

Dr. Matthias Hartwig
Max-Planck-Institut für
ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
(Institut za strano javno pravo i međunarodno pravo Max Planck)
Im Neuenheimer Feld 535
69120 Heidelberg

**Mišljenje o
nacrtu izmjena
Ustava Bosne i Hercegovine**

- studija naručena od strane Fondacije Konrad Adenauer -

Heidelberg, maj 2007.

STRUKTURA

1. Uvodne napomene

2. Reforma člana II: Ljudska prava i osnovne slobode

2.1. Načelne napomene

2.2. Kritika dosadašnjeg nacрта izmjena kataloga ljudskih prava

2.2.1. Nepotpunost popisa nabrojanih prava

2.2.2. Sistematika kataloga osnovnih ljudskih prava

2.2.3. Nedovoljna konkretizacija garancija ljudskih prava

2.2.4. Ograničenja osnovnih ljudskih prava

2.2.5. Osnovna ljudska prava i ugovori po međunarodnom pravu

2.2.6. Zaštita osnovnih ljudskih prava

3. Podjela kompetencija

3.1. Mjerila po međunarodnom pravu

3.2. Standardi za ustrojstvo federalne države

3.3. Ocjena situacije u Bosni i Hercegovini

3.3.1. Situacija sa Dejtonskim ustavom

3.3.2. Regulativa nacрта Ustava

3.3.2.1. Karakter nadležnosti države

3.3.2.2. Katalog nadležnosti države

3.3.2.3. Podijeljene kompetencije

3.3.2.4. Katalog podijeljenih nadležnosti

3.3.2.4.1. *Porezno pravo*

3.3.2.4.2. *Izborni zakon*

3.3.2.4.3. *Sudstvo*

3.3.2.4.4. *Poljoprivreda*

3.3.2.4.5. *Zakonom prenesene nadležnosti*

3.3.2.5. Nadležnosti u oblasti spoljno-političkih odnosa

3.3.2.6. Dodatne nadležnosti

3.3.2.7. Neregulisana kompetencija za prevazilaženje ranije nepravde

4. Čl. IV Parlamentarna skupština

- 4.1. Izbor i sastav domova u parlamentu
- 4.2. Zakonodavni postupak
- 4.3. Raspuštanje parlamenta

5. Čl. V Predsjedništvo

- 5.1. Sastav i funkcije
- 5.2. Smjenjivanje sa dužnosti
- 5.3. Imunitet
- 5.4. Vijeće ministara

6. Zaključci

- 6.1. Neophodnost reforme Ustava
- 6.2. Totalna revizija ili djelomična reforma
- 6.3. Neobrađene teme
- 6.4. Ocjena nacrtu izmjena Ustava

1. UVODNE NAPOMENE

Ustav Bosne i Hercegovine je donesen ukazom u okviru takozvanog dejtonskog procesa 1995. godine kao Aneks IV uz Dejtonski sporazum. On, dakle, nije počivao na saglasnosti suverenog naroda, nego je bio rezultat međunarodnih pregovora. Stoga se čini simptomatičnim da autentični tekst bosansko-hercegovačkog Ustava do danas nije sastavljen na jeziku koji se govori u zemlji, nego je na engleskom.¹

No, Ustav od samog početka nije sačinjen kao neki „nedodirljivi“ dokument. Ni sam način nastanka Ustava, koji je bio rezultat međunarodnih pregovora u kojim su pored Bosne i Hercegovine sudjelovale i mnoge druge države, nije značio da se on može izmijeniti samo uz saglasnost onih koji su učestvovali u njegovom donošenju i objavljivanju. Naprotiv, na određen način je bosansko-hercegovački narod taj koji stupanjem Ustava na snagu, njime i raspolaže, narod je taj koji njime disponira. U tom smislu se mora shvatiti i odredba o izmjenama Ustava.² Jedino ograničenje se sastoji u tome da se garantovana ljudska prava zapisana u „Dejtonskom ustavu“ ne smiju umanjiti ili čak ukinuti, i da se ni sama ova klauzula koja je sastavni dio Ustava ne može izmijeniti.

Od početka je bilo jasno da je mogućnost donošenja izmjena Ustava prije ili kasnije morala postati i neophodna. Jer, u određenom smislu se Dejtonski ustav još uvijek mora shvaćati kao ustav donesen u ratu, Ustav koji je u prvom redu vodio računa o proteklim konfliktima i rezultatima tih konflikata, a manje je imao za cilj potpuno provođenje standarda koji na nivou Evrope – ako ne i u cijelom svijetu – važe kod izgradnje demokratske pravne države. U velikoj mjeri nejasan ostaje osobito odnos između „države“ Bosne i Hercegovine i njenih federalnih podjedinica, naime, Federacije Bosne i Hercegovine, koja je, opet, podijeljena na deset kantona i Republike Srpske s druge strane. Time što su kompetencije koncentrisane na podjedinice³, te ograničavanjem nadležnosti države na minimum, koji je neophodan da bi se uopće još moglo govoriti o državi, zadovoljene su etničko-religijske razmirice, ali na račun efektne državnosti */efektnog statusa države, op. prev./*. Od početka je bilo jasno da to ne može trajno opstati.

Nacrt Ustava (paket ustavnih amandmana), koji je nastao tokom posljednje dvije godine i koji nudi prvu osnovu za buduće reforme, treba shvatiti uz uvažavanja pobrojanih

¹ Prevodi engleske verzije na bosanski, hrvatski, srpski jezik koji su do sada bili na raspolaganju su, prema riječima nekadašnjeg sudije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine Josepha Marko-a urađeni sa greškama, *Fünf Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in Bosnien und Herzegowina: Eine erste Bilanz, Manuskript*

² Čl. X Ustava

³ U nastavku teksta će se za Bosnu i Hercegovinu koristiti pojam *država*, za Republiku Srpsku i Federaciju Bosne i Hercegovine *manje strukturne jedinice*.

okolnosti. Nacrt (paket) je već 26. aprila 2006. godine dat u parlament na glasanje i tom je prilikom propao jer su nedostajala dva glasa da bi se postigla potrebna većina.⁴ Mada ovaj paket tj. nacrt u svojoj aktualnoj formi vjerovatno neće postati osnova za buduće izmjene Ustava, ipak će se i kod predstojećih izmjena Ustava morati govoriti i o područjima koja su ovdje tretirana, osobito o problemu podjele vlasti između države i manjih strukturnih jedinica, ali i o sastavu i funkcionisanju bitnih organa države, poput predsjednika ili parlamentarne skupštine. Stoga nije naodmet istražiti paket tj. nacrt predloženih izmjena Ustava.

Ovo stručno mišljenje će se osvrnuti i na pitanja da li su planirane izmjene Ustava u skladu sa međunarodnim standardima i standardima međunarodnog prava, da li se uklapaju u dosadašnji bosanski Ustav, kakvi se prijedlozi mogu dati za dalji razvoj.

⁴ Za izmjene Ustava je glasalo 26 od 42 poslanika, protiv je glasalo 16 poslanika.

2. ČLAN II: LJUDSKA PRAVA I OSNOVNE LJUDSKE SLOBODE

2.1. Načelne napomene

Poglavlje o osnovnim ljudskim pravima i slobodama, koje čini dio paketa reformi, nije dato Parlamentu na glasanje. Ovo se čini razumljivim, ali u svojoj sadašnjoj verziji izgleda kao koncept garantovanja ljudskih prava koji još nije dovršen. No, neprovođenje se ne čini zabrinjavajućim, jer su ljudska prava u Dejtonskom ustavu već dovoljno zaštićena na taj način što su odgovarajući ugovori o ljudskim pravima, među njima i Evropska konvencija o ljudskim pravima, u rang u ustavno-pravne norme.⁵ Doduše, razumljiva je želja za nacionalnim katalogom osnovnih ljudskih prava, budući da danas ustav svake pravne države karakteriše i postojanje kataloga osnovnih ljudskih prava, a svakako bi to bila hipoteka, kada bi ovaj ključni dio ustava u Bosni i Hercegovini bio samo nešto što je posuđeno iz međunarodnog prava. S obzirom na to da će se i kod budućih izmjena Ustava diskutirati o ustavno-pravnom obezbjeđenju osnovnih ljudskih prava, i ovaj dio predloženog nacrtu treba analizirati u okviru ove ekspertize.

2.2. Kritika nacrtu izmjena kataloga ljudskih prava

Do sada se katalog ljudskih prava u ovom nacrtu Ustava u mnogim svojim dijelovima pokazao kao puko nabranje pravnih dobara koja se obično štite; u tom smislu ovaj nacrt jedva da prevazilazi Dejtonski ustav. Klasična zaštita života stoji pored zabrane mučenja, sloboda ličnosti je u njima nabrojana jednako kao i pravo na privatnu sferu života. Detaljnija analiza dovodi do sljedeće kritike:

2.2.1. Nepotpunost popisa nabrojanih prava

Predviđeni katalog osnovnih ljudskih prava, doduše, sadrži jako puno klasičnih osnovnih ljudskih prava, ali su i propuštena veoma značajna prava. Na primjer, ne spominje se garantovanje fizičke neprikosnovenosti koja prevazilazi puku zabranu mučenja. U Ustavu bi trebalo da se unese i pravo na odbijanje služenja vojnog roka – prigovor savjesti⁶.

⁵ Čl. II § 2 Dejtonskog ustava.

⁶ Istina, u većini međunarodnih ugovora o ljudskim pravima se ne garantira pravo na odbijanje služenja vojnog roka, vidi naprimjer čl. 4 st. 3 lit b Evropske konvencije o ljudskim pravima (*EMRK*), čl. 8 st. 3 lit. c II Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (*Internationaler Pakt über bürgerliche und politische*

Nedostaje sveobuhvatno garantovanje sudske pravne zaštite, član II § 7 lit. c i. je preusko formulisan, budući da je usmjeren samo na pravnu zaštitu kod povrede ljudskih prava; kod drugih povreda prava ne garantira pravnu zaštitu i time zaostaje za članom 6 stav 1 Konvencije o ljudskim pravima. U katalog osnovnih ljudskih prava bi trebalo ugraditi i garantovanje zakonskog sudije.

Prije svega je preporučljivo da se ugrade ideje novijih kataloga osnovnih ljudskih prava i da se ugrade, na primjer, osnovna prava poput zaštite ličnih podataka⁷ i zaštita od genetskog inženjeringa.

I sam nacrt Ustava u članu II § 5 kaže da popis osnovnih ljudskih prava nije konačan. Međutim, ovo se čini problematičnim. Jer, s obzirom na to da Ustav – i u njemu garantovana osnovna ljudska prava – imaju prednost u odnosu na obično pravo, osnovna ljudska prava se moraju definisati, ne mogu ostati otprilike određena. Inače bi državni organi, osobito sudovi, mogli „izmisliti“ osnovna prava, kako bi, pozivajući se na njih, stavili van snage neki od akata državnih organa. U trenutku kada se kodificiraju osnovna ljudska prava, nema prostora za osnovna ljudska prava koja su izvan ovog kataloga, ali imaju ustavno-pravnu snagu. Posmatrano sa tog aspekta, napomena da nabrojana ljudska prava u katalogu osnovnih ljudskih prava imaju samo karakter primjera, nije nikakva zamjena za prava koja su izostavljena kod nabrojanja.

2.2.2. Sistematika kataloga osnovnih ljudskih prava

Sistematika ovog kataloga osnovnih ljudskih prava još nije potpuno ubjedljiva. Načelno treba pozdraviti podjelu na klasične slobode, politička prava i ekonomska, socijalna prava i prava na kulturu. Terminološki treba primijetiti da se pod pojmom „civil rights“ obično shvaćaju osnovne slobode poput slobode kretanja ili slobode vjeroispovijesti – što je u nacrtu obuhvaćeno pod „individual rights“ - dok „political rights“ obuhvataju garancije političkog učestvovanja poput izbornog prava, prava na peticiju i sl. U tom smislu se naslov uz član II § 7 c. u najmanju ruku može pogrešno shvatiti.

Ovdje nisu navedena samo politička prava nego i prava habeas-corpus, te osnovna prava i slobode građana u sudskim postupcima poput zabrane terećenja samog sebe ili pretpostavke nevinosti.

Rechte), ali se odgovarajuća garancija danas može naći u mnogim ustavima, vidi čl. 4 st. 3 Ustava Njemačke (*Grundgesetz, GG*); čl. 59 st. 3 Ustava Ruske Federacije; čl. 30 st.2 Ustava Španije.

⁷ Vidi eventualno čl. 8 Povelje o osnovnim ljudskim pravima Evropske unije (*Charta der Grundrechte der Europäischen Union*); čl. 35 st. 3 Ustava Portugala.

Sloboda medija navedena pod članom II § 7 lit. c. xv spada među individualna prava tj. u slobodu mišljenja (vidi čl. II § 7 lit.b. xiii).

Pod lit. c xiv je specificirano ograničenje slobode kretanja i mjesta stanovanja, ali to u sistematici ne spada pod osnovna politička prava, nego pod ograničenja osnovnih ljudskih prava.

Pod pojmom „individual rights“ se, između ostalog, nalazi pravo na obrazovanje i pravo na zdrav okoliš, ali oba ova prava pripadaju redu socijalnih, ekonomskih i kulturnih prava.

U članu II § 3 se Bosna i Hercegovina kvalificira kao socijalna država. Ova norma konstituiše jedan državni princip, a ne neko osnovno ljudsko pravo, te stoga ne pripada ovdje.

2.2.3. Nedovoljna konkretizacija garantovanja osnovnih ljudskih prava

Ovo se može objasniti na primjeru zaštite vlasništva. To je dio klasičnog sadržaja kataloga osnovnih ljudskih prava na nacionalnom i međunarodnom nivou⁸. Doduše, isto tako klasično je da se pri tome razjašnjavaju tri pitanja, naime, prvo načelna zaštita vlasništva, a to bi u današnjem vremenu svakako moglo sadržavati i definiciju vlasništva – obuhvata li, recimo, javno-pravne pozicije – drugo, ovlaštenje zakonodavca da donosi regulativu u vezi sa sadržajem i ograničenjima i, konačno, pitanje eksproprijacije/oduzimanja vlasništva, a što se smije provesti samo za javnu dobrobit, na osnovu nekog zakona i uz primjereno obeštećenje. Svi ovi elementi nisu navedeni u nacrtu Ustava.

Opće pravo jednakosti se na karakterističan način navodi na prvom mjestu u katalogu osnovnih ljudskih prava. Time se u određenoj mjeri normativno kompenzira ono od čega politička tvorevina Bosna i Hercegovina najviše pati, a to je striktna diferencijacija između pripadnika tri konstitutivna naroda koja se, kako će se moći vidjeti u nastavku teksta, i provlači kroz cjelokupan nacrt izmjena Ustava. Kako se pri tome umnogome lica koja ne pripadaju nijednom od navedena tri konstitutivna naroda isključuju iz određenih političkih prava na učešće, rečenica koja se odnosi na opću jednakost i koja se nalazi na prvom mjestu, u suprotnosti je sa mnogobrojnim normama o formiranju političkih organa u Bosni i Hercegovini koji slijede.

U iskazu koji govori o jednakosti pred zakonom u nacrtu Ustava je neobično što se navode njegovi nosioci. Jer, s jedne strane se navode građani, s druge narodi, pri čemu pod

⁸ Vidi čl. 14 Ustava SR Njemačke (*Grundgesetz der Bundesrepublik*), čl. 34 Ustava Ruske Federacije, čl. 17 francuske deklaracije o ljudskim i građanskim pravima; čl. 1 1. *Zusatzprotokoll EMRK (1. Dopunski protokol uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima)*.

tim pojmom treba shvatiti konstitutivne narode Bosne i Hercegovine, naime, Srbe, Hrvate i Bošnjake. To znači da su iz jednakosti pred zakonom isključeni ne-građani; a to je u suprotnosti sa općim standardom, po kojem su svi ljudi jednaki pred zakonom, dakle jednakost pred zakonom nije samo privilegija građana.

Osim toga treba primijetiti da se neizdiferenciranim paralelnim korištenjem pojmova „građana“ i „naroda“ kao nosilaca jednakosti pred zakonom prikrivaju tenzije između ove dvije garancije. Jer, dok se narodi ravnopravno tretiraju i dok se to provodi u načinu formiranja političkih organa na osnovu etničke pripadnosti, pojedinci koji žive kao manjina u dotičnoj etničkoj skupini moraju se odreći tretmana koji je jednak tretmanu stanovništva koje je u većini.

Deficit opće jednakosti pred zakonom se ne kompenzira ni zabranom diskriminacije iz člana II § 4. Jer, ona se odnosi samo na osnovna ljudska prava koja se garantiraju ustavnim pravom. Time se ova odredba naslanja na član 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima, prema čemu svi, bez diskriminacije, imaju prava koja se garantuju ovim ugovorom. To što je sadržaj zabrane diskriminacije ograničen na materijalne sadržaje Konvencije, mora se posmatrati sa aspekta da je namjera bila da se međunarodni ugovor ne upliće prekomjerno u pravni poredak države, zbog čega je došlo do odricanja od opće jednakosti pred zakonom. Ovaj argument se, međutim, ne može prenijeti na državni ustav koji prirodno polaže pravo na to da daje normativni pečat cijelom državnom životu. Osim toga, 12. dopunskim protokolom uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (*Zusatzprotokoll zur EMRK*) je poništeno ograničenje zabrane diskriminacije Evropske konvencije o ljudskim pravima na prava koja se u njoj garantuju. U vezi sa ovim bi trebalo pomenuti i to da EU svojom Direktivom o suzbijanju diskriminacije (*Anti-Diskriminierungsrichtlinie*) nudi sveobuhvatnu zaštitu od diferencijacije prema određenim kriterijima, i to ne ograničavajući se na osnovna ljudska prava.

2.2.4. Ograničenja osnovnih ljudskih prava

Ni u jednom pravnom poretku osnovna ljudska prava nisu imuna na ograničenja. Doduše, mogućnosti takvih ograničenja često podliježu procesualnim i sadržajnim granicama. Klasičan primjer iz oblasti međunarodnog prava su ograničavajuće klauzule u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. One za ograničenje iziskuju zakonsku osnovu i dopuštaju ga samo u slijeđenju definisanih ciljeva, poput, na primjer, nacionalne ili javne sigurnosti, teritorijalnog integriteta, održavanja poretka i sprječavanja kriminala, zaštite zdravlja i

morala, čuvanja dobrog glasa ili zaštite prava drugih; istovremeno ta ograničenja u demokratskom društvu moraju biti neophodna. Time se u formalnom smislu određeni zakon pokazuje prijeko potrebnim, ciljevi zbog kojih su – kako bi se mogli slijediti – dozvoljena ograničenja, definitivno su nabrojani, iza formulacije neophodnosti u demokratskom poretku se krije zahtjev za razmjernosti cilja i mjera. Jer dozvoljena je samo ona regulativa, koja je u demokratskom poretku neophodna, a ako nije neophodna, onda je takva regulativa u nerazmjeri sa svojim ciljem – koji može biti, recimo, javna sigurnost demokratskog društva. Ograničenje osnovnog ljudskog prava mora biti odgovarajuće i neophodno.

Sada je pak pitanje zakonodavne tehnike da li će se ograničenja osnovnih ljudskih prava uvijek navesti kod dotičnog osnovnog ljudskog prava, ili će se uvesti opća ograničavajuća klauzula. U prvom slučaju se mogu bolje uzeti u obzir specifičnosti pojedinih osnovnih ljudskih prava, tako da se i mogućnosti ograničenja mogu tačno prilagoditi dotičnim pravima prema uvjetima, postupku i obimu. Ovaj oblik regulisanja ograničenja je stoga široko rasprostranjen, nalazi se i u Evropskoj konvenciji o osnovnim ljudskim pravima. Opće regulisanje ograničenja koje se odnosi na sva osnovna ljudska prava, nasuprot tome, dovodi do „jednakog tretmana“ svih osnovnih ljudskih prava i dopušta da se isključi klauzula o ograničenju. Ovu je tehniku, na primjer, izabrala Povelja o osnovnim ljudskim pravima Evropske unije⁹. Nacrt Ustava je članom II § 10 odabrao zadnji navedeni put – iako to nije učinjeno potpuno koherentno, s obzirom na to da sadrži još i druge ograničavajuće klauzule koje, međutim, nemaju posebnog opravdanja za svoje postojanje¹⁰. Odredbe tačke 10. bi trebale – slično kao član 52 Povelje o osnovnim ljudskim pravima – barem na apstraktan način navesti ciljeve u korist kojih se smije primijeniti ograničenje osnovnih ljudskih prava – npr. prava drugih ili opća dobrobit; nadalje, mora se navesti oblik ograničenja osnovnih ljudskih prava (putem zakona) i konačno, trebalo bi navesti pojmove neophodnosti ograničenja i razmjernosti i, eventualno, zaštita bitnog sadržaja dotičnog osnovnog ljudskog prava, kao granica za ograničenje osnovnih ljudskih prava.

2.2.5. Osnovna ljudska prava i ugovori po međunarodnom pravu

Kao i mnogi noviji ustavi, i nacrt izmjena Ustava u članu II § 6 međunarodnom pravu daje prednost nad prostim pravom, čak i nad samim Ustavom. Osnovna ljudska prava nacionalnog ustava treba shvatiti kao nešto što se podudara sa garancijama međunarodnih ugovora koje je Bosna i Hercegovina ratificirala. Ovakav pristup usklađenosti sa

⁹ Vidi čl. 52 st. 1 *Povelje o osnovnim ljudskim pravima Evropske unije*.

međunarodnim pravom treba posebno pozdraviti, budući da uveliko prevazilazi odgovarajuće tendencije etabliranih zapadnih ustavnih sistema¹¹. Nacrt Ustava postavlja samo jedno ograničenje: onda, kada nacionalno pravo nudi sveobuhvatnije garancije osnovnih ljudskih prava nego odgovarajući ugovori po međunarodnom pravu, ono ima prednost. Ova odredba je odraz posebnog značaja kojeg Ustav daje zaštiti osnovnih ljudskih prava. Doduše, ne smije se zanemariti problematika koju ovo donosi. Jer, često nije evidentno da li neki nacionalni propis pruža dalekosežniju zaštitu osnovnih ljudskih prava nego neki međunarodni ugovor. Ovo se pokazuje osobito u slučajevima kolizije između osnovnih ljudskih prava – na primjer, između prava na privatni život i slobode štampe¹². Tu se može desiti da sloboda štampe, koja se obezbjeđuje na nacionalnom nivou, doseže dalje nego ona na nivou međunarodnog prava, doduše na račun zaštite privatne sfere. U takvom slučaju je teško odlučiti da li nacionalna zaštita doseže dalje nego ona koja se obezbjeđuje na međunarodnom nivou.

Evropska konvencija o ljudskim pravima se čini izuzeta iz kruga ostalih ugovora po međunarodnom pravu, čl. II § 6 lit. d; ona uvijek uživa prednost nad nacionalnim pravom. U vezi sa tim bi bilo od pomoći kada bi Ustav sadržavao odredbu koja bi na osnovu te prednosti Evropske konvencije o ljudskim pravima izvela i neposredno važenje odluka Evropskog suda za ljudska prava u unutrašnjem pravnom prostoru zemlje, i to na takav način, da se u slučaju donošenja osuđujuće presude za Bosnu i Hercegovinu od strane Suda u Strasburu, pruža mogućnost ponovnog otvaranja postupka¹³.

2.2.6. Zaštita osnovnih ljudskih prava

Mehanizmi zaštite osnovnih ljudskih prava – ombudsmen i apelacija Ustavnom sudu, čl. II § 11 i 12 – sistematski promatrano ne spadaju u katalog osnovnih ljudskih prava u kojem se nabrajaju osnovna materijalna prava, nego spadaju u dio o državnoj organizaciji.

U vezi odredbi koje se odnose na apelaciju Ustavnom sudu treba reći sljedeće:

S jedne strane bi prije uključivanja Ustavnog suda trebalo da se iscrpi sudski put. U suprotnom prijeti opasnost da se zbog mogućeg prevelikog opterećenja slučajevima, Ustavni

¹⁰ Vidi npr. čl. II § 7 lit. c xiv.

¹¹ U Saveznoj Republici Njemačkoj su ugovori po međunarodnom pravu – i oni, koji služe za zaštitu ljudskih prava, samo u rang u prostog prava.

¹² Vidi uz to poznati slučaj *EGMR, No. 59320/00*, Presuda od 24. juna 2004. godine (*Urteil vom 24. Juni 2004*) – *Caroline von Hannover protiv Njemačke*, *EuGRZ 2004*, S. 404 ff.

¹³ Vidi uz ovu problematiku odluku Ustavnog suda SR Njemačke od 14. oktobra 2004. godine (*Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Oktober 2004*), <http://www.bundesverfassungsgericht.de>

sud kao prva instanca preoptereti brojem postupaka¹⁴. Drugo, žalba Ustavnom sudu zbog povrede osnovnih ljudskih prava koja tek prijeti trebala biti dopustiva samo u iznimnim slučajevima. Pitanje moguće povrede krije dosta špekulacija, a time i nesigurnost o dopustivosti pravnog lijeka. Osim toga, u njemu je i poziv da se, na neki način, vrši profilaktička odbrana od povreda osnovnih ljudskih prava, što opet ima za posljedicu povećanje opterećenja suda. I konačno, ukoliko Ustavni sud dobije nadležnost za kontrolu „unaprijed“, prijeti opasnost od miješanja u rad drugih državnih organa, u smislu da Ustavni sud nije ograničen na to da, na primjer, poništi neki zakon koji je u suprotnosti sa Ustavom, nego da propiše zakonodavcu šta da uradi ili ne uradi, a da ne zna tačno šta ovaj hoće.

Propis da ustavni sud mora u roku od 60 dana donijeti odluku, pokazat će se nepraktičnim. S jedne strane, naravno da treba pozdraviti da se sud na ovaj način podstiče da radi bez zastoja. S druge strane, nije u njegovoj moći da utiče na količinu posla koji mu pristiže, to više ovisi o broju postupaka koji se pokrenu. Tako ako se inicira samo jedan određeni, dovoljno veliki broj postupaka pri Ustavnom sudu, ispunjenje roka od 60 dana će se pokazati nemogućim.

Može se učiniti upitnim da li je neophodno uvođenje udruženih (*zajedničkih, op. prev.*) tužbi kod povreda ljudskih prava. Tamo gdje je uveden institut apelacije Ustavnom sudu, pokazalo se dovoljnim da povrijeđena individua sama podigne tužbu. Time je obezbijedena dovoljna zaštita, nije bilo neophodno proširenje ovlaštenja za podizanje tužbe na odgovarajuće udruživanje. A uvijek se podiže dovoljan broj apelacija Ustavnom sudu.

¹⁴ Neophodnost iscrpljivanja pravnog puta prije poziva ustavnih sudova je opće priznata, vidi § 90 st. 2 Zakona o Ustavnom sudu SR Njemačke (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*); vidi na nivou međunarodnog prava čl. 35 st. 1 *EMRK*.

3. PODJELA KOMPETENCIJA

Podjela kompetencija između države i manjih strukturnih jedinica bez sumnje spada među najvažnija pitanja ustavne reforme. Najveći dio teškoća Bosne i Hercegovine potiče iz neizbalansiranog odnosa između države i njenih manjih strukturnih jedinica.

3.1. Mjerila po međunarodnom pravu

Iako ne mali broj država ima federalnu strukturu, međunarodno pravo nije uspostavilo norme koje govore o tome kako da se reguliše odnos između države i njenih manjih strukturnih jedinica. To je unutrašnje pitanje, pitanje ustavnog poretka. Doduše, međunarodno pravo uz ovu regulativu veže određene konzekvence. Kao država, a time i kao subjekt međunarodnog prava, tretira se samo ona politička jedinica, koja raspolaže minimumom kompetencija, a osobito koja je viši organ (*nadređen, op. prev.*) od svojih manjih strukturnih jedinica; one, dakle, same ne smiju raspolagati punim državnim suverenitetom, u suprotnom treba njih, a ne njihov savez, kvalificirati kao državu.

3.2. Standardi za federalnu državu

Spektar federalnih država je veoma širok. Ta lepeza se proteže od država sa pretežno centralističkim usmjerenjem, kao na primjer Ruska Federacija, do država čije manje strukturne jedinice imaju veoma obuhvatne nadležnosti, kao na primjer u Švicarskoj. Federalne države su najčešće nastale iz neke historijske situacije, a federalno uređenje nije ništa drugo nego odgovor na tu historiju.

Doduše, uvijek nanovo možemo utvrditi da se ne pokaže funkcionalnom baš svaka federalna struktura. Podjela kompetencija između države i manjih strukturnih jedinica može biti tako jednostrana – bilo da je to u korist države, bilo da je u korist manjih strukturnih jedinica – da se suradnja između ta dva nivoa otežava, ako ne i osujećuje. Ukoliko je tako disfunkcionalna podjela nadležnosti utvrđena u ustavu samom, nedostaju unutrašnja državna mjerila prema kojim se može provjeriti zakonitost odgovarajuće regulative.

No, uvijek je moguća kontrola efektivnosti.

3.3. Ocjena situacije u Bosni i Hercegovini

3.3.1. Situacija sa Dejtonskim ustavom

Trenutno su kompetencije države uglavnom ograničene na odnose sa inostranstvom, monetarnu politiku i migracijsku politiku Bosne i Hercegovine. Klasične oblasti poput zakonodavstva u oblasti građanskog prava, krivičnog prava, poreznog prava ili prava sigurnosti i reda, nisu navedene u katalogu kompetencija. Time Bosni i Hercegovini do sada nedostaju značajni atributi koji su klasični atributi države. Ne može se čak ni sama dovoljno financirati, nego je u tom smislu ovisna od dotacija manjih strukturnih jedinica¹⁵. Nedostaje joj i dovoljno mogućnosti da obezbijedi jedinstvo u pravnom poretku¹⁶. Ovo se čini zabrinjavajuće već s obzirom na to da osnovna ljudska prava općenito, a osobito obavezu „nediskriminacije“, treba da osigura država. Istina, to je i obaveza manjih strukturnih jedinica, i u okviru svojih kompetencija one moraju respektovati osnovna ljudska prava; to može provjeriti i Ustavni sud¹⁷. No, zbog opasnosti koje od njih prijete po jednak tretman svih osoba u Bosni i Hercegovini, a zbog njenog etnički uvjetovanog teritorijalnog ustrojstva, od posebnog je značaja da država dobije kompetencije, na osnovu kojih će u centralnim oblastima zakonodavstva donositi norme koje će imati prednost u odnosu na norme manjih strukturnih jedinica.

3.3.2. Regulativa nacrtu Ustava

3.3.2.1. Karakter nadležnosti države

Općenito se o dijelu nacrtu Ustava koji se odnosi na podjelu kompetencija treba reći, da se – kao što je i kod sadašnjeg Ustava – ne razjašnjava izričito da li nadležnosti koje su dodijeljene državi imaju ovakvu isključivu prirodu. Jer, sama dodjela kompetencija ne isključuje da te kompetencije mogu i drugi izvršavati. Bilo bi i zamislivo da ih se shvati kao konkurentne nadležnosti; manje strukturne jedinice bi mogle i same da se bave tim oblastima, sve dok država ostaje neaktivna. Tek bi korištenjem svojih kompetencija država spriječila manje strukturne jedinice da djeluju u tim oblastima. Čini se prijeko potrebnim da se razjasni kakve su prirode te nadležnosti.

¹⁵ Vidi čl. VIII § 3 *Dejtonskog ustava*.

¹⁶ Kompetencije Ustavnog suda su ograničene na ograničene oblasti, vidi čl. VI *Dejtonskog ustava*.

¹⁷ čl. VI § 3 *Dejtonskog ustava*.

3.3.2.2. Katalog nadležnosti države

Nacrt Ustava postojećim kompetencijama dodaje odbranu i sigurnost. Ovdje već pojmovno – barem u engleskom prevodu – nije sasvim jasno da li se pojam „sigurnost“ odnosi samo na spoljnu ili i na unutrašnju sigurnost. Ovo bi eventualno trebalo razjasniti, ukoliko srpska, hrvatska i bosanska verzija u tom smislu nisu jasne.

Inače, treba obezbijediti da odbrana bude u isključivoj kompetenciji centralne države. Istina, postoje federalne države u kojim su federalne jedinice zadržale svoje vojne snage¹⁸. No s obzirom na najnoviju historiju Bosne i Hercegovine upitno je da li je takvo rješenje preporučljivo. Armija ne treba da se koristi kako bi se strukturalno nastavili prevaziđeni etnički konflikti. Ona bi prije mogla da ponudi mogućnost integracije.

Kao i u važećem Ustavu, i u nacrtu Ustava, daju se kompetencije na polju financiranja institucija države. Ovdje bi trebalo obezbijediti da država ne samo ima nadležnost za financiranje, nego i da ima neophodna finansijska sredstva. Odredbe člana VIII § 3 Dejtonskog ustava, prema kojim manje strukturne jedinice financiraju državu, iziskuju reformu u smislu da država treba da se financira uglavnom iz vlastitih sredstava. Istina, ova odredba već sada ostavlja mogućnost da i Parlamentarna skupština može utvrditi poreze, ali prema toj formulaciji to ostaje izuzetak, u pravilu manje strukturne jedinice financiraju državu.

Posebno delikatna bi se mogla pokazati uloga države na polju migracije, imigracije i prava o azilu. Jer, ovo obuhvata i pitanje povratka protjeranih lica u ranija područja stanovanja. Ovdje bi manje strukturne jedinice, na primjer, putem odgovarajuće stambene politike mogle ometati pokušaje ponovnog naseljavanja. Nacrt Ustava bi trebao još eksplicitnije objasniti kakav je odnos kompetencija države prema kompetencijama manjih strukturnih jedinica.

Veoma sužena je i nadležnost za Sud Bosne i Hercegovine. Sud zapravo već postoji, ali nema ustavnopravno utemeljenje. To da je sada i u ustavnopravnom smislu predviđeno postojanje jednog takvog suda – i u tom smislu nacrt u odnosu na dosadašnju pravnu situaciju dodaje novu kompetenciju, svakako treba pozdraviti. Jer, preduslov za jedinstvo države je uvijek pravno jedinstvo. A koliko se može primijetiti, u svijetu se ne može naći nijedna federalna država u kojoj se vrhovni sud ne brine za usaglašavanje i harmonizaciju jurisdikcije. Istina, i ovdje to nije završeno samo pukom nadležnosti, naprotiv, svakako da se istovremeno

mora razjasniti kako će se Sud Bosne i Hercegovine ugraditi u sistem jurisdikcije. Trebalo bi riješiti pitanja poput onoga koje pravo podliježe reviziji od strane centralnog suda i kada se sud smije pozvati, kako bi uspostavio jedinstvo pravnog poretka. To se naravno ne može sve razjasniti u Ustavu. Doduše, osnovna funkcija suda bi trebala da bude navedena u Ustavu. Svakako nije dovoljno da se egzistencija Suda Bosne i Hercegovine tretira samo kao pitanje kompetencija.

3.3.2.3. Podijeljene kompetencije

Kompetencije koje su podijeljene između države i njenih manjih strukturnih jedinica nisu ništa neobično za jednu federalnu državu. Naprotiv, to je više pravilo, nego izuzetak¹⁹. U tom smislu je uvođenje „podijeljenih kompetencija“, koje su predviđene u nacrtu Ustava, dio klasične slike jedne savezne države.

Istina, često se pokazalo značajnim da se ne nabrajaju samo materije u kojim dva nivoa raspolažu zakonodavnim nadležnostima, zapravo se mimo toga mora odrediti kako će se u upitnim oblastima razgraničiti kompetencije, naprimjer, u obliku konkurirajuće zakonodavne nadležnosti kao u Saveznoj Republici Njemačkoj, ili u obliku okvirnog zakonodavstva od strane države, koje bi manjim strukturnim jedinicama ostavilo prostora za implementaciju.

Na žalost, nacrt izmjena Ustava kojeg imamo nije se potrudio da postavi makar i tragove kriterija koji bi mogli služiti za razgraničenje kompetencija. Iz toga bi mogle proizaći znatne nesuglasice za čije rješavanje sudstvo ne raspolaže vlastitim normama.

3.3.2.4. Katalog podijeljenih nadležnosti

3.3.2.4.1. Porezno pravo

Prvo treba pozdraviti da spominjanjem materije poreznog prava u okviru podijeljenih kompetencija u bosansko-hercegovačkom Ustavu prvi put dolazi do izražaja da porezi jesu od velikog značaja i za državu. Dosadašnja šutnja Ustava u vezi sa ovim problemom dovela je do situacije da država u velikoj mjeri zavisi od uplata manjih strukturnih jedinica.

¹⁸ Klasični primjer je Njemačko carstvo, osnovano 1871. godine, u kojem su zemlje koje su bile u sastavu Carstva zadržale svoje odbrambene snage, doduše, pod jednim zajedničkim generalštabom.

¹⁹ Vidi npr. čl. 72, 74 GG, čl. 72 *Ustava Ruske Federacije*.

Porezni sistem se, sasvim prirodno, nudi kao materija podijeljenih kompetencija. Ali bi se moralo razjasniti da li ova podjela slijedi prema određenim vrstama poreza – na primjer, porez na promet za državu, porez na dohodak i porez na korporacije za manje strukturne jedinice. Ili da se razgraničenje kompetencija odnosi na različite poslove kod ubiranja poreza – na primjer, utvrđivanje poreznih stopa vrši država, ovo i u cilju očuvanja jednakih uslova života – a ubiranje poreza manje strukturne jedinice? Ko će odlučivati, kako će se vršiti raspodjela javnih prihoda između države i manjih strukturnih jedinica, i među njima samim?

Ograničavanje na puko navođenje toga da porezno pravo samo predstavlja podijeljenu nadležnost, ne rješava probleme koji su u vezi sa njim.

3.3.2.4.2. Izborno pravo

U mnogim sistemima koji postoje u savezima, svaki je nivo nadležan za donošenje zakona za svoje izbore²⁰. S obzirom na mlađu historiju Bosne i Hercegovine međutim, pametnim se čini rješenje da Ustav postavi principe izbornog prava, koji će garantirati minimalne standarde kod izbora u manjim strukturnim jedinicama. Time bi i manjine u manjim strukturnim jedinicama dobile zaštitu.

3.3.2.4.3. Sudstvo

I ovdje bi trebalo pozdraviti to da pitanje sudstva barem preko podjele kompetencija uđe u Ustav, ali ni ovo nije zamjena za regulisanje odnosa sudstva države u odnosu na sudstvo manjih strukturnih jedinica. Dakle, mora se odlučiti u kojem obimu sudovi države mogu kontrolisati jurisdikciju manje strukturne jedinice.

3.3.2.4.4. Poljoprivreda

Pada u oči da se poljoprivreda navodi kao posebno područje nadležnosti. Stoga se postavlja pitanje kakva je situacija sa ostalom privredom, za koju se ne vrši izričita podjela kompetencija. Kako i u Bosni i Hercegovini poljoprivreda, istina, igra važnu, ali ne i najvažniju ulogu u privrednom životu, postavlja se pitanje zašto su samo u vezi sa jednim dijelom privrede podijeljene kompetencije (time što je ova oblast navedena kao oblast podijeljenih nadležnosti), uz to još ne jasno. Istina, to ne znači da inače nedostaje podjele

kompetencija. Prije se može reći da su manje strukturne jedinice u tolikoj mjeri nadležne, koliko to proizlazi iz nepromijenjenog člana III § 3 lit. a. Ali je karakteristično da je država isključena iz jednog velikog dijela iz svojih kompetencija.

3.3.2.4.5. Nadležnosti prenesene zakonom

Čini se problematična i mogućnost da se kompetencije, koje nisu izričito navedene u podijeljenim kompetencijama, uvedu nekim prostim zakonom. Ovo izaziva sumnje, jer, kako smo već utvrdili, kompetencije koje nisu izričito prenesene na državu na osnovu člana III st. 3 lit. a Dejtonskog ustava imaju manje strukturne jedinice. Dakle, obični zakonodavac se može umiješati u poredak kompetencija kojeg je uspostavio Ustav. Doduše, Ustav to dozvoljava, ali tako nastaju dva tipa kompetencija koji se razlikuju u svom važenju, naime, s jedne strane čvrsti zakonski, a s druge strane oni, koji se otvaraju dodjeli od strane zakonodavca – a time i novoj dodjeli koja se može dogoditi u svako doba. Kako su pitanja kompetencija u prvom redu pitanja vlasti, čini se da bi bilo primjerenije da se o nadležnostima donese odluka na što je moguće sveobuhvatniji način, putem Ustava.

3.3.2.5. Nadležnosti na polju spoljnopolitičkih odnosa

Dok dosadašnja kompetencija manjih strukturnih jedinica, da sa državama i međunarodnim organizacijama sklapaju sporazume²¹, nije preuzeta u nacrtu, manje strukturne jedinice navodno imaju pravo da sa susjednim zemljama grade paralelne odnose. To je dio opće priznate prakse čitavog niza federalnih država, da njihove manje strukturne jedinice mogu obavljati vlastite spoljnopolitičke kompetencije. Pri tome se možda članstvo Ukrajine i Bjelorusije u Ujedinjenim narodima u vrijeme Sovjetskog Saveza moglo još ocijeniti kao specifikum koji je imao više veze sa komplikovanom ravnotežom glasova u UN, nego sa stvarnim spoljnopolitičkim kompetencijama republika SSSR-a. Ipak, i član 32 st. 3 Ustava Savezne Republike Njemačke (*Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*) saveznom pokrajinama u Njemačkoj dozvoljava da sklapaju ugovore po međunarodnom pravu, i one su tu kompetenciju i iskorištavale²²; isto kao što ni švicarskim kantonima nije zabranjeno da sklapaju sporazume po međunarodnom pravu, koji se odnose na njihovu oblast. Dakle, ako su

²⁰ Kao na primjer u Saveznoj Republici Njemačkoj; država ima zakonodavne kompetencije samo za izbora za državni parlament, čl. 38 GG.

²¹ Čl. III § 2 lit. d *Dejtonskog ustava*.

²² Vidi uz to U. Beyerlin, *Sammlung der internationalen Vereinbarungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg u.a. 1994.

moguće spoljnopolitičke kompetencije za manje strukturne jedinice, ne postoji nikakav standard po međunarodnom pravu koji određuje mogućnosti i granice etablisanja takvih kompetencija teritorijalnih jedinica nižeg nivoa vlasti.

Kao što je utvrđeno u dosadašnjem Ustavu, i u nacrtu Ustava piše da „paralelni odnosi“ manjih strukturnih jedinica ne smiju dovoditi u pitanje suverenitet i teritorijalni integritet. Ipak, Dejtonski ustav u članu VI § 3 lit.a predviđa da je Ustavni sud u ovoj oblasti kompetentan za kontrolu. Ovo je od posebnog značaja, s obzirom na noviju historiju Bosne i Hercegovine, na osnovu koje bi se moglo pretpostaviti da neke manje strukturne jedinice sa susjednim državama njeguju odnose na račun države. S obzirom na to, ne čini se pogrešnim, ako država, koja na kraju krajeva ima osnovne kompetencije u vanjskoj politici, mora dati saglasnost²³. Novo dodano obezbjeđenje evropskih standarda neće mnogo pomoći, jer tu i inače nedostaje standarda. Sigurno je samo – a to nije samo evropski standard, nego opće priznat u međunarodnom pravu – da nijedan dio zemlje nema prava na separaciju. Iz toga proizlazi da sve vanjskopolitičke aktivnosti koje bi mogle ići u smjeru takve separacije nisu u skladu sa ovim principima.

3.3.2.6. Dodatne nadležnosti

Uz nabrojane nadležnosti, država treba da ima sve kompetencije koje su joj prenijele manje strukturne jedinice. Ovdje se posebno problematičnom čini formulacija da država treba da posjeduje sve nadležnosti koje su neophodne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnopravnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine. Iz nabrojanih ciljeva čini se da proizlazi da se dodatne nadležnosti državi daju samo na osnovu vanjskopolitičkih procjena, a ne zbog potreba koje proizlaze na osnovu unutrašnje politike.

U vezi sa tim je karakteristična i formulacija u članu III § 4 lit. b; tamo piše da se nadležnosti koje su „prenesene“ na državu u svako doba mogu prenijeti nazad na manje strukturne jedinice. Dakle, shvatanje ustava je takvo da su manje strukturne jedinice stvarni nosioci državnih nadležnosti, i one ih prenose prema svojoj slobodnoj procjeni na državu, uz mogućnost da ih mogu ponovno vratiti nazad. U klasičnom ustavnom federalizmu je ustav taj koji dodjeljuje kompetencije, država stoga ne zavisi od dobre volje svojih manjih strukturnih jedinica. To znači da se nadležnosti države ne određuju po volji ili na osnovu dogovora manjih strukturalnih jedinica. Jer svoj legitimitet država ne crpi iz volje manjih strukturalnih

jedinica, već iz samog ustava. U suprotnom državu bismo mogli okarakterisati samo kao proizvod dogovora tj. ugovora.

U vezi sa tim se odredbe člana 3 § 4 c. pokazuju kao posebno problematične, jer one sasvim jasno pokazuju dilemu koja prožima ustav. Sa ovom odredbom se, naime, na državu prenosi nadležnost za „pregovore, razvoj, prijem i provođenje zakona koji su neophodni za ispunjenje evropskih standarda i za ekonomske i političke odnose sa Unijom“. Svi dosadašnji pregovori o pridruživanju koji su vođeni još od sedamdesetih godina pokazuju da se obaveze za pridruživanje zemalja koje su kandidati za pridruživanje protežu na sve oblasti prava, od građanskog prava, preko prava privrednih društava, trgovinskog prava, poreznog prava, do krivičnog prava. Ni u jednoj od pravnih oblasti navedenih kao primjer, a koje su bitne za ispunjenje zahtjeva koje postavlja *acquis communautaire*, država – prema dosadašnjem ustavu – nema nadležnost. To znači da država, kada je riječ o integraciji u Evropsku uniju, dobija sveobuhvatne kompetencije u oblastima koje su u stvari u nadležnosti manjih strukturnih jedinica. Ovo se sa aspekta Evropske unije može pozdraviti zbog toga što kod provođenja i ispunjavanja zahtjeva za pridruživanje jedna jedinica, koja odgovorno djeluje, može efikasnije raditi i djelovati u cilju pridruživanja Uniji, nego kada su odgovornosti podijeljene. No, kod trenutne situacije ostaje nejasno kako se međusobno usaglašavaju nadležnosti države i manjih strukturnih jedinica. Skoro se čini kao da se sa približavanjem Evropskoj uniji treba izvršiti i centralizacija.

No, ovaj cilj je sa datom situacijom, u kojoj manje strukturne jedinice posjeduju najveći dio kompetencija, samo uslovno kompatibilan.

3.3.2.7. Neregulisane kompetencije za prevazilaženje ranije nepravde

Nacrt Ustava u članu II § 13 izričito govori o pravu prognanih da se vrate na svoja ognjišta i da povrate svoje vlasništvo. Dok u članu III § 1 lit. g država ima nadležnost da reguliše doseljavanje, a time i povratak, ne spominje se izričito nadležnost za nadoknadu štete načinjene nepravdom. Time je ona, prema članu III § 3 lit. B, u nadležnosti manjih strukturnih jedinica.

No, ovu bi nadležnost svakako trebalo dati državi. Regulisanje ovih pitanja na nivou manjih strukturnih jedinica čini se problematičnim zbog njihove etničke kompozicije. Jer, postoji velika opasnost da one djeluju samo kao zastupnici interesa grupa naroda koji u njima

²³ Ovo odgovara i članu 32 st. 3 GG, na osnovu kojeg savezne pokrajine u Njemačkoj samo uz saglasnost državne vlade SRNJ smiju sklapati sporazume sa drugim državama.

žive – što, samo po sebi, ne bi bilo nešto, što im se može predbaciti, jer, oni su ih birali, ali se time upravo ne bi moglo izvršiti obeštećenje oštećenih manjina.

4. ČLAN IV: PARLAMENTARNA SKUPŠTINA

4.1. Izbor i sastav domova u parlamentu

Reforma se odnosi i na Parlamentarnu skupštinu. Ovo treba pozdraviti, jer sastav i način rada parlamenta su bili jedan od razloga za dosadašnje teškoće.

Tako se čini pozitivnim da se Predstavnički dom, donji dom, tretira prije Doma naroda, gornjeg doma. Jer Predstavnički dom treba da na demokratskoj osnovi predstavlja cjelokupno stanovništvo Bosne i Hercegovine. Ovo prebacivanje akcenta bi moglo doprinijeti da se etničke razlike koje imaju običaj da umrtve politiku, barem ublaže, ako se već ne mogu prevazići. Ovaj se cilj naglašava novim određivanjem sastava Predstavničkog doma. Dok je do sada ustavnopravno bilo utvrđeno da dvije trećine poslanika moraju biti iz Federacije, a jedna trećina iz Republike Srpske, nacrt Ustava se odriče takve matematike. Doduše, u praksi se time vjerovatno neće mnogo toga promijeniti jer će na nivou prostog prava izborni okruzi biti tako određeni, da se obezbijedi odgovarajući raspored glasova. Načelno treba pozdraviti i izričito garantovanje da tri mjesta u parlamentu pripadaju drugim nacionalnim manjinama koje se ne računaju u tri glavne etničke grupe, čl. IV § 2 lit b. Time se izlazi u susret dosadašnjoj kritici zbog neuzimanja u obzir grupa birača i diskriminacija koja je u vezi sa tim. Istina, ovakva raspodjela mjesta prema etničkim kriterijima nastavlja podjelu vlasti prema etničkoj pripadnosti, što, ako tjeramo mak na konac, otežava formiranje zajedničke državne volje i podriva demokratski princip.

Dom naroda u budućnosti, prema nacrtu Ustava, neće više birati parlamenti manjih strukturnih jedinica, nego Predstavnički dom, u kojem će se u tu svrhu formirati tri grupe u skladu sa pripadnosti nekoj od konstitutivnih etničkih grupa. Ovo se čini problematično. Istina, prvo se čini da etničko fiksiranje treba da se ukine izborom za Dom naroda koji više neće biti pri teritorijalnim jedinicama, ali se ovo ipak kompenzira time, što će se unutar Predstavničkog doma etničke diferencijacije na neki način institucionalizirati formiranjem izbornih tijela za Dom naroda. Ovo potkopava gore opisani trud da se Predstavnički dom oslobodi etničke pripadnosti. Osim toga, nacionalne manjine, barem prema tekstu ustava, kod izbora za Dom naroda politički ostaju „bez domovine“, jer, po definiciji ih se ne broji ni u jednu etničku grupu, dakle, ne mogu ni pripadati nekom izbornom tijelu konstitutivnih etničkih grupa. U tome se, s razlogom, vidi povreda odredbe o jednakosti pred zakonom iz člana II § 1 koja se odnosi na jednakost pred zakonom, što istovremeno znači i povredu člana 3 1. *Zusatzprotokoll zur EMRK*, u vezi sa članom 14 *Evropske konvencije o ljudskim*

pravima. Konačno, drugi dom gubi znatan dio opravdanja svog postojanja, ako sa aspekta svog sastava ne predstavlja ništa drugo nego prvi dom. Svrsishodno je da drugi dom mora imati političku osnovu koja ga bira. U federalnim državama se pri tome klasično nude teritorijalne manje strukturne jedinice.

Etnički princip se nastavlja i kod podjele predsjedničkih i dopredsjedničkih pozicija, a osobito u odnosu na premijera²⁴. Nacrt Ustava zabranjuje da ovdje dođe do kumulacije vlasti. Ako na primjer, jedna etnička grupa za sebe zacrti mjesto premijera, mora se odreći rukovođenja u vodećim ministarstvima/službama u domovima. I ovdje se zbog zahtjeva da se ispuni etnički paritet znatno ograničava princip „demokratske jednakosti“.

Popis nadležnosti zakonodavnih organa, naveden isključivo u odlomku o parlamentu, postao je duži. Pri tome se često kompetencije navedene na nekom drugom mjestu u Ustavu ovdje jednostavno dodaju; dijelom ih se oslobađa terminoloških okova. Tako je Predstavnički dom sada općenito nadležan za zakonodavstvo, a ne kao do sada, samo za zakonodavstvo za implementaciju odluka Predsjedništva ili da bi obavljalo zadatke iz nadležnosti skupštine prema sadašnjem Ustavu. No, nisu dovoljno jasno definisane sve nove napisane kompetencije: šta, na primjer, znači nadzor nad državnom upravom – kako to treba izvršavati?

4.2. Zakonodavni postupak

U nacrtu Ustava se zakonodavni postupak pojednostavljuje, tako što Dom naroda sudjeluje još samo u malobrojnim oblastima. Dok je do sada za donošenje zakona bila potrebna saglasnost oba doma, učešće Doma naroda u budućnosti treba da se ograniči na one slučajeve, u kojim se dodiruju vitalni nacionalni interesi. Vitalni interesi se, u odnosu na dosadašnji ustav, detaljnije definišu, čl. IV § 12. Katalog onog, što potpada pod vitalne interese je, doduše, širok; u skladu sa tim je velik broj slučajeva u kojim se jedan konstitutivni narod može pozvati na vitalni interes. Osim toga, poslanici iz svakog konstitutivnog naroda treba da smiju dvotrećinskom većinom odlučivati o tome, da se i neko pitanje izvan kataloga vitalnih interesa Ustava mora tretirati kao takav vitalni interes. Stoga nacrt Ustava ne vodi sadržajnom ograničenju pojma vitalnog interesa.

Proceduralno i u budućnosti treba da bude dovoljna prosta većina predstavnika jednog od tri konstitutivna naroda u Domu naroda, da bi se objavio slučaj postojanja vitalnog interesa u skladu sa kriterijima nacrtu Ustava, samo u slučaju da poslanici sami definišu vitalni interes,

²⁴ Ovo je u odnosu na dosadašnju regulativu novina; istina, otpada zahtjev za sastav kabineta ministra.

potrebna im je dvotrećinska većina. Time se ni proceduralno ne postavljaju posebno visoke prepreke za ulaganje veta.

Doduše, u budućnosti će to podlijegati kontroli putem Ustavnog suda, ukoliko predstavnici neke druge etničke grupe izjave da ne postoji vitalni interes koji daje pravo da se uloži veto. Tako se juridificira pojam vitalnog interesa. Ustavni sud treba da posjeduje kompetencije kako u proceduralnom, tako i u materijalnom smislu. Ovo može dovesti do ograničenja ove mogućnosti blokade. Doduše, sudu nedostaje materijalno mjerilo, ukoliko kvalificirana većina poslanika jedne grupe sama definiše, šta je vitalni interes. U tom slučaju ustavni sud može samo poslušati odluku većine.

U Predstavničkom domu slabe kvalifikacije za većinu glasova, čl. IV § 10 lit. f, što opet treba pozdraviti kao oslobađanje procesa donošenja odluke od etničkih stega. No, i dalje se trebaju poduzimati maksimalni napor da većinski votum obuhvati barem jednu trećinu glasova poslanika svake manje strukturne jedinice. Doduše, više nije regulisano koje posljedice ima nepostizanje ovog cilja.

Pomenuta odredba govori o jednoj trećini delegata ili članova iz svakog entiteta. Pojam entitet, međutim, odnosi se na teritorijalne jedinice – vidi čl. I § 3 – teritorijalne manje strukturalne jedinice.

Treba pozdraviti činjenicu da čl. IV § 10 ukida entitetsko glasanje u Domu naroda. To se čini i logičnim. Dom naroda je organ na razini države, i to jedan istinski zakonodavni parlamentarni dom. Sastav Doma naroda garantira primjereno reprezentiranje konstitutivnih etničkih grupa. Uz ovo što je upravo navedeno nije neophodno (odnosno potkopava formiranje zajedničke volje na državnoj razini), da reprezentanti etničkih grupa, pored većine u Domu naroda, moraju dodatno postizati većinu unutar etničkih blokova – što je na određeni način osiguravanje dvostruke većine. To zapravo Domu naroda oduzima opravdanje postojanja. Jer onda je dovoljno da glasaju parlamenti manjih strukturalnih jedinica.

4.3. Raspuštanje parlamenta

Parlament treba da ima pravo da se sam raspusti, što se reguliše poslovníkom. U Ustavu se ne navode nikakve kvalifikovane većine ili uslovi koji se moraju ispuniti za ovo raspuštanje. Ovo se čini problematičnim, s obzirom na politički nestabilnu situaciju u Bosni i Hercegovini. Jer, na ovaj bi način prosta većina mogla da se pobrine za to, da se završi tekući legislativni period. Njemačka je sa pravom parlamenta na raspuštanje odlukom proste većine u Vajmarskoj Republici imala veoma loše iskustvo i zbog toga je takvu mogućnost potpuno

isključila na nivou države²⁵. To ne znači da pravo parlamenta na raspuštanje nije u skladu sa demokratskim načelima. Naprotiv, može se braniti stav da parlament kao predstavnik suverena ima i pravo da odlučuje o nastavku svog mandata. Mnoge demokratske države stoga ne vide problem u pravu na raspuštanje parlamenta vlastitom odlukom parlamenta i odgovarajuća regulativa ne dovodi ni do kakvih teškoća²⁶. No, takve kompetencije se moraju posmatrati i u političkom kontekstu, a sa aspekta nestabilnosti, u pravu na raspuštanje vlastitom odlukom, a bez posebnih uslova, kriju se velike opasnosti.

Ne treba ništa manje kritički posmatrati i pravo na raspuštanje koje ima predsjednik. Ono se ne veže ni za kakve sadržajne uvjete i zahtijeva samo da se on posavjetuje sa dopredsjednikom i premijerom, te sa predsjednikom Parlamentarne skupštine, a da iz obaveze da se obave konsultacije za njega ne proizlazi obaveza za uvažavanjem dotičnih glasova. Time je isključivo u rukama predsjednika da u svako doba raspusti parlament, a to donosi ne tako zanemarive opasnosti od miješanja egzekutive u poslove parlamenta.

U vezi s tim može se kritikovati i odredba, da novi parlament, biran nakon raspuštanja parlamenta, ima mandat samo za dio legislativnog perioda koji je još preostao za raspušteni parlament. To s jedne strane znači da „naknadno birani“ parlament ima manje prava, pri tome je njemu mandat dat isto tako voljom birača, kao i parlamentu koji je biran u regularnom turnusu. Osim toga, ograničenje na skraćeni period legislature bi doveo do povećanja broja izbora, a to ne samo da bi umanjilo značaj pojedinačnih izbora, nego bi povećalo i politički nemir koji ide uz izbore. Konačno, parlament biran na, recimo, samo dvije godine će moći samo ograničeno ispuniti svoj osnovni zadatak, naime donošenje zakona.

²⁵ Vidi čl. 67 i 68 GG.

²⁶ Kao poznat primjer se može navesti Velika Britanija, gdje parlament raspolaže u velikoj mjeri neograničenim pravom na raspuštanje po vlastitoj odluci.

5. ČLAN V: PREDSJEDNIŠTVO

5.1. Sastav i funkcije

Prijedlog Ustava se trudi da i kod novog uređenja predsjedničke službe okrene leđa etnički paritetno sastavljenim službama/ministarstvima. Ali se i ovdje čini samo prvi korak. Istina, stvara se predsjednička funkcija koja se popunjava samo jednom osobom, ali se predsjedniku ipak dodjeljuju dva potpredsjednika koji moraju biti iz odgovarajućih različitih konstitutivnih naroda; ovo se donekle može shvatiti kao umanjeno supredsjedništvo dosadašnjeg Ustava. No, usprkos hijerarhiji unutar Predsjedništva, ono zadržava etnički sastav članova predsjedništva, jer ih biraju dotične grupe poslanika Doma naroda koje su etnički određene. Time pojedinačni kandidat više ne izgleda kao predstavnik cijelog bosansko-hercegovačkog naroda, a nedostaje i opća – svakako i indirektna – legitimacija predsjednika putem izbora. Da je on samo primus inter pares pokazuje i rotacija kao mogućnost njegovog određivanja. U sliku se uklapa i činjenica da se u članu V tačka 4 lit. b cijelom Predsjedništvu – a upravo ne predsjedniku - pripisuje reprezentacija jedinstva države. Zbog toga ova pozicija izgleda upitna. U svakom slučaju trebalo bi prevazići razlike između postupka imenovanja i zadataka koji su povjereni predsjedniku, a koji se odnose na cijelu državu – kao na primjer raspuštanje parlamenta.

Funkcije dodijeljene predsjedniku u velikoj mjeri ga karakterišu kao figuru koja je znatno ograničena na reprezentativne zadatke, slično kao predsjednik Njemačke²⁷. Od toga odstupa njegova kompetencija koja je gore navedena, a to je da ima slobodu odlučiti o raspuštanju parlamenta, nakon obavljenih konsultacija.

Kompetencija regulisanja odbrane Bosne i Hercegovine, član V § 4 lit. b i, nudi prostor za interpretaciju. Misli li se time samo na pravo donošenja uredbi, ili Predsjedništvo treba da postane glavnokomandujući vojnim snagama? Izbor terminologije bi u ovom izuzetno važnom pitanju trebao da bude tako jasan, da je isključen spor o kompetencijama koje su ovdje prenesene.

5.2. Smjenjivanje sa dužnosti

Predviđeni postupak smjenjivanja sam za sebe nije neobičan. U mnogim državama predsjednici podliježu kontroli. No, neobični su uvjeti koji se trebaju ispuniti za uvođenje

²⁷ Vidi čl. 59, 60 GG.

postupka smjenjivanja. Postupak smjene zbog nepoštivanja Ustava ili državnih zakona²⁸ još je i u skladu sa općim standardima. Nasuprot tome, neobična je dopustivost jednog takvog postupka zbog „nekompetentnosti“. Jer, ova riječ u političkoj borbi ne opisuje često ništa drugo, nego divergencije u političkim ubjeđenjima ili u političkom djelovanju. I izmiče kontroli judikative. Time postupak smjene postaje sredstvo za parlament, da se predsjednik, odnosno predsjednici u svako doba otpuste zbog političkih razloga. Karakteristično je i to da se nijedan sud ili organ sličan sudu ne uključuje u postupak smjene, postupak je u velikoj mjeri ograničen na glasanje u Predstavničkom domu. Na ovaj način Predsjedništvo dopijeva u zabrinjavajuću ovisnost od parlamenta i postoji ne mala opasnost da ga se uvuče u političku borbu. Ali, ovo je organu koji čini državni vrh i koji zastupa državu kako prema vani, tako i unutra, samo uvjetno podnošljivo.

5.3. Imunitet

Imunitet državnog predsjednika je institut koji je uobičajen u većini ustavnih poredaka. U pravilu se krivično gonjenje ograničava na određena krivična djela, ili potpuno izostaje za vrijeme službe, ili se samo određenim sudovima, na primjer ustavnom sudu, daje ovo pravo²⁹.

Pravilo doneseno u nacrtu Ustava bi u ozbiljnom slučaju vjerovatno ostalo bez dejstva, jer formulacija predsjedniku daje samo neznatnu zaštitu. Naime, treba sa aspekta krivičnog prava biti nedostupan za djela koja je poduzeo u okviru obavljanja svoje dužnosti i koja su u skladu sa njegovim predsjedničkim obavezama. No, obično se krivično-pravno neko proganja samo ako poćini neko krivićno djelo. A ćinjenje nekog krivićnog djela bez sumnje ne spada u službene obaveze predsjednika. To znaći da, kada god poćini neko krivićno djelo, on ne djeluje u skladu sa svojim službenim obavezama i znaći da ne ućiva imunitet. Jedina zašćita koju u tom smislu ućiva se sastoji u tome da samo Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima iskljućivu nadlećnost da utvrdi da li je predsjednik radio u skladu sa svojim službenim dućnostima. Ovo je odrećena proceduralna zašćita. Ali ne daje sveobuhvatni imunitet.

Proceduralno nije razjašćjeno ko pred Ustavnim sudom moće da pokrene pitanje ispunjavanja službene dućnosti. Dosadašnji ustav, ćiji odlomak o Ustavnom sudu treba da ostane nepromijenjen, ne predvićda nadlećnost Ustavnog suda za tućbu protiv predsjednika. U skladu s tim, postupak nije ni regulisan. Dakle, to bi se moralo ućiniti u nacrtu za izmjene Ustava.

²⁸ Vidi ćl. 61 GG; ćl. 67 ff. der *Ustava Francuske Republike*, ćl. 93 *Ustava Ruske Federacije*.

5.4. Vijeće ministara

U čl. V – Vijeće ministara - § 4 lit. A. određuje se da članovi Vijeća ministara ne smiju vršiti druge mandate, službe ili profesionalne djelatnosti. To je regulativa kakvu nalazimo u velikom broju – mada ne u svim – pravnih poredaka³⁰. Njen cilj je spriječiti preklapanje interesa. S obzirom na opasnosti koje bi mogle proisteći iz toga što poslanici parlamenata manjih strukturalnih jedinica sjede u vladi države, treba pozdraviti uvođenje eksplicitne regulative o nekompatibilnosti/nespojivosti.

Vijeće ministara se na neki način sistematski i dalje tretira kao prilog Predsjedništvu, tako što se odgovarajuća regulativa nalazi u istom članu kao i Predsjedništvo.

Doduše, odredbe su znatno proširene. I ovdje je uvođenjem dva zamjenika premijera, obojica iz konstitutivnih naroda, zadržan etnički paritet. Zato dosadašnju uvjet, da ne smije više od dvije trećine ministara biti iz Federacije, pada u vodu. U tom smislu je sastav ministarske ekipe pojednostavljen. S druge strane, međutim, sada kompletna ministarska ekipa mora dobiti saglasnost Predstavničkog doma, čl. V § 2 f. Ovo ima svoj pandan u postupku donošenja odluka Vijeća ministara. Odluke vlade po mogućnosti moraju biti donesene konsenzusom; ako to ne pođe za rukom, dovoljna je prosta većina, no za tu odluku moraju glasati ministri iz svakog konstitutivnog naroda, čl. V § 7.

Zadaci dati vladi ostaju bez kontura. Da je prva obaveza vlade da brani Ustav i osnovna ljudska prava, čini se banalnim, jer, svi državni organi – a ne samo vlada – imaju tu obavezu. U tom smislu je izričito navođenje koje je samo u kontekstu i u vezi sa vladom, može biti zbunjujuće jer bi moglo dovesti do zaključka da ovu obavezu ima samo vlada. Osim toga, ne treba zaboraviti da upravo kod vlade postoji najveći potencijal opasnosti od povreda osnovnih ljudskih prava. Stoga je davanje obaveze vladi da brani Ustav, blago rečeno, čudno. Primjerenije bi bilo da se ova uloga dodijeli Ustavnom sudu.

Kompetencije donošenja uredbi vlade također iziskuju detaljniju refleksiju. Ako se kaže da vlada donosi uredbе neophodne za implementaciju zakona, a ne navode joj se u tom smislu nikakvi uvjeti za djelovanje koji se trebaju ispuniti, niti kakva mjerila za djelovanje, onda iz toga može proisteći jedna veoma sveobuhvatna vladavina vlade. Autonomno pravo na donošenje uredbi je, istina, zajedničko mnogim ustavima, i ustavima u etabliranim

²⁹ Vidi otprilike čl. 67 ff. *Ustava Francuske Republike*.

³⁰ U SR Njemačkoj, recimo, propisi o spojitosti izbornih funkcija nisu jasni onako kako bi to bilo poželjno. U Francuskoj opet po propisima je moguća kumulacija dužnosti; bilo je pokušaja da se nekim novijim propisima to usmjeri drugačije, ali sa osrednjim uspjehom. Ipak, francuski Ustav ne dozvoljava da član Vlade ima i parlamentarni mandat. Čl. V Vijeće ministara § 4 u sadržajnom smislu vrlo je blizak francuskom propisu.

demokratijama³¹, ali se u vezi sa tim ne smije zaboraviti da vlada može veoma ekstenzivno tumačiti takve kompetencije, tako da bi zakonodavac kod političkog djelovanja mogao dospjeti u drugi plan.

Zadatak da se obezbijedi efektno funkcionisanje države, čl. V § 5 lit. a viii, je još jedno opće mjesto koje nije dostupno sudskoj kontroli sa veoma malom normativnom vrijednosti.

³¹ Vidi čl. 37 *Ustava Francuske Republike*; čl. 90 *Ustava Ruske Federacije*.

6. ZAKLJUČCI

6.1. Neophodnost ustavne reforme

Bosna i Hercegovina već ima ustav, te se u tom smislu, naravno, postavlja pitanje neophodnosti ustavne reforme. Do sada važeći ustav je, međutim, kako smo u početku prikazali, proizišao iz međunarodnih pregovora, koji su vođeni u jednom historijski veoma teškom vremenu za Bosnu i Hercegovinu, i do dan-danas nosi tragove historijskih okolnosti pod kojim je nastao. Tada stanovništvo nije u tome sudjelovalo³². U tom smislu se čini – za sad, neovisno od sadržaja – svakako opravdanim, da sada narod nadoknadi ono što mu je uskraćeno 1995. godine.

Danas ustavi služe i kao tačke kristalizacije za identifikaciju jednog naroda sa svojom državom³³. I u Bosni i Hercegovini će proces donošenja ustava, a osobito rezultat jednog takvog procesa djelovati kao nešto što potiče stvaranje identiteta – mimo svih razlika između etničkih grupa.

Stoga se to, da su političke snage počele da rade na osnivačkom dokumentu kojeg su same izradile, može samo pozdraviti.

Ako po strani ostavimo načelna razmatranja koja govore u korist donošenja ustava u Bosni i Hercegovini, do sada važeći dokument se umnogome pokazao nedovoljnim. Ovo osobito važi za nedovoljno tretiranje mnogih tema – navest ćemo ovdje kao primjer samo nedovoljno razgraničenje kompetencija ili nedostatak regulative koja se odnosi na finansijska sredstva države – kao i etničko centriranje dosadašnjeg Ustava, kojem je više stalo do izbalansiranosti vlasti među konstitutivnim narodima u Bosni i Hercegovini, nego do izgradnje demokratske pravne države.

6.2. Totalna revizija ili djelomična reforma

Imajući ovo u vidu, može se postaviti pitanje, nije li primjereno sredstvo totalna revizija Ustava, kako bi se riješili gore navedeni problemi, umjesto djelomične reforme dokumenta koji je u svakom pogledu pun nedostataka.

No, reforma ustava se dešava u određenom političkom okruženju, a ono može biti manje ili više pogodno za promjenu. U Bosni i Hercegovini još vlada nemalo nepovjerenje među dijelovima stanovništva, što je argument koji govori protiv izrade nacrtu ustava iz

³² Karakteristično je da zvaničan tekst ovog Ustava nije objavljen na jezicima koji se govore u zemlji.

jednog komada. Ali, ako nije moguća izrada kompletnog nacrt, izgleda da je ne samo opravdan stav, nego da je i poželjno da se izmjene Ustava provedu barem u pojedinačnim koracima. Na taj se način obezbjeđuje i to, da u ustavu uvijek važi jedan dio prevaziđenih normi, a ovo je u vrijeme političke nestabilnosti od ne malog značaja.

6.3. Neobrađene teme

Nacrt ustava ne uzima sebi pravo sveobuhvatnog reformisanja postojećeg Ustava. On se više ograničava na izmjenu tri, doduše izuzetno značajna i centralna, člana Ustava. Time ostaju nepromijenjene druge oblasti regulative Ustava, iako postoji potreba za reformom. Ovo važi, na primjer, za član VI Dejtonskog ustava koji se odnosi na Ustavni sud Bosne i Hercegovine. Ovaj bi se Sud svakako mogao reformisati, sa aspekta sastava, ali i u vezi sa njegovim nadležnostima. Na isti način bi i financiranje države iziskivalo hitnu reformu, u smislu da se država postavi na vlastite finansijske osnove i da više ne zavisi od uplata sredstava manjih strukturnih jedinica.

No, predloženi pokušaj reforme ne treba i ne može da se shvati kao konačna totalna revizija Ustava Bosne i Hercegovine, nego samo kao prvi i pažljivi korak oslobađanja od principa koji su postavljeni u Dejtonu. Preskakanje reforme važnih područja stoga ne treba smatrati greškom ovog pokušaja reforme, nego važnim zadatkom neke buduće reforme.

6.4. Ocjena nacrt izmjena Ustava

Iako je u prethodnom dijelu u znatnoj mjeri bilo nacrt izmjena Ustava bio kritički sagledavan, ovaj tekst ne treba pogrešno shvatiti. Fiksiranje na kritiku ne bi trebalo da znači da nacrt Ustava treba odbiti. Zapravo, više su razrađene tačke koje nameću sumnje i tjeraju na razmišljanje, jer se na ovaj način najjasnije pokazuje gdje i kako se može načiniti poboljšanje dosadašnjeg nacrt.

Ne uzimajući u obzir pogrešan sistemski poredak, dosadašnji nacrt Ustava ukazuje na dvije posebno problematične tačke. S jedne strane, državi ne daje dovoljnu koncentraciju kompetencija i vlasti, kako bi se status države u ovoj tvorevini izdigao iznad svake sumnje. Uzdržanom i nesigurnom dodjelom kompetencija Bosna i Hercegovina ostaje u stadiju zbog kojeg manjim strukturnim jedinicama pada teško da je shvate ozbiljno kao punovažnu državu.

³³ Slična razmišljanja su bila i u slučaju ugovora o ustavu Evropske unije.

Druga tačka kritike se sastoji u tome što su strukture Bosne i Hercegovine i dalje etnički centrirane i ne samo da se paritetno popunjavaju svi bitni državni organi, nego su i bitni postupci donošenja odluka u državi tako utvrđeni, da manjina uvijek može dovesti do blokade. Tako se u svako doba može paralizirati politički život. Naravno da je stručnjak koji daje ovo mišljenje svjestan toga da se time dotiče najsenzibilnijih pitanja političkog suživota u Bosni i Hercegovini. I može biti i da dosadašnje reforme predstavljaju krajnji domet koji je trenutno moguće dostići u reformama. Ipak se ne smije zaboraviti da daljnja nastojanja da se dođe do reformi moraju ići u pravcu reduciranja etničkog centriranja državnih institucija. Jer, trajno gledano, jedino efikasno sredstvo da se stvori funkcionalna socijalna, demokratska pravna država nije u institucionalizaciji etničkih razlika, nego u njihovom prevazilaženju.