

## **III stručni skup: "Reforma Ustava Bosne i Hercegovine"**

13.–16. novembar 2008, Cadenabbia, Italija

Bosna i Hercegovina se smatra jednom od najkompleksnijih zemalja svijeta. Prema Daytonskom mirovnom sporazumu, zemlja se sastoji od dva entiteta: Federacije BiH i Republike Srpske, te od Brčko Distrikta, čija ustavna pozicija još uvijek nije definirana. Bosna i Hercegovina se odlikuje sljedećim karakteristikama: 1. slaba državna razina; 2. asimetričan federalizam – FBiH se sastoji od 10 kantona, dok je RS centralizirana; 3. princip proporcionalne etničke zastupljenosti tri konstitutivna naroda (Bošnjaka, Srba i Hrvata). Zbog komplikovane podjele nadležnosti i čestih blokada u sistemu odlučivanja, u proteklih 13 godina često je bio neophodan angažman međunarodne zajednice, posebno njenog visokog predstavnika. Bilo je planirano da se počevši od 2005. smanjuje intenzitet ovog angažmana, budući da isti koči razvoj demokratije, a visokog predstavnika trebalo je da zamijeni specijalni predstavnik Europske unije. Ovaj plan je potpuno opravdan, posebno imajući u vidu ambiciju zemlje da postane članicom EU, ali zbog nefunkcionalnosti i u nedostatku dugoročne stabilnosti u zemlji, istovremeno je često i osporavan. Stoga je neophodna ustavna reforma, kako bi se povećala funkcionalnost države i obezbijedila trajna stabilnost.

Fondacija Konrad Adenauer u Bosni i Hercegovini još od 2002. godine podržava raspravu o mogućim koracima i sadržajima ustavne reforme. U tim smislu Fondacija ima za cilj da poveže domaće ustavne eksperata sa ekspertima iz EU s jedne strane, te da potpomogne konkretne diskusije političkih elita o principima i putevima reforme sa druge strane.

2004, 2006 i 2008. izrađeno je nekoliko studija o ustavu i ustavnim reformama u kojima je

obrađivano sljedeće: 1. reforme koje su donošenjem određenih zakona već provedene, i koje je neophodno ugraditi u ustav, kako ne bi bilo moguće povratno prenošenje nadležnosti; 2. analiziran je aprilski paket iz 2006. i predložena njegova poboljšanja; 3. ukazano je na najznačajnije slabosti daytonskog sistema, a to je jaka blokirajuća funkcija entitetskog glasanja, te velika uloga visokog predstavnika u zakonodavnim procesima. Tako je recimo u posljednjih 13 godina od oko 400 donesenih zakona, 110 nametnuo visoki predstavnik.

U okviru III stručnog skupa o ustavnoj reformi u Cadenabbiji, analiziran je prije svega rad Parlamentarne skupštine i zakonodavni proces, a diskutirano je i o transformaciji visokog predstavnika u specijalnog predstavnika EU. Jer kako će Bosna i Hercegovina ispuniti obaveze koje proizlaze iz potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (potpisanog 16. juna 2008), ako se na državnoj razini donosi prosječno tek 13 zakona godišnje – što je s obzirom na reforme koje su neophodne u svrhu implementacije pravne stečevine Europske unije premalo, a osim toga do sada je u procesu izgradnje države neophodan bio i visoki predstavnik je.

U periodu 13. – 16. novembra 2008. u Cadenabbiji okupili su se ustavni eksperti iz BiH i EU, te političari iz političkih partija iz BiH koje su bliske Europskoj narodnoj stranci, kako bi razgovarali o novim inicijativama za ustavnu reformu i o izazovima pred kojima se nalazi Bosna i Hercegovina u procesu približavanja EU. U intenzivnim razgovorima i diskusijama učesnici su se bavili 1. analizom daytonskog ustava; 2. konceptom federalizma; 3. procesima odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH 4. ciljevima stranaka iz BiH koje su bliske Europskoj narodnoj stranci; 5. putevima i mogućnostima ustavne reforme u BiH; i 6. transformacijom OHR-a u EUSR.

Koncept ovog stručnog skupa, čiji su učesnici bili mješavina ustavnih eksperata iz BiH i EU i političara uz pojačano učešće mladih stručnjaka i političara, pokazao se jako dobrim, jer tamo gdje su političari nailazili na granice, pravni eksperti su nastavljali i pokušavali da

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

**BOSNIEN-HERZEGOWINA**

DR. CHRISTINA C. KRAUSE

**30. November 2008**

**[www.kas.de/sarajevo](http://www.kas.de/sarajevo)**

pomoću konstruktivnih prijedloga doprinesu smanjenju tenzija i omoguće nastavak diskusije. Osim toga ponovo se pokazalo da ustavni eksperti, između ostaloga i zbog razmjene sa stručnjacima iz EU, mogu dati kvalitetan doprinos diskusiji i ublažiti etnički fokusiranu politiku – pa makar i malim koracima. Također je i mlada generacija političara sa svoje strane doprinijela omekšavanju stavova i maksimalističkih zahtjeva, te još jednom ukazala na vrijednosti koje sve prisutne stranke dijele i koje proizlaze iz pripadnosti Europskoj narodnoj stranci.

U Cadneabbiji su formulirani neki zajednički zaključci i predočeni neki novi, konstruktivni prijedlozi za novi početak procesa reforme ustava. Poseban interes izazvao je prijedlog da se pojednostavi zakonodavni proces u parlamentu za zakone koji su neophodni za primjenu prava EU tj. da se uvede tzv. "fast track" za pravnu stečevinu EU.

Zaključci sa stručnog skupa:

- I. U daytonskom ustavu postoje praznine i antinomije koje s jedne strane otežavaju funkcioniranje države, ali sa druge strane nude i prostor za interpretacije i dalji razvoj. Daytonski ustav osim toga sadrži elemente federalizma i konsenzualne demokratije, a ta je kombinacija primijenjena kako bi – u kontekstu sukoba iz prošlosti – bila osigurana ravnotežu interesa i omogućena izgradnja povjerenja. Ovaj cilj međutim još nije postignut: niti su interesi uravnoteženi niti je uspostavljeno povjerenje između konstitutivnih naroda (Bošnjaka, Srba i Hrvata).
- II. Sa komparativnog aspekta, federalizam je idealan oblik državne organizacije za kompleksne zemlje. Osnovne karakteristike federalnog uređenja su: 1. teritorijalna podjela; 2. supremacija prava

federacije/savezne države; 3. podjela nadležnosti (kultura i obrazovanje su obično u nadležnosti federalnih jedinica); 4. učešće federalnih jedinica u zakonodavnom procesu; 5. nemogućnost odcjepljena/secesije s jedne i nemogućnost da se ukinu federalne jedinice s druge strane. Federalna država kao oblik ublažava konflikte i stvara ozračje pozitivne konkurencije. Federalno uređenje međutim pretpostavlja postojanje volje za ostvarivanje kompromisa. Daytonski ustav sadrži antinomije, sadrži elemente federalnog uređenja kao i konfederacije, a cilj mu je da ostvari ravnotežu između različitih jedinica i sačuva raznolikost. Obilježja federalnog uređenja su prevalirajuća i u BiH, ali do sada je često nedostajalo spremnosti na kompromis, što je u federalnoj državi neophodno. Asimetričan federalizam ne bi trebalo da bude prepreka za reforme. Ali teritorijalni federalizam u kojem se izjednačava teritorij i etnicitet/konstitutivni narod ipak je problematičan. Etnicitet je samo jedan element, ali ne i odlučujuć; zapravo bi ravnotežu između etničkih grupa i građana trebalo ostvariti pomoću demokratskih principa i principa pravne države, te zaštitom ljudskih prava.

- III. U diskusiji o procesima odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini zaključeno je da entiteti imaju ključnu ulogu. Nasuprot tome, pravo veta radi zaštite vitalnog nacionalnog interesa je primijenjeno samo četiri puta otkako je daytonski ustav stupio na snagu, te se ne

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**BOSNIEN-HERZEGOWINA**

DR. CHRISTINA C. KRAUSE

**30. November 2008**

[www.kas.de/sarajevo](http://www.kas.de/sarajevo)

može smatrati primjerenim instrumentom za zaštitu interesa konstitutivnih naroda. Osim toga najznačajniji zakoni donijeti su uz sudjelovanje visokog predstavnika. Tako su i institucije Bosne i Hercegovine do sada funkcionirale više pomoću autoriteta visokog predstavnika nego na osnovu političke volje. Jak angažman visokog predstavnika je u proteklom vremenu bio značajan i neophodan, ali su neki učesnici stručnog skupa ustvrdili da se ovdje razvio odnos ovisnosti: veoma mali broj zakona se donosi na inicijativu domaćih snaga, suviše često se čeka na pozicioniranje međunarodne zajednice i visokog predstavnika, te se ponekad pokušava utjecati na iste. Učesnici su bili jedinstveni u stavu da je u budućnosti neophodno brže donositi zakone, a u tu svrhu je potrebno dograditi kapacitete bosanskohercegovačkog parlamenta. Vođena je iscrpna diskusija o mogućnosti pojednostavljenja zakonodavnog procesa za zakone koji će služiti preuzimanju Acquis Communautaire. Zaključeno je da je neophodno voditi još diskusija o pravu veta tj. o obje mogućnosti veta (zaštita vitalnog nacionalnog interesa i entitetsko glasanje), te o funkciji oba parlamentarna doma. Čuli su se prijedlozi da u domu naroda mogu biti zastupljeni konstitutivni narodi, ostali, kao i entiteti, dok bi u predstavničkom domu bili predstavnici građana, pa bi se mogla odvagati mogućnost odlučivanja primjenom principa većine.

IV. U razgovoru sa predstavnicima četiriju političkih partija iz BiH

koje su bliske Europskoj narodnoj stranci pokazale su se znatne razlike u stavovima, pa donekle čak i nedostatak smisla za realnost ili čak neprihvatanje realnosti od strane političkih elita. Svi su predstavnici izjavili da su nezadovoljni situacijom u kojoj vlada status quo, ali niko nije bio spreman da preuzme aktivnu ulogu u postupku pronalaženja konsenzusa. Dok su se SDA, PDP i HDZ BiH obzirno izjasnile da su i dalje na pozicijama iz aprila 2006, predstavnici HDZ 1990 su pledirali za korjenitu reformu, te za održavanje međunarodne konferencije koja bi bila nastavak Daytonu. Takva je mogućnost za srpske predstavnike iz PDP potpuno isključena, a oni su kao reakciju na gornji prijedlog zatražili čak regionalnu konferenciju za rješavanje kosovskog pitanja. Nastup mlade generacije političara potpomogao je ublažavanje tenzija. Oni su od stranaka bliskih Europskoj narodnoj stranci zatražili ne samo međusobno razumijevanje, već i aktivan i kooperativan pristup u traženju rješenja. Rezime: Reforma daytonskog ustava jedno je od najznačajnijih pitanja za sve četiri stranke, a do 2010. bi reformu trebalo i donijeti. Radi usuglašavanja stavova o načinima i sadržajima ustavne reforme, neophodno je učešće ustavnih eksperata i javnosti.

V. Kako u BiH nedostaje vizija zajedničke budućnosti, a povjerenje među ljudima još uvijek nije učvršćeno, ustavnu reformu moguće je provesti samo u fazama. U prvoj fazi neophodno je ustavno osigurati i

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**BOSNIEN-HERZEGOWINA**

DR. CHRISTINA C. KRAUSE

**30. November 2008**

[www.kas.de/sarajevo](http://www.kas.de/sarajevo)

utemeljiti nadležnosti koje su do sada prenošene, te prve rezultate procesa izgradnje države. Nadležnosti države treba i dalje jačati – stimulus u tom smislu može bit zajednička namjera i želja da se zemlja integrira u EU, koju dijele i stanovništvo i sve političke snage u BiH. Aprilski paket iz 2006. bio je dobar početak koji se može dograditi. Međutim, o reformi je neophodno razgovarati u Parlamentarnoj skupštini BiH i u njenim komisijama koje treba dodatno ojačati. Kako takav projekt jeste najvažnija i glavna stvar i oni koji vode glavnu riječ u politici tj. stranački šefovi moraju također biti uključeni na odgovarajući način, ali pravo mjesto za diskusiju i formuliranje prijedloga za reformu je parlament. Međunarodna zajednica treba ovaj proces podržati, na transparentan i angažiran način.

transformacije OHR-a u Ured specijalnog predstavnika EU (EUSR) treba izbjeći da ovaj Ured bude konkurent ostalim međunarodnim organizacijama i EU-institucijama, te da na taj način tj. zbog unutrašnjih blokada bude sprečavan u radu. Stoga budući EUSR treba da bude i šef delegacije Europske komisije u BiH. EU ne smije izgubiti iz vida činjenicu da BiH nije „normalna“ država, već država koja se nalazi u procesu tranzicije, čije je društvo razbijeno u posljednjem ratu, te da je sama država u okviru daytonskog ustava fragilna, disfunkcionalna i puna proturječnosti. Zbog svega navedenog EU za BiH treba razviti posebnu strategiju i ne smije primjenjivati uobičajena mjerila.

- VI. Prije zatvaranja Ureda Visokog predstavnika (OHR) treba osigurati trajnu stabilnost i funkcionalnost Bosne i Hercegovine. Prevalirajuće je mišljenje među ustavnim ekspertima i političarima da je ovaj cilj moguće postići samo ustavnom reformom. Ova reforma treba da uslijedi i uz angažman međunarodne zajednice, te da kao takva ima prioritet. U tom kontekstu ukazano je na to da međunarodna zajednica 1. mora nastupati jedinstveno; 2. držati se principa za reformu koje je sama utvrdila (reforma policije se u ovom kontekstu promatra kao nešto što je negativno utjecalo na ugled i djelovanje EU u BiH). Osim toga prilikom