

Zlatic, V.

POSTDAYTONSKA BIH U SVJETLU PRIDRUŽIVANJA EUROPSKOJ UNIJI

Sažetak: Potpisivanjem Daytonskog mirovnog sporazuma okončan je višegodišnji rat na teritoriji Bosne i Hercegovine. Tim sporazumom određen je ustavni okvir ove novouspostavljene države. Međutim, ovakav ustavno-institucionalni okvir pokazao se kao neodgovarajući za daljnji ekonomski i politički razvoj BiH. Trenutno ustavno ustrojstvo pokazuje mnoge nedostatke i onemogućava daljnji napredak ove zemlje prema euro-atlantskim integracijama. Stoga je nužno redefinirati cjelokupno ustrojstvo Bosne i Hercegovine koje svoje temelje mora imati u primjeni federalnog ustrojstva države. Naime, samo federalno uređenje može omogućiti državama sa ovako složenom strukturom stanovništva normalno i djelotvorno funkcioniranje. Mnogo je povijesnih i komparativnih primjera koji govore u prilog federalnog uređenja ovako složenih političkih entiteta i BiH bi trebala učiti iz njihova iskustva. Smatramo da samo ovakav ustavni okvir može pružiti Bosni i Hercegovini prigodu da napravi iskorak naprijed te da njene institucije počnu funkcionirati u cilju konačne stabilizacije i normalnog funkcioniranja države kao cjeline. Jedino u takvom okruženju se može osigurati potpuna ravnopravnost svih državljana na cijelom teritoriju države, što, nažalost, trenutno nije slučaj. Posebice je nepovoljan položaj hrvatskog naroda koji je samo na papiru jednakopravan sa ostala dva konstitutivna naroda, dok je stvarnost bitno drugačija. Stoga, promjene su nužne ako BiH želi pristupiti obitelji europskih zemalja u okviru EU.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, federalizam, ustavno ustrojstvo, Dayton

Podatci o autoru: Zlatic, V.[edran], mag. iur., Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet, Ul. Domo-vinskog rata 8, 21000 Split, Republika Hrvatska, vedran.zlatic@pravst.hr

Zlatić, V.

POSTDAYTON BOSNIA AND HERZEGOVINA IN LIGHT OF EU ACCESSION EFFORTS

Abstract: Dayton Agreement signed in late 1995. has ended a Bosnian War. This Agreement determined constitutional framework of Bosnia and Herzegovina. Undoubtedly, Dayton Agreement was necessary to end a war, but it has proved itself as inadequate in peacetime circumstances and represent an obstacle for further progress of B&H toward euro-atlantic integration. Solution for this deadlock is to adapt a federal system of government which needs to be adjusted for complex political, economical and ethnical situation in the B&H. Therefore, constitutional system of B&H needs to be changed according to federal principles in order to deal with all challenges which are immanent to such complex political entities as B&H undoubtedly is. Also, B&H can draw lessons from many historical and comparative examples of constitutional systems of this type. This is chance for B&H to create a political system in which all of its citizens will have equal treatment. Unfortunately, at the moment this is not the case, especially with the Croats, despite the fact that they are one of three constituent peoples of this country. Therefore, the Bosnia and Herzegovina need tremendous and major changes of its constitutional system in order to fulfill requirements for EU membership.

Key words: Bosnia and Herzegovina, federalism, constitutional framework, Dayton

Author's data: research assistant Zlatić, V.[edran], mag. iur., University of Split, Faculty of Law, Domovinskog rata 8, 21000 Split, Republic of Croatia, vedran.zlatic@pravst.hr

1. Uvod

Bosna i Hercegovina u protekla nešto više od dva desetljeća egzistira, u ustavno-političkom smislu, pod okriljem Ustava koji je nastao kao produkt nastojanja međunarodne zajednice da se okončaju ratni sukobi i stradanja na teritoriji Bosne i Hercegovine. Konkretno, riječ je o Daytonskom mirovnom sporazumu, koji se sastoji od Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH te još dvanaest aneksa, a četvrti među njima nosi naslov Ustav koji je još uvijek na snazi i kao takav određuje osnovne konture političkog sustava i života na teritoriju ove države. Daytonski mirovni sporazum potpisan je i stupio je na snagu 14. prosinca 1995.g. Možda nije suvišno napomenuti, zbog upotpunjavanja cjelokupne slike okolnosti u kojima je nastao ovaj sporazum, a samim time i Ustav, kako je cijeli pregovarački proces koji je prethodio donošenju ovog sporazuma otpočeo tek nakon međunarodne vojne akcije saveznika okupljenih u NATO, u cilju primoravanja predstavnika srpskog naroda na priključenje razgovorima za mirno rješavanje krize u Bosni i Hercegovini.¹ Ukratko, Daytonski mirovni sporazum je nastao kao posljedica dugogodišnjih ratnih razaranja tijekom rata u Bosni i Hercegovini. Stoga, njegova najveća vrijednost i uspjeh i leži u činjenici da je poslužio kao djelotvorno sredstvo za okončanje ratnih strahota.

Međutim, Ustav po svojoj intenciji i naravi predstavlja prije svega temeljni pravni propis kojim se daje okvir za djelovanje neke političke zajednice koji će omogućiti njen potpuni razvitak u svrhu boljitka i napretka svih njenih građana, uz osiguranje temeljnih prava svima koji se nalaze na njenoj teritoriji. Upravo u ovome i leže poteškoće trenutno važećeg Ustava u Bosni Hercegovini, jer razvidno je da on ne ispunjava svoju osnovnu funkciju koja se sastoji od učinkovitog, djelotvornog i ekonomičnog osiguranja djelovanja državne vlasti na cijelom teritoriju koja bi trebala jamčiti politički, ekonomski i društveni napredak države. Upravo suprotno, linije političke odgovornosti i djelovanja su toliko kompleksne i raznolike da nerijetko paraliziraju provođenje politika koji se tiču stabilizacije i napretka države u gospodarskoj, ekonomskoj, političkoj i općedruštvenoj sferi. Rezultat svega toga je izrazito teška, gotovo neodrživa, ekonomska i gospodarska situacija, praćena neprekidnim političkim sukobima što bitno otežava egzistenciju sva tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini. Ipak, u posebnoj ugrozi nalaze se pripadnici hrvatskog naroda kojem trenutno ustavno ustrojstvo onemogućava da, iako formalno priznati kao konstitutivan narod, odlučuju o svojoj sudbini putem svojih, i od njih izabраниh, demokratskih predstavnika. Ova situacija se dalje reflektira na mnoga druga područja društvenog, političkog i ekonomskog života što dovodi do ugroze same egzistencije hrvatskog naroda na teritoriju Bosne i Hercegovine. Iz svega ovoga postaje razvidnom potreba za unutarnjom reorganizacijom Bosne i Hercegovine na temeljima novog ustavnog uređenja koji će ovoga puta biti promišljan prije

¹ Arlović, M.: „Hrvatska zajednica Herceg -Bosna i (pre)ustroj Bosne i Hercegovine“, str. 134.-135., Novi informator 2017., Zagreb

svega kroz prizmu svoje istinske i primarne funkcije- uspostave demokratske i ograničene državne vlasti koja će biti u stanju djelovati u skladu sa očekivanjem svojih građana kao jamac njihovih temeljnih prava i sloboda. Jer uprkos nesumnjivim i ogromnim zaslugama za okončanje ratnih razaranja u proteklom ratu, trenutni Ustav jednostavno nije primjeren za mirnodopske okolnosti u kojima Bosna i Hercegovina strema ka priključenju u euro-atlantske integracije, gospodarskom napretku i osiguranju jednakih prava za sve svoje građane.

2. Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine

Sva tragedija proteklog rata na prostoru Bosne i Hercegovine opće je poznato mjesto u povijesti, ne samo ovih područja, nego i šire. Stoga, u nju na ovome mjestu nećemo detaljnije ulaziti. Međutim, bitno je napomenuti kako su upravo takve kaotične ratne okolnosti okolnosti direktno utjecale na donošenje trenutno važećeg Ustava Bosne i Hercegovine, štoviše taj Ustav, kako smo već napomenuli, i sam je bio dio mehanizma koji je zaustavio daljnja stradanja naroda u Bosni i Hercegovini. Stoga, Ustav Bosne i Hercegovine je usvojen tek kao dio mirovnog sporazuma postignutog u Daytonu kojeg su potpisale zaraćene strane, uz jako izraženu nazočnost međunarodne zajednice. Opravdano bi bilo kazati kako se glavnina njegove vrijednosti i iscrpljuje u činjenici da je na osnovu njega uspostavljen mir. Međutim, u njegovom donošenju oni na koje se on i odnosi- građani Bosne i Hercegovine nisu imali nikakvog udjela. Iz ovoga sam po sebi proizilazi zaključak da je tekst ovog Ustava zapravo rezultat potrebe da se okonča mir, a ne nekog općeg konsenzusa od strane građana o temeljnim pravilima kojima žele urediti svoje društvo i državu. Dakle, ovaj Ustav kao takav predstavlja zapravo jednu vrstu oktroiranog (nametnutog) ustava, nasuprot demokratskim (narodnim) ustavima², naravno s tom razlikom da su ovdje umjesto monarha, potreba da se okonča rat, kao i naponi međunarodne zajednice u tome smjeru bili ti koji su „nametnuli“ Ustav narodima Bosne i Hercegovine. Nadalje, o ovom Ustavu narodi Bosne i Hercegovine nisu nikada dobili priliku se izjasniti, kako putem mehanizama direktne tako ni indirektno demokracije.³ Iz svega ovoga može se vidjeti kako je Ustav BiH specifičan već po samom načinu njegovog donošenja.

Ipak, i u pogledu teritorijalno-institucionalnih aranžmana specifičnosti ustavnog uređenja ove države dolaze do izražaja. Bosna i Hercegovina je po obliku državnog uređenja složena država, koju čine njeni entiteti: Federacija Bosne i Hercegovine (dalje: FBiH) i Republika Srpska (dalje: RS). Poseban je položaj Distrikta Brčko koji je jedinstveno administrativno područje koje se nalazi pod pod ekskluzivnim suverenitetom države, te je kao takav u potpunosti neovisan od oba entiteta, mada predstavlja njihovu zajedničku svojinu (kondominijum).⁴ Dodatno bogatstvo oblika teritorijalnih jedinica pruža i FBiH koja je i sama ustrojena na federalnom načelu te se sastoji od 10 županija. S druge strane, entitet RS je ustrojen po unitarnom načelu. S toga se za BiH kaže kako je organizirana na asimetričan način.⁵ Međutim, valja napomenuti kako u literaturi među mišljenjima istaknutih stručnjaka nema

2 Razlika između oktroiranih i demokratskih ustava počiva u postupku njihova donošenja; oktroirani je onaj kojeg donosi vladar bez učešća naroda, a demokratski ustav donosi sam narod. Detaljnije u: Bačić, A.: „Ustavno pravo i političke institucije- studijski izvori“, str. 37-38., Pravni fakultet u Splitu 2006., Split

3 Arlović, M.: op. cit., str. 149.

4 Ademović, N., Marko, J. i Marković, G.: „Ustavno pravo Bosne i Hercegovine“, str. 319., Konrad Adenauer Stiftung 2012., Sarajevo

5 Ibidem.; str. 86.

preovladavajućeg stava o kojem obliku složene države je točno riječ kada je u pitanju Bosna i Hercegovina.⁶ Ako se odmaknemo od zamršene teritorijalne strukture Bosne i Hercegovine i svoju pozornost usmjerimo na institucionalno uređenje ove države, situacija ne postaje ništa jednostavnijom niti jasnijom. Naprotiv. Najprije, imamo institucije koje djeluju na državnoj i entitetskoj razini, te još uživaju dijelovima teritorija (primjerice: županijama u okviru FBiH) čije su nadležnosti razdijeljene odnosnim Ustavima.

Situacija se dodatno usložnjava ako u pejzaž ustavne zbilje pridodamo jednu instituciju koja je predviđena aneksima Daytonskog mirovnog sporazuma. Konkretno riječ je o Uredu visokog predstavnika (dalje: Visoki predstavnik) koji je ustanovljen odredbama Aneksa 10 Daytonskog mirovnog sporazuma kao tijelo koje je nadležno za nadgledanje provođenja civilnih aspekata ovog sporazuma. Visokog predstavnika predlaže Upravni odbor Vijeća za provođenje mira, a konačnu potvrdu za njegovo imenovanje daje Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda.⁷ Dakle, riječ je o instituciji koja nije predviđena samim tekstom Ustava, nego Aneksom 10 Daytonskog mirovnog sporazuma. Nedvojbeno je činjenica da je BiH u vremenu neposredno nakon završetka rata trebala jasnu i odlučnu podršku međunarodne zajednice kako bi se očuvao mir i stabilizirale institucije državne vlasti. Nema sumnje da je upravo tome i služila institucija Visokog predstavnika. Ipak, s vremenom, umjesto očekivanog razvoja države i njenih institucija u smjeru političkog osamostaljenja i razvitka koji bi nedvojbeno značio i smanjivanje utjecaja aktera međunarodne zajednice na političke procese u zemlji, došlo je do, u najboljem slučaju zastoja, ako već ne kretanja u suprotnom smjeru od poželjnog.⁸

3. Neučinkovitost sadašnjeg ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine i nužnost njegove promjene

Iz svega gore navedenog razvidnim postaje izrazito komplicirana struktura ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, čak i bez razmatranja ustavnog ustrojstva nižih razina (entitetski i županijski ustavi) koji unose dodatne poteškoće u funkcioniranje ustavnog uređenja u praksi, često do one točke u kojoj njegova funkcionalnost i uopće održivost postaju upitnim. Ilustracije radi, navedimo kako na teritoriji Bosne i Hercegovine imamo 14 ustavnih dokumenata (jedan na državnoj razini, dva na entitetskoj i još deset na kantonalnoj, te jedan za Distrikt Brčko), 14 zakonodavnih tijela koji donose zakone i druge općeobvezujuće normativne akte, 14 vlada i 200 ministarstava.⁹ Uzimajući u obzir ove astronomske brojke, za jednu površinom i brojem stanovnika relativno malu državu, u kojoj sve ove nabrojene razine vlasti ne samo da ne dijele iste viziju budućnosti, nego često imaju i direktno oprečne stavove glede budućeg razvoja zemlje, onda dolazimo do toga da, u suštini, nikakav, pa ni onaj temeljni, konsenzus na razini cijele države nije moguće postići.

6 Usp. Smerdel, B.: „Ustavno uređenje europske Hrvatske“, str. 212., Narodne Novine 2013., Zagreb, Ademović, N., Marko, J. i Marković, G.: op. cit., str. 85., i Miljko, Z.: „Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine“, str. 204.-207, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb 2006.g.

7 <http://dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4759&langTag=hr-HR> - 12.09.2017.g.

8 Šire o ulozi i djelovanju institucije Visokog predstavnika u političkom životu vidjeti u: Miljko, Z.: op. cit, str. 387.-392. i Arlović, M.: op. cit., str. 178.

9 Usp. „Bosna i Hercegovina – federalizam, ravnopravnost, održivost: Studija preustroja BiH u cilju osiguravanja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda“, str. 88., Institut za društveno-politička istraživanja (IDPI), Mostar 2016. (dalje: „Studija“)

Sve se to nužno reflektira i na mogućnost ozbiljenja Ustava Bosne i Hercegovine u društvenoj sferi, dakle u njegovoj (ne)mogućnosti da udahne snagu i životnu energiju procesima prije svega na političkom polju koji bi potom trebali animirati ostale važne aspekte gospodarskog i društvenog života. Nažalost, i više je nego očito da ustavni okvir Bosne i Hercegovine nije dorastao tome zadatku. Upravo suprotno, česte krize i zastoji u političkom sustavu Bosne i Hercegovine, kao i permanentno loša gospodarska situacija¹⁰ i visoke stope nezaposlenosti¹¹ nazorniji su primjer nedjelotvornosti i obamrlosti ustavnog sustava koji se pokazuje kao neadekvatnim okvirom za daljnji napredak Bosne i Hercegovine. Na kraju, najveći teret ovakve zbrke na ustavno-institucionalnoj razini podnose građani Bosne i Hercegovine koji u takvoj situaciji trpe povredu svojih, ustavom zajamčenih prava. Neka od njih su posljedica i samog teksta Ustava (slučaj Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (aplikacija broj 27996/06 i 34836/06) pred Europskim sudom za ljudska prava)¹², a neka od njih proizilaze iz same političke prakse u Bosni i Hercegovini, gdje ne postoje dostatni mehanizmi zaštite prava konstitutivnih naroda na jednaku zastupljenost i predstavljenost na cijelom teritoriju države. Posebno valja istaknuti neravnopravan položaj Hrvata, koji iako jedan od tri ravnopravna konstitutivna naroda, prema trenutnom uređenju ne može ostvariti ravnopravnost sa Bošnjacima i Srbima na institucionalnoj razini demokratsko-političke predstavljenosti.¹³

Razlog za ovakvu poziciju hrvatskog naroda u BiH proizilazi iz činjenice da je najmalobrojniji, a trenutno uređenje Bosne i Hercegovine, ali i entiteta, ne poznaje mehanizme osiguranja njegove, istinske i u praksi ostvarene, ravnopravnosti sa ostala dva konstitutivna naroda. Mada se u mnogim najvišim institucijama predviđa paritetno predstavljanje svih konstitutivnih naroda, do problema dolazi u načinu izbora predstavnika konstitutivnih naroda u pojedinim institucijama, gdje jednostavno dolazi, putem izbornog procesa, do nametanja volje konstitutivnog naroda koji čini većinu na određenoj razini (kako državnoj tako i entitetskoj) malobrojnijim konstitutivnim narodima. Stoga, je nerijetko dolazilo do situacija gdje većinski konstitutivni narod izabire političke predstavnike drugim konstitutivnim narodima, a tu do posebnog izražaja dolazi ugroza hrvatskog naroda koji je manjina među konstitutivnim narodima kako na državnoj, tako i na entitetskoj razini.

Na potrebu izmjene ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine ukazivali su brojni akteri. Primjerice, stav o promjeni ustavnog ustrojstva je iznesen u „Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika“ Europske komisije za demokraciju putem prava (dalje: Venecijanska komisija) u sklopu 62. sjednice održane 11.-12. ožujka 2005.g. u Veneciji, CDL-AD (2005)004¹⁴, potom u već spomenutoj presudi Europskog suda za ljudska prava od 22. prosinca 2009.g. u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Her-

10 Primjerice prema podacima o konkurentnosti objavljenim u The Global Competitiveness Report 2016-2017, World Economic Forum BiH je zauzela tek 107. mjesto u konkurenciji 138 zemalja. Međutim, loša situacija je još i gora ako se pogleda na stup konkurentnosti koji se odnosi na institucije gdje je BiH zauzela tek 126. mjesto među 138 zemalja. Prema istome izvještaju među faktorima koji najviše ometaju poslovanje su: neefikasnost državne administracije, korupcija, vladina nestabilnost, politička nestabilnost i složenost poreznih propisa. Podaci preuzeti sa: <http://www.fzzpr.gov.ba/> - 15.09.2017.g.

11 U 2016.g. stopa nezaposlenosti je iznosila 25,4%, preuzeto sa službenih stranica Agencije za statistiku BiH: <http://www.bhas.ba/> - 15.09.2017.g., službeni podaci za 2017.g. autoru u trenutku pisanja nisu bili dostupni, budući da isti do tada nisu ni bili objavljeni (15.09.2017.g.)

12 Za detalje ovog slučaja vidjeti: Ademović, N., Marko, J. i Marković, G.: op. cit., str. 63

13 „Studija“, str. 15-16. Za konkretne slučajeve iz prakse gdje je dolazilo do manipulacije sa izbornom voljom hrvatskog naroda, usljed institucionalnih manjkavosti trenutnog ustavnog uređenja, vidjeti: „Studija“, str. 64.-71.

14 Citirano prema: Arlović, M.: op. cit., str.188., potom 196. i dalje

cegovine.¹⁵ Rezolucija Europskog parlamenta od 6. veljače 2014. o izvješću o napretku Bosne i Hercegovine za 2013.¹⁶ u kojoj se posebno ističe nužnost ustavnih reformi i „naglašava da je važno slijediti načela federalizma i legitimnog predstavljanja kako bi se osigurao put BiH-a u EU“ te poziva na „zaključenje sporazuma o provedbi presude Sejdić-Finci, kojom se svim konstitutivnim narodima i građanima jamče jednaka prava“. Ovdje su navedeni samo neki od dokumentata i aktera koji trenutno ustavno ustrojstvo Bosne i Hercegovine smatraju neprimjerenim i neprikladnim za ozbiljenje vrednota ustavne demokracije.¹⁷

4. Osiguranje legitimnog predstavljanja svih konstitutivnih naroda BiH kao preduvjet za daljnje reforme

Neosporno je da svaka promjena društveno-političkog sustava koji sebe smatra demokratskim mora imati podršku onih koji u njemu žive i u njegovom okviru traže s jedne strane zaštitu svojih prava, te ozbiljenje svojih legitimnih očekivanja, s druge strane. Naravno u kontekstu predstavničke demokracije to podrazumijeva da vladajuća politička elita u cjelini, ali i njeni članovi pojedinačno, moraju imati politički legitimitet, odnosno podršku onih koje predstavljaju i u čije ime donose odluke. Ovakvu vrstu „suglasja“ očekivanja naroda i djelovanja vladajućih zasigurno je lakše uspostaviti u homogenom političko-društvenom kontekstu, nego li je to slučaj sa društvima gdje nailazimo na unutar društvene podjele na skupine od kojih svaka gaji određene posebitosti u odnosu na druge. Međutim, takve razlike ne smiju pozivati na podjele i sukobe. Upravo suprotno. Potrebno je iznaći mehanizme koji će biti učinkoviti u prevladavanju različitosti uz uvažavanje posebnosti i to na način da svi relevantni društveni akteri i njihove preferencije budu uvažene i na pravilan način artikulirane. Nažalost, trenutna pravila izborne utakmice u BiH ne daju svima jednaku priliku da budu na primjeren način zastupljeni, odnosno da njihovi predstavnici budu i zaista nositelji većinski izražene volje na izborima.¹⁸ Stoga, opravdano se postavlja pitanje legitimiteta takvih predstavnika biračkog tijela, odnosno mjere u kojoj oni i zaista predstavljaju one u čije ime zapravo djeluju u postupku donošenja političkih odluka. To za sobom povlači pitanje može li se u takvom slučaju govoriti o narušavanju prava pojedine skupine da sudjeluje u političkom životu šire zajednice, budući da u njeno ime djeluju oni koji zapravo za to nemaju suglasnost većine izražene na izborima. U slučaju BiH opravdano se može zaključiti kako se svaki od tri konstitutivna naroda u pojedinim situacijama nalazi upravo u takvom položaju. Ipak, s obzirom na to da je hrvatski narod najmalobrojniji kod njega su ovakve situacije najbrojnije te pravo ovog naroda na legitimne predstavnike njegovih interesa u političkom životu i najčešće biva ugroženo.

Etnička, religijska ili jezična heterogenost svojstvena BiH zasigurno predstavlja izazov u smislu ostvarivanja jedinstvenosti države kao cjeline uz istovremeno poštivanje i očuvanje posebnosti koje postoje među njenim konstitutivnim narodima. Međutim, Bosna i Herce-

15 Ademović, N., Marko, J. i Marković, G.: op. cit., str. 33. Isto tako vidjeti i: Arlović, M.: op. cit. str. 170., 194.-195. i dalje

16 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0102+0+DOC+X-ML+V0//HR> - 16.09.-2017.g.

17 Za detaljniji prikaz ostalih mjerodavnih dokumenata u kojima je iznesen stav o nužnosti izmjene ustavnog sustava BiH pogledati: Arlović, M.: op. cit. str. 170.-171.

18 Zasigurno najpoznatiji primjer takvog „nelegitimnog“ predstavljanja jednog konstitutivnog naroda je slučaj izbora predstavnika hrvatskog naroda u najvišim tijelima 2006. i 2010.g., o tome šire u: „Studija“, str. 64.-68.

govina nikako nije iznimka u modernom svijetu. Doista, u suvremenim ustavno-demokratskim državama možemo pronaći primjere uređenja ustavnog i političkog sustava koji stremiti jedinstvu cjeline usprkos heterogenosti sastavnih dijelova (kriлатica: „E pluribus unum“, možda i najzornije to prikazuje).¹⁹ Uzore možemo pronaći u, primjerice, ustavno-političkim uređenjima, Kraljevine Belgije, Švicarske Konfederacije, Kanade. Sve gore navedene države karakterizira heterogenost (jezična, religijska, nacionalna) njihovih najvećih društvenih skupina, ali ipak ta heterogenost nikada nije predstavljala nepremostivu prepreku za društveni, politički, ekonomski, pa i opće civilizacijski napredak. Navedene države uspijevaju pronaći način za osiguranje participacije svih dionika u političkom životu sukladno načelima vladavine većine i, nužne zaštite manjina, u okvirima ustavno-demokratske države. Za države koje karakterizira etnička heterogenost federalno ustrojstvo najoptimalniji je oblik državnog uređenja, jer će se tako najsigurnije zajamčiti nacionalni identitet svakog od naroda²⁰. Ili drugim riječima kazano: „federalno uređenje se u slučaju višenacionalnog sastava jedne države gotovo samo po sebi nameće“.²¹

Iz svega naprijed iznesenog razvidnom postaje potreba, pa čak i obveza, BiH da svoj ustavni okvir i odvijanje procesa unutar njega uskladi sa očekivanjima i zahtjevima kako Europske Unije u svrhu pridruživanja u ovu zajednicu europskih naroda, ali tako i sa demokratskim standardima koji su svojstveni obitelji zemalja ustavno-demokratske tradicije. Nadalje, postojeći ustavni okvir ne samo da je nezgrapen u smislu učinkovitosti i pogodnosti za društveni, politički i ekonomski napredak zemlje, nego je povrh toga rezultanta želje da se što prije okonča krvavi rat i da se ratom razrušena zemlja koliko-toliko stabilizira. Dakle, možemo kazati kako je on prije svega rezultat „slučajnosti i sile“, a ponajmanje „razmišljanja i izbora“, ako se ovdje možemo poslužiti riječima samog Hamiltona izraženim u „The Federalist-u“.²² Uzevši to sve u obzir promjene su nužne. Međutim, prije pristupanju ozbiljnim razgovorima i pregovorima oko novog ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine čini se nužnim najprije definirati kako izabrati one koji će djelovati kao ovlaštene predstavnici naroda u BiH, u smislu da oni i zaista predstavljaju istinsku volju onih koje predstavljaju. Ipak, evidentno je kako trenutno nema jamstava za takvu legitimnu predstavljenost konstitutivnih naroda na svim razinama BiH.

5. Potreba usklađivanja izbornog sustava sa multietničkom stvarnošću BiH

Preambula Ustava BiH određuje Bošnjake, Hrvate i Srbe kao konstitutivne narode države Bosne i Hercegovine. Dakle, sam ustavotvorac je odredio navedene narode kao posebne skupine koje uživaju poseban i jednak status. Sukladno tome i ustrojstvo najviših institucija BiH počiva na paritetnoj zastupljenosti svih konstitutivnih naroda, kao primjer možemo uzeti Dom naroda Parlamentarne skupštine (čl. IV. Ustava) ili pak Predsjedništvo BiH (čl. V. Ustava), međutim ideja o odgovarajućoj zastupljenosti konstitutivnih naroda provedena je i u nizu

19 O integrativnoj ulozi ustava vidjeti: Grimm, D.: „Integration by Constitution“, I-CON, Volume 3, Numbers 2 & 3: Special Issue May, 2005, pp. 193–208 - doi:10.1093/icon/moi014 © Oxford University Press and New York University School of Law 2005.

20 Jovičić, M.: „Savremeni federalizam - uporednopravna studija“, str. 48., Savremena administracija, Beograd, 1973.

21 Ibidem

22 Citirano prema Ostrom, V.: „Politička teorija složene republike“, str. 74., Informator, Zagreb, 1989.- prijevod i uvodna studija: Smerdel, B.: „Američke teorije federalizma“

drugih tijela na različitim razinama vlasti u BiH.²³ Ovakav pristup u organiziranju odnosnih tijela svakako je u skladu sa pojmom i idejom konstitutivnosti gore spomenuta tri naroda. Međutim, način na koji se biraju pojedini politički predstavnici konstitutivnih naroda može odrednicu konstitutivnosti lišiti njenog temeljnog značenja u smislu ravnopravnosti onih naroda koji su slovom Ustava određeni kao konstitutivni. Naime, smisao konstitutivnosti bio bi u tome da svaki od konstitutivnih naroda može na odgovarajući način sudjelovati u oblikovanju političkog i društvenog uređenja države. Budući da je u Bosni i Hercegovini, uostalom kao i u svim drugim modernim demokratskim državama, na snazi predstavnički politički sustav to bi značilo da se volja naroda izražava putem demokratskih i slobodnih izbora na kojima se biraju njihovi politički predstavnici. Potom, tako izabrani predstavnici u ime naroda vrše političku vlast, odnosno kroz političke procese odlučivanja određuju temeljne značajke političko-društvenog sustava, a legitimitet za takvo djelovanje „u ime naroda“ i crpe upravo iz činjenice da ih je sam narod izabrao.

Ipak, u trenutnom političkom ustroju BiH upravo taj legitimitet postaje u određenim slučajevima sporan. Budući da imamo tri konstitutivna naroda te shodno tome i već navedene institucionalne aranžmane njihove paritetne predstavljenosti u tijelima najviših razina vlasti postavlja se pitanje njihove legitimne političke predstavljenosti. Ukratko, postavlja se pitanje da li uistinu oni koji predstavljaju određeni konstitutivni narod u navedenim tijelima i zaista imaju legitimitet naroda u čije ime su izabrani. Ustavni sud Bosne i Hercegovine se u svojoj Odluci u predmetu broj U 23/14 od 1. prosinca 2016.g. odlučujući o ustavnosti pojedinih odredbi Izbornog zakona Bosne i Hercegovine²⁴ (dalje: „Odluka“), između ostalog, pozabavio i pitanjem demokratskog legitimiteta političkih predstavnika konstitutivnih naroda u županijskim (kantonalnim) skupštinama FBiH. Odnosno postavilo se pitanje da li su politički predstavnici određenog konstitutivnog naroda i zaista izbor većine toga konstitutivnog naroda, ili je pak moguće da pojedine predstavnike nekog od konstitutivnih naroda u navedenim zakonodavnim tijelima županija (kantona), a posredstvom toga i u Domu naroda FBiH, biraju brojniji predstavnici drugih konstitutivnih naroda, te krši li se time čl. 1/2.²⁵ Ustava Bosne i Hercegovine. Drugim riječima, imaju li tako izabrani predstavnici i zaista demokratski legitimitet da djeluju u ime određenog konstitutivnog naroda.

Ustavni sud je tako ustvrdio kako odredbe osporavanog zakona „omogućavaju da predstavnicima jednog konstitutivnog naroda u zakonodavnom tijelu kantona legitimitet daju predstavnici drugog konstitutivnog naroda“²⁶ i slijedom toga „impliciraju da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti utemeljeno na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa. Ustavni sud nalazi da je navedeno suprotno načelu konstitutivnosti, odnosno jednakopravnosti bilo kojeg od konstitutivnih naroda, a time i suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine, konkretno članku 1/2.Ustava“.²⁷

Navedenom „Odlukom“ Ustavni sud je zauzeo stav kako mogućnost da političke predstavnike jednog konstitutivnog naroda biraju pripadnici drugih konstitutivnih naroda zapravo

23 Za primjer možemo uzeti sastav Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine (Odjeljak IV, čl.6. Ustava FBiH) te sastav Vijeća naroda (čl.71. Ustava RS)

24Cijeli tekst navedene Odluke je dostupan na: http://www.ustavisud.ba/dokumenti/_hr/U-23-14-1058444.pdf
25 Čl. 1/2. Ustava BiH glasi: „Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniра u skladu sa zakonom i temeljem slobodnih i demokratskih izbora“

26 „Odluka“, paragraf 52.

27 Ibidem

predstavlja povredu načela konstitutivnosti, ali i samog Ustava. U ovoj „Odluci“ to se odnosilo na izbore članova županijskih skupština, a posredstvom njih i na izbor delegata u Dom naroda FBiH. Međutim, tu njen značaj ne prestaje s obzirom na ulogu klubova naroda u Domu naroda FBiH u postupku izbora kako delegata iz reda Bošnjaka i Hrvata u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, ali i u postupku izbora predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine. Stoga, navedena „Odluka“ zapravo može imati dalekosežne posljedice koje će omogućiti uspostavljanje legitimnog političkog predstavljanja konstitutivnih naroda na širokom području institucionalnog uređenja BiH. Međutim, prema našem mišljenju, nema zapreke da se ovakvo shvaćanje suda o ulozi načela konstitutivnosti triju naroda u BiH, te izboru njihovih legitimnih političkih predstavnika koji će odražavati stvarnu volju birača iz reda odnosno konstitutivnog naroda, ne primjeni i na sve druge institucije na različitim razinama vlasti koje se popunjavaju na načelu paritetne zastupljenosti konstitutivnih naroda, a temeljem slobodnih i demokratskih izbora, budući da članovi u tim tijelima trebaju zastupati interese onog konstitutivnog naroda u čije su ime izabrani i kojeg predstavljaju. To zapravo i predstavlja temeljnu logiku konstitutivnosti naroda na cijelom području Bosne i Hercegovine izraženoj u Preambuli Ustava BiH što prema shvaćanju Ustavnog suda znači „da je ustavotvorac imenovao, odnosno označio konstitutivne narode (Bošnjake, Srbe i Hrvate) kao posebne kolektivitete i priznao im jednaka prava, tj. da je 'podvukao' jednak status Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda.“²⁸ U uvjetima teritorijalne disperziranosti konstitutivnih naroda zasigurno nije lako iznaći optimalno rješenje koje će zadovoljiti uvjete legitimne političke predstavljenosti konstitutivnih naroda na svim razinama vlasti u BiH. Posebice je tu nezavidan položaj hrvatskog naroda budući da predstavlja manjinu u odnosu na oba druga konstitutivna naroda. Ipak, i druga dva naroda, tj. pripadnici odnosnih naroda u teritorijalnim jedinicama gdje se nalaze u manjini, imaju iste probleme glede legitimiteta političkih predstavnika koji djeluju u njihovo ime. S obzirom na ovakvo činjenično stanje možda bi najbolje rješenje bilo uvesti neteritorijalne izborne jedinice koji bi u svom sastavu obuhvaćale većinu pripadnika toga konstitutivnog naroda u svrhu izbora njihovog predstavnika u tijelima vlasti koja se ustrojavaju na načelu paritetne zastupljenosti konstitutivnih naroda.²⁹ Naravno, pored osiguravanja kolektivnih prava konstitutivnih naroda posebnu pozornost valja usmjeriti i na razmjernu predstavljenost i pripadnika drugih građana BiH (tj. iz reda „Ostalih“ da se poslužimo uobičajenijom terminologijom) te na taj način omogućiti svim građanima BiH da u potpunosti uživaju zajamčena im prava i slobode te postanu ravnopravni na teritoriju i u okviru cijele BiH. Naravno, i ovdje treba imati na umu da i politički predstavnici manjina imaju istinski političko-demokratski legitimitet onih koje predstavljaju, jer to i jest smisao mehanizma predstavničke demokracije.

Držimo kako je upravo osiguranje legitimne političke predstavljenosti konstitutivnih naroda sa jedne strane, te nacionalnih manjina, odnosno „Ostalih“ s druge strane, zapravo nužan preduvjet koji BiH treba ispuniti ukoliko se želi priključiti europskoj obitelji država koju karakteriziraju vladavina prava i koja počiva na načelima ustavne demokracije. Uostalom, u vrijeme kada države članice EU proširuju u određenom opsegu izbornu pravo i na državljane drugih država članica koji žive na njihovom teritoriju, čini se gotovo pa nevjerojatnim da BiH stremlji ulasku u takvu zajednicu dok istodobno nije osigurala jednaka politička izborna prava čak ni svim svojim građanima.

²⁸ „Odluka“, paragraf 49.

²⁹ Ovakvom načinu organiziranja izbornih jedinica vidjeti u: „Studija“, str. 172.-174.

6. Zaključak

Već prikazane slabosti ustavnog ustrojstva, iako predstavljaju samo najeklatantnije primjere deformacije u temeljnim postavkama sustava, nedvojbeno upućuju na nužnost promjene istoga. Promjene moraju biti cjelovite, u smislu da obuhvate cijeli sustav na način koji će omogućiti kako konstitutivnim narodima, ali i svim drugim njenim građanima, da i istinski budu ravnopravni na području cijele države, a ne tek na razini teksta, koji nema mogućnost ozbiljenja u stvarnosti. Promjene moraju biti i žurne, odnosno, donesene u najkraćem mogućem roku, jer građani Bosne i Hercegovine su već izgubili i previše vremena na putu ka ujedinjenoj Europi i preobrazbi jedne tranzicijske zemlje u modernu ustavno-demokratsku državu koja njeguje i, u najvećoj mogućoj mjeri, ostvaruje ideale vladavine prava. Mada je razumljivo da je temeljnim promjenama, posebice onim na najvišoj, ustavnoj, razini potrebno vrijeme da u potpunosti zažive u svim segmentima jednog društveno-političkog poretka. Međutim, ove promjene ne smiju biti ishitrene, jer složena struktura Bosne i Hercegovine, ponajprije u etničkom smislu, traži dobro promišljena rješenja i institucionalna podešavanja sustava koja će respektirati složenost problema sa kojim su suočena.

Na kraju, iz svega naprijed navedenog može se zaključiti kako trenutno ustavno uređenje BiH zapravo predstavlja teret na njenom europskom putu. Naprosto, trenutna institucionalno-politička struktura čini se pretromom i prekrutom u smislu praćenja dinamike razvoja europske političke zajednice koja se i sama suočava sa neprestanim izazovima i potrebama za prilagodbom novonastalim izazovima suvremenog svijeta. Međutim, prije nego li se pristupi temeljnijim i dubljim promjenama u BiH nužno je osigurati da svaki konstitutivni narod, ali i svi njeni građani ravnopravno sudjeluju u političkom životu. Samo na taj način će se moći pristupiti procesu razvoja i izgradnje ustavnog sustava u kojem će svi građani na ravnopravnim osnovama dobiti mogućnost da kroz svoje političke predstavnike izraze vlastite preferencije i želje glede budućeg uređenja političke zajednice čiji su članovi. Budući da ustav predstavlja: „pisani akt najviše pravne snage koji uređuje prvenstveno osnove, ali na samo osnove i ne sve osnove određenog državnog i društvenog uređenja“³⁰ držimo nužnim da svi pripadnici naroda određene države i sve skupine unutar njega imaju mogućnost na ravnopravnim osnovama sudjelovati u njegovom kreiranju, ali i daljnjem razvoju kroz institucije državne vlasti. Stoga bi upravo utemeljenje i ozbiljenje ove mogućnosti u političkom životu BiH trebalo prethoditi bilo kakvim drugim zahvatima u ustavno-institucionalnu strukturu države.

Naravno, izgradnja ustavnog uređenja određene države odvija se u etapama kroz prilagodbu ustavnih postavki promijenjenim društvenim okolnostima, te ni ustavno uređenje Bosne i Hercegovine u tome ne bi trebalo biti izuzetak. Stoga, nakon inicijalne faze u kojem je donesen Daytonski Ustav koji je donesen s namjerom da omogući uspostavu mira i stabilizaciju demokratskih institucija³¹, sasvim je razumljivo da bi sljedeći korak trebao biti pristupanje promjenama ustavno-političkih struktura ove države u smislu, ali i cilju, njenih napora ka učlanjivanju u europsku obitelj. Uostalom, prilagođavanje ustavnih okvira promijenjenim društvenim okolnostima, ne samo da nije ništa neobično u povijesti ustavnosti, nego upravo suprotno- ono je nužno kako bi ustavno ustrojstvo određene države uspješno pratilo promjene političkog, društvenog, ekonomskog i kulturnog, konteksta u kojem određene

30 Bačić, A.: op.cit. str. 36.

31 Smerdel, B.: op.cit., str.213.

na državna zajednica egzistira.³² Međutim, pristupanje takvim promjenama, kao što smo već naveli, nije moguće bez ozbiljenja istinske legitimnosti političkih predstavnika svih njenih građana. Samo tako se može osigurati da država postane politički okvir utemeljen na „razmišljanju i izboru“ koji će osigurati potpunu slobodu i jamčiti temeljna prava svih njenih građana.

Literatura

- [1] „Bosna i Hercegovina – federalizam, ravnopravnost, održivost: Studija preustroja BiH u cilju osiguravanja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda“, Institut za društveno-politička istraživanja (IDPI), Mostar 2016.
- [2] Ademović, N., Marko, J. i Marković, G.: „Ustavno pravo Bosne i Hercegovine“, Konrad Adenauer Stiftung 2012., Sarajevo
- [3] Arlović, M.: „Hrvatska zajednica Herceg –Bosna i (pre)ustroj Bosne i Hercegovine“, Novi informator 2017., Zagreb
- [4] Bačić, A.: „Ustavno pravo i političke institucije- studijski izvori“, Pravni fakultet u Splitu 2006., Split
- [5] Grimm, D.: „Integration by Constitution“, I-CON, Volume 3, Numbers 2 & 3: Special Issue May, 2005, pp. 193-208 - doi:10.1093/icon/moi014 © Oxford University Press and New York University School of Law 2005.
- [6] Jovičić, M.: „O ustavu : teorijsko-komparativna studija“, Savremena administracija, Beograd, 1977.
- [7] Jovičić, M.: „Savremeni federalizam – uporednopravna studija“, Savremena administracija, Beograd, 1973.
- [8] Miljko, Z.: „Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine“, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb 2006.g.
- [9] Ostrom, V.: „Politička teorija složene republike“, Informator, Zagreb, 1989.- prijevod i uvodna studija: Smerdel, B.: „Američke teorije federalizma“
- [10] Smerdel, B.: „Ustavno uređenje europske Hrvatske“, Narodne Novine 2013., Zagreb
- [11] <http://dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4759&langTag=hr-HR-12.09.2017.g>.
- [12] <http://www.fzzpr.gov.ba/> - 15.09.2017.g.
- [13] <http://www.bhas.ba/> - 15.09.2017.g.
- [14] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0102+0+DOC+XML+V0//HR> - 16.09.-2017.g.
- [15] Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu broj U 23/14 od 1. prosinca 2016.g. - http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/_hr/U-23-14-1058444.pdf
- [16] Ustav Bosne i Hercegovine - http://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf
- [17] Ustav Federacije Bosne i Hercegovine - https://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/upload/file/ustav/ustav_precisceni_tekst.pdf
- [18] Ustav Republike Srpske - <http://skupstinabd.ba/images/dokumenti/hr/ustav-republike-srpske.pdf>
- [19] Izborni zakon Bosne i Hercegovine - https://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-bos.pdf

32 Jovičić, M.: „O ustavu : teorijsko-komparativna studija“, str. 61.-63., Savremena administracija, Beograd, 1977.