

Mr. Faris Vehabović*

Zašto neće doći do sistematskih ustavnih promjena?

Sadržaj

1. Ustavne prepreke
2. Zašto je potrebna ustavna reforma?
 - 2.1. Sistemska ustavna reforma
 - 2.2. Od Daytonu do Bruxellesu (šta je do sada urađeno?)
3. Dosadašnji pokušaji
 - 3.1. „Aprilski paket“
 - 3.2. „Butmirski paket“
4. Zaključak

1. Ustavne prepreke

Novi Ustav BiH je, sasvim izvjesno, tipičan tranzicioni dokument, bez obzira na njegov status ustava. Stvoren je kao dio mirovnog paketa dogovorenog u Dayton-u u novembru 1995. godine i prihvaćenog od strane dva entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske) i centralne vlade koja je bila međunarodno priznata kao Vlada Republike Bosne i Hercegovine. Ustav BiH je drugi ustav dogovoren uz međunarodnu pomoć i ohrabrenje u okolnostima neprijateljstava na terenu.¹

Gotovo sve ovlasti države su prenesene na dva entiteta – FBiH i RS. On takođe efektivno onemogućava centralnu vlast da vrši ono malo, Ustavom BiH, utvrđenih nadležnosti. On u sebi kombinuje „minimalistički“ pristup u pogledu državne vlasti i „maksimalistički“ pristup u pogledu balansa vlasti. Centralne vlasti imaju samo nekoliko utvrđenih nadležnosti koje se moraju vršiti jedino uz dogovor svih strana, uključujući tu i entitete i konstitutivne narode. Neki od međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava, ponovna uspostava infrastrukture i rješavanje sporova između entiteta su predmet posebnih sporazuma koji ne čine sastavni dio samog Ustava BiH.²

Ustav BiH je utvrdio pravni kontinuitet Republike BiH, koja je postala nezavisna od bivše Jugoslavije, pod imenom Bosna i Hercegovina i sa modificiranom pravnom strukturom. Dvije već postojeće jedinice, RS i FBiH, potvrđene su kao entiteti BiH. Bošnjaci, Srbi, Hrvati (ostali) i građani, opisani su u preambuli Ustava BiH, kao „konstitutivni narodi“. Ustavom BiH, državi su date izuzetno ograničene nadležnosti, a većinu nadležnosti je prenio na dva entiteta. Na nivou države, uvedeni su takvi mehanizmi odlučivanja da je praktično nemoguće donijeti bilo kakvu odluku protiv volje predstavnika bilo kog konstitutivnog naroda, odnosno entiteta. Pored Predstavničkog doma, ustanovljen je i Dom naroda, uveden je veto na osnovu vitalnih interesa za sva tri konstitutivna naroda u oba doma, kao i kolektivno Predsjedništvo od tri člana, sa Srbinom iz RS, i Bošnjakom i Hrvatom iz FBiH.

* Autor je potpredsjednik Ustavnog suda Federacije BiH i saradnik FCJP.

¹ Prvi je Ustav Federacije BiH iz marta 1994. godine.

² Fred L. Morrison: *The Constitution of Bosnia-Herzegovina*, Constitutional Commentary. Volume: 13. Issue: 2. Publication Year: 1996. p. 145-157.

Struktura državnih institucija je uslovljena nacionalnom pripadnošću koja je isključivo vezana i za teritorijalnu pripadnost pa je na taj način u Ustav BiH instalirana institucionalna diskriminacija. Jedini izuzetak u tom pogledu predstavlja Ustavni sud čije su nadležnosti regulirane članom VI i u kojem je primijenjen jedino teritorijalni princip popune Ustavnog suda. Osim preovlađujućeg „nacionalnog“ i, kumulativno utvrđenog „teritorijalnog“ principa, jasno je da nadležnosti države ne mogu obezbijediti mehanizme za stvaranje samoodrživog i prosperitetnog „demokratskog društva“. Poseban problem predstavlja „entitetsko glasanje“ i uvođenje „veta“ na osnovu poziva na „vitalni nacionalni interes“ što ionako slabašne državne institucije čini nefunkcionalnim i otvorenim za sve vrste opstrukcije efikasnog upravljanja državom. U takvim okolnostima je suviše pomišljati na državu kao servis građana. Ništa manje nije važna odredba o kontinuitetu pravnih propisa koja, de facto, zadržava propise koji su nastali dok je još trajao rat u BiH i koji su, u pravilu, bili izraz volje samo jednog naroda. Neke odredbe tih propisa su bile primjer diskriminacije građana koji nisu pripadali većinskoj etničkoj grupi na području na kojem su važili. Time je zadržan status quo za duži period.

Suprotno navedenom, da bi postala članica EU, BiH mora biti sposobna ispuniti obaveze koje idu uz članstvo. Svaka država koja želi pristupiti EU mora imati stabilne institucije koje garantiraju demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu manjina, funkcioniranje tržišne privrede i sposobnost nošenja s tržišnim natjecanjem unutar EU, te sposobnost preuzimanja obaveza koje proizlaze iz članstva, uključujući poštivanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije. BiH trenutno, sa ovakvim ustavnim okvirom ne može ispuniti te zahtjeve kao što ne može ispuniti niti svoje obaveze koje proizilaze iz članstva u Vijeću Evrope u pogledu usklađivanja svog zakonodavstva sa Evropskom konvencijom.

Decentralizirana vlast BiH se često poredi sa drugim konsocijacijskim državama³ kao što su Švicarska i Belgija. Međutim, u izvještaju Venecijanske komisije je navedeno:

*„Prije svega, očito je da nadležnosti države Bosne i Hercegovine nisu uporedive sa evropskim federalnim državama kao što su Švicarska, Belgija, Austrija, Njemačka ili Rusija. U tim državama zakonodavna vlast je koncentrirana na federalnom nivou, postoji jaka federalna izvršna vlast, finansijski resursi su uglavnom kontrolirani od strane federalnog nivoa, a federalni sudovi osiguravaju poštivanje federalnih zakona. Ništa od ovoga se ne može primijeniti na BiH. Sa ovako slabom državom BiH neće biti u mogućnosti da napravi progres u pravcu evropskih integracija“.*⁴

Ova slabost države BiH je posljedica njezinih poslijeratnih temelja. Daytonski sporazum je stvorio minimalan broj centralnih državnih institucija “skrojenih” prvenstveno da naprave balans koji garantuje jednaku zastupljenost sva tri konstitutivna naroda i osiguranju načina zaštite „vitalnih nacionalnih interesa“ svakog od njih. S vremenom, učinjen je niz promjena u vladajućim strukturama zemlje te su stvorene nove institucije centralne vlasti uz jačanje već postojećih iako je zadržan princip jednake nacionalne reprezentacije i zaštite vitalnih nacionalnih interesa. No, i pored reformi i uspostave novih institucija na državnom nivou, zadržane su i ekvivalentne institucije na nižim nivoima iako se očekivalo da će one nestati, odnosno da će se raspodijeliti odgovornost za provođenje

³ Arend Lijphart, *Consociational Democracy*, World Politics, Vol. 21, 1969, str. 207-225 i *Patterns of Democracy*, New Haven-London 1999 (Yale UP).

⁴ European Commission for Democracy Through Law, *Mišljenje o ustavnoj siutaciji u Bosni i Hercegovini i o vlastima visokog predstavnika*, usvojeno 11-12 mart, 2005.

politike u određenim područjima, između države i entiteta. Ovaj nedostatak jasne raspodjele odgovornosti i nadležnosti sve više otežava funkcioniranje svih nivoa vlasti.

Koordinacija između različitih nivoa vlasti je takođe na vrlo niskom nivou. U posljednjim godinama se čak vode rasprave o vraćanju nadležnosti koje su ranije prenesene sa entitetskog na državni nivo. Međutim, i sa do sada prenesenim nadležnostima, državne nadležnosti i institucije su toliko slabe da izvjesno ne mogu osigurati ispunjenje uslova za članstvo u EU. Kao primjer može poslužiti ono što je Evropska komisija istakla u izvještaju o napretku iz 2008. godine u kojem je istaknuto da centralnim državnim institucijama nedostaju bilo kakve nadležnosti na području zapošljavanja i socijalne politike. Posljedica toga je da se radno zakonodavstvo razlikuje po entitetima, ali i po kantonima, te da gotovo ni na jednom nivou nije u skladu sa propisima EU o zdravlju i sigurnosti na radu. U izvještaju se takođe navodi da, iako je BiH nedavno ratificirala revidiranu Europsku socijalnu povelju, „nije načinila značajan napredak“ u pružanju jednakih uslova u pristupu socijalnoj zaštiti, dok „pravo na zdravstveno osiguranje i druge vrste socijalne zaštite, uključujući naknade za nezaposlene, i dalje ovisi od entiteta i, u određenoj mjeri, od kantona u kojem potencijalni korisnik živi“.⁵

U prošlogodišnjem izvodu iz Saopćenja Komisije, Vijeća i Evropskog parlamenta se, između ostalog, ističe⁶:

„BiH je postigla ograničen napredak u rješavanju političkih kriterija. Domaća politička klima se pogoršala, i izazovi funkcioniranje institucija i huškačka retorika su se nastavile. Provedbe reformi su spore zbog nedostatka konsenzusa i političke volje i složenog institucionalnog okvira. Zajednička vizija u usmjeravanju zemlje u poduzimanju ključnih reformi vezanih za EU ostaju i dalje bitne za daljnji napredak prema Europskoj uniji. Ispunjavanje ciljeva i uvjeta koji su postavljeni za zatvaranje Ureda visokog predstavnika (u daljnjem tekstu: OHR) je vrlo važno⁷. Europska unija ne bi mogla razmatrati zahtjev za članstvo u EU sve dok OHR-a ne bude zatvoren. Reforma ustavnog okvira u BiH, kako bi se omogućilo institucijama da efikasno funkcioniraju, su neophodne kao predušlov da Komisija da preporuku o davanje statusa kandidata. U tom smislu, politički lideri države su sudjelovali u zajedničkoj inicijativi EU i Sjedinjenih država koji su započeli 8. i 9. oktobra u Sarajevu. To sada treba pretvoriti u konkretne rezultate koji će deblokirati BiH napredak ka EU kroz ustavne promjene, uz obnovljeni domaći konsenzus“.⁸

U pogledu demokratije i vladavine prava, učinjen je mali napredak u pokušaju stvaranja funkcionalnih i djelotvornih državnih struktura, kao i u pokušajima ustavne reforme, što je ključni prioritet iz Evropskog partnerstva. Ustav BiH bio je izmijenjen po prvi put kako bi se regulirao status Brčko Distrikta, što predstavlja veliki pomak i korak naprijed.

Sistem upravljanja BiH i dalje uključuje međunarodno prisustvo. Zemlja je postigla određeni napredak ka ispunjavanju uvjeta za zatvaranje OHR-a i prelazak na ojačano

⁵ Commission of the European Communities, “Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report,” Brussels, novembar 11, 2008.

⁶ Commission of the European Communities, “Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report,” Brussels, novembar, 2009

⁷ To uključuje pet ciljeva: 1) Prihvatljivo i održivo rješavanje pitanja raspodjele imovine između države i drugih nivoa vlasti; 2) Prihvatljivo i održivo rješenje za pitanje imovine odbrambenih struktura; 3) Okončanje implementacije Konačne odluke o Brčko Distriktu; 4) Fiskalna održivost; and 5) Jačanje vladavine prava, kao i dva uslova: 1) potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i 2) stabilna politička situacija.

⁸ Priopćenje Komisije, Vijeća i Evropskog parlamenta o napretku Bosne i Hercegovine, 2009. godine.

prisustvo EU. Međutim, proces je zaustavljen zbog nepostojanja dovoljno političke volje za nastavak reformi. Potrebna je hitna akcija za rješavanje otvorenih pitanja i to posebno raspodjele imovine između državnog i drugih nivoa vlasti, pitanje vojne imovine, te na osiguravanje stabilnog i konstruktivnog političkog okruženja u zemlji. Efikasnost funkcioniranja izvršnih i zakonodavnih tijela na državnom nivou je bila nedovoljna. Rad PS BiH još uvijek ometaju neadekvatni tehnički i ljudski resursi, a saradnja s Vijećem ministara i parlamentima entiteta je još nedovoljna. Broj zakona koje je usvojila PS, a koji se tiču europskih integracija je vrlo mali. Vladine institucije, na svim nivoima, i dalje su pod uticajem unutarnje političke napetosti i fragmentiranih i neusklađenih politika. Vlasti su dokazale da nisu u mogućnosti brzo imenovati visoke dužnosnike u kratkom vremenskom periodu. Rad Direkcije za europske integracije je bio onemogućen zbog cjelokupne političke atmosfere i neimenovanje direktora za većinu izvještajnog razdoblja. Obavljene su pripreme za provođenje popisa 2011. Godine, ali zakon na državnom nivou, koji je ključan za ovaj proces, nije usvojen.

U odnosu na sudski sistem, uočeno je da mu nedostaje kohezija i hijerarhijska uređenost. To sprječava sudove da osiguraju poštivanje državnih zakona. Postoje najmanje četiri sudska sistema: državni, FBiH, RS i Distrikta Brčko, i svaki djeluje neovisno o drugom. U državi postoji 14 ministarstava pravde, svaki s vlastitim sredstvima i zaposlenicima. Iako svaki entitet ima Vrhovni sud, na državnom nivou ne postoji, iako bi upravo postojanje Vrhovnog suda na nivou države mogao ublažiti trenutnu sudsku konfuziju usklađene primjene zakona proizašlih iz vršenja četiri nadležnosti u ovoj oblasti.

Institucije vlasti BiH danas nalikuju "etno-federalističke" institucije bivše Jugoslavije, baš kao što i njegov sadašnji ustav nalikuje Ustavu SFRJ iz 1974. godine. Baš kao i Ustav SFRJ, Ustav BiH prepoznaje dvije vrste nacionalnih grupacija - konstitutivne narode i nacionalne manjine uz favorizovanje konstitutivnih naroda. Time se onemogućava jednaka zastupljenost i zaštita prava nacionalnih manjina. No, budući da je BiH ratificirala niz međunarodnih konvencija o ljudskim pravima, ne samo Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava, pojedine odredbe Daytonskog Ustava, su u potpunoj suprotnosti sa odredbama instrumenata za zaštitu ljudskih i manjinskih prava.

Odredbe Izbornog zakona BiH, takođe krše Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Način izbora članova Predsjedništva je suprotan Protokolu 12 uz Evropsku konvenciju, a što je potvrđeno i presudom Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu u predmetu Finci i Sejdić protiv BiH iz decembra 2009. godine. Odredbe Izbornog zakona ograničavaju pravo na kandidiranje i rezerviraju to pravo za pripadnike konstitutivnih naroda, a i pripadnici konstitutivnih naroda imaju to pravo tek ukoliko dolaze sa „poželjnog dijela“ teritorije.⁹

Slična je situacija i sa načinom izbora članova Doma naroda PS BiH. Umjesto da funkcionira kao neka vrsta gornjeg doma dvodomnom zakonodavnog tijela koje obično postoji u drugim saveznim državama, glavna funkcija Doma naroda, kako to navodi Venecijanska komisija „kao dom u kojem se ostvaruje veto na osnovu vitalnog nacionalnog interesa“. Dom naroda od 15 članova je uglavnom zauzet odbranom interesa pojedinih konstitutivnih naroda. Stoga se čini bolje, kako to navodi Venecijanska komisija „premjestiti ostvarivanje veta na osnovu vitalnog interesa u Predstavnički dom i ukinuti Dom naroda“. Nadalje se navodi da, ukoliko i dalje nastavi da egzistira, Dom naroda treba

⁹ „The Purpose of Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina“; GMF Policy Brief, Douglas Davidson, august, 2009.

prerasti u savjetodavno tijelo slično tijelima u drugim državama koja imaju sličnu funkciju. Nadalje, Venecijanska komisija smatra da je neophodno precizirati pojam vitalnog nacionalnog interesa, odnosno da to ne bi trebalo da bude pretjerano široka definicija, ali da sadrži fokus na zaštiti prava od posebnog značaja za pojedine naroda, uglavnom u područjima kao što su jezik, obrazovanje i kultura.

2. Zašto je potrebna ustavna reforma?

Novi model uređenja BiH mora biti prihvatljiv svim građanima i konstitutivnim narodima u BiH kako bi je što više osjećali svojom. Bez tog elementa, ona nikada neće funkcionirati. Osnovni element ustrojavanja jednog društva i države jeste sistem međusobnih odnosa unutar društva i institucija kako bi država imala efikasne mehanizme da rješava nepomirljive sukobe u društvu.

Jasno je iz svega navedenog da cilj ustavne reforme treba biti jačanje državnih institucija i stvaranje reprezentativne demokratske vlade u cilju jasne i efikasne raspodjele odgovornosti između entitetskih i državnih vlasti, te dovođenje države u sklad sa svojim međunarodnim obavezama. Na ovaj način bi došlo do usklađivanja mogućnosti države da se nosi sa uslovima i zahtjevima pravne stečevine Europske unije i postizanja ciljeva koje su pred sebe postavile vlasti BiH: euro-atlanske integracije.

Venecijanska komisija navodi da je „sazrelo vrijeme za proces preispitivanja sadašnjih ustavnih aranžmana... Ustavna reforma je neizostavna, jer sadašnji aranžmani nisu efikasni, racionalni i nemaju demokratski sadržaj“. Izvještaj Evropske komisije o napretku u BiH u 2008. godini tvrdi da, „sveukupno gledano, prevladava nacionalistička retorika i lideri BiH nisu, putem reforme ustavnog okvira, postigli napredak u stvaranju funkcionalnijih i ekonomski rentabilnijih državnih struktura koje podržavaju proces evropskih integracija. Iako je u okviru sadašnje ustavne strukture postignut napredak, ona sprečava brzo odlučivanje i stoga onemogućava reforme i razvijanje kapaciteta za ostvarivanje brzog napretka ka EU“.

Kompleksni sistem odlučivanja na državnom nivou, te nedostaci u vertikalnoj i horizontalnoj koordinaciji između svih nivoa vlasti u BiH posljedica su sistemski ugrađene zavisnosti o volji političkih elita. Takav sistem nedovoljno motivira političke lidere da učestvuju i vode politiku u državnim institucijama na sadržajan način. Odnosno, institucije države BiH jednostavno nemaju ovlasti i autonomije prisiliti političare da ozbiljno učestvuju u njihovom radu. U takvom institucionalnom okruženju otvaraju se mogućnosti da se sistem potkopava do tačke potpune paralize, čime se onemogućava stvaranje foruma za vođenje politike. Ova situacija je omogućena institucionalnim dizajnom u kojem državna vlast i parlament mogu biti potpuno paralizirani entitetskim glasanjem, ili nedovoljnom podrškom predstavnika konstitutivnih naroda, ili mehanizmom vitalnog nacionalnog interesa.

Prema mišljenju Venecijanske komisije, u takvoj situaciji „zaista mora biti uspostavljena ravnoteža između potrebe da se zaštite interesi svih konstitutivnih naroda, s jedne strane, i potrebe za djelotvornom vladom, s druge. Međutim, u Ustavu BiH ima dosta odredbi koje osiguravaju interese konstitutivnih naroda, između ostalog: veto na osnovu vitalnog interesa u PS, dvodomni sistem i kolektivno Predsjedništvo na etničkom osnovu. Kombinirani efekt ovih odredbi djelotvornu vladu čini izuzetno teškom, ako ne i nemogućom.“ Sistem je tako nefunkcionalan i njim je nemoguće upravljati velikim dijelom zbog toga što ne postoje adekvatni mehanizmi koordinacije i zajednička vizija izgradnje

države. Izgradnja države do sada je bila predmet političkog kompromisa, što djelimično objašnjava nastanak kompliciranog sistema uprave u kojem su nadležnosti formalno prenesene na državu, a u stvarnosti se nalaze u formalnim ili neformalnim krugovima na entitetskom nivou. U većini slučajeva entitetima je dozvoljeno da zadrže svoje nadležnosti i finansijsku kontrolu, dok su se ovlasti države proširile uglavnom na papiru. Ravnoteža snaga se pomjerila tek marginalno u korist države BiH, kojoj i dalje nedostaju osnovni elementi autonomije, autoriteta i kredibiliteta.

Najslabije državne institucije su one koje dijele ovlasti s entitetima. Većina ih je zapravo rezultat političkog kompromisa, a izgrađene su na osnovu kompleksnog sistema nejasno podijeljenih odgovornosti koje se nerijetko preklapaju i ovlaštenja koja dozvoljavaju državi, entitetima i drugim institucijama da koegzistiraju i preklapaju se bez jasne hijerarhije i supremacije države. Međutim, da bi BiH napredovala prema integracijama u EU, odnosno da bi država bila sposobna, u najmanju ruku, uspostaviti standarde i osigurati da te standarde slijede i niži nivoi vlasti, ona mora imati supremaciju i ovlasti za punu provedbu zakona. Iskustvo nam govori da se ova pitanja ne mogu prepustiti neformalnoj saradnji i koordinaciji u BiH.

Činjenica je da BiH boluje od mnogih tranzicijskih bolesti kao i druge zemlje koje su prošle taj proces, i koje su pokazale da se te bolesti mogu tretirati samo dugoročnom i efikasnom integracijom u evropske strukture.

2. 1. Sistemska ustavna reforma

Šta se može podvesti pod pojam sistemska ustavna reforma? Koje elemente treba da obuhvati ustavna reforma kako bi se napravio prodor u pravcu izgradnje demokratskog društva koje bi zamijenilo trenutno kvazi-konsocijacijsko, etno-demokratsko, asimetrično uređenje?

BiH, ako se želi moderna država, treba biti ustrojena kao demokratska država, socijalna i sekularna, sa vladavinom prava (ili pravnom državom) kao jednim od temeljnih principa, te da je nosilac političke vlasti građanin, da konstitutivni narodi kao kolektiviteti participiraju u vlasti, da vlast počiva na načelu podjele na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, da je decentralizirana i da je državno uređenje regionalnog tipa itd.

Sistemska ustavna reforma podrazumijeva da je temeljno određenje ustavnog sistema BiH, kao moderne demokratske države, uspostava i dosljedno ostvarivanje individualnih i kolektivnih ljudskih prava i sloboda u skladu s evropskim i svjetskim standardima, i to na cijeloj njenoj teritoriji. Budućnost BiH nije u stvaranju nacionalnih teritorija i „entiteta“, kao nehistorijskih i krajnje vještačkih tvorevina kojima se poništavaju individualna i kolektivna prava ljudi, nego u stvaranju države građana, regionalno uređene, u skladu sa stoljetnim tradicijama i na toj osnovi zajamčenih tzv. personalnih autonomija, odnosno kolektivnih prava naroda na cijeloj teritoriji BiH.

Jedan od ključeva cijelog državnog i ustavnog uređenja BiH bi trebalo da počiva na građaninu - državljaninu, kojim bi se on/ona doveo u poziciju aktivnog političkog subjekta na prostoru cijele BiH, odnosno dovođenja u stanje u kojem „sva vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana“. Drugim riječima, građanin - državljanin BiH, treba da bude „osnova i izvor“ vlasti, da je organizirani građanin - pripadnik države kao političke zajednice, nosilac suvereniteta, i da vlast vrši na cijelom prostoru države neposredno i preko svojih predstavnika.

Vještačkom podjelom jedinstvene teritorije BiH na dva entiteta i njihovim određivanjem kao izborne osnove izvršeno je poništavanje građanina BiH kao osnovnog političkog subjekta na cijeloj teritoriji, čime se lišava one uloge koju građanin danas ima u bilo kojoj demokratskoj državi svijeta, to jest da je on jednako građanin na cijeloj teritoriji svoje države (bez obzira o kakvom obliku državnog uređenja se radi). Građanin je danas „zarobljen” u etno-entitetske granice.

U takvoj državnoj zajednici bitno je da se prava konstitutivnih naroda ne tretiraju kao suverena prava koja se teritorijalno određuju. Ona, međutim, treba da se tretiraju kao posebna kolektivna prava, koja nisu prenosiva i ne mogu se nametati drugim nacionalnim grupama, nego ta prava uživa pripadnik određene nacionalne grupe kao „personalnu autonomiju” koja podrazumijeva njihovo jamčenje u ustavu i njihovu zaštitu u institucijama vlasti. Ona se, dakle, trebaju transteritorijalno, neteritorijalno određivati i ostvarivati kao sastavni dio korpusa ljudskih prava i sloboda.

Ukoliko bi se prava konstitutivnih naroda tretirala kao suverena prava, onda se ona neminovno moraju teritorijalizirati i jedinstvena državna teritorija etnički podijeliti (etničke državice), te prava većinske nacionalne grupe u tako podijeljenoj državi nametati drugim nacionalnim grupama. Jer, nema suverene vlasti bez teritorije. Suverena vlast mora imati teritoriju na kojoj provodi svoje odluke. A to je suprotno multietničkom biću BiH. Jedinstvo uz poštivanje različitosti u vidu „personalne autonomije“ pripadnika kolektiviteta može biti osnova izgradnje državnosti BiH.

Što se tiče određivanja nosilaca suvereniteta države BiH, ustavna reforma treba kombinirati načelo suvereniteta građana s načelom ravnopravnosti i posebnih kolektivnih prava nacija, tako da BiH, kao multietnički izmiješana država, ne može biti organizirana ni kao unitarna ni kao federalna država gdje su federalne jedinice države („nacija-država“), nego kao regionalna država gdje se osigurava jedinstvo države, ali i autonomnost regija sa svim svojim specifičnostima. Regije kao političko-teritorijalne jedinice i zajednice nisu države iako imaju određene državne prerogative.

Kod unitarnih država, bez obzira na stepen decentralizacije, vršenje funkcija vlasti koncentrirano je u rukama centralnih organa vlasti i oni dijelom tu vlast povjeravaju, delegiraju, odnosno prenose na organe nižih političko-teritorijalnih jedinica, pri čemu se prava naroda tretiraju kao prava nacionalnih manjina. Kod federalnih država podjela vlasti vrši se između organa federalne države i organa federalnih jedinica i njihove nadležnosti utvrđene su ustavom, a jedan od kriterija na osnovu kojih se konstituiraju federalne jedinice jest i etnički kriterij (nacija-država) - etničke federacije. Federalne jedinice su države.

Eventualno organiziranje BiH kao regionalne države podrazumijeva, dakle, organiziranje vlasti na tri nivoa: centralni, regionalni i lokalni, pri čemu postoji ustavom utvrđena podjela vlasti (nadležnosti) između centralnih i regionalnih vlasti. Regije kao političko-teritorijalne zajednice treba da imaju Ustavom zajamčenu samostalnost i autonomiju, s elementima državne vlasti. Regionalne zajednice se, dakle, razlikuju i od jedinice lokalne samouprave i od federalnih jedinica složene federalne države.

Prema tome, organiziranje BiH kao regionalne države bi upravo omogućilo da se očuva političko jedinstvo države i istovremeno osigura izražavanje razlika i specifičnosti regionalnih (autonomnih) jedinica. Mada BiH ima bogatu historijsku tradiciju u regionalizmu, regionalizam treba da izrazi brojne teritorijalne i druge specifičnosti, ali i da taj regionalizam čini političkim uspostavljajući vrlo izraženu teritorijalnu autonomnost i

posebnost u okviru države. Pritom se treba imati u vidu da ravnopravnost naroda, kao načina rješavanja nacionalnog pitanja, ne treba nikako izjednačavati s teritorijalizacijom.

Oblik vladavine jedne države određuje se po tome kako je organizirano poglavarstvo države. S obzirom na historijske, nacionalne i druge specifičnosti, BiH bi trebalo da bude republika po obliku vladavine. Veliki broj država, osobito u novije doba, ne slučajno, ističe oblik vladavine i u svom imenu. Time se ustvari ističe demokratski karakter vlasti. U njenom imenu, dakle, trebalo bi da bude izražen i oblik vladavine, kao garancija njenog demokratskog ustroja vlasti. U novijoj historiji BiH je bila organizirana kao republika.

Podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, svojstvenu demokratskim državama, omogućava uzajamnu kontrolu nosilaca zakonodavne, izvršne i sudske vlasti i uspostavu „ravnoteže“ vlasti, a time i onemogućavanje zloupotrebe vlasti. Kada je riječ o odnosima između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, ti odnosi treba da počivaju na načelu parlamentarne demokratije. Multietničkom i multikonfesionalnom biću BiH više odgovara „čisti“ parlamentarni sistem, umjesto polupredsjedničkog sistema kakav je sada. Parlament BiH bi trebao biti centar odlučivanja i najviši organ vlasti koji donosi zakone i druge odluke, ali i vrši kontrolu izvršne vlasti. To podrazumijeva bitno umanjeње nadležnosti sadašnjeg Predsjedništva kao izvršnog organa vlasti i izbor Predsjednika (Predsjedništva) indirektnim izborom u Parlamentu BiH. Posrednim izborom Predsjednika ojačala bi se uloga Parlamenta, jer politička moć Predsjednika upravo proizlazi iz njegovog neposrednog izbora.

Ljudska prava i slobode, kako individualna tako i kolektivna, moraju zauzimati centralno mjesto u budućoj ustavnoj reformi i ona trebaju biti temelj Ustava u cjelini. Evropska konvencija treba da bude centralni dokument koji štiti pojedinačna ljudska prava. Zbog karaktera samoizvršivosti i direktne primjenjivosti Evropske konvencije, buduće ustavno ustrojstvo BiH treba da se temelji na primjeni monističkog pravnog shvaćanja, jer se na taj način najbolje može odgovoriti obavezama u integracionim procesima.¹⁰ Svakako da kolektivna prava kako konstitutivnih naroda, tako i pripadnika manjina moraju da budu zaštićena u onoj mjeri u kojoj ne ometaju demokratsko funkcionisanje vlasti u BiH i ne krše prava pojedinaca. Moderan ustav mora, pored ljudskih prava tzv. „prve generacije“ uključiti i prava „druge i treće generacije“ kao što su socijalna, ekonomska, politička i druga prava, a koja proizlaze iz Međunarodnog ugovora o građanskim i političkim pravima i Međunarodnog ugovora o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

S obzirom na ulogu koju treba da ima građanin – državljanin BiH, kao nosilac državnog suvereniteta, legitimitet organa BiH ne bi bio upitan. Stoga, Predstavnički dom treba biti biran neposredno na teritoriji cijele BiH. Time građanin - državljanin BiH, postaje politički subjekt, a tako se ujedno otklanja postojeća diskriminacija građana u vezi sa ostvarivanjem pasivnog biračkog prava, jer su im kao pripadnicima konstitutivnih naroda bila uskraćena ta prava. Inače, prema Dejtonskom ustavu građanin je sveden na „etno-entitetskog“ građanina. Za razliku od sadašnjeg ustrojstva PS, umjesto sadašnjeg Doma naroda, ukoliko bi BiH bila decentralizovana, regionalna država, regije bi trebale imati znatnu autonomiju, uključujući i pravo da učestvuju u odlučivanju u centralnim vlastima, a zaštita interesa regija bi se ostvarivala u Domu regiju. Zaštita vitalnih nacionalnih interesa bi se, prema takvom modelu, ostvarivala po posebnom mehanizmu, kroz formiranje klubova naroda i Ostalih u Domu Regija (koji bi na taj način imao dvostruku ulogu) uz pravo isticanja veta po osnovu vitalnog nacionalnog interesa koji može ali i ne mora imati „samo“ suspenzivno

¹⁰ Vehabović, Faris (2006). Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sarajevo: ACIPS.

dejstvo već bi efekat njegovog isticanja imao trajni karakter. Međutim, u takvim okolnostima, lista nacionalnih, odnosno, kolektivnih prava bi morala biti unaprijed precizno definirana.

Dobrobiti razvoja društva trebaju uživati svi građani. Stoga je država dužna svojom razvojnom strategijom i mjerama ekonomske i socijalne politike poticati i usmjeravati ekonomski i socijalni razvoj u cilju blagostanja svih građana. Ona će to učiniti u mjeri u kojoj će voditi racionalnu monetarnu, fiskalnu i poreznu politiku, utjecati na razvoj infrastrukture, te osiguravati komunalne i druge interese svih građana BiH. Država mora imati značajnu interventnu ulogu u tržišnim odnosima, potičući pritom pozitivna, a suzbijajući negativna djelovanja tržišta. Pritom je potrebno uskladiti mjere ekonomske i socijalne politike.

Država se mora starati da osigura uvjete za ostvarivanje prava na rad kako bi svi radno sposobni građani živjeli od svoga rada, znanja i stvaralaštva, te da se osigura socijalna sigurnost i socijalna zaštita građana. Prema tome, socijalna država je država koja svojom socijalnom politikom omogućava socijalnu sigurnost i pravednost, eliminira nejednakost, sprječava privilegije i štiti sve ugrožene kategorija stanovništva, uvažavajući načelo solidarnosti i uzajamnosti.

Ustavna reforma treba osigurati jedinstvo ekonomskog prostora uz osiguranje pune slobode kretanja osoba, roba, usluga i rada na cijeloj teritoriji BiH, s jedne, i podjelu nadležnosti između države i regionalnih i lokalnih zajednica, s druge strane, čime bi se omogućilo jedinstvo u različitostima, s posebnim svojstvima regionalnih i lokalnih zajednica.

Bitne su četiri funkcije države koje zahtijevaju jedinstven ekonomski sistem: (1) uspostava zakonskog okvira tržišne privrede, (2) vlasnički odnosi i privatizacija, (3) javna infrastruktura, (4) uloga Centralne banke i monetarna i porezna politika. Država treba, dakle, da ima ekonomske funkcije koje joj omogućavaju da osigura prosperitetan i stabilan razvoj, konkurentnost privrede na svjetskom tržištu i uključivanje u euroatlantske integracije i EU, te rast životnog standarda svih građana.

Sistemska ustavna reforma podrazumijeva proširenje nadležnosti države i jačanje položaja institucija BiH čime bi ona dobila konture moderne države. Parlament i Vlada na državnom nivou bi morali na raspolaganju imati snažna ovlaštenja i instrumente koji im omogućavaju provođenje nadležnosti.

Konstantna primjedba Vijeća Evrope u odnosu na vladavinu prava se odnosi na nepostojanje Vrhovnog suda BiH. Bez Vrhovnog suda BiH, demokratski princip trodjelne podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku ne može biti dosljedno provedena. Sve dok ne postoji Vrhovni sud, BiH neće postati demokratska država zasnovana na vladavini prava. Minimum nadležnosti Vrhovnog suda može biti obavezujuće usklađivanje sudske prakse. Sve drugo može ali ne mora biti nadležnost Vrhovnog suda.

Ono što se takođe nameće kao prioritet sa aspekta očuvanja ustavnog poretka BiH, predstavlja i nedostatak hijerarhije pravnih normi u pravnom poretku BiH. Bez prioriteta državnih zakona u odnosu na sve druge i bez obaveze usklađivanja tih zakona sa državnim, cijeli sistem počiva na staklenim nogama i moguće je u svakom momentu opstruirati državne institucije. Svakako da uporedo sa uspostavom hijerarhije u pravne propise, sljedeći logičan korak bi morao predstavljati proširenje nadležnosti Ustavnog suda BiH u odnosu na ocjenu zakonitosti jer bez mehanizma zaštite utvrđenog principa u Ustavu BiH, izvjesno je da bi se iskoristile sve mogućnosti da se i dalje nastavi sa opstrukcijama rada državnih organa.

Konačno, lokalna samouprava kao moderno dostignuće demokratskih država u pogledu organiziranja države bliske građaninu, treba biti bitna odrednica demokratizacije vlasti i okosnica demokratizacije ukupnih odnosa u društvu. Lokalna samouprava podrazumijeva ustavno pravo lokalnog stanovništva da samostalno odlučuje o tzv. lokalnim poslovima. Centralni i regionalni organi vlasti ne mogu zadirati u samoupravna prava lokalnih zajednica.

Lokalna samouprava nije, dakle, samo decentralizacija vlasti, nego je i autonomnost i nezavisnost lokalnih vlasti da građani, u okviru Ustava i zakona, samostalno i odgovorno, neposredno i putem svojih demokratski izabраниh predstavnika, odlučuju o lokalnim poslovima u skladu sa svojim interesima i potrebama.

Uspostavljanje lokalne samouprave kao bitnog političkog i ustavnog prava neminovno dovodi i do novih odnosa između državnih i regionalnih organa i lokalnih vlasti, odnosno ti odnosi se mogu graditi i razvijati isključivo na osnovama ravnopravnosti i saradnje, te na osnovu Ustava i zakona.

2. 2. Od Daytona do Bruxellesa (šta je do sada urađeno)

BiH se borila da funkcioniše kao održiva demokratska država od dana sticanja neovisnosti 1992. godine. Tri i po godine rata i etničkog čišćenja je uništilo zajedničko nacionalno jedinstvo koje je postojalo neposredno pred sticanje neovisnosti. Republički Ustav, „dopunjen i zamijenjen“¹¹ 1995. godine u Daytonu je redefinirao državu i podijelio je po etničkim linijama. Međutim, Daytonski sporazum nikada nije niti smatran kao dugotrajni instrument, već više kao privremeno minimalističko rješenje do uspostave pune bezbjedonosne i ustavne stabilnosti. Dokaz za ovakvu tvrdnju je sadržan i u činjenici da, između ostalog, Daytonski sporazum i njegov sastavni dio – Ustav BiH, sadržan u Aneksu 4. budu objavljeni u dnevnim novinama i to na stranom (engleskom) jeziku, ali i u očigledno nedovoljno razrađenim anexima Daytonskog sporazuma.¹²

Na žalost, iako je Daytonskim sporazumom okončan otvoreni rat u BiH, on je nastavljen političkim sredstvima. Kao rezultat takvog ponašanja političkih subjekata u BiH, Daytonski sporazum je prerastao iz privremenog sporazuma, ograničenog trajanja, u doslovno fosilizirani upravljački instrument.

Međunarodna zajednica, neodlučna u djelovanju radi bojazni da bi ponovno otvaranje razgovora o Daytonskom sporazumu moglo inicirati nove sukobe, prećutno je prihvatila takvo stanje i usmjerila svoje aktivnosti na održavanje mira izbjegavajući direktno suočavanje sa nacionalističkim opstrukcijama u provedbi sporazuma reformišući samo rubna područja nedostataka Daytonskog sporazma.¹³

Vremenom, ovaj pristup je uspio pročititi redove političkih partija od opstrukcionista, ali i uspostaviti bolju saradnju između međunarodne zajednice i domaćeg stanovništva. Tokom vremena, međunarodna zajednica je u određenoj mjeri uspjela ostvariti neke od izvornih ciljeva Daytonskog sporazuma kroz nametanje zakona potrebnih za stvaranje funkcionalnog modela države. Međutim, s obzirom na krupne nedostatke Daytonskog

¹¹ Član 12, stav 1 Ustava BiH, “Ustav će stupiti na snagu po potpisivanju Opšteg okvirnog sporazuma kao ustavni akt, kojim se amandmansi zamjenjuje i stavlja van snage Ustav Republike Bosne i Hercegovine.”

¹² “The Status and Future of Governing institutions in Bosnia and Herzegovina and the Role of the International Community and United”; R. Bruce Hitchner, 6. april, 2005.

¹³ The Story Behind the Constitutional and Governmental Reform Process in Bosnia and Herzegovina“; R. Bruce Hitchner VOL. 30:1 Winter 2006, THE FLETCHER FORUM OF WORLD AFFAIRS VOL. 30:1 Winter 2006.

sporazuma u stvaranju temelja za uspostavu funkcionalne države, reforme kroz nametanje zakona su imale tek limitiran učinak posebno radi činjenice da u posljednjih nekoliko godina visoki predstavnici potpuno napuštaju praksu nametanja zakona i njihov odnos se sve više svodi na ohrabivanje domaćih političara da poduzmu neophodne reformske mjere.

U posljednjih nekoliko godina se u BiH pojavilo niz inicijativa za promjene Ustava. To su, prije svih, „Ustav Savezne Republike Bosne i Hercegovine“, predstavljen u listu „Novi pogledi“, „Ustava Bosne i Hercegovine“, „Ustava Republike Bosne i Hercegovine“, prijedloga SDP BiH „Prijedlog izmjena i dogradnje Ustava Bosne i Hercegovine“, jedine inicijative koja je, od strane zastupnika SDP BiH u PS BiH, upućena u parlamentarnu proceduru kao i Ustava Republike BiH izrađenog od strane SDP BiH.

Svaka od ovih inicijativa, samom svojom pojavom zaslužuje dužnu pažnju ali se one moraju posmatrati i sa kritičkog aspekta.¹⁴ Naravno da svaka od ovih inicijativa ima svojih dobrih i loših strana, ali to je i razumljivo jer niti jedan pravni tekst, a posebno prijedlog Ustava, ne može zadovoljiti svakog građanina. Čak i sadašnji Ustav BiH, oličen u Annex-u IV ima svojih dobrih strana kao što su član II/2 sa formulacijom da je Evropska konvencija direktno primjenjiva u BiH i da ima prioritet na svakim drugim pravom, pa član III/3.b) koji utvrđuje da su opća načela međunarodnog prava sastavni dio pravnog poretka entiteta i BiH, odredbe koje reguliraju nadležnosti Ustavnog suda u članu VI Ustava kao i još neke druge odredbe. Međutim, posmatran kao cjelina, sadašnji Ustav BiH, kako je ranije navedeno, ne pruža dovoljno prostora za cjelovit društveni napredak. Svaka ustavna inicijativa mora uzeti u obzir i društvene okolnosti u kojima su ona pojavljuje, odnosno procijeniti realne mogućnosti da taj tekst dobije širu društvenu podršku od glavnih političkih aktera (ma koliko ta „scena“ posljednjih godina izgleda otužno – oličena u nacionalnim strankama i strankama sa teretom ratno-zločinačko-separatističke historije). Samim tim što predstavljaju prijedloge za izmjenu postojećeg ustavnog uređenja, sve inicijative svakako moraju biti pozitivno promišljane. Sadržinski i konceptualno, one se razlikuju jer neke polaze od postojećeg stanja, a druge pokušavaju revolucionarno, zaboravljajući realnost, uticati na izmjenu trenutnog stanja.

Istovremeno, dijelovi akademske zajednice u BiH¹⁵ i međunarodna zajednica¹⁶ „identifikovali“ su Daytonski Ustav kao najveću prepreku koja mora biti prevladana revizijom Ustava čime bi se pomoglo u prevazilaženju problema slabe centralne vlasti države koja teži integracijskim procesima.

Tokom 2005. godine, otpočeo je politički dijalog koji je trajao godinu dana, uz učešće civilnog društva koji su otvoreno pozivali na reformu ustavnog sistema čime su se vladajućim strukturama stvorili uslovi da se učine ozbiljni iskoraci u zadovoljenju uslova za članstvo u EU i NATO-u. Ishod ovoga dijaloga je priznanje da BiH treba da bude

¹⁴ Vehabović Faris, Analiza postojećeg teksta Ustava i prijedloga novih tekstova Ustava, Proces ustavnih promjena u BiH, Centar za ljudska prava, Sarajevo, 2006.

¹⁵ Za poziciju Srba i Hrvata, Žepić Božo, „Pat pozicija u Bosni i Hercegovini“, Mostar 2005 i Akademija Nauka i Umjetnosti Republike Srpske, Republika Srpska – Deset godina dajtonskog mirovnog sporazuma, Banja Luka 2005. Vidjeti takođe studiju u okviru aktivnosti Konrad-Adenauer-Stiftung, od strane Kasima Trnke, Mate Tadića i Mileta Dmičića, Zehn Jahre Implementierung von Dayton. Der Weg Bosnien und Herzegowinas in die Zukunft. Sarajevo-Banja Luka 2005.

¹⁶ Vidjeti posebno mišljenje Venecijanske komisije, CDL-AD (2005) 004, 11 March 2005; Rezoluciju Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 1513 (2006); Markus Bickel, Studien zur Länderbezogenen Konfliktanalyse. Bosnien und Herzegowina, Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2005; Otto Luchterhandt, Die Verfassungsdebatte. Zwischenbilanz und Herausforderungen für Bosnien-Herzegowina (neobjavljeni rukopisi).

izmještenja izvan političke i ustavne strukture Daytonskog sporazuma u euro-atlanske institucije EU-a i NATO-a.¹⁷

Dana 11. marta 2005, Venecijanska komisija je objavila izvještaj kojim je preporučila da bosanska vlada nastavi proces ustavne reforme. U izvještaju se tvrdi da je BiH, unatoč vladinim reformama pod okriljem Daytonskog sporazuma, još uvijek ustavno preslaba da bi dovoljno napredovala prema europskim integracijama.

3. Dosadašnji pokušaji

3.1. „Aprilski paket“

Prvi izgledniji pokušaj reformiranja Daytonskog Ustava¹⁸ desio se 2005. godine u okviru privatne inicijative¹⁹ bivšeg zamjenika visokog predstavnika Donalda Hays.²⁰ Pregovori su održani u tri odvojena dijela. Prvi - od aprila do novembra 2005. To je uključivalo pripremne razgovore između predstavnika stranaka bez znanja javnosti. Druga faza – od novembra 2005. do januara 2006. godine – bila je više formalna i javna. Stranački lideri su bili direktno uključeni u ovu fazu razgovora, a američka ambasada je vodila proces uz potporu američkog State Departmenta. Na kraju, treća faza je nastavljena tokom februara 2006. godine. U toj fazi, bilateralni susreti su se odvijali iza zatvorenih vrata sve dok set ustavnih amandmana nije bio dogovoren sa stranačkim čelnicima u martu 2006. godine. Ove izmjene i dopune su utvrdile novi okvir za izbor Predsjedništva, uz smanjenje njegovih ovlasti; nove nadležnosti su dodijeljene državi, predviđeno je bilo stvaranje dva nova ministarstva i to poljoprivrede i tehnologije, ojačano je Vijeće ministara i povećan broj članova PS u oba parlamentarna doma.

Aprilski paket je često prikazivan kao američka inicijativa sa djelimičnim i ograničenim europskim učešćem. Iako je uloga SAD-a više došla do izražaja u posljednje dvije faze, Donald Hays je istaknuo kako su zemlje EU bile uključene od samog početka: „Europski parlament i Venecijanska komisija već su se odredili o potrebi za ove promjene“.²¹ EU je, prvo, obezbijedila finansijska sredstva za prvu fazu pregovora, drugo, kroz mišljenje Venecijanske komisije o statusu Ustava BiH²² obezbijedila pretpostavke za otpočinjanje pregovora i treće EU je pružila deklarativnu podršku putem javnih izjava kako bi se stekao dojam neizbježnosti ustavnih promjena. Konačno, Europski parlament je u aprilu 2005. godine usvojio rezoluciju kojom je ukazao na neophodnost stvaranja novog ustavnog okvira BiH kao održivog modela i apelovao na EK: „kako bi podržao političke snage u

¹⁷ [Beyond Dayton: The Balkans and Euro-Atlantic Integration](#), U.S. Institute of Peace Event, novembar 2005 (Audio & Transcripts).

¹⁸ Glavni cilj inicijative je izgradnja funkcionalne države. Prije aprilskog paketa, međunarodna zajednica je podržala važne reformske procese u BiH temeljene na prenosu nadležnosti sa entitetskog na državni nivo. Pored ovih intervencija na državnom nivou, visoki predstavnik je nametnuo amandmane na ustave oba entiteta tokom 2002. godine na način da omogući ista prava za sva tri konstitutivna naroda na cijeloj teritoriji BiH, a na osnovu odluke Ustavnog suda u predmetu broj U5/99 od 1. jula 2000. godine. Vidjeti Venecijansku komisiju, 2005. op. cit.

¹⁹ Ovo je zvaničan stav svih političkih partija uključenih u ovaj proces.

²⁰ Prije ove inicijative, nekoliko domaćih političara je pokušalo da otvori debatu o ustavnoj reformi ali je ona propala jer nije imala dovoljnu potporu iz Republike Srpske ali i međunarodne zajednice.

²¹ Intervju, Amb. Donald Hays, Washington DC, juli 2006.

²² Venice Commission 2005.

pronalaženju konsenzusa za reformu političkog okvira kao što je navedeno u Daytonskom sporazumu.²³

Bez obzira na ogromnu međunarodnu podršku i veliki politički pritisak, uključujući pritisak od strane SAD i EU, aprilski paket nije dobio potrebnu većinu u Predstavničkom domu PS BiH u aprilu 2006. godine. Nedostajala su dva glasa da se ostvari potrebna dvotrećinska većina za usvajanje aprilskog paketa. Neslaganje oko aprilskog paketa nije bilo isključivo po etničkim linijama nego, prije svega, unutar etničkih zajednica što je dovelo do konačnog kolapsa ustavnih amandmana. Iako su sve najvažnije stranke iz Republike Srpske kao i SDA²⁴, SDP i HDZ BiH iz FBiH, stajali čvrsto iza aprilskog paketa, SBiH, kao bošnjačka stranka, koja se povukla iz pregovora u posljednjoj fazi i HDZ 1990, kao hrvatska stranka proizašla iz pocijepanog HDZ BiH, su odbacili paket. Pored pomenutih, još nekoliko nezavisnih poslanika se priključilo ovakvom stavu. Dva su osnovna razloga zbog kojih je SBiH odbacio paket: prvo, SBiH je odbio da odobri bilo kakvo „kozmetičko“ ustavno rješenje koje nije predviđalo ukidanje entiteta RS i ukidanje „entitetskog glasanja“. Drugi razlog za odbacivanje aprilskog paketa je uvjerenje da bi usvajanje aprilskog značilo ratifikaciju Daytonskog ustava, koji nikada nije usvojen u parlamentu. Tim povodom, jedan zapadni diplomata je primijetio: „vršeći funkciju u parlamentu i bilo kojoj drugoj instituciji uspostavljenoj na osnovu Daytonu, SBiH je implicitno ratificirala i prihvatila pravne efekte ustava i struktura stvorenih tim ustavom“. Iako je SBiH trenutno ojačala svoju poziciju, posebno Presudom Međunarodnog suda pravde iz februara 2007. godine kojom je okrivila bosanske Srbe za genocid u Srebrenici u julu 1995. godine, međunarodna zajednica je bila nesklona prema platformi SBiH, baziranoj na državi bez entiteta, jer su smatrali da je nerealna i nepraktična. „Oni jednostavno ne žele vidjeti da je struktura postala čvrsta na svojim temeljima i da se ne može izbrisati nešto što funkcioniše više od desetljeća i to protiv volje naroda“. Rasprave o ustavnoj reformi su takođe dodatno pocijepale hrvatsku zajednicu – vodeća stranka Hrvatskog naroda, HDZ BiH se pocijepao na dva dijela osnivanjem HDZ 1990, i to prije svega, radi neslaganja o ustavnim reformama i centralizaciji moći u ličnosti predsjednika HDZ BiH, Dragana Čovića. Oba HDZ-a koji su uživali podršku Katoličke crkve i članova hrvatske poslovne zajednice, i SBiH su politički profitirali i kapitalizirali propast aprilskog paketa na izborima koji su održani u oktobru 2006. godine koji će biti zapamćeni po izrazito nacionalističkoj retorici. Neuspjeli pokušaj ustavne reforme je bio u fokusu predizbornih kampanja, posebno predsjednika SBiH, Harisa Silajdžića, koji se vratio politici prije aprilskog paketa i iskoristio priliku da preuzme nekadašnju ulogu SDA da predstavlja glasnogovornika Bošnjaka, ali i Milorada Dodika i SNSD-a u RS-u koji su iskoristili propast aprilskog paketa kroz konfrontaciju sa tvrdim stavovima SBiH i Harisa Silajdžića.

3. 2. *Butmirski paket*

U oktobru 2009. godine, naizgled složni SAD i EU su otpočeli novu seriju razgovora sa domaćim akterima u Butmiru u vezi sa mogućim ustavnim promjenama. Sastanci su održani u dva navrata sa predstavnicima najvećih političkih partija. Sadržajno, paket ustavnih promjena, tzv. „Butmirski paket“ je bio neka vrsta reducirane verzije aprilskog paketa.

²³ European Parliament, “EP resolution on the state of regional integration in the Western Balkans,” 14. april, 2005.

²⁴ Izuzev jednog člana PS BiH iz SDA koji je glasao protiv ustavnih promjena.

Predstavnici političkih partija, poučeni iskustvima nakon neuspjeha sa aprilskim paketom su se, sa izuzetkom SDA, gotovo pa utrivali koji će prije odbaciti bilo kakvu mogućnost prihvatanja takvog paketa. Posebno otežavajuća okolnost je bila i u tome da se tokom razgovora paket „smanjivao“ u skladu sa željama Milorada Dodika koji ga, na kraju, ipak nije i prihvatio. Međutim, sama činjenica da se paket prilagođavao željama samo jedne strane, odnosno strane koja je imala najtvrdi stav, je odbila većinu drugih učesnika da iskreno učestvuju u ovim razgovorima.

Ono što posebno zabrinjava, nakon Butmira, jeste činjenica da, iako se uložilo jako mnogo truda kako bi se predstavilo potpuno jedinstvo u stavovima SAD-a i EU-a, više je nego jasno da su se, već prilikom pripreme zajedničkog stava u Butmiru, proširile postojeće pukotine u zastupanju jedinstvenog stajališta o procesu ustavnih reformi koje su još više došle do izražaja prilikom Butmirskih pregovora.

3. 2. Pogledajmo budućnost u prošlosti: Stav političkih partija o ustavnim promjenama

Da li je moguće postići dogovor o ključnim ustavnim nedostacima u funkcioniranju BiH i da li će u skorijoj budućnosti doći do sistemskih promjena ustavne strukture BiH u cilju stvaranja efikasne države sposobne za ispunjenje svojih međunarodnih obaveza i sposobne da stvori uslove cjelovitog društvenog napretka u interesu svakog čovjeka? Odgovor na to pitanje se može potražiti i u programima političkih partija koje participiraju u novom sazivu PS BiH.

Političke partije koje participiraju u Parlamentarnoj skupštini BiH

3. 2.a) SNSD²⁵

Za SNSD, „mirovni sporazum je minimum političkog dogovora u BiH (...) koji se stalno nalazi na udaru političkih snaga koje završetkom rata nisu ostvarile svoje ciljeve. Njegova suštinska revizija bi dovela do novih tenzija i sukoba u čitavom regionu. Mirovni sporazum i Ustavni okvir moguće je mijenjati samo konsenzusom i iskrenom voljom entiteta, konstitutivnih naroda i građana u BiH, i samo u pravcu stvaranja efikasnog i nediskriminatorskog sistema, kompatibilnog s evropskim standardima.“

3.2. b) SDP²⁶

Svojim programom SDP BiH se zalaže za „Bosnu i Hercegovinu kao modernu demokratsku državu po evropskim standardima u ujedinjenoj Evropi.“ Prema SDP BiH „Sa ustavno-pravnom strukturom Bosne i Hercegovine, koja je utvrđena u dejtonskom Ustavu BiH, neizvodljivo je uspostavljanje jedinstvenog ekonomskog, političkog i pravnog sistema... Budući da uređenju i strukturi, kao i multietničkom biću Bosne i Hercegovine više odgovara parlamentarni nego polupredsjednički sistem, smatramo da Parlament treba biti centar odlučivanja, a funkcija predsjednika (Predsjedništva) bila bi svedena na reprezentativnu ulogu (...). Stanovište SDP-a BiH je da postoji „konstitucijska greška“ u konstituiranju Bosne i Hercegovine po dejtonskom Ustavu BiH, budući da entiteti, umjesto Bosne i Hercegovine, imaju prerogative države, tako da država BiH nema mnoge funkcije i organe koji karakteriziraju državni suverenitet (unutrašnji i vanjski). (...) Stoga je dejtonski

²⁵ Dostupan na <http://www.snsd.org/dnn/Portals/0/Dokumenti/politickiProgram.pdf>

²⁶ Dostupan na <http://www.sdpbihac.ba/download/Dokumenti%20SDP%20BiH/Program%20SDP%-20BiH.pdf>

Ustav BiH potrebno radikalno mijenjati, s jedne strane, radi njegovog usklađivanja s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i, s druge strane, političko-teritorijalnog ustroja BiH kao moderne države.“

Pored programskih opredjeljenja, SDP BiH je izradio Ustav R BiH kao cjelovit pogled SDP BiH na optimalno ustavno uređenje države. Pored ovoga, na posljednjem, 5. Kongresu SDP BiH je usvojio i posebnu deklaraciju o pogledima ove političke partije na pitanja ustavnog ustrojstva BiH sa posebnim akcentom na građanina kao nosioca suvereniteta i procesa deetnizacije BiH, a samim tim i struktura unutar državnih institucija.

3. 2. c) SDA²⁷

SDA je posebno poglavlje svog Programa posvetila pitanju ustavne reforme. Posebno se ističu sljedeća pitanja koja trebaju biti riješavana ustavnom reformom:

- Usklađivanje Ustava BiH sa Evropskom konvencijom;
- Osnivanje Vrhovnog suda i Tužilaštva BiH;
- Jednak pristup javnim funkcijama svim građanima bez obzira na nacionalnu, etničku ili vjersku pripadnost;
- Proširenje nadležnosti koje trebaju omogućiti efikasno funkcioniranje i primjenu zakona - na cijelom teritoriju države BiH i izvršavanje međunarodnih obaveza, posebno obaveza i uvjeta za članstvo naše zemlje u EU, NATO i drugim euroatlantskim strukturama;
- Regionalizacija BiH;
- Uvođenje podijeljenih nadležnosti između državnog i drugih nivoa vlasti;
- Uspostavu funkcionalnijih i efikasnijih institucija kao što su predsjednik BiH, Vlada i premijer BiH, uspostava novih ministarstava na nivou države...;
- Reduciranje nadležnosti Doma naroda na pitanja koja se odnose na zaštitu vitalnog interesa;
- Reduciranje entitetskog glasanja.

3.2. d) SDS²⁸

SDS se zalaže za „sprovođenje referenduma na kojem bi građani Srpske odlučili – da li žele ili ne žele da budu dio EU. Smatramo da se ovim pitanjem previše i predugo spekulisalo, pogotovo od strane predstavnika zapadnih zemalja, koji su navodno opredjeljenje građana RS koristili kao oprobani metod uslovljavanja RS oko daljeg njenog razvlašćivanja, pravdajući to potrebom jačanja institucija državne zajednice kako bi ona mogla postati članicom EU. SDS smatra da je neophodno zaista čuti glas naroda o ovom pitanju, jer je nedopustivo da se tim glasom na bilo koji način manipuliše... Naš stav je da je RS mnogo izgubila u procesu pristupanja EU, odnosno da je suštinski podnijela sav teret ove integracije, samo zarad maglovitih i sumnjivih obećanja. (...) Rat u BiH okončan je Dejtonskim mirovnim sporazumom uz davanje dalekosežnih koncesija srpske strane, a Srpska demokratska stranka ga je prihvatila kao dokument mira i rješenja državnog uređenja BiH kao složene države u kojoj su konstitutivna tri naroda, a čine je dva entiteta...

²⁷ Dostupan na <http://www.sda.ba/files/file/Platforma%20SDA%20za%20ustavnu%20reformu.pdf>

²⁸ Dostupan na http://www.sdsrs.com/sajt/dokumenti/Program_SDS.pdf

Rušenje Dejtonskog mirovnog sporazuma značilo bi rušenje BiH, a RS u tom slučaju ne bi bila dovedena u pitanje i nastavila bi život kao samostalna država.

Srpska demokratska stranka u potpunosti je protiv stalnih - nesuvislih i opsesivnih nastojanja da se ustavne nadležnosti Republike Srpske prenesu na nivo zajedničkih organa...“

3. 2. e) HDZ BiH²⁹

„Dosljedno zalaganje HDZ BiH za ustavni i administrativno-teritorijalni preustroj Bosne i Hercegovine i opravdano zahtijevanje da se uđe u dogovorni preustroj Bosne i Hercegovine i osiguranja pune ustavne i stvarne jednakosti sva tri konstitutivna naroda, zbog čega su Hrvati često i sankcionirani, danas je rezultiralo sve glasnijim zahtjevima i drugih političkih stranaka, ali i konkretnim zaključcima i ocjenama relevantnih tijela međunarodne zajednice o dotrajalosti Daytonskih rješenja i potrebi nužnog preustroja Bosne i Hercegovine te donošenje novog Ustava Bosne i Hercegovine. Rezolucije Europskog parlamenta, Vijeća Europe i UN-a, ali i velikog broja istaknutih međunarodnih čimbenika daju nam za pravo ustrajati u nastojanjima da se BiH uredi po mjeri sva tri konstitutivna naroda u BiH.

HDZ BiH se zalaže za Bosnu i Hercegovinu kao državnu zajednicu triju potpuno ravnopravnih, suverenih i konstitutivnih naroda Hrvata, Srba i Bošnjaka organiziranu na tri razine vlasti. Svaka od tri razine trebala bi imati zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast.

Srednju razinu vlasti ustrojiti s najmanje tri regije. Sarajevo kao glavni grad BiH ustrojiti kao Distrikt. Regije, s mogućnošću diskontinuiteta teritorija, utemeljiti na nacionalnom, gospodarskom i kulturnom načelu s istovjetnim načinom definiranja i ostvarivanja prava naroda, nacionalnih manjina i građana.“

3. 2. f) HDZ 1990³⁰

„Došlo je vrijeme da narodi i građani BiH u demokratskoj proceduri donesu novi ustav BiH... Daytonski ustav koji BiH kao državu tri ravnopravna naroda ustrojava kroz asimetričnu strukturu; s dominacijom Srba u Republici Srpskoj i Bošnjaka u FBiH, ne može osigurati temeljni preduvjet za stabilnost i samoodrživost, a to je puna institucionalna i stvarana ravnopravnost tri naroda i svih građana.

BiH bi bila složena država od više federalnih jedinica. Načela i kriteriji po kojima bi se jedinice ustrojile kao i njihov broj je središnje mjesto ustavne reforme, a postizanje konsenzusa oko toga od presudne važnosti. Etnički kriterij jest i mora biti na prvom mjestu, jer je riječ o multietničkoj državi. Jasno da se i ostali kriteriji moraju respektirati.“

3. 2 g) NSRZB³¹

„Država stalno mora kritički provjeravati svoj oblik organizacije, redovno ga poboljšavati i modernizovati te stalno preispitivati svoje zadaće. Tamo gdje se javni zadaci mogu

²⁹ Dostupan na <http://www.hdzbih.org/e-dokumenti/hdz-bih.html>

³⁰ Dostupan na <http://www.hdz1990.org/category/hdz1990/noviustav/>

³¹ Dostupan na http://www.zaboljitak.ba/wp-content/uploads/2010/09/NSRZB_Izborni_program_2010-2014_Bosanski.pdf

jednako dobro ili bolje ispuniti od strane privatnih ili slobodnih nosioca usluga, država ih treba prepustiti istima. To posebno vrijedi za privredne djelatnosti države.

To treba da bude država naše realnosti koju ćemo cijeniti i poštovati, a koja će nam stvoriti okvire da možemo raditi i da od toga rada i pravilne raspodjele imamo svi snošljiv život.“

3. 2. h) *SBiH*³²

Ciljevi SBiH, prema programskom određenju, u pogledu reforme ustava su:

„Usklađivanje Ustava BiH sa Evropskom konvencijom; Otklanjanje mehanizama blokade – entitetsko glasanje ukinuti ili temeljito reformisati; Teritorijalna reorganizacija države u skladu sa ekonomskim, geografskim, cestovnim i sl. kriterijima (decentralizovana BiH sa najmanje 5 regija); Zaštita BH državljanstva svim građanima u dijaspori; Reforma policije u skladu sa Tri principa Evropske komisije; Eliminacija odredbi koje zabranjuju smanjenje plata i nakada državnih dužnosnika tokom trajanja mandata.“

Pored ovoga, SBiH se zalaže za „Model decentralizovane BiH sa najmanje pet regija u kojoj etnički faktor nije primarni princip decentralizacije (...); Ustavna reforma mora biti bazirana na stanovištu onog što je potrebno BiH, a ne onog što je “moguće”; ... jedinstven ekonomski prostor u BiH.“

3. 2. i) *DNS*³³

U svom programu DNS je opredijeljen za izgradnju stabilne pravne demokratske i prosperitetne Republike Srpske i Bosne i Hercegovine, organizovane i uređene na najvišim standardima razvijene demokratije u Evropi i svijetu. Pored ovoga, DNS se obavezuje da će usmjeriti svoje djelovanje da se do tog cilja dođe definisanjem Bosne i Hercegovine kao decentralizovane države ustanovljene Daytonskim sporazumom.

3. 2. j) *PDP*³⁴

PDP, u svom programu, podržava Daytonski sporazum i smatra ga najrealnijom opcijom i osnovnom za normalno funkcionisanje BiH. „Ovim dokumentom afirmisana je državotvornost srpskog naroda u BiH i verifikovano trajno postojanje Republike Srpske kao najsnažnije garancije njegovog opstanka. Zato se PDP zalaže, i ubuduće će se zalagati, za BiH kao decentralizovanu državu sastavljenu od dva ravnopravna državotvorna entiteta, od kojih je jedan RS Srpska – teritorijalno i pravno-institucionalno nesporna – sa zagaranovanim nacionalnim pravima konstitutivnih naroda i nacionalnih manjina koji u njoj žive, i zaštitom ljudskih prava i građanskih sloboda, u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koju je i BiH potpisala. Osnovni problem BiH nije njen Ustav, već nedostatak povjerenja između naroda unutar BiH, odnosno pojedinih njihovih političkih predstavnika. Entitetsko glasanje u Predstavničkom domu PS BiH, kao značajan institut parlamentarne procedure, je u funkciji zaštite principa ravnopravnosti entiteta, dok je ravnopravnost konstitutivnih naroda zagaranovana

³² Dostupan na

<http://www.zabih.ba/images/program%20stranke%20za%20bosnu%20i%20hercegovinu%20u%20periodu%202011.%20-%202015.%20godine.ppt#281,25,P-1> REFORMA USTAVA

³³ Dostupan na http://www.dnsrs.org/sr_lat/o-nama/program-dns.html

³⁴ Dostupan na <http://www.pdpinfo.net/sadrzaj.php?id=141>

primjenom adekvatnih mehanizama zaštite vitalnih nacionalnih interesa u procesu odlučivanja u Domu naroda PS BiH. Stoga PDP misli da nema potrebe za bilo kakvom promjenom ovih principa i energično odbija ovu mogućnost.“

PDP „Bosnu i Hercegovinu doživljava i dugoročno vidi kao izrazito decentralizovanu državu, sui generis federalno/konfederalnog tipa, sastavljenu od dva ravnopravna entiteta ... između kojih u budućnosti treba da vlada odnos kompeticije u sferi ekonomije, razvoja, stvaralaštva i sl. - i u kojoj su zagarantovana kolektivna nacionalna prava srpskog, bošnjačkog i hrvatskog naroda i pravnika nacionalnih manjina, te individualna prava i slobode građana, prema najvišim međunarodnim standardima.“

3. 2. k) *SBB BiH*³⁵

SBB BiH se svojim programom zalaže za „dosljednu reformu ustavno-pravnog sistema Bosne i Hercegovine putem konzistentne i koherentne primjene građanskog koncepta, nasuprot etničkom konceptu, izraženu kroz historijsku odluku Suda za ljudska prava u Strazburu (...).“³⁶

SBB BiH se nadalje obavezuje da će „se zalagati da se političkim kompromisom i pregovaranjem, isključivo u Bosni i Hercegovini, u zakonskoj parlamentarnoj proceduri, bez utjecanja izvana, donese Ustav BiH koji će svim građanima garantirati jednakost u ostvarivanju prava.

Ustavna reforma je osnovni preduslov da bi BiH mogla postati funkcionalna demokratska država, odnosno da bi se izgradile efikasne institucije koje će u demokratskoj i decentralizovanoj zemlji biti servis svih građana BiH i koje će biti sposobne da ostvaruju svoje zadaće u procesima euroatlantskih integracija.“

Pored usklađivanja Ustava BiH sa presudom Evropskog suda za ljudska prava, SBB BiH smatra da „Budućim ustavnim uređenjem BiH treba da ima jednog predsjednika i tri potpredsjednika; Ovlasti Vijeća ministara treba da budu proširene i uspostavljene u kapacitetu vlade; Uspostavljanje Ustavnog suda Bosne i Hercegovine sa 10 sudija, koji su svi državljani Bosne i Hercegovine; Uspostavljanje Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine; SBBBIH će se zalagati da državni nivo vlasti dobije dovoljan broj ovlasti i odgovornosti kako bi BiH bila u stanju ući u ugovorni odnos s Evropskom unijom i osigurati da se preuzete obaveze provedu.“

3.2.1) *DNZ BiH*³⁷

DNZ BiH smatra da izostanak „dogovora vladajućih političkih opcija u Bosni i Hercegovini, zapanjujućom stopom nezaposlenosti, eskalacijom siromaštva, odlaskom mladih i stručnih ljudi iz zemlje, geometrijskim rastom korupcije i organiziranog kriminala, greškama i sporošću reformi i implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma, kontinuiranim zaostajanjem u razvoju u odnosu na razvijeni svijet, izolacijom i općom nesigurnošću građana, a s ciljem da gradimo BiH po mjeri čovjeka i za bolji život svakog njenog građanina, bez obzira na nacionalnu, vjersku, političku, teritorijalnu, polnu, dobnu i svaku drugu pripadnost, te s opredjeljenjem da se ubrzaju reforme i priključivanje BiH

³⁵ Dostupan na

<http://www.sbbbh.ba/images/stories/dokumenti/PROGRAMSKA%20DEKLARACIJA%20.pdf>.

³⁶ Sejdić and Finci v. Bosnia and Hercegovina, Application nos. 27996/06 and 34836/06.

³⁷ Dostupan na <http://dnzbih.ba/nacela.html>.

euroatlantskim integracijama, DNZ BiH... se zalaže za strogu podjelu vlasti i djelovanja zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, a odvajanje države od autonomnog civilnog društva smatra jednim od temeljnih pretpostavki za uspostavu demokracije u savremenoj državi. DNZ BiH se zalaže da unutrašnje ustrojstvo države BiH bude rezultat konsenzusa njenih konstitutivnih naroda na principima racionalne i efikasne države kompatibilne sa evropskom porodicom država koja je uređena na principima Zajednice regija. DNZ BiH je smatra da je sadašnje unutrašnje ustrojstvo države BiH neefikasno, neracionalno i nepodnošljivo skupo, a nemogućnost postizanja konsenzusa za preustroj, rezultat je međusobnog nepovjerenja aktuelnih političkih predstavnika tri konstitutivna naroda u BiH!“

3.2.m) Bilans partijskih programa

U programima političkih partija, uočava se, već na prvi pogled nekoliko značajnih karakteristika:

Političke partije iz Republike Srpske (SNSD, SDS, DNS, PDP) se zalažu za status quo u pogledu nadležnosti, teritorijalnog uređenja, zaštite i pozicije srpskog naroda, pozicije Republike Srpske, odnosno za očuvanje rješenja iz Daytonskog sporazuma (iako je upitno da li je Daytonski sporazum u cjelosti proveden, odnosno da li su neke od partija iz Republike Srpske i bile oni politički faktori koji su vršili opstrukciju njegovog provođenja);

Političke partije sa hrvatskim predznakom (HDZ BiH, HDZ 1990, HSP³⁸) se prvenstveno zalažu za ravnopravnost hrvatskog naroda i teritorijalni preustroj Bosne i Hercegovine na način da se zagovara federalizacija BiH sa najmanje jednom federalnom jedinicom koja bi imala većinsko hrvatsko stanovništvo uz garancije da će na državnom nivou imati mehanizme blokiranja odluka za koje se procijeni da su protivne interesima hrvatskog naroda, kako je navedeno u Kreševskoj deklaraciji čiji su potpisnici sve navedene političke partije sa hrvatskim predznakom uz NSRZB;

Treću grupu čine političke partije SDA, SBiH, SBB, koje se zalažu za sistemske ustavne promjene koje omogućavaju ubrzane euro-atlantske integracije, sa akcentom na etničku ravnopravnost konstitutivnih naroda i Ostalih;

Četvrtu grupu čine političke partije SDP BiH, NSRZB, DNZ BiH koje se takođe zalažu za sistemske ustavne promjene uz proširenje nadležnosti države kako bi se omogućili integracioni procesi sa akcentom na funkcionalnost institucija i deetnizaciji političkog djelovanja uz favorizovanje građanskog društva uz poštivanje kolektivnih prava.³⁹

Na osnovu iznesenih izvoda iz programa političkih partija koji se odnose na njihov pogled u budućnost (iako bi u nekim slučajevima bilo opravdano reći: u prošlost), a koje će participirati u PS Bosne i Hercegovine, sasvim je jasno da se radi o dijametralno suprotnim pozicijama. I pored suprotnih stavova, evidentno je da postoji nekoliko pitanja o kojima

³⁸ Program HSP BiH, koji je na izborima 2010. godine postao parlamentarna stranka u državnom parlamentu, nije dostupan na zvaničnom web portalu ove stranke, međutim obzirom da je i HSP BiH potpisnica Kreševske deklaracije, može se zaključiti, iako programski stavovi u pogledu ustavne reforme nisu dostupni, da i HSP BiH, podržava ove stavove sa određenim odstupanjima u pogledu obuhvata teritorijalne reorganizacije.

³⁹ Odstupanje od ove grupe političkih partija je napravio NSRZB potpisivanjem Kreševske deklaracije.

postoji saglasnost svih političkih partija, a ta saglasnost se odnosi na poštivanje ljudskih prava⁴⁰, ukidanje diskriminacije iz Ustava BiH I jednakopravnosti naroda i građana.

Ipak, neophodno je napraviti pregled i analizu javno iznesenih stavova o potrebi sistemske ustavne reforme kako bi se, i pored programski utvrđenih dijametralno suprotnih stavova o pitanju ustavne reforme, mogao izvući odgovarajući zaključak o spremnosti na reformu i obimu ustavne reforme.

3. 2. n) Javni istupi međunarodne zajednice o ustavnim promjenama

20. juni 2007.

U „Nezavisnim novinama“ na str. 2 objavljen je članak pod naslovom „Ugrožavanje Dejtona neće biti tolerisano“ u kome se navode zaključci sa sastanka UO PIC-a. Kako se navodi u članku „Upravni odbor izražava svoje razočarenje činjenicom da nije došlo do postizanja napretka u vezi sa ustavnim reformom, i naglašava da političke stranke nisu uspjele postići dogovor o načinu na koji bi se moglo rješavati pitanje prvog paketa ustavnih amandmana, kao i da vladajuće stranke nisu uspjele predložiti bilo kakvu usaglašenu alternativu. Upravni odbor još jednom poziva stranačke lidere da što hitnije pokrenu ovaj proces i poduzmu konkretne korake u cilju rješavanja pitanja prvog paketa amandmana dogovorenih u martu 2006. godine.“

30. juni 2007.

U „Dnevnom avazu“ na str. 8 objavljen je intervju sa visokim predstavnikom u BiH, Miroslavom Lajčakom, pod naslovom „Neću trpjeti opstrukcije“ u kome novi Visoki predstavnik iznosi svoj stav prema BiH i reformskim procesima. Kako se navodi u intervjuu, Lajčak o ustavnim promjenam kaže:

„Promjene Ustava su veoma bitne. Njima se pokazuje da aktuelni Ustav BiH ne može odgovoriti zahtjevima koji stoje pred vašom zemljom. Ne bi bilo dobro rješenja nametati izvana. Možemo ići onoliko daleko koliko su vaši političari spremni. A Ustav se mora mijenjati. Ne želim špekulirati na koji način, da li će biti usvojen cijeli ili izmijenjeni aprilski paket ili će se sve provoditi ispočetka, od nečeg drugog. Aprilski paket je tu, rezultat je nekog dogovora i ja kanim pitati vaše političare šta oni misle. Prošlo je neko vrijeme, gdje oni vide izlaz sada. Tražit ću spremnost za neki kompromis i vidjeti koliko volje za to ima. (...) Za mene nije bitno trenutno na koji način će se raditi. Hoće li biti formirana komisija pri Parlamentu, izvan njega, hoće li ona biti ekspertska, isključivo od domaćih ljudi ili će u njoj sjediti i stranci. (...) To je tehničko pitanje.“

20. august 2007.

U „Oslobođenju“ na str. 2 objavljen je intervju sa specijalnim predstavnikom generalnog sekretara Vijeća Evrope (CoE) u BiH, Timom Kartrajtom. Kako se navodi u članku Kartrajt kaže: „CoE je posebno zabrinut zbog jednog važnog pitanja, koje baš i nije jedna od postprijemnih obaveza BiH, a to je pitanje ustavne reforme. Želio bih jasno reći da CoE neće određivati ili govoriti šta treba uraditi o ovom pitanju. CoE ima određeni broj standarda, a način na koji se ti standardi ispunjavaju je mnogobrojan toliko koliko imamo zemalja članica CoE. Ne postoji, dakle, određeni model za ustavnu strukturu. Mi vjerujemo da je ovo suvereno pitanje država članica. Ustavna reforma je prva i najvažnija odgovornost izabranih zvaničnika, predstavnika civilnog društva i ostalih interesnih grupa

⁴⁰ Međutim, vjerovatno je da bi i ta saglasnost postala upitna kada bi se došlo do sadržaja i obima ustavnih promjena potrebnih za ispunjenje tog cilja.

građana. Mi ćemo nastaviti pružati savjete i pratiti da bilo koji prijedlog koji izade u javnost bude u skladu sa standardima CoE na koje je pristala BiH.“

18. juli 2007.

U „Oslobodjenju“ na str. 6 objavljen je intervju sa američkim ambasadorom u BiH, Daglasom Meklhejnijem, pod naslovom „Ako neće Dodik, odluke će donijeti drugi“. Kako se navodi u intervjuu, Meklhejni je o ustavnim promjenama rekao „Naš je cilj stvoriti ustroj vlasti koji bi bio nešto efikasniji od današnjeg. A na državnoj razini su oformljene razne stvari koje nisu ni bile predviđene dejtonskim Ustavom. Možemo govoriti o federalizaciji ili centralizaciji, ali što god to bilo, mora biti učinkovito i da se o tome postigne konsenzus. Najviše me muči što se entitet najčešće identificira kao etnička skupina. Zanima nas zaštita prava pojedinca, i mislim da entiteti, dok god postoje, moraju predstavljati svakoga. Mene je uvijek zanimalo da imamo stabilnu državnu razinu, sa snažnim općinama. A tek onda bih sve upitao što žele s nekim srednjim razinama vlasti. Ali o tome ovdje ne postoji konsenzus“

12. septembar 2007.

U „Nezavisnim novinama“ na str. 9 objavljen je članak pod naslovom „Ustavnim promjenama do države s manje nivoa vlasti“ u kome se navode izjave odlazećeg američkog ambasadora Dagleasa Meklhejnija o Ustavu BiH i njegovim promjenama. Kako se navodi u članku, Meklhejni je rekao da „Dejtonski ustav treba promijeniti. Kada sam prvi put pročitao ovaj ustav, bio sam zapanjen koliko je komplikovan i koliko prepreka morate preći ako želite promijeniti ili usvojiti neki zakon na državnom nivou. Ustav mora biti promijenjen s ciljem stvaranja efikasnije države, koja će imati manje nivoa vlasti.“ (...) „Svjesni smo da u BiH ima previše nivoa vlasti, čije se nadležnosti preklapaju i nisu precizno definisane. Građani ne znaju šta su nadležnosti entiteta i kantona. Dakle, ustavna reforma mora težiti ka izgradnji države koja će biti na usluzi građanima“, poručio je Meklheni.

U „Dnevnom avazu“ na str. 5 objavljen je članak pod naslovom „Od trećeg entiteta nema ništa“ u kojem se navodi kako je ambasador Velike Britanije, Metju Rajkroft, poručio na sastanku sa predstavnicima vlasti RS „da od stvaranja trećeg entiteta ili eventualnog otcjepljenja RS iz BiH nema ništa. Ove opcije, kao i ona o ukidanju RS, ekstremne su. Svima je jasno da do promjene ustavnog uređenja može doći samo dvotrećinskom većinom glasova u Državnom parlamentu, a za sada realno nema šanse da se izglasa nijedna od njih, naglasio je Rajkroft nakon susreta s Milanom Jelićem, predsjednikom RS.“

06. decembar 2007.

U „Dnevnom avazu“ na str. 3 objavljen je članak pod naslovom „SAD ostaju u BiH“ u kojem se navodi kako je Danijel Frid (Daniel Fred), pomoćnik državnog sekretara Sjedinjenih Američkih Država za evropska i evroazijska pitanja, izjavio da „Lideri BiH trebaju sami postići dogovor o ustavnim promjenama. To je mnogo bolje nego da to mi izvana namećemo. BiH je uređena tako da imate državu i u njoj dva entiteta. Sada treba vidjeti kako to može funkcionirati što bolje. Volio bih da stvari idu tako da imamo više malih reformi koje poboljšavaju postojeće uređenje nego velike priče o ovome ili onome koje se neće ostvariti. Podjela BiH na tri entiteta ne bi funkcionirala. Svako ima neke ekstremne zahtjeve i beskorisno je stalno pričati o tome. Umjesto toga, bolje je nadograditi sadašnje aranžmane. Kada BiH uđe u EU, razlike među ljudima koje sada vidimo bit će mnogo manje.“

3. 2. o) Javni istupi političkih partija o ustavnim promjenama⁴¹

21. juni 2007.

U „Oslobođenju“ na str. 4 objavljen je članak pod naslovom „Ivanić: RS nikada neće pristati na samoukidanje“ u kome se navodi izjava Mladena Ivanića, lidera PDP-a, nakon završetka zajedanja UO PIC-a. Kako se navodi u članku Ivanić je mišljenja da „Ključ problema leži i počeo je da se javlja u trenutku kad je odbijen aprilski paket ustavnih amandmana, a najveću odgovornost za to snosi Stranka za BiH, kao i opšti politički ambijent u FBiH“, rekao je Ivanić. „On je ponovio da RS nikada neće pristati na samoukidanje, kao ni na ukidanje entitetskog glasanja u PS BiH.“

U „Dnevnom avazu“ na str. 4 objavljen je članak pod naslovom „Hrvatima je neprihvatljiva dvoentitetska podjela BiH“ u kome se navodi „Predsjednik HDZBiH Dragan Čović na sastanku sa zamjenicom pomoćnika državnog sekretara SAD Rozmari di Carlo (Rosemary Di Carlo), održanom u Sarajevu, istakao je da se bez legalnih i legitimnih predstavnika hrvatskog naroda ne može voditi rasprava o donošenju novog ustava BiH te da je hrvatskom narodu neprihvatljiva sadašnja dvoentitetska podjela BiH. Čović je kazao kako se HDZBiH dosljedno zauzima za ustavni i administrativno-teritorijalni preustroj BiH i opravdano zahtijevanje da se uđe u proces dogovornog preustroja BiH i osiguranja pune ustavne i stvarne jednakosti sva tri konstitutivna naroda, prenosi Fena. HDZBiH zalaže se da BiH bude demokratska, decentralizirana i država socijalne pravde, jednakih i standardiziranih kolektivnih prava naroda i pojedinačnih prava građana te za funkcionalnu državu jasno definiranih ovlasti, međusobnih odnosa i odgovornosti različitih razina vlasti, navedeno je u saopćenju.“

U „Dnevnom avazu“ na str. 4 objavljen je članak pod naslovom „O detaljima reforme Ustava treba odlučivati komisija“ u kome se navode prijedlozi Harisa Silajdžića, lidera SBiH, u vezi sa dokumentom o ustavnim reformama koji je pripremio OHR. Kako se navodi u članku Silajdžić je predložio da u dokumentu bude promijenjen i dio u kojem se navodi da se lideri stranaka obavezuju da će „BiH ostati nedjeljiva, demokratska i socijalna država zasnovana na vladavini prava“. Lider SBiH smatra da riječ „socijalna“ treba promijeniti u građanska država. U dijelu gdje stoji da je potrebno ostvariti punu i efikasnu zaštitu ljudskih prava, Silajdžić je dodao „uključujući i pravo svih izbjeglih i raseljenih lica da se slobodno vrate u mjesta iz kojih potječu“.

U „Oslobođenju“ na str. 5 objavljen je članak pod naslovom „O pravu glasa Hrvata odlučuju susjedi“ u kome se navodi kako je na sastanku lidera SDP BiH i Hrvatske između ostalog Zlatko Lagumdžija „precizirao da se ovom prilikom razgovaralo i o ustavnoj reformi u BiH, naglasivši kako SDPBiH zastupa stav da je BiH država sva tri naroda s jednakim pravima na cijelom teritoriju BiH i da ustavne reforme trebaju osigurati da bh. građani imaju ista prava bez obzira u kom dijelu države žive.“

22. juni 2007.

U „Oslobođenju“ na str. 4 objavljen je članak pod naslovom „Reforme treba rješavati u paketu“ u kome se navodi stav SDA po pitanju reformi u BiH i prijedlozi za njihovo rješavanje. Kako se navodi u članku „što se tiče reforme Ustava, cilj SDA je, kao prvo,

⁴¹ U okviru javnih istupa međunarodnih zvaničnika i predstavnika političkih partija, nisu uključeni istupi tokom 2010. godine jer sa približavanjem općih izbora 2010. godine, retorika političkih predstavnika često ne predstavlja istinske stavove, zasnovane na programu i opredjeljenjima, već su najčešće sračunati na dobijanje većeg broja glasova.

ograničiti entitetsko glasanje u Zastupničkom domu Parlamenta BiH samo na pitanja koja se tiču prijenosa nadležnosti sa entiteta na državu i podijeljenih nadležnosti. Za sva druga pitanja Zastupnički dom odlučivao bi kao svaki drugi dom građana. Nadalje, potrebno je otkloniti opasnost da, ako se ni nakon trećeg kruga glasanja ne izabere predsjednik i potpredsjednici, BiH ostane bez temeljnih institucija Parlamenta, predsjednika ili Predsjedništva i Vlade. Ova opasnost bi se otklonila tako što bi izabrani poslanici do izbora novoga saziva obnašali funkciju, a Predsjedništvo i Vlada iz prethodnog saziva nastavili sa radom do izbora novih. Također, amandman o Predsjedništvu ostao bi na snazi do 1. listopada 2010.“

25. juni 2007.

U „Nezavisnim novinama“ na str. 9 objavljen je intervju sa Mladenom Ivanićem, liderom PDP-a, pod naslovom „Lajčak ne može smiriti tenzije u BiH“ u kome se navodi i mišljenje Ivanića o ustavnim promjenama u BiH. Kako se navodi u članku, Ivanić kaže „Kako će teći dalji proces ustavnih promjena ne zavisi od političara iz RS, niti visokog predstavnika, već opet od političara iz Sarajeva. Ako su oni opredijeljeni za aprilski paket za nas to neće biti problem i ako su opredijeljeni za početak novih pregovora opet nije problem. Mi smo spremi na pregovore i ništa od nas ne zavisi. Za nas je najprihvatljivije rješenje usvajanje aprilskog paketa amandmana i najbolje rješenje da se započne s reformom Ustava, ali možemo razgovarati i na drugim osnovama. Ali, RS nikada neće pristati na samoukidanje, kao ni na ukidanje entitetskog glasanja u PS BiH, mehanizma koji se nakon svih diskusija, pokazao kao izuzetno važan i presudan za normalan razvoj BiH, sa stanovišta RS. Neka oni već jednom kažu šta hoće i mi ćemo se tome prilagoditi. Ustavne promjene mogu biti samo one koje međusobno budu usaglašene u BiH.“

27. juni 2007.

U „Oslobođenju“ na str. 9 objavljen je članak pod naslovom „Ustavne promjene mogu rezultirati samo dogovorom političkih stranaka“ u kome se navodi mišljenje predsjednika kluba poslanika SDS-a u Predstavničkom domu Parlamenta BiH, Momčila Novakovića, o uspostavljanju ustavne komisije. Kako se navodi u članku „zagarantovana“ Parlamentarna komisija koja se kani formirati kako bi se došlo do amandmana na Ustav BiH u startu je osuđena na propast. Poslanici koji bi učestvovali u njenom radu moraju zastupati interese stranaka i svaki dogovor i rješenja koja ne budu imala odobrenje političkih partija neće se moći usvojiti i primijeniti. Stoga, ako se uspostavi komisija, to je samo poruka i model kako se u stvarnosti neće doći do dogovora“, zaključuje Novaković.“ ... „Međunarodna zajednica nije uspjela da privoli političke lidere da prihvate ustavne promjene koje su sadržane u aprilskom paketu iz prošle godine. Ako se želi nastavak dogovora ili neka druga rješenja, onda ona treba da se postignu na nivou političkih dogovora, a ne kroz parlamentarnu komisiju. Predstavnici međunarodne zajednice trebaju da iznađu modalitete kako da lidere stranaka privole i dovedu za sto gdje će se dogovoriti rješenja za buduće ustavne promjene u našoj zemlji“, smatra Novaković. No, on cijeni kako je prije novog kruga razgovora o ustavnim promjenama potrebno zauzeti stav, što traže i određene političke partije, šta sa „aprilskim paketom“, da li ga prihvatiti ili definitivno odbaciti i krenuti sa tim procesom od početka. Kako god da se završe razgovori o ustavnim promjenama, cijeni Novaković, oni ne mogu niti će rezultirati sadržinom ništa boljom nego što je to postignuto u rješenjima iz prošle godine.“

12. juli 2007.

U „Dnevnom avazu“ na str. 10 objavljen je članak pod naslovom „Za SDA i SBiH neprihvatljivo, za dva HDZ-a realno rješenje“ u kome se navode izjave pojedinih političkih

partija o mogućnosti uvođenja trećeg, hrvatskog entiteta. Kako se navodi u članku „Premijer RS Milorad Dodik rekao je da nema ništa protiv toga da i Hrvati dobiju svoju multietničku federalnu jedinicu u BiH, napominjući da bi to samo ojačalo pozicije RS.“ (...) „U SDA i SBiH su pri stavu da je ovakav prijedlog neprihvatljiv i da vodi ka daljnjoj dezintegraciji BiH, dok u oba HDZ -a Dodikovu inicijativu smatraju realnim pogledom na novo uređenje BiH.“

17. septembar 2007.

U „Nezavisnim novinama“ na str. 4 objavljen je članak pod naslovom „Najavili potpisivanje „kreševske deklaracije“ u kojem se navodi kako su predstavnici političkih partija sa hrvatskim predznakom ugovorili potpisivanje zajedničke deklaracije o ustavnim promjenama za 21. septembar. Kako se navodi u članku „Predsjednik HSS BiH Marko Tadić uvjeren je da će deklaracija biti potpisana upravo u Kreševu. Tri načela državne vlasti u BiH: paritet u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, nacionalna rotacija na bitnim dužnostima i odlučivanje konsenzusom o najvažnijim državnim pitanjima su dogovorena načela. To su suštinska načela deklaracije koja će zasigurno biti potpisana“, izjavio je Tadić.“

26. februar 2008.

U „Nezavisnim novinama“ na str. 9 objavljen je intervju sa Jerkom Ivanovićem Lijanovićem, poslanikom stranke Radom za boljitak u Predstavničkom domu Parlamenta BiH, pod naslovom „PIC mora da uozbilji vladajuću „šestorku“. Kako se navodi u intervjuu Lijanović smatra: „Vladajuća „šestorka“ je potpisala sporazum u kojem se obvezala da će doći do promjene Ustava. Sva tri naroda u BiH zaslužuju da imaju demokratski ustav kao što to imaju demokratske zemlje u svijetu. Mislim da se može primijeniti više modela jer u EU ima kraljevina, federacija, republika... EU ima 27 pojedinačnih entiteta i opet uspješno funkcioniра. Za nas je bitno da model koji bude usvajan ima podršku većine i Srba i Hrvata i Bošnjaka u BiH i time je prihvatljiv. Političari koji imaju viziju moraju BiH omogućiti da dobije demokratski ustav.“ ... „U BiH ne bi trebalo nijedna politička stranka niti grupa političara da preuzme pravo da odluči koji je model dobar. Građanima na referendumu treba ponuditi više modela i onaj koji dobije većinu u sva tri naroda je model koji su odabrali građani ove zemlje, i Srbi i Hrvati i Bošnjaci, s većinskom podrškom.“ ... „vlast treba da snosi odgovornost ako nije u stanju donijeti novi ustav niti pratiti reformske procese. Ukoliko ne mogu da obezbijede novi ustav BiH, vanredni izbori su jedini izbor za građane ove zemlje. Bolje je svake godine sprovoditi izbore nego izgubiti još 13 godina koje smo već izgubili od Dejtona.“

18. januar 2008.

U „Oslobođenju“ na str. 7 objavljen je članak pod naslovom „SDS: Za nas je Dejton sveto pismo“. „Promjene Ustava BiH koje bi dovele do teritorijalne reorganizacije države za SDS su potpuno neprihvatljive. Za SDS, Dejtonski mirovni sporazum je sveto pismo i nikakve ustavne promjene koje bi dovele do stvaranje tri ili više federalnih jedinica SDS neće prihvatiti“, izjavio je Vukota Govedarica, poslanik SDS-a u NSRS.

10. mart 2008.

U „Nezavisnim novinama“ na str. 10 objavljen je intervju sa sa Zvonkom Jurišićem, predsjednikom HSP Đapic Dr Jurišić, pod naslovom „Nije realno da Hrvati traže treći entitet“. Kako se navodi u intervjuu Jurišić o mogućnosti formiranja trećeg entiteta kaže: „Trenutno je to pitanje na koje je teško dati odgovor. Bilo bi pošteno prema Hrvatima u BiH reći je li moguće provesti ustavne promjene na području cijele države uključujući i

RS. Dakle, ukoliko je RS nedodirljiva, onda ćemo tražiti treću federalnu jedinicu unutar FBiH. No, to bi bile ustavne promjene samo na dijelu BiH. Moguće je rješenje i da se RS organizira kroz dva ili tri kantona. Sve je stvar dogovora. Ovo govorim zato jer se HSP ne želi odreći Posavine.“ Jurišić takođe kaže da idealno rješenje za promjenu Ustava BiH „Trenutno ne postoji. Cijeli svijet se bavi problemom BiH i nitko još nije ponudio idealno rješenje. No, ovako uređena BiH će još dugo tapkati u mjestu, odnosno ići unatrag. Sa ovakvom BiH ne mogu biti zadovoljni ni Srbi, ni Bošnjaci, ni Hrvati. Potrebna je iskrena politička volja, koja sada ne postoji, kako bismo zajedno pronašli neko rješenje prihvatljivo za sve.“

01. mart 2009.

„Oslobođenje“ (str.4) objavljuje tekst pod nazivom „Prudski proces je razvlačenje pameti“, u kojem se navodi da je glavni odbor SDP-a ocijenio da „prudski sporazum ne predstavlja dobru osnovu za ustavne promjene.“ (...) “. SDP je stava da je „Paket plus“ odnosno unapređenje „aprilskog paketa“ amandmana na Ustav BiH tema o kojoj je ova partija spremna da razgovara. Sve manje od toga neće imati podršku poslanika SDP-a u Parlamentu.“... „Nije postojala stvarna ideja da se riješe problemi ustavnog uređenja, već da se na taj način skrene pažnja sa ozbiljnih pitanja kao što je ekonomska kriza u BiH. Da je tako pokazalo se nakon prudske i banjalučke izjave gdje su i sami učesnici i akteri iznosili različita tumačenja. Propali sastanak u Mostaru jasno je pokazao krah vladajuće trojke, odnosno šestorke. Sve je to samo dodatno razvlačenje pameti, jer je bilo odveć jasno da nema političkog konsenzusa da se bilo šta provede“, naglasio je Nermin Nikšić, generalni sekretar SDP-a.

3. 2. p) Bilans javnih istupa međunarodne zajednice i političkih partija o ustavnoj reformi u BiH

Vrlo je jasno iz medijskih istupa, kako predstavnika međunarodne zajednice, tako i predstavnika političkih partija, da se smanjuje interes za provođenje suštinske ustavne reforme u Bosni i Hercegovini. Pozicija međunarodne zajednice je utoliko delikatnija kada se ima na umu hibernacija u koju je zapao OHR i međunarodna zajednica uopće. Suštinski, to ukazuje na nejedinstvo međunarodne zajednice o daljnjim pravcima djelovanja u BiH, a letargija OHR-a je samo logičan slijed događaja. Međutim, pat pozicija u kojoj se našla međunarodna zajednica samo dodatno produbljuje krizu u BiH jer postavljanjem 5+2 formule bez jasne izlazne strategije, dakle „prisilnim“ ostankom OHR do ispunjenja uslova i ciljeva, uz istovremeno konstantno smanjivanje praga tolerancije anti-daytonskog ponašanja, se nadalje devalvira uloga međunarodne zajednice i kompromituje njen stvarni značaj i uloga što neke političke partije vrlo vješto koriste i konstantno proširuju opseg djelovanja suprotno Daytonskom sporazumu, a time i Ustavu BiH, kao dijelu tog sporazuma.

Kao i kod bilansa na osnovu programa političkih partija, evidentno je da, sa propašću aprilskog paketa, spremnost na dublje ustavne reforme postepeno slabi i da su i one političke partije, koje su prihvatile aprilski paket, u dobroj mjeri odustale od te spremnosti (SNSD, HDZ BiH). S druge strane, one političke partije koje su bile protiv aprilskog paketa, ostale su protiv njegovog usvajanja (SBiH, HDZ 1990), iako, nakon općih izbora 2010. godine, u dobroj mjeri marginalizirane zbog neispunjenih obećanja u pogledu ustavne reforme. Konačno, SDA je ostala privržena saglasnosti aprilskom paketu dok je SDP BiH napravio mali otklon od aprilskog paketa koji nije suštinske prirode već očito

iznuđen položajem SDP BiH kao opozicione partije koja je težište za rješavanje ustavne reforme htjela prebaciti na vladajuće partije.

Naravno da je prvo pitanje koje se postavlja da li aprilski ili butmirski paket može predstavljati sistemsku reformu Ustava BiH? Odgovor je vrlo jednostavan i sadržan u nizu analiza koje se odnose na aprilski paket i tiču se, između ostalog, sistema odlučivanja u PS BiH koji u aprilskom paketu nije uopće razmatran ali isto tako nije napravio nikakav pomak u pravcu deetnizacije BiH i stavljanja, bar djelimično, građanina u centar političkog života. Međutim, i pored toga se mora reći da je aprilski paket, u trenutnim društvenim uslovima, bio korak u pravom smjeru, iako nedovoljan, ukoliko se posmatra sa aspekta napretka u uspostavi funkcionalnih institucija i nadležnosti države i davanje odgovora koji se postavljaju pred državu u integracionim procesima. Konačno, pravo pitanje koje se postavlja: da li je u ovim društvenim okolnostima i sa ovakvim političkim stavovima, uopće moguće očekivati da će ikada doći do ustavne reforme koja će na cjelovit način riješiti sva otvorena ustavna pitanja u cilju postizanja konačnog cilja: sistemske ustavne reforme? Na žalost, odgovor na ovo pitanje je takođe jednostavan – neće.

4. Zaključak

Postoji pet ključnih pitanja koja su temeljni uzrok za neuspjeh ustavnih inicijativa i vjerovatno će predstavljati uzrok budućih neuspjeha, bilo da se radi o domaćem projektu ili projektu međunarodne zajednice u cilju oživljavanja procesa ustavne reforme u BiH koje treba uzeti u obzir u daljnjim naporima za njeno postizanje.

IV.1. Prvi set problema je strukturne prirode, a odnosi se na Daytonski sporazum, odnosno institucionalni set-up. Trenutni stavovi političkih partija, bilo da se radi o programskim načelima ili javnim istupima, kao i aprilski i butmirski paket, su manjkavi u pogledu dugoročnog rješenja etničkog pitanja ali i upornosti ratnih političkih vođa da u razdoblju nakon sukoba „etniificiraju“ politike u BiH. Doista, pažljivo uravnotežen sistem koji je stvorio Daytonski sporazum, postavio je temelje za političare da slijede rat nenasilnim sredstvima. Nastalo stanje, koje je stavilo akcent na nacionalističke i maksimalističke platforme u politici, je potkopao proces reformi i održava zemlju u stanju paralize.

IV.2. Drugi set problema je vezan uz psihologiju i mentalitet svake etničke skupine u uslovima političkog nepovjerenja. Unatoč napretku u mnogim područjima reformi, rašireno nepovjerenje među etničkim zajednicama i dalje je sveprisutno na političkom nivou.

IV.3. Treći skup problema odnosi se na fragmentiranu prirodu stranačkog sistema unutar etničkih skupina. Nesuglasice oko ustavne reforme nisu samo ograničene na etničke linije, već još pogubnije, unutar svake etničke grupe koja pokušava iz razgovora o ustavnim reformama izvući političku korist, mjerenu izbornim rezultatima.

IV.4. Četvrti problem stavlja u centar ulogu međunarodne zajednice. Iako su i SAD i EU, prije propasti aprilskog i butmirskog paketa, predstavljali ove inicijative kao rezultat domaćih snaga, nedostatak jedinstva unutar međunarodne zajednice pridonijela je propasti ustavnih inicijativa, a nije izvjesno da će u budućnosti biti drugačije. Naprotiv, sa konstantnim smanjivanjem interesa međunarodne zajednice za BiH i zaokupljenošću drugim kriznim područjima, izvjesno je da će razlike u stavovima biti još izraženije. Kao što je član SBiH izjavio prilikom propasti aprilskog paketa: „Bilo je nekoliko pristupa od strane međunarodne zajednice. Imali ste, na primjer, Venecijansku komisija sa svojim

mišljenjem o ustavnim pitanjima, Europski parlament, SAD, različite institucije i organizacije s različitim mišljenjima. Kao rezultat toga, svaki politički vođa koristio je ono što je htio kako bi proširio svoje argumente za svoje stavove⁴². Član SDS-a je naglasio: „Međunarodna zajednica, na kraju, nije došla do potrebnog jedinstva osim u posljednjem trenutku, ali tada je bilo prekasno. Oni su se trebali držati više po strani“⁴³.

IV.5. Peti problem se odnosi na nepostojanje obaveze na ustavnu lojalnost. Sa svim nedostacima Daytonskog sporazuma, odnosno ustavnog okvira i takav okvir se dodatno sužava dovođenjem u pitanje strukture države i njenih nadležnosti. S obzirom na, generalno, negativne stavove javnosti spram Dejtonskog sporazuma, i Ustava BiH kao njegovog sastavnog dijela, poštivanje ustavnog poretka se obično zanemaruje kao ustavna i zakonska obaveza svih građana BiH, pa tako i njenih političara. Nepoštivanje ustavnog poretka se manifestira na više načina, ali kao dva najčešća primjera se mogu navesti nepoštivanje izraženo kroz javnu retoriku i politiku predstavnika vlasti (uključujući nepoštivanje državnih simbola), te nepoštivanje zakona države kroz neusklađenost zakonodavstva na nižim nivoima vlasti.

Međutim, sam čin nepoštivanja ustavnog poretka i njegove manifestacije nisu predmet Krivičnog zakona BiH⁴⁴ i entiteta, i samim tim nisu kažnjivi, odnosno, preciznije bi bilo navesti da su te odredbe ograničene na „napad na ustavni poredak“⁴⁵ i „ugrožavanje teritorijalne cjeline“ uz preduslov da je napad na ustavni poredak, odnosno ugrožavanje teritorijalne cjeline izveden upotrijebom fizičke sile ili prijetnje upotrebom fizičke sile. Tako ograničene odredbe krivičnog zakona u odnosu na sankcioniranje neustavnog ponašanja ne garantuju poštivanje ustavnih normi. S druge strane, Ustavni sud BiH, sa vrlo ograničenim nadležnostima u pogledu sankcioniranja neustavnog ponašanja, ne predstavlja efikasan garant zaštite ustavnog poretka. Time se poštivanje ustavnog poretka svodi na političku odgovornost aktera na političkoj sceni. Međutim, država koja počiva na prostom zbiru nacionalnih korpusa ne može proizvesti odgovornu državnu vlast koja može spriječiti one oblike neustavnog ponašanja koji izmiču kontroli Ustavnog suda BiH i krivičnog zakonodavstva BiH.

Postoji nekoliko lekcija koje EU i međunarodna zajednica mogu izvući iz prethodnih procesa ustavne reforme u BiH. Prva lekcija je da međunarodna zajednica treba pokazati vodstvo i povratiti vjerodostojnost, djelomično izgublenu, u posljednjih nekoliko godina. Ovaj gubitak vjerodostojnosti je rezultat dvaju faktora koji se preklapaju. Prvi faktor je rast političke zrelosti domaćih aktera, kao i sve jasnije povlačenje međunarodne zajednice. Gubitak vjerodostojnosti je, prema zajedničkom uvjerenju domaćih aktera, da je međunarodna zajednica nejedinstvena zbog preusmjerenja fokusa sa BiH na druga krizna područja kao što su Irak, Afganistan i druga krizna žarišta u svijetu. Pri tome nedostaje kreativno vodstvo u rješavanju mnogih izazova sa kojima se BiH suočava.

Bez obzira na taj gubitak političke moći, međunarodna zajednica je još uvijek u centru zbivanja i ona ima stratešku ulogu u BiH koju mudro treba koristiti. S obzirom na uloge

⁴² Intervju, zvaničnik SBiH, Sarajevo, juli 2007.

⁴³ Intervju, član SDS u Parlamentu BiH, Momčilo Novaković, Sarajevo, juni 2007, povodom propasti aprilskog paketa.

⁴⁴ Krivični zakon Bosne i Hercegovine BiH („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10), nametnut je odlukom Visokog predstavnika i objavljen u „Službenom glasniku BiH“, br. 3/03. Ispravka nametnutog zakona objavljena je u „Službenom glasniku BiH“, br. 32/03. Tekst zakona usvojen od strane Parlamentarne skupštine BiH objavljen je u „Službenom glasniku BiH“, br. 37/03.

⁴⁵ Glava XVI Krivičnog zakona, čl. 156 i 157.

koji su na stolu, kada su ustavne reforme u pitanju, međunarodna pomoć je još uvijek neophodna, čak iako će samo prisiliti političare da sjednu za sto i razgovaraju o ustavnoj reformi. „Međunarodna zajednica mora biti ta koja će otvoriti novu igru, jer s aktualnom političkom klimom, Bosanci to ne mogu učiniti sami.“⁴⁶ Međunarodna zajednica na taj način treba da povрати kredibilitet kako bi se mogle provesti sve neophodne reforme prije njenog definitivnog povlačenja. Osim potrebe da pokaže vođstvo i jasan stav, međunarodna zajednica mora naučiti da ustavna reforma može postati nemoguć zadatak ako oni ne stoje ujedinjeni. Inače, „domaći akteri će iskoristiti neslaganja u svoju korist“.⁴⁷ Što se tiče EU, ključna pouka je da proces proširenja zahtijeva fleksibilnost u kontekstu BiH. Kao što je jedan zapadni diplomat predložio, EU ne bi trebala tretirati Bosnu kao bilo koju drugu zemlju. „To nije kao tranzicijska zemlja u istočnoj Europi, gdje je dovoljno reći to je ono što trebate učiniti, učinite to i potom nam se vratite.“ Ovaj pristup ne funkcionira u BiH. Čak i ako je konsenzus među političkim vođama moguć, kao što su neke reformske priče u prošlosti prikazane kao uspjeh, bilo je potrebno istražiti kako EU može koristiti svoju mrkvu djelotvornije, tako da uvjetovanost može bolje funkcionirati u BiH.⁴⁸ Ključni izazov stoga je uspostava prave ravnoteže između domaćeg procesa i podešavanje procesa proširenja političkim prilikama u BiH.

Nakon Presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić/Finci v. BiH, jedan segment ustavne reforme se našao u fokusu interesa međunarodne zajednice i lokalnih političkih aktera kao što je to bilo Mišljenje Venecijanske komisije 2005. godine kada je „propao“ aprilski paket. Pojačan interes međunarodne zajednice ne znači da će konačni ishod izroditi sistemsku ustavnu reformu pogotovo jer se postavlja logično pitanje – da li je moguće na bazi etno-demokratske matrice Daytonskog ustava, zaista ukinuti diskriminaciju, posebno na način koji se propagira među određenim političkim subjektima?

Da stvar bude još gora, stiže se dojam da čitav proces provođenja ove presude kroz ustavnu reformu, kako sa aspekta većine lokalnih političkih aktera, tako i sa aspekta međunarodne zajednice ide u potpuno pogrešnom pravcu. Naime, umjesto da se vode rasprave o jednakim pravima za sve građane uz garanciju kolektivnih prava za konstitutivne narode i pripadnike onih koji to nisu (Ostali), težište se stavlja na ugroženost i neravnopravnost konstitutivnih naroda, posebno najmalobrojnijeg i grupe Ostalih tj. na pružanje dodatnih prava ovim grupama. Time se ove rasprave dovode u suprotnost i sa Presudom Evropskog suda za ljudska prava i Mišljenjem Venecijanske komisije.

To je put koji BiH vodi u daljnje blokade, disfunkcionalnost i konačno, u budućnosti, u disoluciju. Čak iako to ne bude konačni ishod, jedno je sigurno – u zemlji u kojoj se ne poštuje sopstveni Ustav, kakav god on bio, u kojoj se ne poštuju međunarodne obaveze, preuzete od države, bilo da se radi o obavezama iz Daytonskog sporazuma ili SSP-a, a sve radi postojećih blokada u procesu donošenja odluka, proširenje mogućnosti blokada zarad izjednačavanja prava konstitutivnih naroda i Ostalih, može zemlju vratiti u opasnu prošlost. Suštinski, programski utvrđeni, zahtjevi za ravnopravnost među konstitutivnim narodima ili zadržavanje statusa quo, kriju težnje da se zadrže osvojene političke pozicije jer sve dok BiH i njene institucije bude ustanovljena kao zbir etničkih programa, BiH ne može napraviti nijedan korak naprijed. Posljednji izbori u BiH upravo pokazuju način na koji nacionalisti zbijaju redove i vrlo brzo formiraju međusobno suprotstavljene etničke blokove na bazi nacionalnih programa i saveza koji nisu sračunati na provođenje reformi i

⁴⁶ Intervju, Asim Mujkić, profesor političkih nauka, Univerzitet Sarajevo, juni 2007. godine.

⁴⁷ Intervju, zvaničnik OHR-a, Sarajevo, juni 2007. godine.

⁴⁸ DPAP Publication - Bosnia and Herzegovina and the EU by Nida Gelazis, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 22. februar, 2007. godine.

poboljšanja uslova života građana. Tako formirana vlast ne može na dnevnom redu imati sistemsku ustavnu reformu jer bi to značilo samoukidanje tih partija što se, sasvim sigurno, neće desiti. Uz letargičnu međunarodnu zajednicu koja je najglasnija u zagovaranju kompromisnih (čitaj polovičnih i loših) rješenja, samo kako bi se ispunila zadata agenda, i kojoj nedostaje jasna strategija u izgradnji države za koju su i bili najodgovorniji tokom posljednjih 15 godina i po čijem diktatu je i skrojen Daytonski sporazum, neuspjeh je zagantovan.

Konačno, apsurdnost stavova političkih partija se može sažeti u činjenici da postoji konsenzus o evropskim integracijama, ali ne postoji konsenzus o državi Bosni i Hercegovini.