

Pregledni rad  
UDK 342.4(497.6)  
316.647.82(497.6)  
Primljeno: 17. veljače 2010.

---

## Ustavna reforma u Bosni i Hercegovini

---

DAMIR BANOVIĆ\*, SAŠA GAVRIĆ\*\*

### Sažetak

Bosna i Hercegovina se nalazi u stanju stalnih ustavnih promjena. Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda iz 2000. utjecala je na način tumačenja principa konstitutivnosti i uvođenja ravnopravnosti tri naroda na cijeloj teritoriji. Druga sudska odluka, Evropskog suda za ljudska prava, će imati za posljedicu daljnji razvoj ustavnog sistema BiH jer ide u pravcu ukidanja diskriminacije ostalih državljana BiH (nacionalnih manjina i etnički neidentificiranih) u kontekstu biranja u tijela zakonodavne i izvršne vlasti na nivou BiH. Ovaj rad će ukratko predstaviti načine promjene Ustava, kao i dosadašnji proces izgradnje državnih institucija. U posljednja dva dijela će biti riječi o političkim inicijativama i aktuelnim diskusijama o budućoj ustavnoj reformi, dok će zadnje poglavlje dati kritički osvrt autora na potencijalnu reformu Ustava BiH.

*Ključne riječi:* Bosna i Hercegovina, Ustav BiH, reforma, diskriminacija, "Ostali"

Najkasnije 22. decembra 2009. svima je postalo jasno: Bosni i Hercegovini je potrebna ustavna reforma. Evropski sud za ljudska prava u Strazburu presudio je u korist aplikanta u sporu Finci-Sejdić vs. Bosna i Hercegovina. "Zabrana da manjine aktivno učestvuju na izborima nema objektivnu i logičnu opravdanost i time stoji u protivnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, koja zabranjuje diskri-

\* *Damir Banović*, postdiplomant na studiju Pravnog fakulteta u Sarajevu. Paralelno studira Filozofiju na Filozofskom fakultetu u Sarajevu. Trenutno radi na Pravnom fakultetu u Sarajevu kao asistent na teorijskoj grupi predmeta i koordinator je za civilno obrazovanje nevladine organizacije Sarajevski otvoreni centar.

\*\* *Saša Gavrić*, završio studij *Političkih i upravnih znanosti* na Univerzitetu Konstanz. Trenutno radi u Goethe-Institutu u Sarajevu i vodi nevladinu organizaciju Sarajevski otvoreni centar. Završava postdiplomski studij na Fakultetu političkih znanosti u Sarajevu.

minaciju”, utvrdio je Sud, a prenijeli lokalni bosansko-hercegovački mediji. Bosnu i Hercegovinu su Sudu za ljudska prava tužili Jakob Finci, predsjednik Jevrejske zajednice BiH, i bosansko-hercegovački diplomata Dervo Sejdić, predsjednik jedne romske organizacije. Finci i Sejdić su tužili BiH da ih diskriminira kao pripadnike manjinskih zajednica u Bosni i Hercegovini. Sjetimo se, po Dejtonskom ustavu samo pripadnici konstitutivnih naroda – Bošnjaci, Srbi i Hrvati – mogu biti birani u državno Predsjedništvo i gornji dom – Dom naroda – Parlamentarne skupštine BiH. Manjinskim zajednicama pristup je onemogućen jer je postdejtonska, bosansko-hercegovačka država izgrađena jasnim etničkim, ali i entitetskim proporcijom. Ovo pravilo trebalo je jačati mir među trima većinskim etničkim grupama. Za manjine i one koji se etnički ne opredjeljuju (npr. tzv. “Bosanci”) nije bilo mjesta. No, baš ti *check-and-balance* danas često predstavljaju prepreku u daljnjem razvoju zemlje, naročito u kontekstu izgradnje funkcionalne države koja teži članstvu u Evropskoj Uniji.

Iz gore navedenog se može zaključiti da su Bosni i Hercegovini potrebne ustavne promjene iz dva razloga:

- radi usklađivanja Ustava države, ali i ustava entiteta i kantona (u FBiH) sa važećim međunarodnim, ali i regionalnim dokumentima o ljudskim i građanskim pravima, a ponajviše sa *Evropskom konvencijom o ljudskim pravima*, i samim tim ukidanja različitih diskriminatorских elemenata koji se odnose na politička prava određenih grupa stanovništva, te
- radi izgradnje *funkcionalne države*, sa strukturama vlasti i nadležnostima koje će omogućiti ubrzanje procesa donošenja odluka i njihove implementacije, a naročito u kontekstu implementacije *acquis communautaire* u procesu evropskih integracija.

Ovaj rad predstaviće ukratko normativne aspekte načina promjene Ustava (sadašnji “Dejtonski ustav”, postupak amandmanske izmjene) i dosadašnji proces izgradnje državnih institucija koje su rezultat prenosa nadležnosti sa nižih nivoa na državu. U posljednja dva dijela biće riječi o aktuelnim diskusijama o budućoj ustavnoj reformi, dok će zadnje poglavlje dati kritički osvrt autora na potencijalnu reformu koja bi se mogla desiti prije, ali i nakon opštih izbora 2010. godine.

### **Uvod: Diskusije o promjeni Ustava – moguće i realno**

Revizija Ustava Bosne i Hercegovine je, kao što se već moglo zaključiti, teško ostvariva. Postojeći Ustav je nastao kao kompromis nacionalnih političkih elita koje su vodile rat. S obzirom na krajnje suprotstavljene političke ciljeve, ni tog Ustava ne bi bilo bez pritiska međunarodnog faktora. Glavno pitanje međunarodnih pregovora tokom rata je bilo da li Bosna i Hercegovina treba da postoji kao savezna

država ili savez država,<sup>1</sup> te kako treba biti izvršena podjela nadležnosti između federalnih jedinica. Nakon što je postignut kompromis i usvojen Dejtonski mirovni sporazum, bilo je potrebno stvaranje funkcionalnih institucija, što je u prvim poslijeratnim godinama bilo naročito teško, jer su nacionalne političke elite različito gledale na njih.

Zbog suprotstavljenih stavova o pravnoj prirodi uređenja Bosne i Hercegovine, koji su u krajnjoj liniji poticali iz suprotstavljenih stavova o sudbini Bosne i Hercegovine, u prvom poslijeratnom periodu se nije moglo ni pomišljati na ustavne promjene u BiH. Formalna promjena Ustava bi u prvim poslijeratnim godinama dovela u pitanje legitimitet pojedinih nacionalnih političkih elita, naročito srpske, jer bi se u tom slučaju postavilo pitanje da li su one, pristajući na reviziju, prestale da štite nacionalne i entitetske interese.

Imajući u vidu jaz između nacionalnih političkih elita, ustavotvorac je predvidio mehanizme ustavne promjene kojima se ne dira u tekst Ustava, jer se on ne mijenja formalno predviđenom amandmanskim tehnikom, ali se njegova sadržina ipak mijenja. Korištenjem mogućnosti prenosa nadležnosti (član III tačka 5a<sup>2</sup> Ustava) na institucije Bosne i Hercegovine i osnivanjem novih državnih institucija došlo se takođe do ustavne revizije, iako te državne institucije i nadležnosti nisu izričito predviđene samim ustavom. Same ustavne reforme su najviše uslovljene potrebom stvaranja funkcionalne države (Vukić, 2007: 172). Poredeći bosansko-hercegovačko, Ustavom definisano, državno uređenje sa drugim složenim državama dolazimo do zaključka da su nadležnosti državnog nivoa jako ograničene i da ne obuhvataju čak neke osnovne nadležnosti kojima se garantuje suverenitet države i jedinstven socijalno-ekonomski sistem. Npr. da se primijetiti da Ustav ne predviđa postojanje sudske vlasti na državnom nivou, te niti bilo kakvih mehanizama za vođenje ekonomske i socijalne politike. Time je od samog početka bilo jasno da takva država ne može funkcionisati i da će se njeno državno uređenje morati mijenjati.

### **Dejtonski ustav i postupak njegove amandmanske izmjene**

Prije nego se posvetimo samom pitanju ustavnih promjena, ukratko ćemo se podsjetiti osnovnih karakteristika Dejtonskog ustava, institucija koje on predviđa za Bosnu i Hercegovinu te načina njegove amandmanske revizije.

<sup>1</sup> Uporedi rad o različitim prijedlozima preustroja BiH za vrijeme rata, Dodig, (2006: 86-89) i Begić (1997).

<sup>2</sup> [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=372](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372) (posljednji put posjećeno 6. 1. 2010): *Annex 4: Ustav Bosne i Hercegovine* (engleska verzija).

*Osnovne karakteristike*

Osnovna karakteristika modernog ustavnopravnog razvoja Bosne i Hercegovine (u odnosu na Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine) i ono što ga razdvaja od kontinentalne i bosanskohercegovačke ustavnopravne tradicije jeste činjenica da je isti *de facto* donesen na mirovnim pregovorima i formalno predstavlja dio međunarodnog sporazuma (Šarčević, 2009: 57). Ustav Bosne i Hercegovine je ugovoren kao dodatak međunarodnom ugovoru – Dayton Peace Agreement i to u Aneksu 4. Ustavni karakter mu je priznat autoritetom Daytonskog mirovnog sporazuma, bosanskohercegovačkom ustavnom naukom i odlukama Ustavnog suda BiH. No ipak ne može se ozbiljno tvrditi da je Aneks 4 ustavnopravni tekst bosanskohercegovačkog demosa (državnog naroda) (*ibid.*: 61). Kroz analizu evolucije promjene ustavnog sistema BiH, od socijalističkog ustava pa sve do današnjeg Daytonskog ustava, moguće je vidjeti te promjene u sljedećem (Banović, 2008: 70):

1. Utvrđivanje etnikuma kao nosioca suvereniteta i baze gradnje čitavog sistema na istom, a na uštrb apstraktnog građanina (Haverić, 2006: 16);
2. Utvrđivanje konsenzusa kao načina odlučivanja (prvo kao praksu utvrđenu kroz djelovanje političkih partija, a kasnije i uvođenjem u ustavni tekst) (Banović, 2008: 70).

Ove promjene uslovljene su promjenama u socijalnoj bazi i kolektivno-etničkoj identifikaciji naroda u Bosni i Hercegovini. Naime, preambula<sup>3</sup> Ustava BiH navodi narode kao donositelje Ustava BiH, i to Bošnjake, Srbe i Hrvate, kao i ostale građane Bosne i Hercegovine<sup>4</sup> i određuje ih kao konstitutivne narode. Princip apstraktnog građanina nije predviđen u dejtonskim ustavnim rješenjima, a državljanstvo predstavlja samo uslov uživanja političkih prava konstitutivnih naroda. O *Ostalima* Ustav Bosne i Hercegovine ne govori ništa, ali tumačenjem dolazi se do zaključka da se radi o nacionalnim manjinama, a kada bi se i šire tumačilo, i o etnički neidentificiranima. Princip paritetne zastupljenosti triju konstitutivnih naroda, kao i etničkih manjina, te konsenzus kao način odlučivanja predviđeni su u tijelima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti na državnom, entitetskom, kantonalnom, te gradskom i opštinskom nivou, a prema popisu stanovništva iz 1991. godine. Ipak, često ti principi u praksi nisu realizovani. U slučajevima preglasavanja jedne od grupa postoji mehanizam blokiranja donošenja odluka i to putem sistema vitalnog

<sup>3</sup> Prema Odluci Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda, preambula predstavlja normativni dio Ustava BiH.

<sup>4</sup> Zanimljiva činjenica je i da Ustav Bosne i Hercegovine nije preveden na tri zvanična jezika (bosanski, srpski i hrvatski) i dva pisma (latinica i ćirilica) niti objavljen u *Službenom glasniku Bosne i Hercegovine*.

nacionalnog interesa (član 4, tačka 3e Ustava).<sup>5</sup> No razvoj principa konstitutivnosti naroda na cijelom teritoriju BiH pratila je aktivna djelatnost Ustavnog suda BiH.<sup>6</sup> Polazeći od ranijeg koncepta prema kojem se konstitutivnost naroda iscrpljivala na dijelovima teritorija Bosne i Hercegovine (Srba u Republici Srpskoj i Bošnjaka i Hrvata u Federaciji BiH) do koncepta da su tri etničke grupe konstitutivne na cijeloj teritoriji BiH, Ustavni sud je djelovao kao faktički ustavotvorac mijenjajući ustavni sistem u BiH. Odnosno, mijenjajući ustavne sisteme entiteta i kantona. No iako je ustavni sistem evoluirao, i dalje postoji generalna ocjena o diskriminaciji, i to:

1. Konstitutivnih naroda u onim dijelovima BiH gdje su oni manjina;
2. Nacionalnih manjina i etnički neidentificiranih osoba.

Diskriminacija je rezultat nepotpune implementacije Odluke o konstitutivnosti naroda u BiH, kao i diskriminatorskog odnosa Ustava BiH prema konstitutivnim narodima, a s obzirom na to iz kojeg entiteta dolaze, te nacionalnih manjina i etnički neidentificiranih u pogledu uživanja političkih prava na cijelom teritoriju BiH.<sup>7</sup> *In concreto*, Srbin iz Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Bošnjak ili Hrvat iz Republike Srpske nemaju pasivno biračko pravo u smislu da ne mogu biti birani za članove Predsjedništva BiH. Mogućnost da budu birani za istu funkciju formalno-pravno je onemogućena i pripadnicima nacionalnih manjina<sup>8</sup> i etnički neidentificiranim u BiH. Pored ove nemogućnosti koja se odnosi na izvršnu vlast, diskriminacija je prisutna i u pogledu prava na izbor u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. Ovo nije samo ocjena Komiteta za eliminaciju rasne diskriminacije u Ženevi, već i Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija)<sup>9</sup>

<sup>5</sup> [http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=7475](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=7475) (posljednji put posjećeno 1. 1. 2010): *HR's Decision on Constitutional Amendments in the Federation*, 14. 2. 2002. i [http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=7474](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=7474) (posljednji put posjećeno 1. 1. 2010): *HR's Decision on Constitutional Amendments in Republika Srpska*, 19. 4. 2002.

<sup>6</sup> Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda od jula 2000. broj U-5/98 u: Bilten Odluka Ustavnog suda BiH, broj 5.

<sup>7</sup> <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/AdvanceVersions/CERD-C-BIH-8.pdf>: *Sedmi i Osmi periodični izvještaj o primjeni Međunarodne konvencije o zabrani svih oblika rasne diskriminacije (CERD) u Bosni i Hercegovini*, CERD/C/BiH/7-8, 21. april 2009. (posljednji put posjećeno 1. 1. 2010).

<sup>8</sup> Prema posljednjem popisu stanovništva BiH iz 1991. godine u Bosni i Hercegovini živi 17 nacionalnih manjina, uporedi: Vlajičić-Crnjanski, 2009: 116 i dalje.

<sup>9</sup> [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.asp) (posljednji put posjećeno 1. 1. 2010): *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, CDL-AD(2005) 004, 2005.

i Evropske komisije<sup>10</sup>. U sva tri izvještaja konstatira se diskriminacija u pogledu uživanja političkih prava na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Ona je direktno navedena u odnosu na konstitutivne narode i nacionalne manjine, ali ne i na osobe koje se etnički ne identificiraju. No diskriminacija bi i dalje postojala ukoliko bi i druge osobe – državljani Bosne i Hercegovine – ostale van kruga uživanja političkih prava. Već spomenuta Odluka Evropskog suda za ljudska prava o kršenju političkih prava nacionalnih manjina daljnji je dokaz diskriminirajućeg ustavnog teksta BiH.<sup>11</sup> Poštivanje ljudskih prava i zabrana diskriminacije predstavlja i obavezu Bosne i Hercegovine koja proizilazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju potpisanog sa Evropskom unijom.

#### *Institucije Bosne i Hercegovine po Ustavu*

Državna organizacija (Richter/Gavrić, 2009: 863) na nivou Bosne i Hercegovine regulisana je najvećim dijelom Ustavom Bosne i Hercegovine. Podjela državne vlasti podrazumijeva postojanje tijela izvršne, zakonodavne i pravosudne vlasti. Prve dvije su izričito regulisane Ustavom Bosne i Hercegovine, dok pitanja pravosudne vlasti nisu predviđena Ustavom.

Zakonodavnu vlast na nivou Bosne i Hercegovine obavlja dvodomna Parlamentarna skupština koju čini **Zastupnički dom** (član IV tačka 2 Ustava) i **Dom naroda** (član IV tačka 1 Ustava). Zastupnički dom se sastoji od 42 člana, s tim da se dvije trećine zastupnika biraju sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske. Zastupnici se biraju neposredno iz svog entiteta, a u skladu sa Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine. Dom naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije Bosne i Hercegovine (uključujući 5 Bošnjaka i 5 Hrvata), te jedna trećina sa prostora Republike Srpske (uključujući 5 Srba). Nominovane delegate za Dom naroda iz Federacije Bosne i Hercegovine biraju hrvatski, odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Federacije Bosne i Hercegovine. Nominovane delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske. Sve zakonodavne odluke moraju odobriti oba doma, s tim da će se uložiti napor da se prilikom donošenja odluka uključi najmanje jedna trećina iz svakog entiteta. Odnosno, ukoliko to nije moguće postići, da protiv odluke ne glasaju dvije trećine poslanika/delegata iz svakog entiteta, a nakon pokušaja

<sup>10</sup> [www.delbih.ec.europa.eu/docs/ProgressReport20092.pdf](http://www.delbih.ec.europa.eu/docs/ProgressReport20092.pdf) (posljednji put posjećeno 1. 1. 2010): *Commission of The European Communities. Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report*, 14.10.2009, SEC (2009) 1338, str. 7, 20 i 21.

<sup>11</sup> <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Bosnia&sessionid=41869969&skin=hudoc-en> (posljednji put posjećeno 1. 1. 2010): *Case of Sejdić and Finci vs. Bosnia and Herzegovina. Applications nos. 27996/06 and 34836/06*.

da se iznađe rješenje kroz komisiju (član IV tačka 3 Ustava). Za ovakav način glasanja se u politici i pravnoj teoriji ustalio termin *entitetsko glasanje*.<sup>12</sup>

Izvršna vlast je podijeljena između Predsjedništva Bosne i Hercegovine (član V Ustava) i Vijeća ministara (član V tačka 4 Ustava). *Predsjedništvo Bosne i Hercegovine* se sastoji od tri člana, i to jednog Bošnjaka i jednog Hrvata koji se biraju neposredno sa prostora Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno jednog Srbina koji se bira sa prostora Republike Srpske. Kao u izboru za Dom naroda i u izboru članova Predsjedništva vidljiva je jasna diskriminacija. Nadležnosti ovog tijela su dosta široke i značajne, što ga čine jednim od najjačih organa u državnoj organizaciji. On je, između ostalog, nadležan za vođenje vanjske politike, imenovanje ambasadora i drugih predstavnika BiH, predstavljanje BiH u inostranstvu, te za predlaganje godišnjeg budžeta BiH (član V tačka 3 Ustava).

*Vijeće ministara* Bosne i Hercegovine je nedovoljno regulisano ustavnim tekstom. Predsjedništvo BiH imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara koji imenuje članove – ministre. Prilikom formiranja sastava treba voditi računa o etničkoj strukturi. Zastupnički dom može izglasati nepovjerenje, te će u tom slučaju Vijeće ministara podnijeti ostavku (Ibrahimbegović, 2009: 109-209).

Posebni organ koji se brine o provođenju principa ustavnosti i zakonitosti, rješavanju sporova između entiteta, BiH i entiteta ili institucija BiH, te koji ima apelacione nadležnosti u slučaju da neka od pitanja u ustavnom tekstu postanu predmet spora nekog od sudova BiH jeste *Ustavni sud Bosne i Hercegovine* (član V tačka 3 Ustava). Sastoji se od 9 članova, i to 3 Srbina, 3 Bošnjaka, 3 Hrvata (imenovanih od strane entitetskih parlamenata), te 4 člana imenovana od strane Evropskog suda za ljudska prava. Pored etničke pripadnosti, koja nije izričito naznačena u ustavnom tekstu, ali je ustavna konvencija, drugi kriterij izbora je da se radi o pravnicima visokog moralnog ugleda.

Zanimljivo je da Ustav BiH ne uređuje pitanje pravosudnog sistema na nivou BiH.

#### *Revizija Ustava Bosne i Hercegovine*<sup>13</sup>

Ustav Bosne i Hercegovine se mijenja primjenom amandmanske tehnike. U članu X tački 1 Ustava Bosne i Hercegovine stoji da se ustavni tekst može mijenjati i dopunjavati odlukom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine koja uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih koji su glasali u Zastupničkom domu. Ustavni tekst postavlja jedno ograničenje u pogledu promjene sadržaja Ustava i već u narednom stavu istog člana navodi da se nijednim amandmanom ne može eliminisati niti uma-

<sup>12</sup> Uporedi sa Richter/Gavrić (2010) i također: Kasim Trnka *et al.* (2009: 88 i dalje).

<sup>13</sup> Više o ovome Marković (2009: 75-76).

njiti bilo koje od ljudskih prava sadržanih u članu II Ustava, te da se ne može izmijeniti ni odredba koja uvodi tu zabranu.

Odredbe o amandmanskoj reviziji Ustava BiH su nepotpune, što stvara osnovu za različita tumačenja. Prvi pravac tumačenja zaokupljen je pitanjem je li dozvoljena djelimična ili potpuna revizija. Neki autori smatraju da je dozvoljena samo djelimična (Fira, 2002: 111), dok se u nezvaničnom prevodu ustavnog teksta pored djelimične navodi i potpuna revizija Ustava. Za usvajanje amandmana na Ustav BiH u Zastupničkom domu traži se dvotrećinska većina onih koji su prisutni i koji glasaju,<sup>14</sup> dok se u Domu naroda traži većina glasova delegata koji su prisutni i koji glasaju.<sup>15</sup> Poslovnik o radu Zastupničkog doma<sup>16</sup> i Doma naroda<sup>17</sup> navodi da ovlašteni predlagači mogu biti Predsjedništvo BiH, Vijeće ministara, svaki poslanik, te svaki delegat Doma naroda. Amandmani se podnose pod istim uslovima kao i zakoni te prate osnovni zakonodavni postupak.

### Dosadašnje ustavne promjene

#### *Kancelarija Visokog predstavnika i ustavne promjene*

Značajnu ulogu u postdejtonskom provođenju ustavnih promjena imao je **Visoki predstavnik**. Postojanje ove institucije predviđeno je Dejtonskim mirovnim sporazumom (Annex 10). U članu II navedenog aneksa kaže se da će Visoki predstavnik, između ostalog, biti nadležan da “prati implementaciju mirovnog sporazuma” i “pomogne, kada to smatra neophodnim, u rješavanju svih poteškoća koje se javu u vezi sa implementacijom civilnog dijela Sporazuma”. Različita zasjedanja *Peace Implementation Councila* jasnije su definisala i odredila nadležnost Visokog predstavnika te mu, između ostalog, dala ovlast da smjenjuje službenike, ali i da donosi zakone na privremenoj osnovi, koje je onda Parlamentarna skupština u praksi samo potvrđivala. Iako se ovdje može postaviti pitanje legitimnosti uplitanja Visokog predstavnika u ustavni sistem, te samim tim i suvereniteta<sup>18</sup> Bosne i Hercegovine, zbog ograničenosti prostora ta tema se ovdje neće obrađivati, nego je fokus na samim efektima angažmana Visokog predstavnika.

<sup>14</sup> Član 135, Poslovnik o radu Zastupničkog doma: [http://www.parlament.ba/files/user/docs/vazniji\\_propisi/Poslovnik\\_PD\\_-\\_B.pdf](http://www.parlament.ba/files/user/docs/vazniji_propisi/Poslovnik_PD_-_B.pdf) (posljednji put posjećeno 5. 1. 2010).

<sup>15</sup> Član 73, Poslovnik o radu Doma naroda: [http://parlament.ba/files/user/docs/vazniji\\_propisi/Poslovnik\\_DN\\_-\\_B.pdf](http://parlament.ba/files/user/docs/vazniji_propisi/Poslovnik_DN_-_B.pdf) (posljednji put posjećeno 5. 1. 2010).

<sup>16</sup> [http://www.parlament.ba/files/user/docs/vazniji\\_propisi/Poslovnik\\_PD\\_-\\_B.pdf](http://www.parlament.ba/files/user/docs/vazniji_propisi/Poslovnik_PD_-_B.pdf) (posljednji put posjećeno 5. 1. 2010): *Poslovnik o radu Predstavničkog doma*, od člana 132 do člana 135.

<sup>17</sup> [http://parlament.ba/files/user/docs/vazniji\\_propisi/Poslovnik\\_DN\\_-\\_B.pdf](http://parlament.ba/files/user/docs/vazniji_propisi/Poslovnik_DN_-_B.pdf) (posljednji put posjećeno 5. 1. 2010): *Poslovnik o radu Doma naroda*.

<sup>18</sup> Više o ovome pitanju uporedi: Marković (2009a: 343 i dalje).



Za našu temu je značajno da je Visoki predstavnik više puta neposredno intervenisao u ustavni sistem Bosne i Hercegovine,<sup>19</sup> utičući na pravna obilježja njenog državnog uređenja. Proglašavao je amandmane na ustave entiteta, donosio zakone i stvarao nove institucije. Vršeći pojedine zahvate u ustavni sistem Bosne i Hercegovine, Visoki predstavnik se pozivao na pojedine odredbe samog Ustava. Pri tome nije eksplicitno intervenisao u tekst Ustava Bosne i Hercegovine, ali ga je mijenjao, dopunjavao ili razrađivao donošenjem određenih zakona. Tim zakonima dopunjavao je ustavnu materiju, ili ju je regulisao drugačije nego što je to učinio ustavotvorac, koji je mnoga pitanja u Dejtonskom ustavu ostavio nedorečenim. U ovom dijelu članka predstaviće se nekoliko oblasti u koje je intervenisao Visoki predstavnik i time izvršio izmjenu ustavnog sistema BiH.

Najočitiji primjer intervencije u Ustav Bosne i Hercegovine jeste osnivanje Suda i Tužilaštva BiH, koji su osnovani nametnutim zakonima Visokog predstavnika 2000. godine. Osnivajući ove institucije, uspostavio je **sudsku vlast na državnom nivou**, koju po samom Ustavu institucije BiH nisu vršile. Osnivanjem Suda i Tužilaštva zaokružuje se proces formiranja državne vlasti, kompletirajući pripadajuće joj funkcije državne vlasti (Smailagić/Keranović, 2009: 234).

Visoki predstavnik intervenisao je u Ustav BiH i Odlukom o uspostavljanju **Brčko Distrikta** 2000. godine. Ustav je naime predvidio da će se Bosna i Hercegovina sastojati od dva entiteta, ne predviđajući treću političko-teritorijalnu jedinicu. Nju je uveo Visoki predstavnik nakon donošenja Konačne arbitražne odluke o oblasti Brčko. Uspostavljanjem Brčko Distrikta promijenjena je političko-teritorijalna organizacija Bosne i Hercegovine i uspostavljena nova jedinica koja vrši državnu vlast. Može se reći da Brčko faktički predstavlja treći entitet. Godine 2009. Parlamentarna skupština je postojanje Brčko Distrikta potvrdila amandmanom na Ustav, o čemu će kasnije biti riječi (Bieber, 2009: 152 i dalje; Lilić, 2009: 337-360).

Treća bitna oblast u kojoj se angažovao Visoki predstavnik jeste **ekonomski sistem** Bosne i Hercegovine. Komisijom o indirektnoj poreskoj politici on postavlja temelje fiskalnog federalizma u BiH, iako poreska politika nije u nadležnosti državnih institucija. To je svakako besmisleno, jer ako je država zadužena za finansiranje svojih institucija i međunarodnih obaveza, ona mora biti u stanju da samostalno prikuplja budžetska sredstva, ne zaviseći od svojih sastavnih dijelova. Do ove odluke Visokog predstavnika državni nivo bio je zavisao od finansija od kojih su 2/3 dolazile iz Federacije, i 1/3 iz Republike Srpske. Uvođenjem indirektnog oporezivanja (PDV-a) država dobija svoje prihode.

Četvrto polje angažmana Visokog predstavnika tiče se **promjene entitetskih ustava** (Omerović, 2009: 367 i dalje) kao sastavnog dijela ustavnog i političkog

<sup>19</sup> Uopredi Kasim Trnka *et al.* (2010: 94-98).

sistema Bosne i Hercegovine. Svojim odlukama 2002. godine Visoki predstavnik nametnuo je amandmane na entitetske ustave i proglasio niz entitetskih zakona na osnovu odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti svih triju naroda (Bošnjaka, Srba i Hrvata) u oba entiteta, tj. kako bi Srbima formalno omogućio ravnopravnost u Federaciji BiH, a Bošnjacima i Hrvatima u Republici Srpskoj. Svojim odlukama Visoki predstavnik je promijenio strukture, ali i načine izbora organa zakonodavne, sudske i izvršne vlasti. Promjene su bile i strukturalno fundamentalne, tako da su pored određenih proporca, bile uvedene i nove institucije, kao što je Vijeće naroda RS sa sličnim iako ne i sa istim ovlaštenjima kao i Dom naroda u Federaciji BiH.

#### *Prenos nadležnosti sa entiteta na državu*

Pored intenzivnog angažmana Visokog predstavnika određen broj indirektnih ustavnih promjena izvršili su sami entiteti prenosom nadležnosti na državu. Prenos nadležnosti je vršen u različitim formama: zaključcima entitetskih parlamenata, amandmanima na ustave entiteta, sporazumom između entitetskih vlada i državne vlade ili samo usvojenim zakonima u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine (Dmičić, 2007: 75). Vrlo često i sami entitetski ustavi nisu usklađeni sa promijenjenim nadležnostima. Najvažnije ustavne promjene u kontekstu prenosa nadležnosti odnose se na osnivanje državne institucije za izbor, opoziv i kontrolu rada sudija i tužioca u cijeloj BiH (Visoko sudsko i tužilačko vijeće), osnivanje Oružanih snaga BiH, osnivanje Obavještajno-sigurnosne agencije BiH te Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA). BiH je postala isključivo nadležna za ove oblasti, čime su entiteti izgubili nadležnost za njih.

#### *Amandmanska izmjena ustava: Amandman I na Ustav BiH*

Ustavni tekst je do danas samo jednom izmijenjen primjenom amandmanske tehnike (mart 2009).<sup>20</sup> Ovim amandmanom Brčko Distrikt je unesen u pravni sistem Bosne i Hercegovine. Do tada su njegov položaj regulisale samo Arbitražne odluke za Brčko Distrikt.<sup>21</sup> Ovim amandmanom Brčko Distrikt je definisan kao jedinica lokalne samouprave pod suverenitetom Bosne i Hercegovine čiji je teritorij *condominium* entiteta. Također, njime su određena ovlaštena lica za pokretanje spora i obraćanje Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine u kontekstu zaštite ovlaštenja Distrikta. Faktički, Brčko Distrikt je treća federalna jedinica u BiH.

Da se zaključiti da su se dosadašnje promjene odnosile na:

<sup>20</sup> Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 25/2009.

<sup>21</sup> <http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/archive.asp?sa=on> (posljednji put posjećeno 5. 1. 2010).

- promjene organizacije vlasti (izgradnja državnih institucija ili promjene u njihovim strukturama),
- promjene u podjeli nadležnosti između države i entiteta (tj. prenos na državu u određenim oblastima), te
- stvaranje treće teritorijalne jedinice, sa odlikama federalne jedinice i jedinice lokalne samouprave: Brčko Distrikta.

### **Mogućnost preobražaja federalizma u budućnosti**

#### *Stavovi nacionalnih političkih elita*

Krupne su razlike u stavovima nacionalnih političkih elita o državnom uređenju Bosne i Hercegovine. Dok se jedne zalažu za očuvanje postojećeg uređenja, druge su za njegove temeljite izmjene. U takvoj situaciji, one ne mogu postići konsenzus o reviziji Ustava Bosne i Hercegovine. Stoga nije realno očekivati da će bosanko-hercegovački federalizam biti značajnije reformisan odlukom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. S druge strane, razlike u stavovima unutar svake od nacionalnih političkih elita su minimalne. Tako sve partijske elite unutar pojedinih nacionalnih političkih elita zastupaju u osnovi iste stavove o prirodi državnog uređenja Bosne i Hercegovine.

*Bošnjačke partijske elite*<sup>22</sup> su jedinstvene u stavu da Bosna i Hercegovina treba da bude država regija, mada nema jedinstvenog stava o tome koliko regija treba da bude, kako one treba da budu organizovane i sa kakvim nadležnostima. Dakle one su jedinstvene u tom osnovnom pitanju da Bosna i Hercegovina treba da bude regionalna a ne federalna ili klasična unitarna država. Temelj tog koncepta su dvije premise: prva je da u političkom životu treba da učestvuju samo građani, dok narodi mogu zaštititi svoje interese putem posebnih mehanizama odlučivanja koji bi se primjenjivali samo u tačno utvrđenim situacijama. Druga je premisa da činjenica multietničnosti društva ne može imati suštinske konsekvence na organizaciju i funkcionisanje državne vlasti. Takav koncept državnog uređenja odgovara bošnjačkoj političkoj eliti zato što ona njime može postići trajnu ili privremenu prevlast, bilo sama ili u koaliciji sa jednom od druge dvije nacionalne političke elite.<sup>23</sup>

Srpska i hrvatska politička elita su zainteresovane da Bosna i Hercegovina ostane složena država, premda različito vide oblik njenog državnog uređenja.

<sup>22</sup> Stranka demokratske akcije (SDA), Stranka za BiH (SBiH) i Socijal-demokratska partija (SDP). Iako SDP po partijskom programu nije stranka bošnjačkog korpusa, nego se definiše kao multietnička, ona po svojim političkim ciljevima, stranačkom vodstvu, biračima te članstvu predstavlja dominantno bošnjačku stranku.

<sup>23</sup> Uporedi Marković (2009a: 417-419).

*Srpska politička elita*<sup>24</sup> je zainteresovana da sačuva stečene pozicije koje se ogledaju u mogućnosti vršenja vlasti u institucijama Republike Srpske bez suštinske podjele moći sa druge dvije političke elite. Stoga se ona protivi daljnjem prenosu nadležnosti na institucije Bosne i Hercegovine i u tome vidi narušavanje Dejtonskog mirovnog sporazuma, odnosno pozicija moći koje su joj njime garantovane. Svaki novi prenos nadležnosti sa entiteta na državu za nju bi značio obavezu da moć dijeli sa druge dvije političke elite kroz državne institucije. Posebno joj ne odgovara teritorijalno preuređenje Bosne i Hercegovine, jer bi time izgubila “svoju” federalnu jedinicu u kojoj, zbog nedovršenih konsocijativnih mehanizama, ima dominantnu poziciju. Zato se sve srpske stranke zalažu za očuvanje postojećeg ustavnog sistema. Taj ustavni *status quo* počiva na tri zahtjeva, i to: opstanak Republike Srpske kao jednog od entiteta, pri čemu je nevažno kako će i da li će Federacija BiH biti preuređena; očuvanje postojećih nadležnosti Republike Srpske, uz sasvim načelno pristajanje na proširenje nadležnosti državnih institucija samo u onim pitanjima o kojima entiteti postignu saglasnost; očuvanje sastava i načina odlučivanja institucija BiH koji jamče primjenu principa pariteta i konsenzusa svugdje gdje se donose ključne odluke.

Partijske elite unutar *hrvatske političke elite*<sup>25</sup> posebno su zainteresovane za dalekosežne ustavne reforme. Legitimitet za svoje ustavne koncepcije pokušavaju naći u hipotezi da je hrvatski narod, kao najmalobrojniji, ugrožen kako u FBiH tako i na državnom nivou, jer ne može ravnopravno učestvovati u procesu odlučivanja, a nema ni svoj entitet. Hrvati, na primjer, zbog svoje malobrojnosti ne mogu koristiti institut tzv. entitetskog glasanja, koji Srbi obilno koriste,<sup>26</sup> dok ga Bošnjaci ne moraju koristiti, jer imaju većinu u Zastupničkom domu. Osim toga, Hrvati su u manjini u Vladi FBiH i ne mogu spriječiti da budu preglasani, pošto se odluke donose običnom većinom. U RS pak, iako Ustav jamči zastupljenost Hrvata, princip konstitutivnosti naroda krši se tako što u institucije ovog entiteta nisu imenovani legitimni predstavnici hrvatskog naroda. Postoji mogućnost da se većinski bošnjačkim glasovima izabere hrvatski član Predsjedništva BiH, što se i dogodilo na izborima 2006. Dok je očigledno da Srbi imaju “svoj” entitet, manje je vidljivo, ali ne i manje izvjesno, da i Bošnjaci imaju “svoj” – FBiH, jer dominiraju u procesima odlučivanja. Jedino Hrvati nemaju “svoju” federalnu jedinicu.

Iz ovih polaznih premisa hrvatska politička elita je izvela nekoliko zaključaka. Prvo, kad već ne može djelotvorno sudjelovati u vršenju vlasti na nivou entiteta, i to

<sup>24</sup> Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD), Srpska demokratska stranka (SDS) i Partija demokratskog progressa (PDP).

<sup>25</sup> Hrvatska demokratska zajednica BiH (HDZ BiH), Hrvatska demokratska zajednica 1990 (HDZ 1990) i Hrvatska stranka prava BiH (HSP BiH).

<sup>26</sup> Kasim Trnka, *et al.* (2010: 90).

u Republici Srpskoj nikako, a u FBiH neravnopravno, hrvatska politička elita nema razloga da se protivi prenosu nadležnosti na državni nivo, pošto time može očekivati da će djelotvornije učestvovati u podjeli moći i vršenju državne vlasti. Drugo, hrvatska politička elita je zainteresovana kako za promjene u načinu funkcionisanja institucija BiH tako i za teritorijalno preuređenje BiH. Prvom promjenom želi otkloniti smetnje svom ravnopravnom učešću u procesu odlučivanja (pa je, stoga, za drugačiji način izbora šefa države kao i za ukidanje entitetskog glasanja), dok drugom promjenom želi dobiti svoju federalnu jedinicu, u kojoj će, uprkos primjeni principa konstitutivnosti naroda, moći dominirati u procesima odlučivanja.

#### *Dosadašnje inicijative za reviziju Ustava*

Prethodne ustavne reforme bile su nametnute od strane Visokog predstavnika, postignute prenosom nadležnosti sa entiteta (a pod stalnim pritiskom međunarodne zajednice) ili nisu ostvarene zbog nedostatka konsenzusa nacionalnih političkih elita. Tako je Sporazum o ustavnim reformama 2002,<sup>27</sup> kojim je trebalo biti dogovoreno provođenje odluke Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda, potpisao samo dio parlamentarnih stranaka, nakon čega je Visoki predstavnik donio amandmane na ustave entiteta umjesto da oni budu usvojeni sporazumom nacionalnih političkih elita. Ipak, ovdje želimo predstaviti tri dosadašnje inicijative koje se manje ili više tiču pokušaja paketske ustavne reforme, a to su: Aprilski paket (april 2006), Prudski proces (novembar-mart 2009) i Butmirski proces (oktobar 2009).

Čuveni paket amandmana na Ustav BiH iz aprila 2006, koji je nastao pod pritiskom američke i evropske administracije (tzv. **Aprilski paket**), nije usvojen na sjednici Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, jer je za njegovo usvajanje glasalo dvadeset šest od četrdeset dva poslanika. Amandmane su prihvatili predstavnici najznačajnijih političkih stranaka, osim bošnjačke SBiH i nekoliko hrvatskih predstavnika, koji su upravo nakon toga osnovali novu hrvatsku stranku HDZ 1990. Šta su sadržavali amandmani “Aprilskog paketa”? Dvije grupe pitanja su bile ključne – podjela nadležnosti i organizacija i funkcionisanje institucija BiH. Pored postojećih državnih nadležnosti, BiH je trebala dobiti isključivu nadležnost za odbranu i sigurnost, te za Sud i Tužilaštvo BiH.<sup>28</sup> Takođe, Aprilskim paketom su predviđene i zajedničke nadležnosti entiteta i države: poreski sistem, izborni proces, sudstvo, poljoprivreda, nauka i tehnologija, ekologija i lokalna samouprava.

<sup>27</sup> <http://www.ohr.int/dwnld/dwnld.html?content=7275> (posljednji put posjećeno 1. 1. 2010): *Sporazum o provedbi Odluke Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda u BiH, mart 2002.*

<sup>28</sup> O Aprilskom paketu i: [http://www.kas.de/proj/home/pub/41/15/year-2006/dokument\\_id-8849/index.html](http://www.kas.de/proj/home/pub/41/15/year-2006/dokument_id-8849/index.html) (posljednji put posjećeno 1. 1. 2010): *Politischer Kurzbericht. Verfassungsreform in Bosnien und Herzegowina.* Konrad Adenauer Stiftung, Auslandsbüro Bosnien und Herzegowina, 23. 5. 2006.

Institucionalne promjene su se ticale Parlamentarne skupštine, Predsjedništva te neznatno i samog Vijeća ministara. Parlamentarna skupština trebala je dobiti duplo veći Zastupnički dom (87 umjesto 42 poslanika), koji bi zajedno sa Domom naroda ravnopravno usvajao ustavne amandmane, te birao tročlano Predsjedništvo BiH. U zakonodavnom procesu ova dva doma nisu ravnopravna, jer je Dom naroda, za razliku od aktuelnog stanja, trebao imati isključivo ulogu organa za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa. Za razliku od dosadašnjeg stanja, Predsjedništvo bi se sastojalo od Predsjednika BiH i njegova dva zamjenika, pri čemu bi, nasuprot indirektnog načina biranja, nadležnosti Predsjednika bile daleko veće od ceremonijalnih. Po našem mišljenju, ne treba prenaplašavati značaj i domet kompromisa koji su nacionalne političke elite postigle prihvatanjem ovih amandmana jer se one nisu saglasile o radikalnoj reviziji dejtonskog ustavnog koncepta, već o njegovoj umjerenijoj promjeni. Znatno proširenje nadležnosti nije ništa drugo doli priznavanje ustavnopravnog stanja, odnosno usklađivanje normativnog sa stvarnim. Svakako treba naglasiti da je Aprilskim paketom bilo predviđeno ukidanje diskriminatornih odredbi Ustava po kojima u Predsjedništvo i Dom naroda mogu biti birani samo Srbi iz RS-a, a Hrvati i Bošnjaci samo iz Federacije. Diskriminacija manjina i etnički nedeklarisanih građana bila bi zadržana.

Drugi, manje uspješan i razrađen pokušaj reforme, jeste takozvani *Sporazum iz Pruda*.<sup>29</sup> Ovim sporazumom, predsjednici SNSD-a, HDZ-a i SDA-a usaglasili su se o određenim principima ustavne reforme. Ipak, njegov sadržaj ne obećava puno i ukazuje na nesposobnost nacionalnih političkih elita da samostalno postignu konsenzus o minimumu rješenja nužnih i potrebnih za reformu ustavnog sistema. Lideri triju stranaka dogovorili su se o slijedećem: revizija Ustava će biti izvršena amandmanski i uz pomoć stranih stručnjaka; Ustav treba da bude usklađen sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama; država će imati tri nivoa vlasti, pri čemu će srednji nivo imati četiri federalne jedinice; popis stanovništva biće izvršen 2011. godine, s tim da će organi zadržati nacionalni sastav po popisu iz 1991; pravni status Brčko Distrikta će se urediti ustavnim zakonom, međutim na drugom sastanku prudske trojke ipak je dogovorena amandmanska izmjena Brčko Distrikta. Lako se da zaključiti da Sporazum iz Pruda nije riješio najvažnije dileme oko reforme Ustava, te da je rezultirao potpunim krahom, jer se ovoj trojki nisu željeli priključiti drugi, potrebni stranački lideri. Pored toga, ni sama trojka se nakon tri sastanka više nije mogla sastati, jer su njihove verzije tumačenja dogovorenih odredbi često bile suprotne. I pored podrške od strane PIC-a i međunarodne zajednice, prudski proces je završio amandmanom na Ustav o Brčko Distriktu.

<sup>29</sup> <http://hdzbih.org/hr/vijesti/clanak/zakljucci-sa-sastanka-u-banjoj-luci> (posljednji put posjećeno 6. 1. 2010): *Zaključci sa sastanka u Banjoj Luci*.

U poslijeratnoj istoriji Bosne i Hercegovine najvažniji i najinteresantniji pokušaj izmjene Ustava jeste tzv. **Butmirski proces** iz oktobra 2009.<sup>30</sup> Vodeći evropski političari, na čelu sa Carlom Bildtom (predsjedatelj Vijeća Evropske unije) i Ollijem Rehnom (komesar za proširenje Evropske komisije), zajedno sa američkim diplomatom Jamesom Steinbergom (zamjenik ministrice vanjskih poslova SAD-a) pozvali su najznačajnije političke lidere triju nacionalnih političkih elita na sastanak u EUFOR-ovu bazu u Butmiru. Ovaj sastanak je bio odgovor međunarodne zajednice na zaoštrene političke prilike u državi, naročito na relaciji Milorad Dodik (premijer RS-a) i Valentin Inzko (HR).<sup>31</sup> Evropske i američke diplomate predstavile su paket prijedloga za promjenu Ustava, koji se sastojao od nekoliko aspekata. Prvo, dosadašnje prenesene nadležnosti trebale su biti unijete u Ustav (npr. odbrana), te je država, kao što je to i Aprilski paket predviđao, trebala dobiti dodatne nadležnosti te nadležnosti koje bi dijelila s entitetima. Dom naroda (druga komora) trebao je ubuduće odlučivati samo o pitanjima od vitalnog nacionalnog interesa, pri čemu se rok za prigovor jasno ograničio na 15 dana. Članovi Doma naroda su trebali biti birani iz sastava Zastupničkog doma, a ne iz entitetskih parlamenata, kao što je to do sada bio slučaj. Sada je dominantniji Zastupnički dom trebao biti povećan sa 42 na 87 članova. Predsjedništvo se trebalo svesti na reprezentativnu ulogu i bilo bi birano od strane Parlamenta. Vijeće ministara je trebalo dobiti dodatne nadležnosti (između ostalog ekskluzivnu nadležnost za vanjsku politiku), čime bi postalo jedini organ izvršne vlasti u BiH. Predloženi paket je i pored dva organizovana sastanka i velikih očekivanja bosansko-hercegovačke javnosti (najavljivan je kao "Mali Dejton") doživio čisti debakl, jer su ga sve političke strane osim bošnjačkog SDA odbile. Mnogi eksperti smatrali su da je ovim porazom međunarodna zajednica izgubila autoritet – "High price for no gain",<sup>32</sup> ovim riječima je "European Voice" opisao rezultate Butmira. EU je oslabio svoje sopstvene predstavnike. To je velika greška, jer samo jaka međunarodna zajednica je u mogućnosti da postigne uspješne rezultate.

### **Buduća ustavna reforma: moguća rješenja za državni nivo**

Izmjene ustavnih rješenja o podjeli nadležnosti i organizaciji državne vlasti mogu uticati na karakteristike federalističkog sistema BiH. Budući da su u federalnim in-

<sup>30</sup> <http://www.svevijesti.ba/content/view/51671/254/> (posljednji put posjećeno 6. 1. 2010): *Dokument revidiranog tzv. "butmirskog paketa"*.

<sup>31</sup> [http://www.kas.de/proj/home/pub/41/15/year-2009/dokument\\_id-17805/index.html](http://www.kas.de/proj/home/pub/41/15/year-2009/dokument_id-17805/index.html) (posljednji put posjećeno 1. 1. 2010): *Kein Durchbruch in Butmir* (Länderberichte), Konrad Adenauer Stiftung, Ausländerbüro Bosnien und Herzegowina, 13. 10. 2009.

<sup>32</sup> [http://www.kas.de/proj/home/pub/41/15/year-2009/dokument\\_id-17923/index.html](http://www.kas.de/proj/home/pub/41/15/year-2009/dokument_id-17923/index.html) (posljednji put posjećeno 1. 1. 2010): *"Butmir 2" bringt keinen Durchbruch* (Länderberichte), Konrad Adenauer Stiftung, Ausländerbüro Bosnien und Herzegowina, 27. 10. 2009.

stitucijama zastupljeni i konstitutivni narodi, a ne samo građani, te izmjene mogu uticati i na izmjenu karakteristika same bosansko-hercegovačke konsocijativne demokratije (Kasapović, 2005: 158-191) ukoliko se njima utiče na način predstavljanja konstitutivnih naroda i njihovo učešće u odlučivanju.

Ustavne promjene u Bosni i Hercegovini su nakon neuspjeha butmirskog paketa zaleđene do proljeća 2011. godine, s obzirom na to da je u Bosni i Hercegovini uvelike otpočela izborna kampanja za opšte izbore koji će se održati u oktobru 2010. Nakon izbora će uslijediti dugotrajno formiranje strukture kantonalnih, entitetskih i državnih parlamenata i samih vlada, tako da o novom pokušaju ustavnih reformi nije realno pomišljati prije proljeća 2011. Ipak, treba naglasiti da Bosna i Hercegovina mora do maja 2011. izvršiti izmjenu Ustava na osnovu, u uvodu spomenute, odluke Evropskog suda za ljudska prava. Na sjednici Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH održanoj 10. 2. 2010. godine prihvaćena je inicijativa o pokretanju aktivnosti nadležnih državnih organa za promjenu Ustava BiH i Izbornog zakona u skladu sa pravosnažnom sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava u slučaju BiH vs. Sejdīć i Finci.<sup>33</sup> Na sjednici Vijeća ministara održanoj 11. 2. 2010. usvojena je Informacija o presudi protiv BiH, te je Ministarstvo pravde BiH zaduženo da u koordinaciji sa Ministarstvom civilnih poslova i Ministarstvom za ljudska prava i izbjeglice pripremi Akcioni plan za provedbu presude.<sup>34</sup> Daljnji koraci bi bili usvajanje Akcionog plana, predlaganje nacrtu amandmana na Ustav BiH, te na kraju i prijedlozi amandmana na Ustav BiH.

Ukoliko do tih izmjena i dođe, one će biti minimalne i ticat će se Predsjedništva i Doma naroda. U zaključnom dijelu predstavimo prijedloge izmjena koji se tiču državnih institucija. Naši prijedlozi se ne tiču federalizma, strukture federalnih jedinica, jer bi to premašilo obim ovog rada.

### *Šef države*

Velika većina federacija ima inokosnog (jednog) šefa države. Šef države Bosne i Hercegovine je kolektivni (Predsjedništvo) ne zbog toga što je država sastavljena od dvije federalne jedinice, već zato što je čine tri konstitutivna naroda, diskriminirajući pri tome pripadnike manjina, ali i sve one koji se etnički ne žele identifikovati ni sa jednom etničkom grupom u BiH. U kontekstu ustavnih promjena, izbor između jednočlanog ili višočlanog (kolektivnog) šefa države zavisi od tri faktora – nadležnosti šefa države (ustavna uloga), načina njegovog izbora i od simboličkog

<sup>33</sup> <http://www.hayat.ba/vijesti/bih/16887-podrana-inicijativa-o-pokretanju-aktivnosti-za-promjenu-ustava-bih-i-izbornog-zakona> (posljednji put posjećeno 16. 2. 2010).

<sup>34</sup> [http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja\\_sa\\_sjednica/?id=9903](http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/?id=9903) (posljednji put posjećeno 16. 2. 2010).



značaja te funkcije.<sup>35</sup> Prvo treba odgovoriti na pitanje da li se želi jak ili slab šef države. Jak šef države, u polupredsjedničkim političkim sistemima, što je trenutno slučaj u BiH, povlači sa sobom zahtjev neposrednog izbora (radi legitimiteta), ali i kolektivnog šefa države (zahtjev ravnopravnosti naroda). Na drugoj strani slab šef države bi mogao biti i jedan predsjednik Bosne i Hercegovine koji bi imao ovlaštenja tipična za šefove države u parlamentarnim sistemima. Njegova funkcija bi bila posrednička i tehničke prirode: predstavljanje države, proglašavanje zakona, imenovanje funkcionera, predlaganje kandidata za Vijeće ministara, postavljanje i opoziv ambasadora na prijedlog Vijeća ministara, te primanje akreditiva i opoziva stranih diplomatskih predstavnika. Takvog predsjednika bi birala oba doma Parlamenta BiH, pri čemu bi kandidat bio sam pripadnik Parlamenta. Ovakav način izbora ima nekoliko prednosti. Prvo, on obezbjeđuje ravnopravnost domova Parlamenta. Drugo, dosadašnja diskriminatorna odredba Ustava, da samo Srbin iz RS-a (a ne i iz FBiH), tj. Bošnjak i Hrvat iz FBiH (a ne i iz RS-a) mogu biti birani u Predsjedništvo, te da pripadnici ostalih (manjine i etnički nedefinisani) iz cijele BiH uopšte ne mogu biti birani bi bila otklonjena. Svaki građanin BiH bi mogao postati predsjednik BiH. Treće, izborom predsjednika u Parlamentu postojala bi stalna politička kontrola predsjednika od strane Parlamenta. Nedostatak ovakvog izbora šefa države jeste činjenica da bi se nacionalne političke elite teško mogle dogovoriti o podobnom kandidatu. Sam proces izbora bi bio dugotrajan, što bi se ustavnom odredbom moralo ograničiti. No kontraargument gore navedenom glasi da slab predsjednik BiH sa svojim protokolarnim nadležnostima ne bi bio zanimljiv političkim elitama jer ne bi nosio stvarnu moć, te bi se izbor izvršio dosta brzo, preferirajući npr. ugledne članove akademske zajednice ili politike.

#### *Parlament BiH*

Kad je u pitanju Parlament Bosne i Hercegovine, treba na početku otkloniti lingvistički nedostatak: pleonazam u imenu Parlamenta – Parlamentarna skupština, što bi značilo: Parlamentarni parlament, je lingvistički neispravan način nazivanja, te se Parlament jednostavno treba zvati Parlament Bosne i Hercegovine. Skupština Bosne i Hercegovine treba ostati dvodomna, jer je Bosna i Hercegovina složena država, sastavljena od dva entiteta, u kojoj su nosioci suvereniteta konstitutivni narodi i njezini građani.

**Zastupnički dom** kao donji dom jeste predstavništvo građana. Veoma važno pri tome jeste određenje područja izbornih jedinica za izbor članova Zastupničkog doma. Izborne jedinice, kao u mnogim federacijama, u sadašnjoj se BiH formiraju unutar federalnih jedinica. Rješenje koje je predviđeno Ustavom i Izbornim zako-

<sup>35</sup> Uporedi: Marković (2009: 445).

nom ne predstavlja odstupanje od poznatih rješenja u federalnim državama, pa ne bi predstavljalo kuriozitet i negativnost ni ako bi se i dalje zadržalo. No s druge strane, ako bi se kreirale neentitetske izborne jedinice, koje bi uključivale područja iz oba entiteta, onda ti izabrani predstavnici ne bi bili predstavnici građana entiteta, nego u istinskom smislu građana BiH. To bi uticalo na rušenje dominacije etničkog principa glasanja zato što bi te izborne jedinice ujedno bile i multinacionalne i zahtijevale bi i preorijentaciju izbornih programa nacionalnih stranaka u svrhu dobijanja glasova pripadnika različitih etničkih grupa te izborne jedinice u svrhu dobijanja zastupničkih mjesta u Parlamentu. U kontekstu samog rada Parlamenta neophodno je povećanje broja zastupnika Zastupničkog doma. Sa dosadašnja 42 zastupnika Bosna i Hercegovina može se porediti sa evropskim "patuljastim" državama: Andorom, Lihtenštajnom ili San Marinom. Država sa približno četiri miliona stanovnika mora imati parlament sa najmanje duplo više zastupnika, jer jedino tada možemo govoriti o istinski radnom parlamentu. Samo sa adekvatnim brojem zastupnika moguć je rad u komisijama Parlamenta. Za kraj, treba naglasiti da bi i sam način glasanja trebao biti pojednostavljen. Pošto se radi o domu građana, onda Zastupnički dom treba da radi na principu većine glasova. Jer, Zastupnički dom ne štiti interese entiteta ili konstitutivnih naroda, zbog čega nije ni bitno da li će dolaziti do "preglasavanja" u njemu. Ovakav način odlučivanja bi bio prihvatljiv samo ukoliko bi i Dom naroda ravnopravno učestvovao u procesu odlučivanja u Parlamentu, jer bi taj dom bio mjesto za zaštitu etničkih, ali i entitetskih interesa.

U svojoj novoj strukturi Bosna i Hercegovina bi trebala zadržati svoj gornji dom – *Dom naroda*. Prema sadašnjem ustavnom rješenju, Dom naroda je predstavništvo konstitutivnih naroda. Pri tome, došlo je do duple diskriminacije. Prvo, negira se opšte pasivno biračko pravo, jer samo Srbi iz RS-a, a samo Bošnjaci i Hrvati iz FBiH mogu biti birani u Dom naroda. Drugo, pripadnici nacionalnih manjina te oni koji se ne žele izjasniti o etničkoj pripadnosti u potpunosti su isključeni i uopšte ne mogu biti birani u ovaj dom. Kao što je već u uvodu rečeno, Evropski sud u Strazburu je ovakav način izbora za Dom naroda, kao i sam izbor za Predsjedništvo BiH, proglasio suprotnim Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i njezinim protokolima, zbog čega je Bosna i Hercegovina pozvana da u narednih šest mjeseci izvrši izmjenu Ustava. No nije lako osmisliti način izbora i odlučivanja Doma naroda koji bi zadovoljio nekoliko zahtjeva: da konstitutivni narodi budu ravnopravni, da delegati iz reda svakog naroda dolaze sa teritorije obaju entiteta, da pripadnici nacionalnih manjina i onih koji se etnički ne žele identificirati sa bilo kojom etničkom zajednicom u BiH također mogu biti birani u ovaj dom, tako da i entiteti budu na neki način predstavljeni u Domu naroda kako bi se izbjegao prigovor da je Bosna i Hercegovina jedina federacija u kojoj federalne jedinice nisu zastupljene u gornjem domu federalnog parlamenta. Domu naroda i dalje treba biti

omogućeno da odluku Zastupničkog doma može proglasiti štetnom za vitalni nacionalni interes jedne grupe, pri čemu se pitanje vitalnog nacionalnog interesa mora jasno definisati. Dom naroda bi, u organizacionom smislu, mogao da bude podijeljen na klub delegata bošnjačkog, srpskog i hrvatskog naroda, te na klub pripadnika nacionalnih manjina i ostalih. Pripadnici sva četiri kluba morali bi dolaziti iz oba entiteta, pri čemu bi jasno trebalo definisati koliko delegata kojeg doma dolazi iz kojeg entiteta. Pored toga i sami **entiteti trebaju biti predstavljeni u Domu naroda**, s obzirom na to da, kao što je već rečeno, nema federalne države u kojoj federalne jedinice nisu predstavljene u gornjem domu. Razlog za to jeste samo promovisanje entitetskih interesa, koji više ne mogu biti shvaćeni kao interesi jednoga ili dvaju naroda, nego svih građana tog entiteta. Zbog toga bi članove Doma naroda trebali birati entitetski parlamenti, vodeći pri tome računa o izboru dovoljnog broja delegata za sva četiri kluba.

#### *Vijeće ministara*

Današnji status Vijeća ministara Ustavom je vrlo nejasno definisan. Zakonska definicija da je Vijeće ministara izvršna vlast treba biti potvrđena i u samom Ustavu. Pri tome, ustavnim promjenama Vijeće ministara treba postati jedini organ izvršne vlasti, vršeći veliki dio nadležnosti koje je do sada vršilo Predsjedništvo BiH, a to se naročito odnosi na predlaganje budžeta i vođenje vanjske politike. To bi ujedno za sobom povuklo i formiranje novih ministarstava. Naročito u kontekstu evropskih integracija, neupitno je da će državni nivo morati postati nadležan za niz oblasti. Dosadašnji broj ministarstava nema kapacitet upravljanja za njihovu regulaciju. Parlamentarnom sistemu vlasti je svojstveno da vlada odgovara jednom, donjem domu parlamenta, kojem duguje svoj mandat. Imajući u vidu složenost političkih odnosa u BiH, posebno mogućnost preglasavanja u Zastupničkom domu, bosansko-hercegovačka vlada bi trebala biti imenovana, ali i opozivana samo uz saglasnost obaju domova. U Vijeću ministara trebaju biti zastupljena oba entiteta, svi konstitutivni narodi, ali i pripadnici nacionalnih manjina i oni koji se etnički ne identifikuju. Proporcionalna zastupljenost je moguća, ali ne bi trebala biti isključivi princip izbora.

## LITERATURA

- Banović, Damir, 2008: Neki aspekti utjecaja politike na pravo, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, Sarajevo: 63-78.
- Begić, Kasim, 1997: *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1991-1996.)*, Bosanska knjiga, Sarajevo.
- Bieber, Florian, 2009: *Bosna i Hercegovina poslije rata: Politički sistem u podijeljenom društvu*, Buybook, Sarajevo.
- Dmičić, Mile, 2007: Prenos nadležnosti sa Republike Srpske na institucije Bosne i Hercegovine, efekti njihovog prenosa i mogućnost povrata, *Pravna riječ*, 10.
- Dodig, Radoslav, 2006: Ustavno-gordijski čvor u Bosni i Hercegovini 1990.-1994., u: *Status*, 9: 86-89.
- Fira, Aleksandar, 2002: *Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja*, Tom IV, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, SANU – Agencija Mir, Novi Sad.
- Gavrić, Saša/ Banović, Damir/Krause, Christine (ur.), 2009: *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine*, Fondacija Konrad Adenauer/Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo.
- Haverić, Tarik, 2006: *Ethnos i demokracija*, Rabic, Sarajevo.
- Ibrahimbegović, Vanja, 2009: Vijeće ministara, u: Gavrić, Saša/Banović, Damir/Krause, Christine (ur.), *Uvod u politički sistem BiH – izabrani aspekti*, Fondacija Konrad Adenauer/Sarajevski Otvoreni Centar, Sarajevo.
- Kasapović, Mirjana, 2005: *Bosna i Hercegovina – Podijeljeno društvo i nestabilna država*, Politička kultura, Zagreb.
- Kasim, Trnka *et al.*, 2009: *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine: stanje, komparativna rješenja, prijedlozi*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo.
- Lilić, Lejla, 2009: Brčko Distrikt, u: Gavrić, Saša/Banović, Damir/Krause, Christine (ur.), *Uvod u politički sistem BiH – izabrani aspekti*, Fondacija Konrad Adenauer/Sarajevski Otvoreni Centar, Sarajevo: 337-360.
- Marković, Goran, 2009: Ustav Bosne i Hercegovine, u: Gavrić, Saša/Banović, Damir/Krause, Christine (ur.), *Uvod u politički sistem BiH – izabrani aspekti*, Fondacija Konrad Adenauer/Sarajevski Otvoreni Centar, Sarajevo: 57-84.
- Marković, Goran, 2009a: *Federalizam u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd (doktorska disertacija).
- Omerović, Enis, 2009: Federacija Bosne i Hercegovine, u: Gavrić, Saša/Banović, Damir/Krause, Christine (ur.), *Uvod u politički sistem BiH – izabrani aspekti*, Fondacija Konrad Adenauer/Sarajevski Otvoreni Centar, Sarajevo: 361-390.
- Richter, Solveig/Gavrić, Saša, 2010: Das politische System Bosnien und Hercegovinas, u: Wolfgang Richter (ur.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden: 837-896.

*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* broj 25/09.

Smailagić, Nedžad /Keranović, Nermin, 2009: Pravosudni sistem, u: Gavrić, Saša/Banović, Damir/Krause, Christine (ur.), *Uvod u politički sistem BiH – izabrani aspekti*, Fondacija Konrad Adenauer/Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo: 234-263.

Šarčević, Edin, 2009: *Dejtonski ustav: Karakteristike i karakteristični problemi*, Fondacija Konrad Adenauer – Ured u BiH, Sarajevo.

Vlajičić-Crnjanski, Katarina, 2009: Položaj nacionalnih manjina u političkom sistemu, u: Gavrić, Saša/Banović, Damir/Krause, Christina (ur.), *Uvod u politički sistem BiH – izabrani aspekti*, Fondacija Konrad Adenauer/Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo: 116-133.

Vukić, Željko, 2007: Srednja razina – tri kantona, *Status*, 12: 172-175.

#### **Internet izvori:**

[http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=7475](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=7475)

[http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=7474](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=7474)

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/AdvanceVersions/CERD-C-BIH-8.pdf>

[http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.asp)

[www.delbih.ec.europa.eu/docs/ProgressReport20092.pdf](http://www.delbih.ec.europa.eu/docs/ProgressReport20092.pdf)

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=Bosnia&sessionId=41869969&skin=hudoc-en>

[http://www.parlament.ba/files/user/docs/vazniji\\_propisi/Poslovnik\\_PD\\_-\\_B.pdf](http://www.parlament.ba/files/user/docs/vazniji_propisi/Poslovnik_PD_-_B.pdf)

[http://parlament.ba/files/user/docs/vazniji\\_propisi/Poslovnik\\_DN\\_-\\_B.pdf](http://parlament.ba/files/user/docs/vazniji_propisi/Poslovnik_DN_-_B.pdf)

<http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/archive.asp?sa=on>

<http://www.ohr.int/dwnld/dwnld.html?content=7275>

[http://www.kas.de/proj/home/pub/41/15/year-2006/dokument\\_id-8849/index.html](http://www.kas.de/proj/home/pub/41/15/year-2006/dokument_id-8849/index.html)

<http://hdzbih.org/hr/vijesti/clanak/zakljucci-sa-sastanka-u-banjoj-luci>

<http://www.svevijesti.ba/content/view/51671/254/>

[http://www.kas.de/proj/home/pub/41/15/year-2009/dokument\\_id-17805/index.html](http://www.kas.de/proj/home/pub/41/15/year-2009/dokument_id-17805/index.html)

[http://www.kas.de/proj/home/pub/41/15/year-2009/dokument\\_id-17923/index.html](http://www.kas.de/proj/home/pub/41/15/year-2009/dokument_id-17923/index.html)

<http://www.hayat.ba/vijesti/bih/16887-podrana-inicijativa-o-pokretanju-aktivnosti-za-promjenu-ustava-bih-i-izbornog-zakona>

[http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja\\_sa\\_sjednica/?id=9903](http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/?id=9903)

Damir Banović, Saša Gavrić

## CONSTITUTIONAL REFORM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

### *Summary*

Bosnia and Herzegovina is subject to constant constitutional changes. The 2000 decision of the Constitutional Court of BiH influenced the interpretations of the principle of constitutiveness and the introduction of equality of the three ethnic communities throughout its territory. The second judicial decision, reached by the European Court of Human Rights, will cause further development of the BiH constitutional system, for it is oriented towards the abolition of discrimination of other BiH citizens (ethnic minorities and members of no specific ethnicity) within the context of election into the organs of legislative and executive powers on the BiH level. The aim of this article is to present concisely the ways of alteration of the Constitution and the process of construction of state institutions up to this point. The final two sections look into the political initiatives and current discussions regarding a future constitutional reform, while the final section provides the authors' critical comment on a potential reform of the BiH Constitution.

*Keywords:* Bosnia and Herzegovina, BiH Constitution, reform, discrimination, "Others"

Kontakt: **Damir Banović**, Pravni fakultet u Sarajevu, Obala Kulina bana 7, 71000 Sarajevo, BiH. E-mail: [m.becic@pfsa.unsa.ba](mailto:m.becic@pfsa.unsa.ba)

**Saša Gavrić**, Goethe Institut u Sarajevu, Bentbaša 1a, 71000 Sarajevo, BiH. E-mail: [sasa.gavric@gmail.com](mailto:sasa.gavric@gmail.com)