaciji ovog rješenja.*

45 Najveći broj intervencija bilo je u izbornoj 2002. godini kada su nametnuta čak 24 zakona. Slično se desilo i u izbornoj 2000. godini kada je nametnuto 20 zakona. Gotovo je zakonit odnos da je veći broj nametnutih zakona u godinama u kojima je Parlamentarna skupština usvajala proporcionalno manji broj zakona. Tako je, npr. u pomenutoj 2000. godini, Parlamentarna skupština usvojila 10 zakona, dok je visoki predstavnik nametnuo 20, u 2002. godini taj je odnos 12 : 24. Ocjena samostalne produkcije Parlamentarne skupštine je daleko nepovoljnija ako se od usvojenih zakona (njih 269) odbije 112 nametnutih zakona koji su naknadno u parlamentarnoj proceduri prihvaćeni. Statistički gledano, u 11 godina, Parlamentarna skupština je prosječno godišnje (osim nametnutih) usvajala po 24,5 zakona.

U prve dvije godine provođenja Mirovnog sporazuma (mandat prvog visokog predstavnika Carla Bildta trajao je godinu i po dana) nije nametnut nijedan zakon iz nadležnosti države. U mandatu Carlosa Westendorpa koji je trajao 2 godine i dva mjeseca nametnuto je 10 zakona. U mandatu Wolfganga Petritscha, koji je trajao dvije godine i devet mjeseci, nametnuto je 36 zakona. U mandatu Paddyja Ashdowna, koji je najduže trajao – 3 godine i 8 mjeseci, nametnuto je najviše zakona – 47. U mandatu Schvarza Schillinga, koji je trajao godinu i pet mjeseci, nametnuto je 11 zakona. U prvoj godini svog mandata Miroslav Lajčak je 8 puta iskoristio svoja ovlaštenja da nametne državni zakon.



predstavnik u posmatranom periodu imenovano je šest osoba iz šest evropskih zemalja.<sup>46</sup> Osim nametanja državnih zakona, visoki je predstavnik koristio svoja ovlaštenja i u više navrata mijenjao entitetske ustave,<sup>47</sup> kantonalne ustave, entitetske i kantonalne zakone, smjenjivao nosioce javnih funkcija i preduzimao druge mjere. Tako je, osim pomenutih 112 zakona, samo iz domena državne nadležnosti, nametnuo još 174 različite odluke.

Prema sadržaju intervencija visokog predstavnika u zakonodavnu aktivnost, može se zaključiti da se ključni reformski zahvati ne bi mogli provesti bez direktnog angažmana međunarodne zajednice.<sup>48</sup> Ovome treba dodati i mjere koje je usvojila Parlamentarna skupština uz snažnu inicijativu, asistencije, pa i raznovrsne pritiske predstavnika nekoliko najuticajnijih zemalja ili međunarodnih organizacija. Nadajući se da će međunarodna zajednica nametnuti neka ključna reformska rješenja, domaće političke snage su često na ovaj način izbjegavale odgovornost za takve poduhvate ili za navodno odstupanje od obećanih nacionalnih ciljeva i programa.

Osim navedenog, visoki predstavnik je intervenisao u zakonodavnu nadležnost i u nizu drugih, uglavnom vitalnih pitanja za uspostavljanje i funkcionisanje ekonomskog i političkog sistema, kao i za privredni i društveni razvoj zemlje.<sup>49</sup>

Domaće političke elite, pa i predstavnici međunarodne zajednice, podijeljeni su u ocjeni uloge i potrebe opstanka institucije visokog predstavnika. One

46 Carl Bildt stupio na dužnost januara 1997. godine; Carlos Westendorp 18.6.1997.; Wolfgang Petritsch 16.8.1999.; Paddy Ashdown 27.5.2002.; Christian Schwarz Schilling 1.2.2006.; Miroslav Lajčak je stupio na dužnost 1.7.2007. godine, te aktuelni visoki predstavnik, Valentin Inzko, stupio je na dužnost 1.6.2009. godine.

47 Tako je Wolfgang Petritsch sa po 39 amandmana mijenjao ustave Federacije i Republike Srpske, dok je Paddy Ashdown na entitetske ustave djelovao sa po 31 amandmanom.

48 Prema sadržaju, najfrekventnije intervencije visokog predstavnika u vidu nametanja zakona, izmjena ili dopuna zakona, strategija za pojedine oblasti i sl. izvršene su u sljedećim oblastima: 1. Reforma pravosuđa, posebno na državnom nivou, uspostavljanje Visokog sudijskog i tužilačkog vijeća, Suda BiH, Tužilaštva BiH, Ombudsmena BiH, materijalnog i procesnog krivičnog i upravnog prava BiH, zaštita svjedoka i dr. – 59 intervencija; 2. Državljanstvo, putne isprave, lična karta, evidencije, kretanje i boravak stranaca – 20 intervencija; 3. Državna imovina i privatizacija – 18 intervencija; 4. Izborni sistem – 12 intervencija; 5. Telekomunikacije – 10 intervencija; 6. Poreski sistem – 11 intervencija; 7. Javni RTV sistem – 10 intervencija.

49 Tako je djelovao na uspostavljanje obavještajno-sigurnosnih službi (u 8 navrata), u oblasti uređivanja statusa policijskih službenika i stvaranja pretpostavki za policijsku reformu (u 6 navrata), na uspostavljanje Državne granične službe, intervenisao u oblasti carinske politike i stranih ulaganja, propisivao administrativne takse (u 4 navrata) i dr. Bez intervencije visokog predstavnika, Bosna i Hercegovina ne bi imala ni državne simbole (grb, zastavu i himnu bez teksta), pa čak ni službeno utvrđene mjerne jedinice, statističku službu, standardizaciju, sistem akreditovanja. Visoki predstavnik je morao intervenisati i u pogledu reforme javne uprave, odnosno uspostavljanja Agencije za državnu službu i regulisanja ministarskih i drugih vladinih imenovanja, o pomilovanju, o imunitetu i o nizu drugih pitanja.



političke snage koje su se suprotstavljale jačanju državnih institucija, koje su uglavnom zbog toga u velikoj mjeri koristile blokadu odlučivanja putem entitetskog glasanja i koje su najčešće bile predmet intervencija visokog predstavnika, zalažu se za gašenje ove institucije. Drugi smatraju da još nije vrijeme za to, sve dok se ustavnim promjenama ne ugrade demokratski mehanizmi procesa odlučivanja. Vijeće za implementaciju mira je postavilo uslove koje bi domaće vlasti trebale ispuniti kada bi instituciju visokog predstavnika trebao zamijeniti specijalni predstavnik Evropske unije. Iako je bilo predviđeno da se to desi do juna 2008. godine, to se ni do sada nije desilo. Razlog je, nesumnjivo, i u novom pozicioniranju uticaja Evropske unije, Rusije i SAD-a u BiH i u regionu zapadnog Balkana.

Iz pregleda zakonodavne aktivnosti državnog parlamenta, uključujući i intervencije visokog predstavnika, vidljivo je da je došlo i do niza promjena iz domena ustavne materije. Međutim, sve do marta 2009. godine kada je usvojen Amandman I na Ustav BiH kojim je izvršena konstitucionalizacija Distrikta Brčko,<sup>50</sup> formalnih izmjena Ustava BiH nije bilo. Nadležne međunarodne institucije i najveći dio domaće političke javnosti odavno upozorava na neophodnost ustavnih promjena. Tome su se dugo opirale one političke snage, prvenstveno iz Republike Srpske, kojima odgovaraju dejtonska rješenja. Ipak, u proljeće 2006. godine, zahvaljujući prvenstveno angažmanu američke administracije, lideri šest stranaka vladajuće koalicije uspjeli su dogovoriti i formulisati prijedlog četiri amandmana na Ustav BiH koji su kolokvijalno označavani kao

50 Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine glasi: „Na osnovu člana X.1. Ustava Bosne i Hercegovine (Aneks 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini), Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 25. marta 2009. godine, i na sjednici Doma naroda, održanoj 26.3.2009. godine, donijela je Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine. U Ustavu Bosne i Hercegovine iza člana VI.3. dodaje se novi član VI.4. koji glasi:

4. Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine

1. Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine koji postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i spada pod nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine onako kako te nadležnosti proizilaze iz ovog Ustava, čija je teritorija u zajedničkoj svojini (kondominijumu) entiteta, je jedinica lokalne samouprave sa vlastitim institucijama, zakonima i propisima, i sa ovlaštenjima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor oko međuentitetske linije razgraničenja u oblasti Brčkog. Odnos između Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i institucija Bosne i Hercegovine i entiteta može se dalje urediti zakonom koji donosi Parlamentarna Skupština.
2. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je nadležan da odlučuje o bilo kom sporu u vezi sa zaštitom utvrđenog statusa i ovlaštenja Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine koji se može javiti između jednog ili više entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine ili između Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine po ovom Ustavu i odlukama Arbitražnog tribunala.
3. Svaki takav spor takođe može pokrenuti većina poslanika Skupštine Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine koja uključuje najmanje jednu petinu izabranih poslanika iz reda svakog od konstitutivnih naroda.'

Dosadašnji član VI.4. postaje član VI.5.“

*aprilski paket ustavnih promjena*.<sup>51</sup> U kreiranju ovih prijedloga izostalo je angažovanje najšireg kruga građana, šire političke i, posebno, stručne javnosti. Kada je prijedlog amandmana došao na razmatranje u Predstavnički dom, vladajuća koalicija nije uspjela osigurati dvotrećinsku podršku poslanika toga doma.

#### 4 NEOPHODNOST USAVRŠAVANJA USTAVNIH RJEŠENJA

Neuspjeh *aprilskog paketa ustavnih amandmana* obeshrabrio je domaće političke snage i predstavnike međunarodne zajednice, uključujući i američku administraciju. Parlamentarni i predsjednički izbori održani u oktobru te 2006. godine nisu bitno promijenili raspored snaga na političkoj sceni. I dalje su dominirale stranke sa nacionalnim predznakom. Nacionalistička retorika i konfrontacije su nastavljene. To se moglo i očekivati jer dejtonska ustavna rješenja upravo generiraju takve pozicije. Bosna i Hercegovina je i dalje zaostajala u demokratskim reformama u procesima pridruživanja evroatlantskim integracijama. Bilo je jasno da se značajnije reforme ne mogu ni očekivati u postojećoj ustavnoj konstelaciji.

Iz prethodnog pokušaja ustavne reforme nisu izvučene nikakve pouke. Naprotiv, ponovo na inicijativu međunarodne zajednice, inicijalni potez, umjesto ranijih šest, poduzela su trojica lidera nacionalnih partija.<sup>52</sup> Dogovorili su se

51 Predsjedništvo BiH u funkciji ovlaštenog predlagача, na sjednici od 25. marta 2006. godine, utvrdilo je prijedlog četiri amandmana na Ustav BiH. Amandmanom I predložena je korekcija distribucije nadležnosti između institucija BiH i entiteta (član III.1. Ustava BiH). Najprije je na nivo ustavne kategorije podignuto uspostavljanje pravosudnih institucija koje su bile uspostavljene nametnutim zakonima. Posebno je značajno da su državne institucije dobile široke mogućnosti za ispunjavanje uslova neophodnih za pristup EU. Novina je uspostavljanje zajedničkih nadležnosti države i entiteta u oblastima: poreskog i izbornog sistema, pravosuđa, poljoprivrede, nauke i tehnologije i ekologije. Amandmanom II su bile predložene izvjesne promjene u strukturi i funkcionisanju Parlamentarne skupštine. Predloženo je da se umjesto 42, u Predstavnički dom bira 87 poslanika od čega bi tri mjesta bila rezervisana za one koji ne pripadaju konstitutivnim narodima. Dom naroda bi, umjesto po 5 delegata imao po 7 iz svakog konstitutivnog naroda koji bi bili delegirani iz Predstavničkog doma. Dom naroda bi, umjesto ravnopravnog doma, imao samo status intervenirajućeg doma u pitanjima zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Prijedlog u neizmijenjenom obliku zadržava entitetsko glasanje u Predstavničkom domu. Posebno je problematična odredba tačke 11.b. ovog amandmana koja predviđa raspuštanje Predstavničkog doma u slučaju da ni nakon trećeg kruga glasanja ne uspije izabrati predsjednika Vijeća ministara. To, praktično, otvara mogućnost permanentne blokade državnih institucija. Amandmanom III je predviđeno hibridno rješenje Predsjednika BiH, odnosno predsjednika Predsjedništva sa dva potpredsjednika koji bi različito funkcionisali u različitim situacijama. Amandmanom IV unekoliko se učvršćuje pozicija Vijeća ministara kojom se približava standardnoj poziciji vlade u parlamentarnom sistemu vlasti.

52 Prema nazivu posavskog sela u kojem su se novembra 2008. godine sastali lideri Stranke demokratske akcije, Hrvatske demokratske zajednice BiH i Stranke nezavisnih socijaldemokrata, novi pokušaj ustavnih promjena označen je kao *prudski proces*.

da će se razgovori o ustavnim reformama fokusirati na: 1. usklađivanje Ustava BiH sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda; 2. nadležnosti države; 3. funkcionisanje institucija BiH i 4. na teritorijalnu organizaciju – srednji nivo vlasti.<sup>53</sup> Nisu ni pominjali mogućnost cjelovite ustavne reforme. Učešće međunarodne zajednice vidjeli su samo u ekspertnoj podršci. Na osnovu dijametralno suprotnih interpretacija potpisnika zajedničke izjave, javnost nije mogla zaključiti o čemu su se, zapravo, dogovorili. Godinu dana je proteklo od potpisivanja ove izjave a da se, sa izuzetkom usvajanja Amandmana 1 po diktatu američke administracije, ni u jednom drugom pitanju praktično ništa nije poduzelo.

Bosna i Hercegovina bez demokratizacije i modernizacije ustavnog uređenja ne može računati na dugoročniju stabilizaciju niti na brži materijalni i društveni razvoj. Međutim, vodeće političke snage su podijeljene kada je u pitanju ne samo potreba ustavnih reformi, nego i njihov domašaj. Etnička teritorijalizacija i ustavni mehanizmi blokade parlamentarnog odlučivanja više pogoduju separatizmu nego demokratskoj integraciji društva i države. Uspostavljanje ustavnog uređenja u skladu sa najvišim demokratskim standardima u najboljem je interesu svih građana Bosne i Hercegovine. Oni, međutim, na svim poslijeratnim izborima najveći broj glasova daju vodećim nacionalnim političkim strankama. Taj fenomen zaslužuje širu kulturološku i politološku elaboraciju koja prevazilazi okvire ovog priloga.

Demokratski procesi u svakom društvu podrazumijevaju sposobnost strpljivog građenja kompromisa između nosilaca različitih interesa. U Bosni i Hercegovini, s obzirom na dominaciju nacionalnih interesa tri konstitutivna naroda u ustavnom sistemu, ključni kompromisi se moraju postizati između vodećih nacionalnih političkih elita. U takvoj situaciji nijedna opcija ne može pretendovati na ispunjavanje svojih maksimalističkih ciljeva. Dosadašnja iskustva pokazuju da se na početku ustavnih rasprava svaki put insistira upravo na takvim zahtjevima. Ključne tačke sporenja, bez ograničavanja na njih, uključuju:

Ključne političke snage iz Republike Srpske dugo su odbijale učešće u bilo kakvim raspravama o ustavnim promjenama tvrdeći da postojeći Ustav ne predstavlja ograničenje razvoju. Pod uticajem ostatka domaće javnosti i posebno međunarodne zajednice, sada se nevoljno uključuju u takve rasprave insistirajući na krajnje restriktivnom pristupu, kako navode, „eventualnim ustavnim promjenama“. Politički lideri ovog entiteta kao uslov učešća u raspravi postavljaju, prvenstveno, sljedeće zahtjeve: 1. Republika Srpska mora ostati neupitna; promjene se mogu odnositi samo na Federaciju BiH; 2. bez

<sup>53</sup> Uz pokušaj pokretanja ustavne reforme, trojica lidera su inicirala rješavanje sljedećih, za to vrijeme ključnih, reformi: 1. državna imovina; 2. popis stanovništva; 3. Distrikt Brčko; 4. Fiskalno vijeće i 5. rekonstrukcija Vijeća ministara.

saglasnosti entiteta (iako to Ustav uvijek ne zahtijeva) nema uspostavljanja nadležnosti države; 3. treba vraćati određene državne nadležnosti entitetima; 4. ne može se dovoditi u pitanje entitetsko glasanje u procesu odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH.

Bošnjačke političke snage kreću se u dijapazonu od zahtjeva za ukidanje entiteta i uspostavljanje srednjeg nivoa vlasti na principima neetničke regionalizacije do relativiziranja entiteta kompletiranjem nadležnosti države i insistiranjem na uspostavljanju multietničke strukture javne vlasti na svim nivoima prema predratnom popisu stanovništva. Jedinstveni su u zahtjevu za ukidanje entitetskog glasanja i uspostavljanje demokratskih mehanizama deblokade parlamentarnog odlučivanja.

Hrvatske političke snage, smatrajući da su prikraćene u teritorijalizaciji nacionalnog interesa i da su u Federaciji BiH majorizirani od strane Bošnjaka, traže prekomponiranje teritorijalne organizacije kako bi se stvorila jedinica sa većinskom hrvatskom populacijom.

Do ključne konfrontacije dolazi i na pitanju učešća međunarodne zajednice. Jedni smatraju da je međunarodna zajednica u Daytonu kreirala postojeći nedemokratski i neodrživ ustavni sistem<sup>54</sup> i da ima odgovornost da podrži nova ustavna rješenja. Jedan broj autora predlaže sazivanje nove međunarodne konferencije o Bosni i Hercegovini, smatrajući da među domaćim političkim liderima ne postoji ni minimum saglasnosti o pravcima razvoja i konkretnim ustavnim rješenjima. Suprotna politička opcija odbija svaku mogućnost revizije stečenih prava zajamčenih važećim Ustavom. Ove političke snage insistiraju da eventualna ustavna reforma može biti samo rezultat saglasnosti domaćih političkih aktera. Istovremeno zahtijevaju da u postojećem sistemu prestane svaki oblik međunarodne intervencije.<sup>55</sup>

Međunarodna zajednica, prvenstveno Evropska unija, Rusija i Sjedinjene Države, nemaju ni približno ujednačen stav o svojoj odgovornosti i eventualnom učešću u ustavnim promjenama u BiH. To ima veoma negativne odraze na domaću političku scenu.

54 Wolfgang Petritsch nakon okončanja svog mandata visokog predstavnika, izjavljivao je da je Bosni i Hercegovini dejtonskim ustavom nametnuta „ludačka košulja“, ali u svom mandatu ništa nije preduzeo na uspostavljanju demokratskih standarda u ustavnom sistemu BiH.

55 U Zaključcima koje je 14. maja 2009. godine usvojila Narodna skupština RS-a kaže se, između ostalog: *Narodna skupština smatra da u eventualnim razgovorima o promjenama Ustava Bosne i Hercegovine svaka promjena (...) može biti samo rezultat konsenzusa i kompromisa domaćih snaga, bez nametanja rješenja od strane međunarodnih subjekata.* Ovome se dodaje i sljedeći stav: *Narodna skupština traži od visokog predstavnika da se odmah odrekne korišćenja navodnog ovlaštenja za nametanje zakona i smjenu predstavnika (tzv. „bonskih ovlaštenja“) kao nedemokratskog i prevaziđenog metoda upravljanja Bosnom i Hercegovinom.*

U ovakvoj političkoj konstelaciji nerealno je očekivati, ne samo donošenje novog cjelovitog konzistentnog ustava, što bi bilo najbolja solucija, nego ni značajnijih parcijalnih promjena rješenja koja su se u praksi pokazala kao krajnje problematična. Činjenica da se u oktobru 2010. godine u BiH održavaju predsjednički i parlamentarni izbori takođe ne doprinosi stvaranju povoljnog ambijenta za tako zahtjevan proces kao što je revizija ustava. Ipak, ako bi se izbjegli nedostaci ranijih pokušaja ustavnih promjena i koristio tada postignuti minimum saglasnosti o nekim rješenjima, prva faza ustavnih promjena realno bi mogla obuhvatiti:

1. Otklanjanje ustavnih rješenja koja su u nesaglasnosti sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i koja očigledno diskriminiraju građane koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici tri konstitutivna naroda, kao i drugih rješenja koja dovode u pitanje izborni legitimitet pojedinih nosilaca javne vlasti.
2. Neophodnu konstitucionalizaciju već postignutih reformi u oblasti sistema odbrane, pravosudnog sistema, sistema oporezivanja, obavještajno-sigurnosnih službi i drugih važnijih pitanja koja su, umjesto ustavom, uređena zakonima.
3. Na osnovu načelnog opredjeljenja svih nadležnih političkih snaga o neophodnosti pristupanja evroatlantskim integracijama, ustavom bi trebalo osigurati one nedostajuće nadležnosti državnih institucija koje zemlju čine kompatibilnom sa ostalim članicama ovih asocijacija. Isto tako, za prihvatanje neophodnog evropskog pravnog naslijeđa, neophodno je osigurati pojednostavljenu proceduru parlamentarnog odlučivanja.
4. Iako je Bosna i Hercegovina ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, Ustav BiH ne sadrži nijednu odredbu o ovom značajnom segmentu ustavnog uređenja svake demokratske države. Realno se može očekivati saglasnost za otklanjanje ovog ustavnog deficita.

Osim još nekoliko tehničkih poboljšanja, nije realno očekivati dužu listu ustavnih promjena u ovoj prvoj fazi. Ovaj prvi korak, uz dalje ispunjavanje kriterija za pristup evroatlantskim integracijama, smanjio bi političke tenzije i stvorio realnije pretpostavke za narednu fazu neophodnih ustavnih promjena.

Izlazak iz matrice nacionalnih konfrontacija neće biti moguć ukoliko istinski akteri ustavne rekonstrukcije ne budu građani koji će svoje interese izraziti preko nevladinog sektora, preko nezavisnih medija i uz pomoć stručnih i naučnih institucija, udruženja i pojedinaca. Parlamentarna skupština i druge institucije sistema moraju biti u središtu tih procesa. Svi ovi aspekti su do sada izostajali, što je i rezultiralo situacijom u kojoj se Bosna i Hercegovina danas nalazi. Kreatori mirovnog sporazuma moraju naći načina da pomognu u ispravljanju nedostataka ustavnog uređenja BiH koje su kreirali. Velika je odgovornost i su-

sjednih zemalja – potpisnica Sporazuma koje su se, između ostalog, obavezale da će poštovati suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost Bosne i Hercegovine.

Sarajevo, 23.09.2009. godine

### **O autoru**

*Prof. dr. Kasim Trnka je sudija Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine.*