



Evropski pokret za evropski ustav

Autori: Sead S. Fetahagić i Saida Mustajbegović

Izdavač: Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS)

Za izdavača: Ivan Barbalić

Koordinatorica projekta: Vanja Ibrahimbegović

Lektorica: Mediha Mulahasanović

Dizajn i prelom: Vedran Mujagić

Štampa: Amos graf

Tiraž: 1300

Sead S. Fetahagić i Saida Mustajbegović EVROPSKI POKRET ZA EVROPSKI USTAV

SADRŽAJ

1. Uvod	7
2. Prikaz trenutnih ustavnih rješenja	8
2.1. Ustav BiH - politički kontekst	8
2.2. Ljudska prava	10
2.3. Ustav BiH i građanin	12
2.4. Ekonomski razvoj	13
2.5. Pozitivan primjer: Distrikt Brčko BiH	14
3. Analiza domaćih prijedloga za ustavnu reformu	15
4. Analiza inozemnih prijedloga za ustavnu reformu	18
4.1. Vijeće Evrope	18
4.2. Evropska unija	22
4.3. Evropska inicijativa stabilnosti (ESI)	30
4.4. Međunarodna komisija za Balkan (ICB)	31
4.5. Međunarodna krizna grupa (ICG)	33
4.6. Preporuke švicarskih eksperata	34
5. Sažetak konkretnih preporuka inozemnih organizacija i eksperata	36
5.1. Osnovni ustavni princip - subjekt suvereniteta	36
5.2. Vertikalna struktura - princip federalizma	37
5.3. Horizontalna struktura - raspodjela nadležnosti između različitih nosilaca vlasti	38
5.4. Mehanizmi zaštite kolektivnih interesa - pravo veta	39
5.5. Izgradnja „države-nacije“	39
5.6. Učesnici u postupku ustavne reforme	40
7. Popis izvora	42

1. UVOD

Ustavni poredak u Bosni i Hercegovini, stvoren Dejtonskim mirovnim sporazumom, izuzetno je kompliciran i kontradiktoran. Kao osnova na kojoj počiva rad državnih institucija, on ne može osigurati efikasnu i racionalnu državnu strukturu, te je stoga potrebna njegova reforma. Među mnogim problematičnim ustavnim rješenjima, kao primjer, izdvaja se neusklađenost mehanizama zaštite ljudskih prava propisanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama sa principom ekskluzivističkog priznanja tzv. „konstitutivnih naroda“, koji često u praksi dovodi do diskriminacije i kršenja individualnih prava.

Iako u Bosni i Hercegovini već nekoliko godina postoji izražena svijest o neophodnosti ustavnih promjena, posljednji pokušaj usvajanja ustavnih amandmana (tzv. „aprilski paket“, iz 2006. godine) nije prošao parlamentarnu proceduru, iako je političke pregovore o njegovom sadržaju koordinirala Ambasada SAD-a u Bosni i Hercegovini. Štaviše, cijeli proces pregovora odvijao se „iza zatvorenih vrata“ te najšira javnost nije bila redovno, niti temeljno, informirana o tome šta bi ustavne promjene, doista, značile u smislu konkretnih posljedica na svakodnevni život građana. Stoga, javlja se potreba da se prilikom svih budućih procesa i tokova ustavne reforme uključi i najšira javnost, putem organizacija civilnog društva ali i na druge načine, kako bi u konačnici rezultat do kojeg se bude došlo imao i dodatnu demokratsku legitimaciju.

Cilj ove studije bio je prikupiti što više relevantnih informacija o tome koji model ustava bi, doista, omogućio Bosni i Hercegovini da funkcioniše kao demokratsko i evropsko društvo. Analizom dosadašnjih - kako domaćih tako i međunarodnih preporuka i prijedloga ustavne reforme, kao i osvrtom na praktične probleme koji proizlaze iz trenutno važećih ustavnih odredbi, došlo se do nekoliko bitnih zaključaka koji će se predstaviti javnosti. Kako je osnovni cilj rada Koalicije evropski pokret promoviranje evropskih standarda i evropskih vrijednosti, cilj javne promocije ove studije je upoznati građane BiH da je za evropsku budućnost ove zemlje neophodno usvojiti ustavnu strukturu usuglašenu sa ovakvim standardima i vrijednostima.

2. PRIKAZ TRENUTNIH USTAVNIH RJEŠENJA

Sredovječan čovjek u BiH doživio je nekoliko ustava, preciznije - ustavnopravnih rješenja. Neosporno je da je Dejtonski mirovni sporazum, u okviru kojeg je Ankes IV zapravo i Ustav Bosne i Hercegovine, najčešće spominjan u svakodnevnom životu te je i predmet prozivki bosanskohercegovačkih političara, ali i dokument na koji se pozivaju - kada im to odgovara. Suštinski, ovaj sporazum jedino je rješenje koje je za bh. političku krizu, u koju su bili uključeni mnogi faktori, osmislila tzv. međunarodna zajednica. Opći, okvirni, sporazum za mir u Bosni i Hercegovini kao „strane“ potpisale su: Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i SR Jugoslavija.

2.1. Ustav BiH - politički kontekst

Na meti kritike najčešće je Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, odnosno Ustav Bosne i Hercegovine, kojim je potvrđen kontinuitet državnosti u međunarodno priznatim granicama, od 6. aprila 1992. godine. U normativnom dijelu ovog aneksa stoji da Republika Bosna i Hercegovina, čije će zvanično ime biti „Bosna i Hercegovina“, nastavlja pravno postojanje kao država.

„Ustav Bosne i Hercegovine izrađen je i usvojen bez učešća građana Bosne i Hercegovine i bez primjene procedura koje bi mu dale demokratski legitimitet. To predstavlja jedinstven slučaj ustava koji nikada nije službeno objavljen na zvaničnim jezicima zemlje na koju se odnosi, već je usvojen i objavljen na stranom, engleskom jeziku.“¹

Iako je sastavljena od dva entiteta, Federacije BiH i Republike Srpske, Bosna i Hercegovina prema obliku državnog uređenja nije federacija - jer entiteti nisu federalne jedinice; a nije ni unija, niti konfederacija - jer entiteti (bez obzira na visok stepen autonomije) nisu suverene države. Ustavom je BiH definirana kao država građana i tri konstitutivna naroda: Bošnjaka, Srba i Hrvata.

„Tijekom silnih pregovora o stabilizaciji države i društva, uspostavi trajnog mira i izgradnji sigurne budućnosti, isprobani su svi modeli državno-pravnog uređenja

države BiH. Međutim, nijedan nije bio prihvatljiv za sva tri naroda i sve tri vođe nacionalnih stranaka. Svako je imao neki svoj i nije prihvatao nijedan drugi. Tek ponekad se događalo da neki model ima pristanak dvije politike, dok ga treća potpuno odbacuje.“²

Dejtonu su prethodili sljedeći sporazumi: 1992. godine (mart) Kutilijerov plan iz Lisabona; 1993. godine (zima-proljeće) Vens - Ovenov plan; 1993. godine (juli-august) Oven - Stoltenbergov plan; 1994. godine (juli) Plan kontakt grupe - njegova osnova bila je podjela teritorije između Srba - s jedne strane, i Hrvata i Bošnjaka - s druge strane, (prijedlog je bio 49:51); 1994. godine (mart) postignut je Vašingtonski sporazum između Bošnjaka i Hrvata, koji se temeljio na ideji federalizma - uspostavljena je Federacija BiH u kojoj su „konstitutivni narodi“ bili Bošnjaci i Hrvati dok su Srbi zajedno sa drugim narodnostima činili „ostale“; i na koncu, 1995. godine (decembar) potpisan je Dejtonski mirovni sporazum, u okviru kojega je legitimiran i entitet Republika Srpska.³ Bosna i Hercegovina je međunarodno ozvaničena kao država koju čine dva entiteta: Republika Srpska i Federacija BiH.⁴

Bitno je istaći da je potpisivanje sporazuma značajno ugrozilo 1% teritorije BiH - prijeratne općine Brčko, koju su u „svom“ entitetu htjele obje strane. Tako je Ustavom omogućena arbitraža spornog područja. Ipak, konačni dogovor političkih predstavnika Federacije BiH i Republike Srpske postignut je tek sredinom 1999. godine; uz entitete, država je dobila i Distrikt Brčko. Ustav BiH, ipak, ni tada nije mijenjan. Nije mu dodat niti jedan amandman, iako je u samom tekstu ovog dokumenta ostavljena ta mogućnost.

Na desetu godišnjicu Dejtonskog mirovnog sporazuma (2005. godine), zbog velikog pritiska međunarodne zajednice, bosanski političari su potpisali deklaraciju o namjeri da implementiraju ustavne reforme. Tada je dogovoreno da će ovaj proces biti

² Žepić, Božo, „Četiri modela Ustava BiH“, Budućnost Ustava BiH, Nezavisne novine, Banja Luka, 2006. god., str. 18.

³ „Kao reakcija na Memorandum o namjerama Skupštine SR BiH (od 14. oktobra 1991. god.), 24. oktobra 1991. godine protivustavno je formirana Skupština srpskog naroda u BiH. Isto tako, 18. novembra 1991. godine formirana je i hrvatska zajednica Herceg-Bosna.“, vidjeti Duraković, Nijaz, „Prevara Bosne“, Sarajevo, DES, 2004. godine

⁴ „Vlada i Predsjedništvo RBiH 20. decembra 1991. godine su podnijeli zahtjev Evropskoj zajednici da se Bosna i Hercegovina prizna kao nezavisna i suverena država“, vidjeti ibid.

¹ „Proces ustavnih promjena u BiH“, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2006. godine, str. 55.

završen do kraja marta 2006. godine.⁵ Međutim, u tom periodu ostvaren je samo djelimičan uspjeh. Političke stranke uspele su se dogovoriti samo o uspostavljanju dva nova ministarstva na državnom nivou - poljoprivrede te tehnologije i zaštite čovjekove okoline. Postignut je dogovor da se prenese više ovlasti - glede donošenja odluka - na Vijeće ministara BiH, kao i da se poboljša stanje praćenja u oblasti ljudskih prava.

Predložene promjene, preciznije - amandmani na Ustav, nisu usvojene jer nisu dogovorena pitanja reforme dva doma državnog Parlamenta, smanjenje ovlasti koja ima tročlano Predsjedništvo i ukidanje rotacionog sistema.

2.2. Ljudska prava

Činjenica koju zaboravljaju kritičari dejtonskog Ustava BiH jeste da on ima dobre i loše strane. Zagovarači donošenja u cijelosti novog ustava potcrtavaju njegove loše strane, dok oni što smatraju da bi se u datim političkim okolnostima on mogao i dopuniti, ne ističu njegove dobre anekse koji su u praksi implementirani samo djelimično.⁶ Svi elementi važećeg Ustava, u konačnici, tiču se građanina BiH. Stoga bi trebalo, barem, pokušati pogledati u ustavne odredbe iz perspektive običnog građanina.

Primjerice, Ustav Bosne i Hercegovine već u svom uvodnom dijelu (preambuli) garantira konstitutivnim narodima (Bošnjacima, Hrvatima i Srbima) i građanima ostvarivanje ljudskih prava.⁷

⁵ Pregovori ili dogovori, u vezi sa promjenom ili dopunom Ustava, omogućeni su članom III/5 a) Ustava BiH koji glasi: „BiH će preuzeti nadležnosti u onim stvarima u kojima se o tome postigne suglasnost entiteta; stvarima koje su predviđene u aneksima 5-8 Općeg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama BiH. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti.“

⁶ Socijaldemokratska partija (SDP) BiH je 2005. godine uradila prijedlog izmjene i dogradnje Ustava BiH. Tokom 2006. godine SDP, sa još sedam velikih bh. političkih stranaka, podržao je tzv. „aprilski paket amandmana“. Nasuprot ovim političkim opcijama bila je Stranka za BiH, zbog koje ovaj prijedlog amandmana nije prošao parlamentarnu proceduru.

⁷ U preambuli piše: „Zasnovano na poštivanju ljudskog digniteta, slobode i jednakosti; posvećeni miru, pravdi, toleranciji i pomirenju; ubijeđeni da demokratske strukture vlasti i pravični postupci najbolje stvaraju mirne odnose unutar pluralističkog društva;

Ova garancija potvrđena je u članu II („Ljudska prava i osnovne slobode“), u čijem su stavu 2 uvrštena prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim drugim pravom.“ Upravo ljudska prava i insistiranje na sveobuhvatnoj zaštiti i primjeni odredbi iz Konvencije za zaštitu ljudskih prava, elementi su koji na prvi pogled odgovaraju ustavima evropskih zemalja.

Ustav BiH garantira građanima zaštitu ljudskih prava u više navoda, te je možda njegovo kršenje u tom dijelu, stoga, i najuočljivije. Nasuprot tome je činjenica da sam Aneks IV ima i dobrih strana, koje su u praksi djelimično implementirane. Iz navedenog se zaključuje da ono na što ih Ustav obavezuje implementatori često formalno realiziraju, ali ne i stvarno.

Demografska slika Bosne i Hercegovine, kada se usporedi stanje od 1991. i tekuće 2007. godine, najbolji je pokazatelj formalnog i stvarnog realiziranja Dejtonskog mirovnog sporazuma. Prema službenim pokazateljima UNHCR-a, u prijeratna mjesta boravka u BiH, od 2,2 miliona izbjeglica (koliko ih je bilo u vrijeme potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma) vratilo se 1.025.000 osoba. Dok je, prema terenskim analizama Saveza udruženja izbjeglica i raseljenih lica u BiH, stvarni povratak ostvarila samo trećina stanovništva od 1.025.000 osoba, koliko ih je izvršilo povrat imovine.⁸

Diskriminacija i nemogućnost ostvarenja zdravstvene zaštite ili drugih egzistencijalnih prava, jedan je od razloga zbog kojih se povratnici ne vraćaju u ratna boravišta. Često, vrlo zahtjevna međuentitetska administracija onemogućava povratnicima ostvarenje prava, koje je na Starom kontinentu uređeno još 1961. godine - Evropskom socijalnom poveljom - prema kojoj svaki pojedinac ima pravo na zdravstvenu zaštitu. Isto pravo formalno je regulirano prije nekoliko godina, sporazumom potpisanim između entiteta. Ali, u glomaznom birokratskom aparatu, stvari na terenu jednostavno ne funkcioniraju.

u želji da promovišu opću dobrobit i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i promociju tržišne ekonomije...“ U nastavku još piše da: „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi, (zajedno sa ostalima) i građani Bosne i Hercegovine ovdje određuju Ustav Bosne i Hercegovine kako slijedi...”

⁸ Činjenica da je posljednji popis stanovništva u BiH urađen 1991. godine ostavlja mnogo prostora za špekulacije jer se zvanično ne zna drastično promijenjena demografska slika BiH.

Prema mišljenju stručnjaka, kako pravnih, medicinskih pa i onih za pitanja prava povratnika u prijeratna mjesta boravka, problemi bi se riješili uspostavom državnog ministarstva zdravstva, znači, dogovorom dvaju entiteta da se uspostavi državno ministarstvo, što je opet važećim Ustavom omogućeno.

2.3. Ustav BiH i građanin

U studiji „Razlozi izmjene Ustava BiH, Deklaracija o nužnosti izmjena Ustava BiH i o ustrojstvu ‘Federalne republike’“, između ostalog, naveden je zaključak da: „Ono što je za prekid rata bilo neophodno i spasonosno - priznavanje entiteta i usmjeravanje glavne pažnje na diobu nadležnosti između dva entiteta, međusobno i prema BiH, s vremenom se ispostavilo kao nesavladiva prepreka za ostvarenje najviših ciljeva i vrijednosti, definisanih upravo u Ustavu BiH, posebno u njegovoj preambuli, zatim u članu II („Ljudska prava i osnovne slobode“) uključujući međunarodne standarde i sporazume, odsustvo diskriminacije, prava izbjeglica i raseljenih lica da se slobodno vrate svojim domovima.“⁹

Antidiskriminaciona klauzula iz člana II, Aneksa IV, i politička svakodnevnica naroda i građana Bosne i Hercegovine, drugi su primjer iz kojeg se može zaključiti da su svi stanovnici BiH, u zavisnosti od toga u kojem dijelu zemlje žive, izloženi diskriminaciji.

Navedeni član, stav 4, omogućava sljedeće: „Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima, navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u BiH, bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je: spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno i socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje i drugi status.“

U praksi to izgleda ovako: u Republici Srpskoj su Bošnjaci i Hrvati neravnopravni sa Srbima, a isto je i sa pripadnicima ovog naroda u odnosu na Bošnjake i Hrvate u Federaciji. Činjenica da se riječ „građanin“ spominje samo u preambuli Ustava BiH itekako je indikativna jer, primjerice, Bošnjak nastanjen u RS-u ne može se na izborima kandidirati za člana Predsjedništva BiH. Ovo se praktično pokazalo na izborima 2006. godine kada je kandidatu Stranke za BiH, Ilijazu Pilavu, to bilo onemogućeno. S druge, strane Jevrej ili Rom u Bosni i Hercegovini, također se ne može kandidirati za Predsjedništvo BiH. To pravo oduzeto je i svim

⁹ Deklaracija o nužnosti izmjena Ustava Bosne i Hercegovine i o ustrojstvu „Federalne Republike Bosne i Hercegovine“, Oslobođenje, Sarajevo, 12.7.2003. godine

građanima Bosne i Hercegovine koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od „konstitutivnih naroda“ BiH. Jer, ukoliko pojedinac nije dio postojećeg modela „konstitutivnih naroda“, ako je npr. Bosanac/Bosanka, suštinski ne može u postojećem ustavno-pravnom ustrojstvu ostvariti političku ambiciju.

U studiji Centara za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu „Proces ustavnih promjena u BiH“, navodi se odluka (iz 2001. godine) Ustavnog suda BiH, prema kojoj je: „...obaveza političkih stranaka, što do sada nije bio slučaj, da na svim nivoima vlasti za koje se predlažu njihovi kandidati, ispoštuju principe Odluke o konstitutivnosti naroda broj U-5/98, koji su prvenstveno bazirani na popisu stanovništva iz 1991. godine. Imajući u vidu odredbu člana I/2, Ustava Bosne i Hercegovine, koja utvrđuje da je Bosna i Hercegovina demokratska država, zasnovana na vladavini prava i slobodnim izborima, jasna je obaveza političkih stranaka da poštuju principe Odluke o konstitutivnosti naroda, imajući u vidu činjenicu da predstavnici, odnosno kandidati političkih stranaka, vrše faktičku vlast nakon provedenih slobodnih i demokratskih izbora. U suprotnom, političke stranke koje ne ispoštuju ove principe dovode sebe u opasnost da ostvareni izborni rezultat ne odgovara broju mandata koji će pripasti toj stranci u odgovarajućem zakonodavnom tijelu.“

Suštinski problem dejtonskog Ustava BiH je neusklađenost njegovih odredbi koje propisuju konstituiranje organa vlasti sa onim ustavnim odredbama koje štite ljudska prava u skladu sa Evropskom konvencijom, pa u konačnici i sa samom preambulom. Ovaj navod potvrđuje i činjenica da u članu IX, stav 3, stoji: „Funkcioneri imenovani za pozicije u institucijama Bosne i Hercegovine u pravilu odražavaju sastav naroda BiH“. Ukoliko se gornja odredba odnosi na „konstitutivne narode“, a što praksa jasno pokazuje, onda je takvo onemogućavanje građanina, koji se ne smatra pripadnikom takvog „naroda“, da bude izabran na javnu funkciju u očitoj koliziji sa evropskim standardima iz uvodnih dijelova Ustava.

2.4. Ekonomski razvoj

Često se spočitava da je Ustav „kriv“ za ekonomsku situaciju u zemlji. Međutim, još u preambuli aktualnog Ustava, između ostalog, kaže se: „U želji da promovišu opštu dobrobit i ekonomski razvoj privatnog vlasništva i promociju tržišne ekonomije...“ Ali evidentno je da je ekonomska situacija u zemlji iz godine u godinu sve teža. U zadnjoj deceniji urađeno je više naučnih studija koje ukazuju na to šta u Ustavu, zapravo, ugrožava razvoj ekonomije u Bosni i Hercegovini. Deklaracija o nužnosti

izmjena Ustava BiH, objavljena prije četiri godine (2003. godine), na osnovu naučnih pokazatelja apeluje da je postojeće ustrojstvo države djelimično uzrok pogoršanja ekonomske situacije. Upozorili su da to može dovesti i do eksplozije socijalnog bunta, ali što se bez sumnje već desilo - nakon posljednjih izbora (2006. godine) to je evidentno - došlo je do drugog procesa, također rušilačkog, koji je za poratnu državu još opasniji. Prema ovoj studiji navedena upozorenja se očituju u činjenici kao što je novi poratni izbjeglički val iz BiH - što je dodatna prijetnja za bijelu kugu.

Konkretno, ekonomski eksperti u Bosni i Hercegovini, godinama, upozoravaju na kontradiktorne i destimulativne zakone koji usporavaju ekonomski razvoj zemlje. Kočnica za razvoj bosanskohercegovačke ekonomije su državni i entitetski zakoni koji su često u koliziji jedni s drugima, ali i kose se sa Ustavom BiH. Prema podacima Asocijacije poslodavaca BiH, 3.500 zakona u Bosni i Hercegovini su u suprotnosti. Posljedica ovakvog stanja je trgovinski deficit od 40 milijardi maraka, u posljednjih šest godina (2000.-2006.); više od pola miliona nezaposlenih i skoro 40% siromašnog stanovništva koje živi od 6 konvertibilnih maraka dnevno.

U posljednjoj godini oprečni zakoni pogodili su profitabilne industrijske grane poput duhanske, ali i farmaceutske. Primjer, koji se u posljednje vrijeme najviše spominje u javnosti, je državni Zakon o akcizama - koji je na snazi od 2005. godine, i federalni Zakon o duhanu - iz 2002. godine. Stoga, prema podacima Uprave za indirektno oporezivanje, državni budžet dnevno gubi 3 miliona konvertibilnih maraka. Drugi primjer je doskorašnji federalni Zakon iz oblasti građevinarstva, prema kojem bi 2% od investicije trebalo da se izdvaja za uplatu takse za nuklearna skloništa. Sedmicu nakon što je ova odredba stavljena van snage na entitetskom, ponovno je usvojena na kantonalnom nivou.

Pravni lijek za ovakvu situaciju postoji. Prema članu III, stav 5, Ustava BiH - zakoni koji su u koliziji sa ustavnopravnim uređenjem trebalo bi da se mijenjaju. Tu se kaže da bi entiteti, šest mjeseci poslije potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, trebalo da počnu raditi na, između ostalog, izgradnji zajedničkog ekonomskog prostora. U praksi, dvanaest godina nakon potpisivanja ovog sporazuma, njegova realizacija je izostala.

2.5. Pozitivan primjer: Distrikt Brčko BiH

Prije dvanaest godina (1995. godine) kada su sukobljene strane skoro došle do kompromisa, 1% teritorije (na sjeveru) Bosne i Hercegovine bio je sporan - Brčko.

Danas se ovaj prostor navodi kao najperspektivniji dio zemlje. Kako je Brčko steklo dobru reputaciju?

Spor koji je 1995. godine nastao oko teritorije Distrikta Brčko, rezultirao je dogovorom o njegovoj arbitraži i formiranju Arbitražnog tribunala. Konačna odluka donesena je tek sredinom 1999. godine. Stručnjaci su složni da je za uspjeh ove zajednice najzaslužniji američki arbitar, diplomata Roberts Owen. Naime, on je odlučio da se Brčko stavi pod međunarodnu superviziju, demilitarizira, da se u njemu napravi poseban pravni okvir, organizira multietničko školstvo, te da se prvi lokalni izbori održe tek četiri godine poslije osnivanja distrikta.¹⁰ Pitanje koje je ostalo neriješeno jeste institucionalizacija Brčko Distrikta kroz novi ili postojeći Ustav. Inače, u zvaničnim podacima Vlade Distrikta objavljenih u publikaciji „Brčko Distrikt BiH - 2000.-2007.“, prema posljednjem popisu stanovništva u BiH, 1991. godine, stoji da je na ovom prostoru živjelo 87.332 stanovnika. Neslužbene procjene su, prema istom izvoru, da ih danas ima oko 100.000. I svake godine na ovoj teritoriji otvori se 1.000 radnih mjesta.

3. ANALIZA DOMAĆIH PRIJEDLOGA ZA USTAVNU REFORMU

Desetogodišnjica Dejtonskog mirovnog sporazuma bila je praćena inicijativama za donošenje novog ili dopunu starog Ustava BiH.

„Liberalno-demokratska opcija donošenja novog ustava BiH argumentira svoju valjanost činjenicom 15-godišnje političke paralize demokratije u BiH, za koju historijsku odgovornost snose tri najveće nacionalne partije zajedno sa njihovim faktičkim saputnicima bilo kako sebe da nazivaju. Smatra se da je danas došlo vrijeme za novi pokušaj (izborni ili neki drugačiji) uspostavljanja demokratske, liberalne, pravne, socijalne i ustavne države BiH, na principu suvereniteta građanina - pojedinca, bez obzira na njegovu vjersku, političku, etničku/nacionalnu pripadnost, njegovu seksualnu i drugu orijentaciju, njegovu kulturnu i socijalnu pripadnost...“¹¹

Nakon što su, prvobitno, grupe intelektualaca godinama ukazivale na neminovnost promjene ustavnopravnog uređenja, 2005. godine - u želji da se animiraju političari - u periodičnom izdanju ACIPS-ovog lista „Novi pogledi“, grupa mladih intelektualaca objavila je „Ustav Savezne Republike Bosne i

¹⁰ Izbori u BiH, prvi poslijeratni, bili su u septembru 1996. godine, jedanaest mjeseci nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma.

¹¹ Sekulić, Božidar, „Budućnost Ustava BiH“, Nezavisne novine, Banja Luka, 2005. godine

Hercegovine“¹² Potpisnici ovog prijedloga su Mithat Izmirlija i Dennis Gratz. Skoro istovremeno je predstavljen i „Ustav Bosne i Hercegovine“, čiji su autori Ćazim Sadiković, Omer Ibrahimagić i Zlatko Hadžidedić. Treći prijedlog stavnopravnog konstituiranja zemlje - „Ustav Republike Bosne i Hercegovine“¹³ - izradili su Šahbaz Džihanović, Slavo Kukić, Staša Košarac, Mirko Pejanović, Vehid Šehić i Miodrag Živanović. Jedina politička stranka koja je ponudila konkretan prijedlog dopune postojećeg Ustava je Socijaldemokratska partija BiH. „Prijedlog izmjena i dogradnje Ustava Bosne i Hercegovine“¹⁴ predstavnici SDP-a Jozo Križanović, Zlatko Lagumdžija i Selim Bešliagić uputili su u parlamentarnu proceduru. Ovaj prijedlog nije prošao parlamentarnu proceduru.

U studiji, koju je 2006. godine objavio Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, „Proces ustavnih promjena u BiH“, navodi se da je pobrojane inicijative moguće razmotriti samo u normativnom pogledu jer „...nedostaje drugi ‘korak’, a to je *de facto* djelovanje državnih tijela, jer ovi tekstovi nemaju nikakvu pravnu snagu. Svaki pokušaj analize tih tekstova mora, u konačnici, biti nedostatan, jer ne sadrži sve elemente na osnovu kojih bi se mogla dati iole ozbiljna procjena njihove usklađenosti sa općeusvojenim demokratskim standardima.“¹⁵

U analizi predloženih ustavnih promjena, za pohvalu inicijativi koju su Izmirlija i Gratz učinili, istaknuto je da je osnovna manjkavost ovog prijedloga što je za razliku od aktualnog Ustava, iz predloženog izostavljen pojam „građanin“. Nedostaci ovog prijedloga su isti kao i kod postojećeg Ustava. Istovjetan je tretman pojma „konstitutivni narodi“, dok pojam „ostali“ nije uopće jasno šta predstavlja. U navedenoj studiji stoji: „Uz sve nesumnjivo pozitivne elemente koje ovaj tekst sadrži, on pati od osnovnih nedostataka koje u sebi nosi i sadašnji Ustav Bosne i Hercegovine - utemeljenost države isključivo na principu suvereniteta konstitutivnih naroda, koji su nezaobilazan faktor u donošenju svih odluka; što bi opet dovelo do blokiranja efektivnog donošenja

¹² „Novi pogledi“, br. III, ACIPS, Sarajevo, 2004. godine

¹³ Džihanović, Šahbaz, „Platforma za novi demokratski Ustav Republike Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 2005. godine

¹⁴ Socijaldemokratska partija BiH, „Prijedlog izmjene i dogradnje Ustava Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 2005. god.

¹⁵ „Proces ustavnih promjena u BiH“, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2006. godine

odluka i uspostave efektivnih institucija vlasti, koje mogu odgovoriti izazovima i potrebama tranzicijskog društva kakvo Bosna i Hercegovina jeste.“

S druge strane, „Ustav Savezne Republike Bosne i Hercegovine“, što se tiče vladavine prava, napravio je značajan i bitan iskorak u pogledu organiziranja države i omogućavanja procedura za efikasno djelovanje institucija. Ovaj tekst, za razliku od prijedloga koji potpisuju Izmirlija i Gratz, predviđa osnivanje Vrhovnog suda - što bi dovelo do značajnog napretka u pogledu uspostave jedinstvenog pravosudnog sistema i ujednačavanja sudske prakse na cijeloj teritoriji BiH.

U studiji je navedeno da je predloženi „Ustav Bosne i Hercegovine“, potpisnika Sadikovića, Ibrahimagića i Hadžidedića - „bez zamjerke“. Ocijenjeno je da bi „budući ustav Bosne i Hercegovine, uz razradu ili preciziranje nekih odredbi, mogao da izgleda kao ovaj tekst.“¹⁶

Upravo ta slika idealnog društvenog ustavnopravnog sistema njegov je osnovni nedostatak. Zanemarena je realnost BiH. „Teško je očekivati da će, nažalost, u dogledno vrijeme, Ustav Bosne i Hercegovine uvažiti vrijednosti koje ovaj tekst sadrži - a to je građanin - kao subjekt prava i obaveza, odnosno narod - kojeg čine građani - kao nosilac suvereniteta, funkcionalnost institucija, teritorijalna organizacija.“

Treći prijedlog, „Ustav Republike Bosne i Hercegovine“, naizgled je uspostavio balans između principa suvereniteta građana kao pojedinaca i naroda kao kolektiviteta. I ovaj tekst predviđa uspostavu Vrhovnog suda Republike Bosne i Hercegovine kao nosioca vladavine prava i ujednačene sudske prakse, i predviđa demokratska pravila za izbor zakonodavnih tijela, što može zadovoljiti temeljne principe funkcionalne državne vlasti i osiguravanja prava građana.

„Prijedlog izmjene i dogradnje Ustava Bosne i Hercegovine“, prihvatio je sve pozitivne elemente aktualnog Ustava i predvidio dopune i izmjene dijela koji, prema mišljenju autora, sprečavaju opći napredak Bosne i Hercegovine. Predviđena je uspostava balansa „...između potrebe zaštite kolektivnih prava konstitutivnih naroda, uz značajno reduciranje kruga tih prava i potrebe efikasnog funkcioniranja institucija. (...) Uvedena su tri nivoa vlasti: umjesto entiteta uvedeni su multietnički regioni, proširene su ovlasti države, a ovlasti regija svedene na pitanja specifična za lokalnu samoupravu, itd.“

¹⁶ Ibid.

Bitno je istaći da nijedna od analiziranih inicijativa za promjenu ustavnog teksta nije ozbiljno razmatrana niti je utjecala na izradu tzv. „aprilskog paketa amandmana“ (o čemu ćemo u nastavku teksta još govoriti), koji je 2006. godine međunarodna zajednica ponudila političkim vođama u Bosni i Hercegovini.

4. ANALIZA INOZEMNIH PRIJEDLOGA ZA USTAVNU REFORMU

4.1. Vijeće Evrope

Budući da je od 2004. godine Bosna i Hercegovina punopravna članica ove najstarije panevropske međuvladine organizacije, mišljenja i preporuke njenih tijela, iako pravno neobavezujući, svakako su najznačajniji indikator u kojem se smjeru BiH mora kretati, želi li usvajanje evropskih standarda i integraciju u širem evropskom kontekstu.

Evropska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), kao savjetodavno tijelo koje djeluje pri Vijeću Evrope, od 2001. godine do danas izdala je nekoliko mišljenja o najbitnijim ustavnopravnim pitanjima s kojima se BiH suočava još od potpisivanja Dejtonskog sporazuma 1995. godine. Djelimičnom Odlukom III Ustavnog suda BiH, iz 2000. godine, odredbe entitetskih ustava su proglašene neustavnim, u dijelovima koji govore o „konstitutivnim narodima“ Republike Srpske, odnosno Federacije BiH. Ustavni sud je odlučio da su, u skladu sa preambulom Ustava BiH, sva tri konstitutivna naroda (Bošnjaci, Hrvati i Srbi) ravnopravna i konstitutivna na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. U svom Mišljenju¹⁷, izdatom u martu 2001. godine, Venecijanska komisija smatra da Odluka Ustavnog suda BiH omogućava punu zaštitu prava svih građana BiH i puno učešće građana, bilo kojeg etničkog porijekla, u političkom životu oba entiteta. Međutim, u dijelu Mišljenja koje govori o Federaciji BiH, Venecijanska komisija izražava rezervu spram tendencije da se, pukim proglašavanjem Srba ili čak i „ostalih“ za konstitutivne narode Federacije BiH, proširuje i opseg specijalnih grupnih prava, u smislu dodjele političkih pozicija ovim sistemom, nauštrb demokratskog principa volje većine iskazane na izborima. Očigledna alternativa ovakvom shvatanju bila bi jednostavno ukidanje specijalnih grupnih prava i davanje jednakih prava svim građanima, što je i praksa u većini evropskih zemalja.

¹⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), „Opinion on the Implications of Partial Decision III of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in Case U 5/98 on the Issue of the ‚Constituent Peoples‘“, CDL-INF (2001.) 6.

Mišljenje Venecijanske komisije¹⁸, iz marta 2005. godine, o ustavnoj situaciji u BiH i ovlastima visokog predstavnika (OHR), između ostalog, ističe da je nezamislivo za BiH da učini stvarni napredak na putu približavanja Evropskoj uniji sa trenutno važećim ustavnim rješenjima. Prije svega, moguće je uočiti problem kada se ovlasti države BiH usporede s ovlastima drugih federativno uređenih evropskih zemalja, kakve su primjerice Švicarska, Belgija, Austrija, Njemačka ili Rusija.¹⁹ U svim ovim državama, za razliku od BiH, zakonodavne ovlasti su u najvećoj mjeri koncentrirane na federalnom nivou, postoji snažna federalna izvršna vlast, finansijske izvore uglavnom kontroliraju federalne vlasti, a federalno sudstvo se stara o primjeni federalnih zakona na cijeloj državnoj teritoriji. U tom smislu, centralni element ustavnih reformi trebalo bi da se sastoji iz prenošenja ovlasti sa entiteta na državu BiH. Dalje, institut veta radi zaštite vitalnih interesa trebalo bi uže i preciznije definirati kako on ne bi predstavljao kočnicu u sistemu donošenja odluka, a izvršnu vlast ojačati tako da se ona koncentrira u Vijeću ministara BiH; a da se Predsjedništvo BiH, kao šef države, svede na puki reprezentativni organ kakav priliči tipskom evropskom parlamentarnom sistemu. Venecijanska komisija čak predlaže ustanovljavanje šefa države kao inokosnog organa sa manjim ovlastima, kojeg bi posredno birao Parlament BiH; te ukidanje Doma naroda, uz prebacivanje mehanizma veta za zaštitu vitalnog interesa u Predstavnički dom. S obzirom da se ukidanje Republike Srpske - kao entiteta, u ovom momentu ne čini realnom opcijom, Venecijanska komisija predlaže prebacivanje ovlasti sa kantona na nivo Federacije BiH - kao entiteta, kako bi se oba entiteta dovela u usporediv položaj.

¹⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). „Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative“, CDL-AD (2005.), 004.

¹⁹ Primjetno je da se u ovom tekstu, ali i u mnogim drugim inozemnim studijama, BiH tretira kao federativna, odnosno federalna država. U stvarnosti, ovakvo stajalište je pogrešno jer je Bosna i Hercegovina ustavnopravo uređena kao svojevrsna hibridna država *sui generis* sa elementima konfederalizma, čiji su konstitutivni elementi jedna federalno uređena jedinica (Federacija BiH), jedna unitarno uređena jedinica (Republika Srpska) i jedan autonomni distrikt (Brčko). Svaka federacija sastoji se iz tri nivoa vlasti (centralnog, srednjeg/regionalnog i lokalnog), dok se u BiH na teritoriji Federacije BiH radi o četiri nivoa vlasti (država BiH, federacija BiH, kanton, općina). Za detaljniji uvid u sistem federalizma, vidjeti Stanford Encyclopedia of Philosophy, Federalism, 2006, Web Page, URL: <http://plato.stanford.edu/entries/federalism/>, 3. august 2007. godine

Iako predložene reforme, budući da se kreću u okvirima „političkog realizma“, ne nude supstancijalnu izmjenu principa na kojima počiva dejtonska arhitektura BiH (tzv. „konstitutivni narodi“, odnosno princip parcijalnog, etničkog/grupnog predstavljanja političkih interesa), ipak je nužno uvidjeti principe koje Venecijanska komisija dugoročno preporučuje za ciljno djelovanje prilikom izgradnje Bosne i Hercegovine kompatibilne sa evropskim vrijednostima.

Prije svega, interesi osoba koje ne pripadaju niti jednom od tri „konstitutivna naroda“ sistematski se zanemaruju, ili se takve osobe tjeraju da se vještački identificiraju s jednim od tri naroda, iako su možda „mješovitog“ porijekla, odnosno pripadaju drugoj kategoriji. Dalje, u ovakvom političkom sistemu svako političko pitanje neminovno dolazi pod lupu interesa određenog „konstitutivnog naroda“, te se cijeni s obzirom da li je predloženo rješenje u parcijalnom interesu tog etnički shvaćenog entiteta, a ne da li predstavlja rješenje za opće, odnosno javno dobro. Konačno, u ovakvom kontekstu ni slobodni demokratski izbori ne mogu vršiti svoju osnovnu ulogu - omogućavanje političkog izjašnjavanja i odabira između različitih političkih programa i platformi, kao i između većinske vlasti i opozicije. Za razliku od političke pripadnosti, etnička pripadnost je u principu nepromjenljiva, te se osoba teško odlučuje dati svoj glas možda i općenito boljem političkom programu, ukoliko ona u predstavniku takvog programa vidi isključivo ili pretežno pripadnika drugog „konstitutivnog naroda“, odnosno etnički shvaćene grupe. Zbog svega navedenog, tzv. „višepartijski sistem“ baziran na etničkom predstavljanju čini se u osnovi pogrešan.

Na kraju ovog Mišljenja, Venecijanska komisija dugoročno preporučuje izmjenu ustavnog principa - sa države shvaćene kao skup tri ravnopravna „konstitutivna naroda“ na državu shvaćenu kao zajednicu ravnopravnih građana. Ukoliko se interesi pojedinaca u jednom društvu uglavnom zasnivaju na etnicitetu, razvitak šireg osjećanja pripadnosti državi-naciji²⁰ je ugrožen.

²⁰ U originalu stoji „nationhood“, što je doslovno neprevodiv termin na jezike naroda BiH. Prevodilac djela Adriana Hastingsa „Construction of Nationhood“ (Buybook, Adamić, 2003. godine) preveo ga je kao „izgradnja nacionaliteta“. Ne sporeći ovakav pokušaj prijevoda, a razumijevajući „nationhood“ kao svojstvo, odnosno ukupnost populacije koja pripada državi-naciji, odnosno državnoj/političkoj naciji u smislu izraza „nation-state“, radi jasnoće odlučujemo se za izraz kao u tekstu.

Novo Mišljenje²¹ Venecijanska komisija je izdala u martu 2006. godine, a radilo se o odgovoru na različite prijedloge o izboru članova Predsjedništva BiH. Političke partije iz BiH su, prilikom stranačkih pregovora o prijedlozima ustavnih izmjena, sačinile tri prijedloga za izbor članova Predsjedništva. Iako niti jedan prijedlog nije uvažio prethodno Mišljenje Venecijanske komisije o jednom predsjedniku BiH, kao šefu države sa smanjenim ovlastima kojeg posredno bira Parlamentarna skupština BiH, Komisija je ipak odlučila da kao najbolji - od tri ponuđena, izdvoji Prijedlog III. Ovaj prijedlog predviđa zadržavanje Predsjedništva kao kolektivnog organa, ali uz funkcije predsjednika i dva potpredsjednika, koje će posredno birati Parlamentarna skupština BiH. Manjkavosti prijedloga su naročito uočene u kompleksnoj proceduri izbora kandidata u oba doma Parlamenta, gdje odlučujuću riječ opet imaju klubovi zastupnika „konstitutivnih naroda“, što praktično onemogućuje nekog iz reda „ostalih“ da bude izabran za člana Predsjedništva, te u nedorečenosti samih kriterija za raspodjelu pozicija predsjednika i potpredsjednika.

Konačno, Venecijanska komisija je u aprilu 2006. godine izdala i preliminarno mišljenje o Nacrtu amandmana na Ustav BiH²², koji su dogovorile glavne političke stranke iz BiH, uz medijaciju predstavnika Ambasade Sjedinjenih Američkih Država u Sarajevu. Reformski paket, ukratko, predviđa veći broj ovlasti države BiH, što pridonosi procesu integracije u Evropsku uniju i približava BiH situaciji koju nalazimo kod drugih federativno uređenih evropskih država. Rješenja iz paketa povećavaju efikasnost državnih institucija kroz jačanje položaja Vijeća ministara i Predstavničkog doma, te kroz smanjenje ovlasti Predsjedništva BiH i Doma naroda. Iako značajan broj preporuka Komisije nije uvažen, ističe se pozitivan signal koji je upućen Evropskoj uniji da je BiH odlučna da napravi konkretne korake ka evropskoj integraciji. Ovaj reformski paket ustavnih amandmana, međutim, nije dobio potreban broj glasova u parlamentarnoj proceduri njegovog usvajanja.

²¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), „Opinion on Different Proposals for the Election of the Presidency of Bosnia and Herzegovina“, CDL-AD, (2006.) 004.

²² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), „Preliminary Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina“, CDL, (2006.), 027.

4.2. Evropska unija

Pridruženje Evropskoj uniji je strateški cilj Bosne i Hercegovine, koji politički lideri ove zemlje neprestano ističu u svim prigodama obraćanja javnosti, kako međunarodnoj tako i domaćoj. S obzirom na priličan nesklad između njihovih izjava i stvarne političke djelatnosti, čini se da ovi političari nisu uvijek svjesni ozbiljnosti procesa integracije i onoga što država BiH mora ispuniti kako bi stekla uvjete za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao prvog značajnog koraka na putu pristupanja Evropskoj uniji.

Podsjećamo, Evropska unija formirana je Mastihtskim ugovorom 1992. godine čime je temeljni, tzv. „komunitarni stub“ - kojeg čini Evropska (ekonomska) zajednica - proširen na dva stuba saradnje: u oblasti zajedničke vanjske i sigurnosne politike, i oblasti pravosuđa i saradnje u krivičnim stvarima. Dakle, „komunitarni stub“ predstavlja specifičnu pravnu strukturu *sui generis*, u kojoj se države-članice Evropske unije dobrovoljno odriču dijela suvereniteta u korist zajedničkog interesa kojeg sprovode organi Unije (Evropski parlament, Vijeće evropske unije, Evropska komisija, Sud pravde...), te na taj način prevazilaze djelokrug klasičnog međunarodnog prava. S obzirom da se integracijom udružuju evropske zemlje, od kojih svaka posjeduje različit povijesni, kulturni, geografski i politički identitet, i koje su često bile u oštrim sukobima u prošlosti, postavlja se pitanje koje su to zajedničke evropske vrijednosti oko kojih se tako različite zemlje mogu i žele udružiti. Konačno, zemlje Zapadnog Balkana, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, kojima je na Solunskom samitu 2003. godine nedvosmisleno ukazana perspektiva pridruženja Evropskoj uniji u budućnosti, često iskazuju ambivalentan odnos prema „Evropi“, u smislu njihovog prihvatanja/neprihvatanja nečega što se zove „evropske vrijednosti“, a iz kojih bi trebalo da proističu „evropski standardi“ ponašanja. Pogled na preambulu prečišćenog teksta Ugovora o Evropskoj uniji, iz 2002. godine²³, može ukazati o kojim se temeljnim vrijednostima radi, a ovdje ih sažeto navodimo radi preglednosti:

- historijska važnost prevazilaženja podjela na evropskom kontinentu uz stvaranje zdrave osnove za budućnost;
- privrženost principima slobode, demokratije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i vladavine zakona;
- privrženost temeljnim socijalnim pravima;

²³ „Consolidated Version of the Treaty on European Union“, Official Journal of the European Communities (2002/C 325/01).

- proširenje solidarnosti između evropskih naroda uz poštivanje njihove povijesti, kulture i tradicija;
- rad na poboljšanju demokratskog i efikasnog funkcioniranja institucija;
- jačanje i međusobno prilagođavanje ekonomija zemalja članica i uspostavljanje ekonomske i monetarne unije;
- promoviranje ekonomskog i socijalnog napretka vodeći računa o principima održivog razvoja i zaštite okoliša;
- uspostavljanje jedinstvenog unijskog građanstva za sve državljane zemalja članica;
- kreiranje zajedničke vanjske i sigurnosne politike uključujući i odbrambenu politiku, jačanje evropskog identiteta i promoviranje mira, sigurnosti i napretka u Evropi i svijetu;
- sloboda kretanja osoba uz stvaranje zone slobode, sigurnosti i pravde;
- stvaranje sve bliže unije između naroda Evrope, gdje se odluke donose u skladu sa principom supsidijarnosti, što je moguće bliže građanima.

Ukoliko bi se navedene vrijednosti, uz izvjesno prilagođavanje, pokušale primijeniti na unutarnje bosanskohercegovačke prilike, dalo bi se argumentirati kako se tek manji dio ovih principa dosljedno poštuje i primjenjuje u praksi. Zbog toga se čini opravdanim upozoriti javnost BiH na prostu činjenicu: ukoliko Bosna i Hercegovina kao relativno mala zemlja, sa manje od četiri miliona stanovnika, nije sposobna usvojiti „evropske vrijednosti“ iz Mastihtskog ugovora niti primjenjivati evropske standarde ponašanja, njena budućnost kao članice EU nije uopće izvjesna, i to bez obzira na izjave i želje lokalnih političara i građana!

Što se tiče konkretnih zahtjeva Evropske unije, u pogledu ustavne strukture države BiH, navedimo najprije Izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju, iz marta 2003. godine.²⁴ Već u uvodnom dijelu ovog dokumenta, Evropska komisija naglašava neophodnost da Bosna i Hercegovina mora postati „samoodrživa država“²⁵ bez čega ona neće biti u stanju zadovoljiti osnovne potrebe svojih građana o pitanju sigurnosti, ustanovljenih sloboda i ekonomskog boljitka, niti će se moći integrirati u evropske strukture. Izvještaj se pohvalno odnosi spram dogovora političkih stranaka o implementiranju Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnim narodima iz 2000. godine, iako naglašava nezamjenljivu ulogu koju je odigrao visoki predstavnik - koristeći svoje ovlasti i vršeći politički pritisak na lokalne aktere. U Izvještaju se, dalje, smatra važnim

²⁴ Commissson of the European Communities, Bosnia and Herzegovina - Stabilisation and Association Report 2003., Brussels, 2003., COM(2003), 139 final

²⁵ U originalu „self-sustaining state“, vidjeti *ibid.*, str. 3.

napretkom činjenica da se ovim ustavnim amandmanima na entitetske ustave postavlja zahtjev za dosljednu zastupljenost svakog konstitutivnog naroda u svakoj entitetskoj vladi, državnoj upravi i pravosuđu, te da se ovim poboljšava „nacionalna integracija“²⁶ i značajno utječe na dinamiku lokalnih i nacionalnih politika.²⁷ Podsjećajući na ustavni okvir koji entitetskim skupštinama ostavlja u nadležnost vitalni dio zakonodavnih prerogativa, u Izvještaju je ocijenjeno da su, općenito, ove skupštine efikasno radile svoj posao, te da su „samo povremeno“ usvajale zakone koji nisu u skladu sa zakonima usvojenim na državnom nivou.²⁸ U dijelu Izvještaja u kojem se govori o ljudskim pravima i zaštiti manjina, ponavlja se značaj Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnim narodima, koja predstavlja „važan napredak na putu ka formalnom osiguravanju građanskih i političkih prava širom BiH“.²⁹

Evropska komisija je u novembru 2005. godine sačinila prijedlog za odluku Vijeća Evropske unije o principima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Bosnom i Hercegovinom.³⁰ Evropsko partnerstvo je uvedeno na Samitu Evropskog vijeća u Solunu 2003. godine, na kojem je zemljama Zapadnog Balkana potvrđena „evropska perspektiva“, a ovo partnerstvo osmišljeno kao sredstvo za materijalizaciju ovog cilja. Prioriteti iz Evropskog partnerstva sačinjavaju popis zadataka svrstanih po sektorima koje vlasti BiH moraju ispuniti kako bi stekle uvjet za dodatnu finansijsku pomoć Evropske unije putem CARDS programa. Prioriteti su podijeljeni na kratkoročne (sa rokom za njihovo ispunjenje 1-2 godine) i srednjoročne (sa rokom ispunjenja 3-4 godine). Među pitanjima od značaja za ustavnu reformu ističu se, između ostalog:

²⁶ U originalu „national integration“, vidjeti ibid., str. 5.

²⁷ U originalu „local and national politics“, dakako, misli se na državno-nacionalnu razinu centralne vlasti, vidjeti ibid., str. 5.

²⁸ Znakovito je kako Evropska komisija u ovom periodu smatra uspjehom to što entitetski parlamenti samo povremeno usvajaju zakone u neskladu sa legislativom na državnom nivou(!), vidjeti ibid., str. 6.

²⁹ Ibid. str. 11.

³⁰ Commission of the European Communities, Proposal for a Council Decision On the Principles, Priorities and Conditions Contained in the European Partnership With Bosnia and Herzegovina, Brussels, 2005., SEC (2005.) 1422.

1. Među kratkoročnim prioritetima:³¹

- osigurati adekvatno finansiranje, rad i opremanje ministarstava i institucija na državnom nivou;
- učiniti korake ka osiguravanju dovoljnih tehničkih resursa i osoblja za Parlamentarnu skupštinu BiH;
- Unaprijediti i ojačati koordinaciju između države i entiteta, putem uspostave institucionalnih mehanizama koordinacije;
- izmijeniti izborne propise koji reguliraju izbor članova Predsjedništva BiH i delegata Doma naroda kako bi bili u punom suglasju sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima;
- osigurati spajanje državnog i entitetskih ombudsmena;
- ustanoviti agenciju za nadgledanje tržišta na državnom nivou;
- ustanoviti agenciju za osiguranje BiH;
- nadzor nad bankarstvom dovesti na državni nivo;
- usvojiti i implementirati sporazum između entiteta o poboljšanju rada Centralne statističke agencije BiH;

2. Među srednjoročnim prioritetima:³²

- osigurati napredak u preuzimanju pune odgovornosti od domaćih institucija za osmišljavanje politike i donošenje odluka;
- povećati kapacitete za progresivnu harmoniziranost zakonodavstva sa *acquis communitaire*;
- uspostaviti državni ured za borbu protiv zloupotrebe narkotika.

Članovi Evropskog parlamenta, na sjednici koju je držao Komitet za vanjske odnose, u oktobru 2005. godine,³³ zaključili su da se dejtonski Ustav BiH mora drastično promijeniti, jer je nadživio svoju svrhu i da sada predstavlja smetnju narodima BiH da preuzmu odgovornosti za vlastiti politički i ekonomski razvitak. Predsjedavajuća Parlamentarne delegacije za odnose sa

³¹ Ibid., str. 5.-9.

³² Ibid., str. 11.-15.

³³ European Parliament, Constitution of Bosnia-Herzegovina Needs to Be Changed, 2005., Web Page, URL: http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-1373-284-10-41-903-20051012IPR01372-11-10-2005-2005-false/default_en.htm, 4. juli 2007.

Jugoistočnom Evropom, Doris Pack, istakla je kompleksnost situacije u zemlji, te da postoji još mnogo međusobnog nepovjerenja i da se etničkom identitetu još uvijek pridaje preveliki značaj. Predstavnici političkih stranaka iz BiH su suglasni da pristupe ustavnoj reformi, ali ne postoji konsenzus o prioritetima prilikom ustavnih promjena.

Izvještaj sa prijedlogom preporuke Evropskog parlamenta, Vijeću Evropske unije u vezi sa Bosnom i Hercegovinom, usvojen je u februaru 2007. godine.³⁴ Za razliku od nekih prijašnjih obraćanja institucija Evropske unije, ovaj izvještaj intonira oštru kritiku spram ustavnog okvira i političke situacije u BiH, kao i prema domaćim političkim snagama koje su uzrok dugogodišnje stagnacije u vezi sa ovim pitanjima.

Imajući u vidu, između ostalog, da:

- su ustavne izmjene u BiH neophodne radi procesa približavanja evropskoj integraciji;
- prošlogodišnji paket ustavnih amandmana sadrži nekoliko prijedloga koji jačaju ovlasti organa na državnom nivou;
- isti paket prijedloga ne sadrži reformu mehanizma entitetskog veta, koji može ozbiljno ugroziti rad Parlamentarne skupštine BiH;
- se u bliskoj budućnosti različite komponente društva u BiH moraju suočiti sa potrebom da prevaziđu rigidnu etničku podjelu u zemlji i da strukturu države učine fleksibilnijom i kompatibilnijom sa evropskim demokracijama;
- istrajnost snažnih etničkih podjela u BiH ukazuje na potrebu izgradnje integriranog, ne segregacionističkog, modernog obrazovnog sistema.

Evropski parlament:

- upozorava političke lidere BiH da pokrenu hitne i važne reforme - naročito u vezi sa promjenom Ustava BiH, sistema pravosuđa, javne uprave, poslovnog okruženja, obrazovnog sektora, područja fitosanitarne i veterinarske zaštite i zaštite okoliša;
- smatra da se odmah mora pokrenuti debata o ustavnim pitanjima koja bi rezultirala:

³⁴ European Parliament, Report With a Proposal for a European Parliament Recommendation to the Council on Bosnia-Herzegovina, rap. Doris Pack, 2007., A6-0030/2007.

- temeljitim pregledom mehanizma entitetskog veta, koji bi trebalo da se primjenjuje samo na pitanja kod kojih postoji podijeljena nadležnost između države i entiteta;
 - jasnim, iscrpnim i istovremeno uskim tumačenjem koncepta „vitalnog nacionalnog interesa“, kako bi se spriječila etnički motivirana zloupotreba ovog instrumenta radi opstrukcije;³⁵
 - ekonomičnijim i efikasnijim strukturama državne uprave s ciljem pojednostavljenja i ubrzanja procesa donošenja odluka;
- smatra da se ova debata mora odvijati u javnosti, uz učešće predstavnika civilnog društva i domaćih i međunarodnih stručnjaka, te da se mišljenje javnosti mora uzeti u obzir kako bi konačan rezultat svi prepoznali kao legitiman;
 - poziva Parlamentarnu skupštinu BiH da formira komitet sa specifičnom zadaćom pripreme nacrtu sveobuhvatnih prijedloga ustavne reforme;
 - izražava stanovište da bi Evropska unija, koju u BiH predstavlja specijalni predstavnik Evropske unije, trebalo da ima vodeću ulogu u pokretanju debate o ustavnim promjenama;
 - izražava zabrinutost zbog istrajnosti etničkih barijera u BiH koje ometaju razvitak „nacionalnog identiteta“³⁶, zauzima stanovište da ustavne odredbe

³⁵ 6. jula 2007. godine Kantonalna skupština Posavskog kantona nije usvojila zakon o policijskim službenicima. S obzirom da je na Nacrtu zakona stajao neustavan naziv „županija“, klub bošnjačkih zastupnika pozvao se na zaštitu vitalnog interesa i odbio glasati za usvajanje zakona. U dotadašnjoj praksi, međutim, znatan broj akata je usvojen usprkos nazivu „županija“, te se može zaključiti da je jedan važan zakon ovog puta osporen ne zbog njegovih dobrih ili loših rješenja za oblast koju regulira, već zbog političke manipulacije i zloupotrebe veta za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa! Podatak dostupan u Policijskoj misiji EU u BiH (EUPM), također vidjeti web-stranu <http://posavina1.blog.hr/arhiva-2007-07.html#1622880952>

³⁶ U originalu „national identity“, vidjeti ibid., str. 7. tačka 20. Dakako, pod ovim izrazom se misli na, još uvijek neizgrađenu, bosanskohercegovačku naciju u državnom/političkom smislu, a ne na naciju ili „nacionalnost“ u kulturnom/etničkom smislu, kakva se još uvijek zagovara na prostorima Balkana. Raspravljajući o ovim terminološkim pitanjima interesantno je primijetiti da na bh. osobnoj iskaznici (tzv. CIPS projekat), između naziva države i državnog grba, stoji još i na francuskom, odnosno engleskom jeziku naziv *carte nationale d'identité*, odnosno *national identity card*. Doslovno prevodeći oba ova termina dolazimo do konstatacije da je svaki nosilac ove iskaznice istovremeno i nosilac „bosanskohercegovačkog nacionalnog identiteta“!

iz Dejtonskog sporazuma otežavaju uklanjanje takvih barijera, te se poziva na evropsko iskustvo da je stvaranje jednog zajedničkog identiteta u potpunosti kompatibilno sa poštivanjem kulturnih i religijskih tradicija konstitutivnih naroda;

- upozorava da se neće podržati nikakav pokušaj stvaranja/izdvajanja monoetničkih teritorija unutar BiH, podsjeća bh. političare da međunarodna zajednica neće tolerirati mjere ili politike koje idu za potkopavanjem multietničkog karaktera, teritorijalnog integriteta, stabilnosti i jedinstva BiH i njenih entiteta, te poziva visokog predstavnika da zadrži budnost kod ovih pitanja i da bude više robustan u zagovaranju reintegracije izbjeglica i raseljenih lica, a naročito na teritoriji Republike Srpske.

Konačno, 15. marta 2007. godine u saopćenju za javnost, Evropski parlament ističe da su prilikom debate o Izvještaju kojeg je pripremila Doris Pack, potcrtane potrebe da BiH reformira postojeći Ustav koji održava podjelu zemlje, da se prekine sa nacionalističkim mentalitetima i da BiH mora postati ujedinjena, odnosno jedinstvena država³⁷ - koja će biti u stanju da se brine za svoje građane, ako želi budućnost u Evropskoj uniji.

Na kraju odjeljka, koji navodi preporuke i mišljenja institucija Evropske unije u pogledu ustavne reforme u BiH, navodimo i odlomke iz Izvještaja Vijeću Evropske unije, kojeg su u oktobru 2006. godine priredili visoki predstavnik Evropske unije za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku Javier Solana i komesar Evropske unije za proširenje Ollie Rehn.³⁸ Među političkim ciljevima Evropske unije koji se tiču BiH ističe se, između ostalog, potreba:

- da se osigura stabilna, održiva, mirna i multietnička Bosna i Hercegovina koja će miroljubivo surađivati sa susjedima, i koja će nepovratno biti na putu evropske integracije;
- da se u BiH izgradi efikasna i funkcionalna državna struktura podobna za evropsku integraciju;

³⁷ U originalu „unified state“, vidjeti European Parliament, Bosnia-Herzegovina: Still Divided but Hopes for the Future, 2007., Web Page, URL: http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/030-3958-071-03-11-903-20070308STO03947-2007-12-03-2007/default_en.htm, 4. juli 2007.

³⁸ Summary Note on the Joint Report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Ollie Rehn, EU Commissioner for Enlargement, on a Reinforced EU Presence in Bosnia and Herzegovina. Brussels: Spokesperson of the Secretary General, High Representative for CFSP, 2006. S286/06.

- da se doprinese miru i stabilnosti u BiH i da se podrži njena suverenost i teritorijalni integritet, što će uključivati i prvu fazu procesa ustavnih reformi;
- da revidirani mandat specijalnog predstavnika Evropske unije, koji će naslijediti OHR, uključuje i davanje političkih i pravnih savjeta, naročito u vezi sa ustavnom reformom.

Budući da je visoki predstavnik u BiH istovremeno i specijalni predstavnik Evropske unije, izjave kako odlazećeg tako i dolazećeg visokog predstavnika, tokom juna 2007. godine, imaju značaj političkih smjernica Evropske unije. Christian Schwarz-Schilling, održavši oproštajni govor³⁹ pred zastupnicima Parlamentarne skupštine BiH, između ostalog, istakao je da OHR neće nametati nikakva ustavna rješenja; da strategija „preuzimanja vlasništva nad reformskim procesima“⁴⁰ mora biti postepen proces koji, u konačnici, vodi do demokratizacije i izgradnje nacije;⁴¹ da se Ustav može mijenjati samo odlukom Parlamentarne skupštine BiH; da svi javni djelatnici moraju poštivati činjenicu da su država BiH i njeni entiteti „multinacionalne zajednice tri konstitutivna naroda“;⁴² da važeći Ustav predstavlja kompliciranu i neefikasnu državnu strukturu, koja se ne uklapa u moderne ustavnopravne standarde, te da je došlo vrijeme da se Ustav promijeni kako bi stvorio stabilnu, samoodrživu i efikasnu državnu strukturu u BiH. Novoimenovani visoki predstavnik, Miroslav Lajčak je 29. juna 2007. godine, za Financial Times,⁴³ izjavio da se „moramo kretati od postratnih ustavnih aranžmana ka što je moguće normalnijim ustavnim rješenjima, s obzirom na okolnosti“; da je „politička normalnost preduvjet zdravom ekonomskom razvitku i direktnim stranim ulaganjima“; te da se „normalizacija ne može nametati“.

³⁹ Office of the High Representative, Speech by the High Representative and EU Special Representative Christian Schwarz-Schilling at BiH Parliament, 2007., Web Page, URL: http://www.ohr.int/ohr-dept/preso/presssp/default.asp?content_id=39948, 4. juli 2007.

⁴⁰ U originalu „ownership“, vidjeti ibid.

⁴¹ U originalu „democratisation and nation-building“, vidjeti ibid. U bosanskom i srpskom prijevodu govora, dostupnom na istoj web-strani, stoji „demokratizacija i izgradnja nacije“. O terminološkim problemima vidjeti prethodne fusnote.

⁴² U originalu „multinational communities of three constituent peoples“, vidjeti ibid.

⁴³ Financial Times, Bosnia Must Move Beyond Dayton Accords, 2007., Web Page, URL: <http://search.ft.com/ftArticle?queryText=bosnia&y=0&aje=true&x=0&id=070629012725>, 4. juli 2007.

4.3. Evropska inicijativa stabilnosti (ESI)

U članku pod nazivom „Nametanje ustavne reforme? Prilika za preuzimanje odgovornosti“, objavljenom 2002. godine, u vrijeme rasprava o sadržaju ustavnih amandmana povodom Odluke o konstitutivnim narodima, analitičari ove organizacije upozorili su na dalekosežne posljedice nametanja OHR-ovih ustavnih izmjena.⁴⁴ Prema njihovom mišljenju, već tada su mnogi inozemni posmatrači izražavali sumnju u to da će prijedlozi, o kojima se tada raspravljalo, uspjeti transformirati politički život u BiH. Da li se interesi bosanskohercegovačkog naroda, doista, bolje štite ustavnim odredbama koje još dublje institucionaliziraju etnicitet kao osnovu političkog predstavljanja? Hoće li se kvalitet njihovog života poboljšati proširenjem institucije veta na sve nivoe vlasti? Garantira li izmjena etničkog sastava Vlade Republike Srpske da će se u stvarnosti bolje braniti interesi povratnika Bošnjaka i Hrvata?

U izvještaju, iz januara 2004. godine, pod nazivom „Pokretanje sistema federalizma: Radikalni prijedlog za praktičnu reformu“ ESI zagovara ukidanje Federacije BiH i ustavnog pojma „entitet“. Rezultat toga bi se ogledao u pojednostavljenom federalnom državnom sistemu sa tri razine vlasti, kojeg bi sačinjavalo 12 ravnopravnih, autonomnih, federalnih jedinica (10 kantona iz sadašnje Federacije BiH, Republika Srpska i Distrikt Brčko). Ovaj potez bi predstavljao značajnu promjenu i transformirao bi BiH u jednu modernu, evropsku, federalno uređenu državu sa vladom raspoređenom na centralni, regionalni i općinski nivo, uz očuvanje postojećih unutarnjih granica između ovih 12 regija.⁴⁵ Na primjeru usporedbe između RS, Tuzlanskog kantona i Distrikta Brčko, ESI zagovara tezu da se, usprkos očitim anomalijama u nazivima, teritoriji i broju stanovnika između njih, ipak, u funkcionalnom smislu može govoriti o tri ravnopravne federalne jedinice (regije) u budućem ustrojstvu BiH.⁴⁶ Insistirajući na potrebi ubrzane vertikalne izgradnje države, ESI obrazlaže i četiri tipična pogleda na državno uređenje BiH, koji bi se mogli nazvati: sarajevski, banjalučki, tuzlanski i zapadnohercegovački. Na prvi pogled žestoko sukobljeni između radikalnog centralizma i autonomaškog separatizma, ESI tvrdi da bi se između

⁴⁴ European Stability Initiative, *Imposing Constitutional Reform? The Case for Ownership: A Discussion Paper*, Berlin/Sarajevo, 2002.

⁴⁵ European Stability Initiative, *Making Federalism Work - A Radical Proposal For Practical Reform*, Berlin, 2004

⁴⁶ Ibid., str. 3.

ova četiri modela mogao naći zajednički interes koji bi vodio federalizaciji BiH u pravcu jačanja, i centralnih državnih, i regionalnih ovlasti federalnih jedinica, po uzoru na federalne sisteme Švicarske ili Njemačke.⁴⁷

Već u februaru 2004. godine ESI objavljuje novu analizu, „Čekajući na čudo: Politike ustavne promjene u BiH“, u kojoj konstatira značajan odjek njihovih prijedloga ustavne reforme kod domaćih političkih aktera i u bh. štampi. Navodeći pozitivne reakcije mnogih političkih subjekata, ESI se osvrnuo i na one negativne, naročito na kritike upućene iz perspektive „sarajevskog pogleda“ na stvari. Ovaj diskurs praktično zagovara ukidanje sadašnjih entiteta, kantona, kao i cijele dejtonske ustavne konstrukcije, te izgradnju države „ispočetka“, sa povlačenjem novih granica unutarnjih regija na osnovu povijesnih, geografskih i ekonomskih kriterija.⁴⁸

Prema ESI analitičarima, stvaranje zajedničke vizije jedinstvenog bosanskohercegovačkog građanstva ključni je dio u procesu izgradnje države. No, pitanje je - kako se ovaj cilj može najbolje postići? Da bi dobri politički pregovarači mogli uspješno zagovarati svoj cilj, s obzirom na praktične interese, oni ne smiju ograničiti spektar mogućih konstruktivnih rješenja. Ovo, međutim, zahtijeva političku volju da se vizija zajedničke budućnosti svih stanovnika BiH kombinira sa razumijevanjem realnog ustavnopravnog poretka i da se zagovara postupni proces izmjena kroz pregovore. Paradoksalno, usprkos radikalnoj retorici, protivnici postepenih promjena i zagovornici izgradnje države „ispočetka“ na taj način pretvaraju se u zagovornike ustavnog *statusa quo*.⁴⁹

4.4. Međunarodna komisija za Balkan (ICB)

Prva Međunarodna komisija za Balkan sačinila je svoj izvještaj prije gotovo cijelo stoljeće, povodom ispitivanja uzroka balkanskih ratova 1912./13. godine, a taj izvještaj pod nazivom „Drugi balkanski ratovi“ Carnegie zadužbina za međunarodni mir ponovno je štampala 1993. godine. Dvije godine kasnije, formirana je nova Međunarodna komisija za Balkan, pod predsjedateljstvom Lea Tindemansa, a

⁴⁷ Ibid., str. 5.-8.

⁴⁸ European Stability Initiative, *Waiting for a Miracle? The Politics of Constitutional Change in Bosnia and Herzegovina*, Berlin/Sarajevo, 2004. str. 6.-9.

⁴⁹ Ibid., str. 9.

izvještaj pod nazivom „Nedovršeni mir“ bavio se analizom ratne i postratne situacije nakon ratova u bivšoj SFR Jugoslaviji. Treći put, Komisija je formirana nekih deset godina kasnije, i pod predsjedateljstvom Guiliana Amata sačinila novi izvještaj pod nazivom „Balkan u budućnosti Evrope“, koji je objavljen 2005. godine. Za razliku od prethodnih, ovaj izvještaj uključuje analitički doprinos većeg broja uglednih autora i javnih djelatnika iz regije.

U poglavlju posvećenom Bosni i Hercegovini, Komisija zapaža značajan napredak u stabilizaciji situacije, u periodu od 10 godina - nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, ali i primjećuje da je u trenutku pisanja izvještaja (2005. godine) BiH i dalje među najizoliranijim zemljama Evrope, uspjevši da, od svih značajnih međunarodnih organizacija, postane punopravna članica jedino Vijeća Evrope.⁵⁰ Veliki dio problema leži u ustavnim rješenjima koja su, prema mišljenju Komisije, disfunkcionalna. Također se potcrtava suglasnost među političkim akterima u zemlji, da je važeći sistem federalizma⁵¹ neučinkovit, jer nedostaju koherentne strukture uprave na regionalnom nivou. Komisija preporučuje reformu federalnog sistema i njegovo prilagođavanje lokalnim zajednicama u BiH, kako bi se između njih potakao razvitak i zdrava konkurencija. Što se tiče uloge visokog predstavnika, Komisija smatra da dok god postoji ova institucija, opremljena „bonskim ovlastima“, ona će predstavljati „nepisani ustav“ BiH, prema kojem će se svaka politička kalkulacija oblikovati i usmjeravati. Stoga, Komisija predlaže zamjenu institucije visokog predstavnika sa institucijom evropskog pregovarača, koji bi bio ovlašten da posreduje i usmjerava tok izvorne i javne debate o ustavnim reformama.

Komisija zagovara potrebu postupnih izmjena Ustava BiH. Svaki proces ustavnog razvoja mora započeti od trenutne situacije i od pozitivnih propisa koji su na snazi, a to znači - od stvarnosti važećeg „federalnog sistema vladavine“⁵² u BiH, u skladu sa dejtonskim Ustavom BiH. Ono što je u ovom procesu bitno to je sistematsko definiranje odgovornosti svih nivoa vlasti i osiguranje da su finansijski izvori u skladu sa datim odgovornostima. Proces pridruživanja Evropskoj uniji će osigurati neophodne podražaje za jačanje državnih federalnih struktura i za razvitak kapaciteta za kreiranje politika.

⁵⁰ International Commission on the Balkans, The Balkans in Europe's Future, 2005., str. 24.

⁵¹ U originalu „system of federalism“, vidjeti ibid. I ovaj dokument dejtonski sistem BiH smatra „federalnim“, što je problematično s aspekta teorije federalizma.

⁵² U originalu „federal system of government“, vidjeti ibid.

4.5. Međunarodna krizna grupa (ICG)

Ova organizacija, još od 1996. godine, intenzivno prati i analizira proces implementiranja mira te, nerijetko, oštro kritizira kako domaće tako i međunarodne aktere političkih procesa izgradnje institucija u Bosni i Hercegovini. Od mnogobrojnih izvještaja ove grupe, za potrebe analize preporuka za ustavne promjene u BiH izdvojiti ćemo dva.

U aprilu 2002. godine, ICG je objavila izvještaj pod nazivom „Implementiranje jednakosti: Odluka o konstitutivnim narodima u Bosni i Hercegovini“.⁵³ U uvodu izvještaja naglašava se stav da je dejtonski model države sa dva entiteta i tri konstitutivna naroda temeljno nestabilan i da se on može razviti u dva smjera: u smjeru priznavanja prava Hrvata, kao najmanjeg konstitutivnog naroda, na vlastitu mini državu po uzoru na entitete, ili u smjeru pretvaranja oba postojeća entiteta u istinski multinacionalne tvorevine. Odluka o konstitutivnim narodima predstavlja najbolje sredstvo za reformu postojećih entiteta u okviru dejtonskog ustavnopravnog sistema i za pomak BiH u drugom smjeru. Među preporukama ICG ističe se:

- da ustavne reforme moraju osigurati jednaku zaštitu za konstitutivne narode i za građane na cijeloj teritoriji BiH;
- pravična zastupljenost konstitutivnih naroda i „ostalih“ u vladama entiteta;
- zahtjev da jednom konstitutivnom narodu ne pripadne više od dva mjesta, od ukupno šest najviših pozicija u entitetu (premijer, predsjednik Skupštine/ Predstavničkog doma, predsjedavajući Doma/Vijeća naroda, predsjednik Ustavnog suda, predsjednik Vrhovnog suda i glavni tužilac entiteta);
- da „ostali“ budu adekvatno zastupljeni u Domu/Vijeću naroda entitetskih skupština;
- adekvatna zastupljenost naroda u pravosuđu, javnim institucijama i državnoj upravi entiteta, kantona i općina prema popisu stanovništva od 1991. godine;
- da „vitalni interes“ mora biti definiran istovjetno u oba entiteta i na državnoj razini.

U februaru 2007. godine, ICG je izdala svoj izvještaj, posljednji do sada, pod nazivom „Osigurati budućnost Bosne i Hercegovine: Nova strategija međunarodnog

⁵³ International Crisis Group, Implementing Equality: The „Constituent Peoples“ Decision in Bosnia & Herzegovina. Sarajevo/Brussels, 2002., Europe Report N°128.

angažmana“.⁵⁴ Izvještaj dolazi u vrijeme rasprava o budućnosti mandata visokog predstavnika, uz najavljeno gašenje njegovog Ureda i prebacivanje odgovornosti za reformske procese na domaće političke aktere. Kako je situacija na političkoj sceni BiH, nakon provedenih općih izbora u oktobru 2006. godine, zorno pokazala svu nezrelost i nesposobnost domaćih političkih subjekata da u potpunosti preuzmu odgovornost za približavanje zemlje evropskim integracionim procesima, u izvještaju se zaključuje kako je rano razmišljati o povlačenju međunarodnih aktera iz BiH, te da je potrebno sadašnju ulogu i ovlasti visokog predstavnika postepeno prenijeti na specijalnog predstavnika Evropske unije, koji će u potpunosti sprovoditi briselske smjernice. ICG naglašava kako je vrijeme da Evropska unija, koja je oduvijek posmatrana kao garant stabilnosti Zapadnog Balkana, postane aktivni kreator međunarodne politike u zemlji. Shvatanja da se BiH, koja još uvijek osjeća posljedice rata 1992.-95., može posmatrati kao i svaka druga zemlja - kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, i da je puka perspektiva članstva u nekoj neizvjesnoj budućnosti dovoljan garant za prevazilaženje etničkog nacionalizma koji razgrađuje društvo i državu, pokazala su se potpuno pogrešnim. Stoga, Evropska unija mora osmisliti drugačiju taktiku za implementiranje mira i postizanje napretka u integracionom procesu. ICG preporučuje, između ostalog:

- zatvaranje OHR-a do kraja 2007. godine i transfer svih njegovih nadležnosti, osim „bonskih ovlasti“, na EUSR;
- da se EUSR skupa sa domaćim partnerima fokusira na dovršetak ustavne reforme;
- da se EUSR-u osigura mandat koji će uključiti odgovornost za nadzor nad završetkom implementiranja Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao i ubrzano približavanje članstvu u Evropskoj uniji putem procesa stabilizacije i pridruživanja.

4.6. Preporuke švicarskih eksperata

U aprilu 2005. godine, Ambasada Švicarske u BiH i švicarska Agencija za razvoj i suradnju (SDC) pokrenuli su projekat, uz suorganizaciju Nezavisnih novina, pod nazivom „Platforma BiH“, čiji je cilj bio potaknuti diskusiju o političkoj budućnosti BiH i intenzivirati dijalog o ustavnim pitanjima, te upoznati širu javnost o mogućim ustavnim promjenama. Ovdje navodimo mišljenja nekoliko švicarskih učesnika u ovom projektu.

⁵⁴ International Crisis Group, Ensuring Bosnia's Future: A New International Engagement Strategy, Sarajevo/Brussels, 2007., Europe Report N°180.

Švicarski ambasador u BiH, Urs Breiter, smatra da sadašnji Ustav BiH postavlja prepreke državi na putu ka Evropskoj uniji.⁵⁵ Osnovni nedostatak predstavlja to što je donesen bez učešća građana BiH. Prema njegovom mišljenju, najspornija mjesta u Ustavu su: nedovoljne i loše definirane nadležnosti centralne državne vlasti i njihova suradnja sa nižim nivoima vlasti; složen državni ustroj je preskup i neefikasan; neadekvatno razgraničenje nadležnosti između Predsjedništva BiH i Savjeta ministara BiH; privilegovanje prava određenih grupa nad pravima pojedinaca; loše definiran mehanizam veta za zaštitu vitalnog interesa. Na često korištenu usporedbu između BiH i Švicarske kao „višenacionalne“ države, Breiter ističe da se radi o pogrešnom terminu jer je Švicarska jedna nacija koja se sastoji iz više kulturnih, jezičkih i religijskih grupa; te zagovara izgradnju zajedničkog prostora u BiH gdje bi se onda njeni narodi mogli više identificirati sa državom kao takvom.

Rene Holenstein, direktor SDC, također naglašava potrebu da se novi ustav BiH ne smije nametnuti izvan zemlje, te ističe švicarske primjere uspješnosti u izgradnji „direktne demokracije“, federalizma i privredne i socijalne integracije regija i manjina, što bi trebalo imati u vidu i prilikom ustavnih promjena u BiH.⁵⁶ Princip „direktne demokracije“, kojim švicarski građani imaju značajna prava prilikom iniciranja donošenja zakona ili ustavnih izmjena, te federalizam kao oblik državnog uređenja, podstiču kulturu konsenzusa. Jedinstveni privredni prostor je, također, važan i za političku integraciju, a promjene Ustava ne moraju značiti gubitak niti za jedan narod u BiH, već dobitak za građane. Konačno, Holenstein zagovara i pravednu raspodjelu materijalnih dobara i resursa, životnih šansi, znanja i moći.

Georg Kreis, osvrćući se na tri teorijska modela izrade ustava (1. kroz postojeći Parlament, 2. kroz specijalno ustavno vijeće i 3. kroz ekspertnu grupu), izdvaja drugo rješenje kao najbolje.⁵⁷ Tim putem, izradom ustava, narod koji ga je preko svojih predstavnika donio postaje „ustavni narod“. Ustavni narod bi trebalo da se razlikuje od „etničkog naroda“. U bh. slučaju - iz tri etnička, „konstitutivna naroda“ - ovim procesom nastaje politička, odnosno državna nacija, kao ustavni narod i taj proces predstavlja pravo „umjetničko djelo“. Državne nacije žive dok postoji volja

⁵⁵ Breiter, Urs, „Dejtonski ustav: Prepreka na putu prema Evropi“, Budućnost Ustava BiH, Nezavisne novine, 2005. godine, str. 4.-5.

⁵⁶ Holenstein, Rene, „Promjene ne znače gubitak“, Budućnost Ustava BiH, Nezavisne novine, 2005.godine, str. 6.-7.

⁵⁷ Kreis, Georg, „BiH treba ustav za EU“, Budućnost Ustava BiH, Nezavisne novine, 2005. godine, str. 14.-15.

da čine jedinstvo, a ta volja se bazira na lokalnom patriotizmu koji u čovjeku budi nastojanje da u vlastitoj zemlji živi bolje nego u tuđoj. Da bi se kod konstitutivnih naroda u BiH razvio taj osjećaj, oni moraju biti sigurni da takva državna, politička nacija za njih ne predstavlja nikakvu prijetnju, već naprotiv - njihovog zaštitnika. Državna nacija mora preko ustava osigurati kako grupna prava konstitutivnih naroda tako i individualna prava građana. Bosna i Hercegovina mora stvoriti moderan ustav kako bi se kao izgrađena državna nacija mogla integrirati u nadnacionalnu Evropsku uniju.

Profesor sa Univerziteta u Freiburgu, Nicolas Hayoz, ističe primjer Belgije - koja je potpuno preoblikovala politički sistem kroz federalizaciju - kao moguć uzor za BiH.⁵⁸ Iako se nova federalna država u BiH mora graditi na konsenzusu tri strane, ipak će ovaj proces morati teći uz pritisak Evropske unije i uz konstantnu perspektivu članstva u Evropsku uniju za BiH. Ispunjenje briselskih standarda povećava pritisak za strukturalne reforme, kakve su npr. izgradnja novih institucija. S druge strane, nacionalističke politike nastoje zadržati disfunkcionalne strukture sadašnjeg sistema, te će Evropska unija morati nadgledati proces ustavnih reformi. S obzirom da je u BiH evidentno nepovjerenje građana prema institucijama, dobar ustav može tim građanima dati volju da nanovo steknu to povjerenje.

5. SAŽETAK KONKRETNIH PREPORUKA INOZEMNIH ORGANIZACIJA I EKSPERATA

U ovom dijelu studije izlažu se, u sažetom obliku, najznačajnije preporuke, mišljenja i primjedbe inozemnih organizacija, odnosno samostalnih eksperata, oko kojih postoji konsenzus o pitanju iniciranja procesa ustavnih reformi u BiH.

5.1. Osnovni ustavni princip - subjekt suvereniteta

Iako je Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnim narodima naišla na odobravanje, jer je u izvjesnoj mjeri izjednačila sve konstitutivne narode te omogućila njihovo učešće u političkom životu na teritorijama svih entiteta u BiH, izražene su i kritike spram tendencije da se putem proširivanja specijalnih grupnih prava vrši dodjela političkih pozicija - a nauštrb demokratskih principa volje većine građana izražene putem izbora. U tom smjeru predlaže se izmjena ustavnog principa koji počiva na grupnim identitetima (konstitutivni narod), i

⁵⁸ Hayoz, Nicolas, „Što prije u reformu Ustava“, Budućnost Ustava BiH, Nezavisne novine, 2005.god., str. 44.-45.

njegovo prenošenje na građanina kao nosioca suvereniteta. Da bi se prevazišla etnička podjela i rigidni etnički nacionalizam potrebno je manje značaja davati etničkom identitetu u sferi politike i prava, a više ga afirmirati u sferi kulture i civilnog društva.⁵⁹

U vezi s tim, bilo bi neophodno preispitati uolikoj mjeri važeća formulacija iz preambule Ustava BiH⁶⁰ osigurava jednaka prava, i građaninu kao pojedincu, i građaninu kao pripadniku određenog „naroda“. Ukoliko se pokaže da ovakva formulacija ne ide u prilog gore predloženim rješenjima, bit će je potrebno mijenjati. Kao primjer moguće alternacije, koja bi na izvjestan način pomirila kolektivistički i individualistički pristup, navodimo sljedeću formulaciju: „Bosanskohercegovački narodi (Bošnjaci, Hrvati, Srbi i ostali) i građani ovim putem donose Ustav...“ Ovakva rečenica bi više potcrtala bosanskohercegovački politički identitet kako pojedinih naroda tako i svih građana.

5.2. Vertikalna struktura - princip federalizma

Što se tiče oblika državnog uređenja, niti jedan od navedenih prijedloga ne zagovara unitarno uređenje BiH. Nasuprot tome, preovladava ideja da bi BiH trebalo da se „federalizira“, odnosno uredi po uzoru na suvremeno federalno uređene zemlje. Trenutna situacija, prema dejtonskom Ustavu BiH, predstavlja svojevrsnu hibridnu tvorevinu - koja ima i federalnih i konfederalnih elemenata - nastalu integracijom jedne unitarne (RS) i jedne federalno uređene teritorije (FBiH). Podsjećamo, federalni sistem tipično karakterizira tzv. „podijeljena suverenost“ između centralne (državne, federalne) vlasti i vlasti u federalnim jedinicama. Ustav mora precizno razgraničiti nadležnosti između ove dvije razine vlasti, u smislu da sve ono što nije stavljeno isključivo u nadležnost centralne vlasti, pripada federalnim jedinicama.

Što se tiče konkretnog broja federalnih jedinica u BiH, prijedlozi se kreću od dvije pa do dvanaest. Budući da preporuke zagovaraju opstanak Republike Srpske, kao jedne federalne jedinice, najracionalnijim se čini prijedlog gašenja federalnog nivoa vlasti u Federaciji BiH, te pretvaranje svih kantona u federalne jedinice.

⁵⁹ O pogubnosti etno-politike i „etnički shvaćenog prava“ u Bosni i Hercegovini, vidjeti Haller, Gret, „Granice solidarnosti: Evropa i SAD u ophođenju sa državom, nacijom i religijom“, Sarajevo, Buybook, 2006. godine, str. 28.-31.

⁶⁰ „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (skupa sa ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim putem donose Ustav...“

Jak argumenat za ovakvo rješenje nalazi se u tome da se unutarnje granice u BiH ovim rješenjem ne mijenjaju, te se izbjegava „otvaranje Pandorine kutije“, mučne političke debate o razgraničenjima. Kako značajan broj federacija u svijetu ima i posebne „federalne teritorije“, ili „federalne distrikte“ (npr. SAD, Malezija, Brazil, Meksiko, Australija) - koji su izuzeti iz nadležnosti bilo koje federalne jedinice i u kojima centralna vlast direktno vrši određene ovlasti, logičnim izgleda sačuvati Distrikt Brčko kao takvu „federalnu teritoriju“, a također, i teritoriju glavnog grada federalno uređene države proglasiti za „federalni distrikt“.⁶¹ Prilikom federalizacije struktura u BiH naglašena je potreba da se istovremeno ojačaju institucije centralne državne vlasti, kao i institucije federalnih jedinica, te precizno definiraju modaliteti koordinacije i suradnje među njima.

5.3. Horizontalna struktura - raspodjela nadležnosti između različitih nosilaca državne vlasti

U pogledu raspodjele državnih ovlasti, potrebno je prenijeti znatan broj ovlasti sa sadašnjih entiteta na centralnu vlast, naročito u pogledu zakonodavstva, izvršne vlasti, finansijskih resursa i pravosuđa. Vlast na centralnom državnom nivou potrebno je dalje raspodijeliti na takav način da se ojača položaj Vijeća ministara - kao Vlade, tj. izvršne vlasti, i Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH - kao zakonodavne vlasti.

Ovlasti šefa države (preporučuje se uspostavljanje inokosnog organa u vidu predsjednika, umjesto kolektivnog predsjedništva) trebalo bi svesti na reprezentativnu funkciju, a njihov značajan dio prebaciti na Vijeće ministara. Izbor šefa države trebalo bi da vrši Parlament, te u skladu sa principima iz Evropske konvencije o ljudskim pravima omogućiti svakom građaninu BiH, neovisno o pripadnosti ili nepripadnosti „konstitutivnom narodu“ da se kandidira za ovaj položaj.

Što se tiče ovlasti Doma naroda BiH, njegovu ulogu bi trebalo ograničiti na mehanizme zaštite posebnih grupnih interesa, ukoliko se on sam ne transformira u potpuno drugačiji dom federalnih jedinica (gornji dom, senat...) u kome je svaka federalna jedinica ravnopravno zastupljena, što je pravilo u većini federalnih sistema. No, za ovaj iskorak je potrebno, umjesto načela personalnosti, dosljedno sprovesti načelo teritorijalnosti, u kome će zastupnici (delegati)

⁶¹ Vidjeti prijedlog o uređenju Sarajeva, kao glavnog grada BiH, „Čiji je glavni grad Sarajevo?: Status Sarajeva, glavnog grada Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, Centri civilnih inicijativa, 2006. godine

izabrani od federalne jedinice, zastupati interese te jedinice kao teritorije, a ne posebne - partikularne, interese različitih kulturno/etnički shvaćenih skupina.

Pored ključnih državnih institucija, preporuke zagovaraju i formiranje agencija na državnom nivou - za nadzor tržišta, bankarstvo, osiguranje, statistiku, te spajanje državnog i entitetskih ureda ombudsmena. Strukture državne uprave moraju postati efikasnije i funkcionalnije, s ciljem postizanja stepena samoodrživosti i samostalnosti u razvoju. Vlast u federalnim jedinicama (regijama) bi trebalo da, također, što je moguće preciznije definira svoje nadležnosti u skladu sa raspoloživim finansijskim izvorima.

5.4. Mehanizmi zaštite kolektivnih interesa - pravo veta

Preporuke naglašavaju potrebu uskog i preciznijeg definiranja tzv. „vitalnog nacionalnog interesa“, kako bi se spriječila njegova zloupotreba, dok bi istovremeno trebalo ukinuti „entitetski veto“. Ukoliko se dosljedno sprovede federalizacija BiH, po teritorijalnom principu, zaštita specifičnih interesa federalnih jedinica bi se ostvarivala u „domu federalnih jedinica“ Parlamenta BiH (trenutno je to Dom naroda). Međutim, zaštitu specifičnih grupnih, kulturnih, interesa sadašnjih „konstitutivnih naroda“, trebalo bi putem prava veta - zbog „vitalnog interesa“, prebaciti u Predstavnički dom, kako bi se pojednostavila zakonodavna procedura. Konačno, kod ovih pitanja potrebno je temeljito razmotriti i razgraničiti teritorijalni od personalnog principa zastupništva i zaštite interesa, uz prevagu ovog prvog.

5.5. Izgradnja „države-nacije“

Preporuke na više mjesta naglašavaju potrebu „nacionalne integracije“ građana BiH, izgradnju zajedničkog „nacionalnog identiteta“ BiH, koji uključuje i afirmira posebne kulturne, etničke, religijske ili tradicionalne identitete (u ovom slučaju srpske, hrvatske, bošnjačke, jevrejske, romske ili druge), stvarajući zajednički konsenzualni okvir za pluralističko društvo, demokratsku izgradnju „države-nacije“, te jedinstveno bosanskohercegovačko građanstvo. Budući da je Bosna i Hercegovina punopravna članica organizacije koja se zove „Ujedinjene nacije“⁶², dakle, ona već samim tim jeste „nacija“; potrebno je insistirati na upoznavanju

⁶² „As even the name of the United Nations reveals, world society today is composed politically of nation-states“, vidjeti Habermas, Juergen, „The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship“, The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory, ed. Ciaran P. Cronin and Pablo De Greiff, MIT Press, 2000. str.105.

i edukaciji šire javnosti o bitnim terminološkim pitanjima iz političke i pravne teorije, u mjeri u kojoj su internacionalno prihvaćeni; i na dosljednom ustavno-pravnom definiranju i razgraničenju između pojmova kao što su: nacija, narod, etnička grupa, nacionalnost, država-nacija, državljanstvo, građanstvo, nacionalna manjina i sl.

5.6. Učesnici u postupku ustavne reforme

Preporuke nedvosmisleno naglašavaju potrebu da proces ustavnih reformi bude isključivo „domaći proces“, u kome će učestvovati kako legitimni politički predstavnici građana tako i sami građani putem organizacija civilnog društva, te da najšira javnost i mediji konstantno budu uključeni u debatu. Ovaj proces mora započeti, imajući u vidu trenutno važeće ustavne norme, preko legalnih i legitimnih organa vlasti. S obzirom na sveobuhvatnost promjena, do cilja se jedino može doći postupnim reformama, uz definiranje kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih mjera. Poželjno je u proces uključiti domaće i inozemne eksperte, te oformiti posebno parlamentarno tijelo (ustavno vijeće ili komitet) koje će biti zaduženo za izradu nacrtu prijedloga.

Kako je opća stagnacija reformskih procesa u BiH tokom 2006./07. godine pokazala, prisustvo međunarodnog faktora je i dalje ključno za napredak na putu ka reformama. Ured visokog predstavnika bi trebalo postupno ugasiti, a njegove ovlasti (bez tzv. „bonskih ovlasti“) prenijeti na specijalnog predstavnika Evropske unije (EUSR), koji će okončati ispunjenje preostalih obaveza iz Dejtonskog sporazuma, imati vodeću ulogu u iniciranju i davanju savjeta tokom procesa ustavnih reformi, i koji će mnogo snažnije i direktnije upućivati smjernice i koordinirati ispunjenje zahtjeva u procesu stabilizacije i pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji.

6. ZAKLJUČAK

Ustav, ma koliko na prvi pogled predstavljao apstraktan pojam za prosječnog stanovnika BiH, konstituira državno-pravni okvir od čijih rješenja zavisi i kvalitet i standard života u društvu.

Analizom domaćih inicijativa za ustavnu reformu, dolazi se do zaključka da se radi o konceptualno različitim pristupima, koji se kreću od neznatnih izmjena važećeg, dejtonskog Ustava BiH uz zadržavanje dvoentitetske strukture i ekskluzivističkog principa „konstitutivnih naroda“, pa do radikalnih promjena na osnovi unitarne strukture države i „građanskog integriteta“. Ipak, može se zaključiti iz ovih prijedloga da je sasvim moguće i potpuno pravno opravdano koristiti važeći Ustav Bosne i Hercegovine kao osnov za daljnju ustavnu evoluciju.

Za razliku od toga, većina inozemnih prijedloga je suglasna da bi u Bosni i Hercegovini proces ustavne reforme trebalo da se kreće u smjeru izgradnje države na federalnom principu, te uz rješenja koja će predstavljati kompromis između principa baziranog na „konstitutivnim narodima“ i onog koji nosioca suvereniteta prije svega vidi u građaninu, uz progresivno težište na ovom drugom. Čini se izglednim da bi ozbiljna, i politički izvodljiva, domaća inicijativa - bliska navedenim međunarodnim preporukama, imala najviše šansi za uspjeh jer bi je podržao širi krug domaćih i inozemnih subjekata. Međutim, to ostaje da se potvrdi kroz javan i transparentan proces uz učešće demokratske javnosti u BiH.

7. POPIS IZVORA

1. „Consolidated Version of the Treaty on European Union“, Official Journal of the European Communities (2002/C 325/01).
2. Summary Note on the Joint Report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Ollie Rehn, EU Commissioner for Enlargement, on a Reinforced EU Presence in Bosnia and Herzegovina. Brussels: Spokesperson of the Secretary General, High Representative for CFSP, 2006., S286/06.
3. Budućnost Ustava BiH, Nezavisne novine, Banja Luka, 2005. godine
4. Commission of the European Communities, Proposal for a Council Decision On the Principles, Priorities and Conditions Contained in the European Partnership With Bosnia and Herzegovina, Brussels, 2005., SEC (2005) 1422 .
5. Bosnia and Herzegovina - Stabilisation and Association Report 2003., Brussels, 2003., COM(2003) 139 final.
6. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), „Opinion on Different Proposals for the Election of the Presidency of Bosnia and Herzegovina“, CDL-AD (2006.), 004.
7. „Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative“, CDL-AD (2005.), 004.
8. „Opinion on the Implications of Partial Decision III of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in Case U 5/98 on the Issue of the ‘Constituent Peoples’“, CDL-INF (2001.), 6.
9. „Preliminary Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina“, CDL (2006.), 027.
10. European Parliament, Bosnia-Herzegovina: Still Divided but Hopes for the Future, 2007., Web Page. URL: http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/030-3958-071-03-11-903-20070308ST003947-2007-12-03-2007/default_en.htm, 4. juli 2007.
11. Constitution of Bosnia-Herzegovina Needs to Be Changed, 2005., Web Page. URL: http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-1373-284-10-41-903-20051012IPR01372-11-10-2005-2005-false/default_en.htm, 4. juli 2007.
12. Report With a Proposal for a European Parliament Recommendation to the Council on Bosnia-Herzegovina, rap. Doris Pack, 2007., A6-0030/2007.
13. European Stability Initiative, Imposing Constitutional Reform? The Case for Ownership: A Discussion Paper, Berlin/Sarajevo, 2002.
14. Making Federalism Work - A Radical Proposal For Practical Reform, Berlin, 2004.
15. Waiting for a Miracle? The Politics of Constitutional Change in Bosnia and Herzegovina. Berlin/Sarajevo, 2004.
16. Čiji je glavni grad Sarajevo?: Status Sarajeva, glavnog grada Bosne i Hercegovine, Sarajevo, Centri civilnih inicijativa, 2006. godine
17. Financial Times, Bosnia Must Move Beyond Dayton Accords, 2007., Web Page. URL: <http://search.ft.com/ftArticle?queryText=bosnia&y=0&aje=true&x=0&id=070629012725>, 4. juli 2007.
18. Habermas, Juergen, „The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship“, The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory, ed.: Ciaran P. Cronin and Pablo De Greiff. MIT Press, 2000., 105-27.
19. Haller, Gret, Granice solidarnosti: Evropa i SAD u ophođenju sa državom, nacijom i religijom, Sarajevo, Buybook, 2006. godine
20. International Commission on the Balkans, The Balkans in Europe's Future, 2005.
21. International Crisis Group, Ensuring Bosnia's Future: A New International Engagement Strategy, Sarajevo/Brussels, 2007., Europe Report N°180
22. Implementing Equality: The „Constituent Peoples“ Decision in Bosnia & Herzegovina, Sarajevo/Brussels, 2002., Europe Report N°128
23. Office of the High Representative, Speech by the High Representative and EU Special Representative Christian Schwarz-Schilling at BiH Parliament, 2007., Web Page, URL: http://www.ohr.int/ohr-dept/preso/presssp/default.asp?content_id=39948. 4. juli 2007.
24. Stanford Encyclopedia of Philosophy, Federalism, 2006., Web Page. URL: <http://plato.stanford.edu/entries/federalism/>, 3. august 2007.
25. Ibrahimagić, Omer, Država Bosna i Hercegovina prema evropskim demokratskim standardima, Sarajevo, 2004. godine
26. Duraković, Nijaz, Prevara Bosne, Sarajevo, 2004. godine
27. Proces ustavnih promjena u BiH, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2006. godine
28. Ustav Bosne i Hercegovine
29. Evropska konvencija o ljudskim pravima
30. Novi pogledi, br. III, ACIPS, Sarajevo, 2004. godine
31. Prijedlog izmjene i dogradnje Ustava Bosne i Hercegovine, Socijaldemokratska partija BiH, Sarajevo, 2005. godine
32. Deklaracija o nužnosti izmjena Ustava Bosne i Hercegovine i o ustrojstvu „Federalne Republike Bosne i Hercegovine“, Oslobođenje, Sarajevo, 12. 7.2003. godine
33. Džihanović, Šahbaz, Platforma za novi demokratski Ustav Republike Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2005. godine



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Bosnia and Herzegovina



CENTAR ZA LJUDSKA PRAVA
UNIVERZITETA U SARAJEVU

Objavljivanje publikacije finansijski podržali Švicarska agencija za razvoj i suradnju; Ured u BiH, te Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu. Stavovi izneseni u publikaciji, ne moraju nužno odražavati stavove donatora.