

**DRUŠTVENE I POLITIČKE PRETPOSTAVKE USTAVNE  
REFORME U BOSNI I HERCEGOVINI TOKOM PROCESA  
INTEGRACIJE U EVROPSKU UNIJU**

**SOCIAL AND POLITICAL ASSUMPTIONS OF THE  
CONSTITUTIONAL REFORM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA  
DURING THE PROCESS OF INTEGRATIONS WITHIN THE  
EUROPEAN UNION**

***Sažetak***

*Glavni društveni proces koji se odvija u Bosni i Hercegovini nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine jeste proces unutrašnje integracije i integracije države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i NATO savez. Snaga procesa evropskih integracija javlja se kao pokretač unutrašnje integracije. I ne samo to, javlja se kao pokretač izvođenja reformi koje omogućuju izgradnju evropskih standarda u ekonomskoj, političkoj i kulturnoj sferi.*

*Izvođenje reformi odvija se unutar aktivnosti bosanskohercegovačkih demokratskih snaga i aktivnosti institucija međunarodne zajednice. Mnoge izvedene reforme omogućene su posredovanjem i uticajem institucija međunarodne zajednice. U prvim godinama postratne obnove međunarodna zajednica je osigurala donatorska sredstva u iznosu od pet milijardi američkih dolara. Tim sredstvima je obnovljena komunalna i društvena infrastruktura. Obnovljene su saobraćajnice i stvorene pretpostavke za obnovu privrednog života. Usljed sporosti odvijanja privatizacije državnih preduzeća, nova privredna struktura još uvijek nije obnovljena.*

*Međunarodna zajednica je sve do 2002. godine bila organizator parlamentarnih izbora. Pokazalo se da je bila iluzija stajalište međunarodne zajednice da se demokratija jača učestalim izborima i kraćim dvogodišnjim mandatima parlamentarnih tijela. Tako su u vremenu od 1996. godine do 2002. godine izvedena tri izborna ciklusa za parlamente u entitetima i Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine.*

*Od 2002. godine uvode se četverogodišnji mandati parlamentarnih tijela. To su sljedeći mandati: od 2002. do 2006. i od 2006. do 2010. godine. U ova dva mandata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine vladajuću većinu čine jednoetničke stranke. Ove stranke svoje političke interese i koncepcije društvenog razvoja izvode iz kolektivnih etničkih skupina. Na ovoj osnovi u strukturi pluralizma glavnu moć u izborima za parlamente dobijaju etničke stranke.*

*Budući da su koncepcije etničkih stranaka uslovljene etnonacionalnim politikama, ove stranke nisu mogle u sastavljanju parlamentarne većine izgraditi čvrst i stabilan koalicioni sporazum. Pribjeglo se formiranju vlasti na partnerskoj osnovi. Međutim, vršenje vlasti na partnerskoj osnovi nije moglo dosegnuti izgradnju političkog konsenzusa o mnogim reformama u državnom razvoju Bosne i Hercegovine. Nepostojanje tog konsenzusa odmijenjeno je odlukama visokog predstavnika međunarodne zajednice. Zapravo, visoki predstavnik međunarodne zajednice je na temelju bonskih ovlaštenja donio više stotina odluka i više desetina zakona kojim se omogućilo odvijanje reformi. Među najvažnijim reformama su reforme izvedene u oblasti odbrane: formirane su jedinstvene oružane snage, izvršena je institucionalna reforma strukture, organizacije i nadležnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, te je uspostavljena Uprava za indirektno oporezivanje.*

*Jedna od najzahtjevnijih reformi odnosi se na reformu dejtonskog Ustava Bosne i Hercegovine. Radi se o tome da je dejtonski Ustav Bosne i Hercegovine kreiran na osnovu političkog kompromisa i u okviru međunarodnog mirovnog ugovora. Dejtonski ustavni koncept unutrašnjeg ustrojstva države sa dva entiteta preferira etničku osnovu političkog ispoljavanja stranačkih interesa. Taj moment je presudno uticao da je država Bosna i Hercegovina u postdejtonskom vremenu nefunkcionalna država. Bosna i Hercegovina kao država, usljed etničkog karaktera političkog pluralizma, nema političkog konsenzusa o državnom razvoju unutar parlamentarne većine na nivou države. Zbog toga je Bosna i Hercegovina postala nemoćna u izvođenju reformi koje za pretpostavku imaju konsenzus unutar parlamentarne većine. U tom kontekstu jedna od najsloženijih reformi koja podrazumijeva politički konsenzus vladajućih stranaka jeste reforma Ustava Bosne i Hercegovine. A vladajuće stranke su pokazale da zbog bitnih razlika u konceptima nisu u stanju izgraditi konsenzus o ustavnim pitanjima kako u mandatu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine 2002–2006, tako i u mandatu 2006–2010. godine. U Parlamentu Bosne i Hercegovine nije dobio većinu aprilski paket ustavnih promjena 2006. go-*

dine. Također, butmirski pregovori, od oktobra do decembra 2009. godine, nisu uspjeli dovesti do konsenzusa među političkim strankama o promjeni Ustava Bosne i Hercegovine.

Postavlja se pitanje: šta čine pretpostavke za postizanje konsenzusa o promjenama Ustava Bosne i Hercegovine? Te pretpostavke se javljaju u tri aspekta. Prvi je angažovanje i uticaj međunarodne zajednice u pitanju izvođenja ustavne reforme i to sa stanovišta geopolitičkog uticaja velikih svjetskih sila. Drugi aspekt se odnosi na mogućnost promjene strukture stranačkog pluralizma i mogućnosti obrazovanja parlamentarne većine nakon izbora 2010. godine. Ako veći izborni uspjeh dobiju građanske multietničke stranke, one će koaliciju obrazovati na programu reformi, uključujući i reformu Ustava. Treći aspekt je uvođenje ustavnih promjena kao uslova za sticanje statusa kandidata za punopravno članstvo u Evropskoj uniji.

## **Summary**

*The main social process taking place in Bosnia and Herzegovina after the Dayton Peace Agreement from 1995 is the internal integrative process and ascension of Bosnia and Herzegovina into the European Union and NATO Alliance. The power of the European integration process occurs as a of internal integration drive force. Not only that, it also appear to be a driver for implementation of reforms that allow the building of European standards in economic, political and cultural sectors.*

*Reforms implementation is carried out within the activities of Bosnian democratic forces and activities of the International Community's institutions. Many of the carried out reforms are made possible through the moderation and influence of the International Community's institutions. In the first years of post-war reconstruction, the International Community provided donor funds in the amount of five billion U.S. dollars. These funds had been used for restoring communal and social infrastructure. Roads were reconstructed and new conditions created for the renewal of economic life. Due to the slow course of privatization of state enterprises, new economic structure has not yet been restored.*

*Until 2002, the International Community was the parliamentary elections organizer. It turned out that position of the International Community that democracy was getting strengthened by frequent elections and a shorter two-year term of parliamentary bodies was illusory. Thus, in the*

*time period from 1996 until 2002 was carried out in three election cycles for the parliaments of the entities and the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina.*

*After 2002, four-year terms of parliamentary bodies were introduced. These are the following mandates: from 2002-2006 and 2006 to 2010. In these two mandates of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, the ruling majority were uni-ethnic parties. These parties are deriving their political concepts of social development out of the collective ethnic groups. On this basis in the structure of the pluralism, ethnic parties are receiving the main power in the elections for the parliaments.*

*Since the concepts of ethnic parties are caused by ethno-national policies, and these parties could not form a parliamentary majority by a strong and stable coalition agreement, so forming the government on a partnership basis was resorted to. However, the exercise of power based on partnership building was not able not reach a political consensus on reforms in many reforms concerning the development of state of Bosnia and Herzegovina. The lack of consensus had been replaced with the decisions by the Higher Representative of the International Community. In fact, the Higher Representative of the International Community, on the basis of Bonn authorizations, enacted hundreds of decisions and dozens of laws that allowed the progress of reforms. Among the most important reforms were carried out reforms in the sphere of defense: unified armed forces were established. Institutional reform of the structure was also carried out, organization and competence of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina too. The Indirect Taxation Office was established too.*

*One of the most demanding reforms are related to the reforming the Dayton Constitution of Bosnia and Herzegovina. The point is that the Constitution of Bosnia and Herzegovina was created in Dayton on the basis of political compromise within an international peace treaty. The Dayton constitutional concept prefers the internal state structure of with two entities ethnic based political party for expressing the interest. That moment was crucial to exert the influence upon the state of Bosnia and Herzegovina in the post-Dayton time as the non-functioning state. As a state, Bosnia and Herzegovina due to the ethnic character of political pluralism does not possess political consensus on the national development within the state level parliamentary. Therefore, Bosnia and Herzegovina has become powerless when carrying reforms is about, assuming a consensus within the parliamentary majority. In this context, one of the most complex reforms*

*including a political consensus of the ruling parties is the reform of the Constitution of Bosnia and Herzegovina. Ruling parties have shown that due to significant differences in the concepts they are not able to create a consensus on constitutional issues both in the 2002-2006 mandate of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina and in the 2006-2010 mandate as well. The constitutional changes reform package from April of 2006 did not win the majority in the Parliament of Bosnia and Herzegovina. The Butmir negotiations from October to December 2009 also failed in bringing the consensus among political parties about reforming the Constitution of Bosnia and Herzegovina.*

*The question is what does make the preconditions for achieving consensus on reforming the Constitution of Bosnia and Herzegovina. These conditions are occurring within three aspects. The first one is to engage and influence the International Community when it comes to performing the constitutional reform from the standpoint of geopolitical influence of major world powers. The second aspect relates to the ability of changing the structure of party pluralism and possibility of having the parliamentary majority after the 2010 elections. If civic parties of multiethnic orientation achieve more electoral success, they will form coalition on the programme of reforms, including the Constitutional reform. The third aspect is the introduction of constitutional amendments as a precondition for obtaining the status of candidate for fulltime membership in the European Union.*

## **1) Neki pojavni oblici kršenja ljudskih prava u postdejtonskom razvoju Bosne i Hercegovine**

Postratni politički razvoj Bosne i Hercegovine započeo je na temelju Dejtonskog mirovnog sporazuma<sup>1</sup>, potpisanog u decembru 1995. godine.

U provođenju Dejtonskog mirovnog sporazuma glavnu ulogu je imala međunarodna zajednica i u vojnom i u civilnom aspektu.

Mirovne vojne snage su stvorile pretpostavku za sigurnost građana na cijelom prostoru. Kao prvi važan moment te sigurnosti bila je sloboda kretanja građana.

Međunarodna zajednica je osigurala u vidu donacija pet milijardi dolara za postratnu obnovu Bosne i Hercegovine. Većina te pomoći je utrošena za obnovu saobraćajne, energetske i komunalne infrastrukture, za obnovu škola i zdravstvenih ustanova. Sa tim je išla i obnova stambenog fonda.

---

<sup>1</sup> Opći okvirni sporazum – sporazum za mir u Bosni i Hercegovini postignut je nakon pregovora u američkoj vojnoj bazi Wright-Peterson, Dayton, 21. novembra 1995. godine, a potpisan 14. decembra 1995. godine u Parizu. Dejtonski mirovni sporazum sadrži 11 aneksa. Ustav BiH predstavlja sadržaj IV Aneksa.

Obnova privrede nije imala očekivani tok jer je privatizacija trajala predugo. Mnoga preduzeća su završila u stečaju jer nisu uspješno privatizirana. Izostala su ulaganja iz inostranstva. Ovo za posljedicu ima veoma visoku stopu nezaposlenosti koja je porasla na 40% u 2008. godini.

Usljed toga od završetka rata bosanskohercegovačko društvo egzistira u siromaštvu. Skoro 30% stanovništva živi u stanju socijalne potrebe<sup>2</sup>.

U nedostatku statističkog popisa stanovništva procjenjuje se da je u postratnom periodu iz Bosne i Hercegovine iselilo preko 100.000 mladih obrazovanih ljudi jer ne mogu naći zaposlenje u svojoj zemlji. Gotovo 47% (46,8 %) <sup>3</sup> mladih u Bosni i Hercegovini između 16 i 24 godine je nezaposleno (sada je u eurozoni nezaposlenost 10%, tj. zemljama koje imaju euro kao monetu)<sup>4</sup>.

I pored visoke nezaposlenosti i vidnog siromaštva, političke elite – izvedene na etničkoj osnovi – ARTIKULIŠU PRIMARNO INTERESE IZ ETNIJE IZ KOJE DOLAZE. Etnički interesi izvedeni kao kolektivni interesi potiru IDENTIFIKACIJU SOCIJALNO-EKONOMSKIH INTERESA BROJNIH SOCIJALNIH I DOBNIH SKUPINA, poput nezaposlenih, penzionera i mladih. Zbog zanemarivanja socijalno-ekonomskih interesa, proizvodne skupine stanovništva od strane političkih stranaka u praksi, vidno je KRŠENJE ljudskih prava u polju ekonomsko-socijalnog razvoja. Procjenjuje se da jedna trećina nezaposlenih radi na crno, jer poslodavci izbjegavaju obaveze prema penzionom i zdravstvenom osiguranju radnika.

I u sferi obrazovanja i kulture javljaju se pojavni oblici kršenja ljudskih prava. Zbog socijalnog siromaštva, posebno u porodicama gdje roditelji nisu zaposleni, sve teže se ostvaruje pravo djece i omladine na obrazovanje. Organizacija rada osnovnih škola na etničkoj segregaciji u dijelu Federacije BiH pokazuje koliko je etnonacionalna politika isključiva i odgovorna za tu vrstu segregacije (kao primjer se uzima obrazovanje djece po modelu „dvije škole pod jednim krovom“).

Jedno od ljudskih prava koje je zagarantovano Aneksom VII Dejtonskog mirovnog sporazuma jeste pravo na povratak. Ovo pravo se u postdejtonskom razvoju Bosne i Hercegovine ostvaruje samo DJELIMIČNO.

2 *Sistem ranog upozoravanja*, Kvartalni izvještaj za period april – juni 2003. godine, UNDP i vlasti BiH, str. 16–17.

3 Izvor: *Anketa o radnoj snazi 2010*, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Sarajevo, novembar 2010, str. 31.

4 Statistička agencija Evropske unije, Eurostat, 02. 04. 2010. godine

Od dva miliona stanovnika Bosne i Hercegovine koji su u vremenu rata protjerani ili raseljeni, procjenjuje se da je povratak ostvarilo 1.031.635 stanovnika u Bosnu i Hercegovinu. Također, procjenjuje se da je oko 700.000 stanovnika Bosne i Hercegovine trajno iselilo u zapadnoevropske i prekookeanske zemlje. Povratak u Republiku Srpsku Bošnjaka i Hrvata kreće se u brojkama: 150.000 Bošnjaka i 15 000 Hrvata. I oni koji su izvršili povratak imaju problema sa održivošću tog povratka. U Federaciji Bosne i Hercegovine povratak je prema procjenama ostvarilo 130.000 građana srpske nacionalnosti<sup>5</sup>. Dva su razloga nedovoljnog povratka izbjeglica i raseljenih:

- ne postoje ekonomska poticajna sredstva za privređivanje povratnika (samoodrživost povratka), te
- ne postoji ulaganje jedinica lokalne samouprave u obnovu komunalne infrastrukture u povratničkim naseljima.

Treći i veoma karakterističan pojavni oblik u kršenju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini je DISKRIMINACIJA GRAĐANA NA ETNIČKOJ OSNOVI. Ovaj vid diskriminacije ukinut je na ravni ustavne norme i to nakon donošenja Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda 2000. godine na cijelom prostoru BiH i usvajanja amandmana na Ustav Federacije BiH i Ustav Republike Srpske 2002. godine. Na temelju ovih amandmana vlade i ustavni sudovi u entitetima imaju obavezujuću multietničku strukturu, ali i dalje su organi državne uprave u entitetima, zatim, kantonima i u jedinicima lokalne samouprave –opštinama preovlađujućeg jednoetničkog sastava.

Međunarodna zajednica je osigurala u potpunosti multietnički sastav sudske vlasti u Bosni i Hercegovini na temelju Zakona o sudskom i tužilačkom vijeću.

Poseban vid kršenja ljudskih prava odnosi se na diskriminaciju skupine „ostalih“, zapravo pripadnika etničkih manjina u pogledu prava da biraju i da budu birani u Dom naroda Parlamentarne skupštine i za članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine. U vezi s tim, došlo je i do presude Suda za ljudska prava Vijeća Evrope u predmetu Sejdić-Finci tokom 2009. godine<sup>6</sup>.

5 Izvor: pregled povratka raseljenih osoba i izbjeglica na području Federacije BiH (period 01. 01. 1996–31. 12. 2009. godine), <http://www.fmroi.gov.ba/bosanski/statistika/4.%20Kumulativni%20povratak.pdf>

6 Pogledati predmet *Sejdić i Finci protiv BiH*; Presuda Evropskog suda za ljudska prava od 22. decembra 2009. godine, broj 27.996/06 i 34.836/06. U Bosna i Hercegovina nakon Dejtona, FPN, Sarajevo, 2010. godine, str.21

## 2) Izgradnja države Bosne i Hercegovine u postdejtonskom vremenu

Parlamentarne institucije svoj legitimitet izvode iz demokratske volje građana. Ta volja se potvrđuje na slobodnim izborima. Međunarodna zajednica je imala u postratnom vremenu strategiju da će održavanjem parlamentarnih izbora svake dvije godine učvrstiti demokratske institucije i razviti demokratske odnose u Bosni i Hercegovini.

Tako su u postratnom vremenu izbori za Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine i parlamente entiteta održani 1996, zatim 1998. i 2000. godine.

Od 2002. godine uveden je četverogodišnji mandat Parlamenta Bosne i Hercegovine i parlamentarnih tijela u entitetima.

Pokazalo se da je dvogodišnji mandat parlamentarnih struktura bio iluzija naspram očekivanja u pogledu razvoja demokratije.

Osim u mandatu 2000–2002, kada je izbornu pobjedu dobila skupina socijaldemokratskih i građanskih stranaka pod imenom Alijansa za demokratske promjene, sve druge izbore, zapravo 1996, 1998, 2002. i 2006. godine dobile su etničke stranke. Ove stranke imaju bitno različita stajališta o državnosti Bosne i Hercegovine i njenom unutrašnjem političkom ustrojstvu.

Etnonacionalne stranke su nakon izborne pobjede parlamentarnu većinu formirale ne na principu KOALICIONOG POLITIČKOG SPORAZUMA, što je i model i praksa u demokratskim zemljama Evropske unije, već na osnovi PARTNERSTVA U PODJELI I VRŠENJU VLASTI.

Partnerski model vladanja je izvan DEMOKRATSKIH NAČELA koja se primjenjuju u evropskim zemljama razvijene parlamentarne demokratije. Kada bi naprimjer u jednoj demokratskoj Njemačkoj došlo do sukobljavanja unutar koalicione parlamentarne većine, došlo bi do zastoja u radu vladinih institucija. Morali bi se raspisati prijevremeni izbori. Ako bi se vršenje vlasti zasnivalo na partnerskim odnosima skupine vladajućih stranaka, zemlja bi postepeno ušla u krizu funkcionisanja državnih institucija, ponajprije zato što se ne bi znalo na kome je odgovornost za funkcionisanje vlasti.

Partnersko vršenje vlasti u Bosni i Hercegovini je nužno ostalo IZVAN PRETPOSTAVKI ZA IZGRADNJU MEĐUSTRANAČKOG KONSENZUSA U PROCESU DONOŠENJA ZAKONA I UPRAVLJANJA DRUŠTVENIM RAZVOJEM ZEMLJE. Zapravo, vršenje vlasti na



partnerskoj osnovi samo po sebi ne može imati kapacitet za izgradnju političkog međustranačkog konsenzusa.

Zbog toga se u procesu odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine tokom postratnog razvoja mnogi važni zakoni nisu mogli usvojiti. Taj nedostatak konsenzusa unutar vladajuće skupine stranaka nadomještale su INTERVENCIJE visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH u obliku privremenih odluka za proglašenje zakona. U okviru takve intervencije visokog predstavnika doneseni su zakoni o grbu, zastavi<sup>7</sup>, Državnoj graničnoj službi<sup>8</sup>, Vijeću ministara<sup>9</sup>, Upravi za indirektno oporezivanje<sup>10</sup>, amandmanima na ustave entiteta<sup>11</sup>, kao i o konstitutivnosti naroda na cijelom prostoru države Bosne i Hercegovine.

Na temelju donesenih odluka od strane visokog predstavnika, VIJEĆE MINISTARA DOBILO JE NOVI KAPACITET: proširena je njegova struktura sa tri ministarstva, koliko je imalo 1997. godine, na devet ministarstava, nakon 2005. godine. Uspostavljen je Sud Bosne i Hercegovine i jedinstvene oružane snage. Formirana je jedinstvena uprava za indirektno oporezivanje, kao i sigurnosne i obavještajne službe.

### **3) Promjena dejtonskog Ustava Bosne i Hercegovine – najsloženija reforma u postdejtonskom razvoju**

Od 2000. godine započinje diskusija, tada samo u nevladinim organizacijama, o nužnosti promjene dejtonskog Ustava Bosne i Hercegovine.

Od 2004. godine diskusije o mogućnosti ustavne reforme počinju i u političkim strankama. Mogućnost reformi Ustava najduže su odbijale vla-

---

7 Odluka o proglašenju Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=344](http://www.ohr.int/print/?content_id=344); visoki predstavnik je proglasio ovaj zakon 03. 02. 1998. godine. Zakon o zastavi Bosne i Hercegovine Parlamentarna skupština usvojila je tek 2001. godine, nakon čega je objavljen u Službenom glasniku BiH, broj 19/01.

8 Odluka o proglašenju Zakona o državnoj graničnoj službi, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=358](http://www.ohr.int/print/?content_id=358); visoki predstavnik je proglasio Zakon o državnoj graničnoj službi 13. januara 2000. godine. Parlamentarna skupština BiH je usvojila ovaj zakon 2001. godine, te je objavljen u Službenom glasniku BiH, broj 19/01.

9 Odluka o proglašenju Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=28607](http://www.ohr.int/print/?content_id=28607); visoki predstavnik proglasio je ovaj zakon 03. 12. 2002. godine. Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine Parlamentarna skupština usvojila je 2003. godine, nakon čega je objavljen u Službenom glasniku BiH, broj 30/03.

10 Odlukom visokog predstavnika donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=33398](http://www.ohr.int/print/?content_id=33398); visoki predstavnik je proglasio ovaj zakon 2004. godine. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH Parlamentarna skupština usvojila je tek 2007. godine, nakon čega je objavljen u Službenom glasniku BiH, broj 32/07.

11 Odluke visokog predstavnika o proglašenju Odluka o izmjenama i dopunama ustava entiteta, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=7474](http://www.ohr.int/print/?content_id=7474) i [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=7480](http://www.ohr.int/print/?content_id=7480)

dajuće stranke u Republici Srpskoj. Do sveopšteg prihvatanja mogućnosti za promjene Ustava Bosne i Hercegovine dolazi 2005. godine kada se uz angažovanje administracije SAD-a izvršila priprema amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine. To je bio preloman moment sa stanovišta uspostave odnosa vladajućih političkih stranaka prema mogućnostima promjene dejtonskog Ustava Bosne i Hercegovine.

Kad se o pripremljenim amandmanima otvorila rasprava u Parlamentarnoj skupštini BiH tokom aprila 2006. godine, došlo je do konfrontacije unutar skupine vladajućih stranaka o predloženom paketu promjena Ustava BiH (ovaj paket promjena nazvan je „aprilski paket“<sup>12</sup> amandmana na Ustav BiH). Ishod rasprave i glasanja je bio takav da predloženi amandmani nisu mogli dobiti dvotrećinsku većinu. Protiv amandmana glasala je Stranka za BiH i dio zastupnika iz Hrvatske demokratske zajednice BiH, koji su bili u procesu prelaska u novu stranku HDZ 1990. Stranke koje su odbile glasati za aprilski paket amandmana na Ustav BiH branile su svoje stajalište kritikom da promjene Ustava BiH ne ukidaju entitetsko glasanje koje se u procesu odlučivanja najčešće upotrebljava za BLOKADU u odlučivanju prilikom donošenja najvažnijih zakona u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

Potom je ustavno pitanje postalo izborno pitanje u provođenju izborne kampanje za parlamentarne izbore u jesen 2006. godine. Kampanja je obilježena naglašenom nacionalističkom retorikom. Ta retorika se kretala oko proklamacije: da Bosna i Hercegovina nema entitete, na jednoj strani, i referendum za otcjepljenje Republike Srpske, na drugoj strani<sup>13</sup>. Parlamentarna većina, formirana u januaru 2007. godine za mandatni period do 2010. godine, predvidjela je ustavnu reformu Sporazumom o formiranju Vlade. Međutim, unutar parlamentarne većine formirane za period 2006–2010. godine ne postoje pretpostavke za konsenzus o ustavnim promjenama. Radi se o tome da su razlike u pristupu takve da razgovor o ustavnim promjenama vodi sukobljavanju stranaka unutar parlamentarne većine. I više od toga, politička sukobljavanja o mogućnosti ustavnih reformi DESTABILIZIRAJU RAZVOJ DRŽAVE BOSNE I HERCEGOVINE.

Stranke u parlamentarnoj većini u osnovi imaju dva pristupa ustavnim reformama. Jedan pristup zagovara postupnu reformu – reformu Usta-

---

12 Radi se o tome da je predloženi paket ustavnih promjena ušao u parlamentarnu proceduru u aprilu 2006. godine i tako je dobio određenje „aprilski paket“.

13 Nosilac političke proklamacije „Bosna i Hercegovina bez entiteta“ je Stranka za BiH i njen lider Haris Silajdžić, a proklamacije za referendum o otcjepljenju Republike Srpske je SNSD i lider ove stranke Milorad Dodik.

va BiH u više faza. Unutar ovog pristupa u prvoj fazi promjena Ustava BiH usvojili bi se amandmani na temelju kojih bi bile proširene funkcije Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara, te kapacitet u odlučivanju o reformama od kojih zavisi integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Drugi pristup zagovara donošenje novog ustava BiH koji bi imao rješenja prema evropskim standardima. Unutar ovog pristupa uspostavila bi se i nova rješenja u pogledu unutrašnjeg teritorijalno-političkog ustrojstva države Bosne i Hercegovine.

I za prvi i za drugi pristup promjeni Ustava Bosne i Hercegovine ne postoji konsenzus stranaka unutar parlamentarne većine. Stranke koje čine parlamentarnu većinu u mandatu 2006–2010. godine nisu u mogućnosti postići konsenzus o promjeni Ustava Bosne i Hercegovine bez angažovanja i uticaja međunarodne zajednice u procesu izvođenja promjena. Dva su veoma bitna momenta u kontekstu mogućnosti izvođenja ustavnih promjena. Jedan je u tome da postoje bitne konceptualne razlike između stranaka unutar parlamentarne većine. Drugi je geopolitička realnost da izgradnja države Bosne i Hercegovine do tačke njene samoodrživosti i članstva u EU pretpostavlja pomoć i angažman međunarodne zajednice.

Radi se o tome da je integritet i međunarodno-pravni subjektivitet države Bosne i Hercegovine uz sve drugo i konstrukcija međunarodne zajednice na osnovu rješenja u Dejtonskom mirovnom sporazumu i ovlaštenja međunarodne zajednice za provođenje ovog sporazuma<sup>14</sup>.

Provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma dobilo je svoj institucionalni okvir. Formirano je Vijeće za implementaciju Dejtonskog mirovnog sporazuma koje čine velike sile i uticajne države. Osim vojnog angažovanja međunarodna zajednica ima uticaj putem visokog predstavnika na provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Istorijski cilj provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma je **IZGRADNJA MIRA I KONSOLIDACIJA DEMOKRATIJE SA USPOSTAVOM SAMOODRŽIVE BOSNE I HERCEGOVINE**. A samoodrživost Bosne i Hercegovine kao države postaje istorijska realnost onda kad kroz reforme ispuni uslove za članstvo u Evropskoj uniji i NATO savezu. Posmatrano u ovom kontekstu, izvođenje reforme dejtonskog Ustava znači u

---

14 Primarna su dva ovlaštenja koja je međunarodna zajednica dobila za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Prvo ovlaštenje se odnosi na prisustvo i angažman vojnih snaga kao mirovnih snaga i drugo je angažovanje visokog predstavnika međunarodne zajednice kao vrhovnog civilnog autoriteta međunarodne zajednice.

geopolitičkom smislu DOGRADNJU DEJTONSKOG MIROVNOG SPO-RAZUMA. A to, zapravo, podrazumijeva da je promjena Ustava Bosne i Hercegovine moguća kao zajednički projekt demokratskih snaga Bosne i Hercegovine i međunarodne zajednice.

#### **4) Konceptije stranaka parlamentarne većine o promjenama Ustava Bosne i Hercegovine i prijedlozi međunarodne zajednice**

Parlamentarnu većinu u periodu 2006–2010. godine čine: SDA<sup>15</sup>, Sz-BiH<sup>16</sup>, HDZ BiH<sup>17</sup>, SNSD<sup>18</sup>, HDZ 1990<sup>19</sup> (Partija demokratskog progresa je napustila parlamentarnu većinu 2008. godine, PDP).

Iako su u Sporazumu o formiranju vlasti početkom 2007. godine ove stranke preuzele obavezu da će predložiti reformu dejtonskog Ustava, ni u jednom segmentu mogućih promjena nisu uspjele izgraditi konsenzus. Nisu uspjele donijeti ni odluku u Parlamentarnoj skupštini BiH o pristupa-  
nju procesu promjene Ustava Bosne i Hercegovine.

Neslaganja među strankama parlamentarne većine kreću se u širokom rasponu.

Stranka demokratske akcije zagovara postupnost u promjenama Ustava BiH. Unutar tog pristupa ima izgrađeno stajalište da se u prvoj fazi ustavnih promjena usvoje amandmani na temelju kojih bi se proširile nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara i to u sferi odlučivanja o zakonima kojim se provode reforme i realizuje integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Unutar svog stajališta Stranka demokratske akcije zagovara i promjene Ustava BiH kojim se ukida diskriminacija građana u pogledu jednakog izbornog prava na cijeloj teritoriji BiH. Istovremeno se zagovara i uvođenje suda Bosne i Hercegovine, te ograničenje upotrebe entitetskog glasanja<sup>20</sup>.

15 Stranka demokratske akcije (SDA)

16 Stranka za Bosnu i Hercegovinu (SzBiH)

17 Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine (HDZ BiH)

18 Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD)

19 Hrvatska demokratska zajednica 1990 (HDZ 1990)

20 „Potreban nam je državni sud, a neophodno je i svim građanima omogućiti da imaju dvojno državljanstvo, kao i da se na jedan način onemogući zloupotreba entitetskog glasanja“; vidi: Tihčić, Sulejman: *Izjava*, Nezavisne novine, 03. 12. 2009. godine.

Stranka za Bosnu i Hercegovinu preferira stajalište da je potrebno donijeti novi ustav Bosne i Hercegovine koji bi bio u potpunosti zasnovan na evropskim standardima. A to podrazumijeva uspostavu multietničkih regionalnih zajednica umjesto dvoentitetske strukture. Ova stranka odbija svaku mogućnost promjene Ustava BiH koja ne bi sadržavala ukidanje entitetskog glasanja<sup>21</sup>.

Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine zagovara promjenu Ustava Bosne i Hercegovine koja bi dovela do ukidanja neravnopravnog položaja hrvatskog naroda zbog dvoentitetske unutrašnje teritorijalne organizacije Bosne i Hercegovine. Po koncepciji Hrvatske demokratske zajednice, teritorijalna organizacija i strukturiranje vlasti u Bosni i Hercegovini izvelo bi se na nacionalnom principu. U toj organizaciji uvode se tri entiteta na nacionalnoj osnovi, a za grad Sarajevo se predlaže da bude u statusu distrikta.

Blisko stajalište HDZ BiH ima i sestrinska stranka – Hrvatska demokratska zajednica 1990. Njen lider Božo Ljubić u traganju za promjenama Ustava Bosne i Hercegovine naglašeno promovira zahtjev za jednakopravan položaj konstitutivnih naroda<sup>22</sup>.

Iz tog stajališta proizlazi ustrojstvo Bosne i Hercegovine na nacionalnom principu, što znači tri entiteta. Za Ljubića su jačanje državnih institucija i jednakopravnost naroda dva principa koja mogu Bosnu i Hercegovinu učiniti funkcionalnijom.

Savez nezavisnih socijaldemokrata, koje predvodi Milorad Dodik, u svim razgovorima o mogućim promjenama Ustava Bosne i Hercegovine, kako onim ranijim tako i tokom butmirskih razgovora, zagovara stajalište koje se javlja u obliku konsenzusa i vladajućih i opozicionih stranaka u Republici Srpskoj. U tom stajalištu se potcrtava da u svim ustavnim raspravama moraju ostati neupitni Republika Srpska, entitetsko glasanje i embargo na prenos nadležnosti sa entiteta na institucije države BiH<sup>23</sup>.

---

21 „Entitetsko glasanje je problem i kočnica koja mora biti uklonjena kroz ustavne amandmane. Entitetsko glasanje je posljedica etničkog čišćenja i ne može ostati u Ustavu“; vidi: Silajdžić, Haris: *Izjava*, Nezavisne novine, 03. 12. 2009. godine.

22 „Mi ćemo učiniti sve da usvojimo potrebne zakone i u ovom procesu (butmirskom) bit ćemo maksimalno konstruktivni. Međutim, ne možemo pristati na nešto što je manje od jednakopravnosti tri konstitutivna naroda“; vidi: Ljubić, Božo: *Izjava*, Oslobođenje, 03. 12. 2009. godine.

23 „Ovakvo stajalište se u osnovi javlja kao diktat, što se pokazalo i u butmirskim pregovorima“; vidi: Trnka, Kasim: *Ko predlaže federalizaciju BiH na nacionalnoj osnovi priziva destabilizaciju*, Sedmica, Dnevni avaz, 05. 12. 2009. godine.

Pred razgovore sa Džejsom Štajnbergom Dodik će izjaviti: „Republika Srpska neće dovesti u pitanje nijedan segment svoje autonomije“<sup>24</sup>, pri tome dodaje: „ako bude po principu *uzmi ili ostavi*, ja ću ostaviti“<sup>25</sup>.

Nakon razgovora sa Džejsom Štajnbergom Dodik daje izjavu u kojoj organizira obim promjena Ustava BiH samo na aspekt usklađivanja sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i slobodama. Riječ je o sljedećoj izjavi: „Pregovori o ustavnim promjenama isforsirani su od strane bošnjačkih političara koji žele da usklađivanje sa Evropskim konvencijama rezultuje mnogom većim promjenama na koje mi ne možemo pristati...“<sup>26</sup>.

Drugi krug razgovora o butmirskom paketu promjena Ustava BiH, održan početkom decembra 2009. godine pod rukovođenjem Džejsa Štajnberga, zamjenika američkog državnog sekretara, nije donio rezultat. Sve stranke, učesnice razgovora, sem Stranke demokratske akcije, odbile su predložena rješenja. Dva su glavna stajališta u odbijanju butmirskog paketa. Jedno stajalište smatra da je prijedlog izašao iz okvira promjena Ustava BiH koje se odnose na usklađivanje Ustava sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i slobodama. Ovo stajalište dolazi od Saveza nezavisnih socijaldemokrata kao izraz kontinuiteta politike odbijanja potrebe jačanja nadležnosti i uloge institucija države BiH: Parlamentarne skupštine, Vijeća ministara i Predsjedništva države BiH.

Drugo stajalište odbija predloženi butmirski paket sa ocjenom da su rješenja nedovoljna. Zapravo, predviđena rješenja ustavnih promjena ne sadrže ukidanje entitetskog glasanja i ne sadrže valjan institucionalni okvir proširenja nadležnosti Parlamentarne skupštine u odlučivanju o pitanjima koja se odnose na evropske integracije.

Na odbijanje butmirskog paketa ustavnih promjena od strane političkih stranaka Džejs Štajnberg iznosi stajalište: „Ono što sam shvatio jeste da SAD ovdje žele da pomognu i ostanu prisutne, ali da je sva odgovornost za odluke bilo kakve vrste na domaćim liderima“<sup>27</sup>.

Svoje prihvatanje butmirskog paketa lider Stranke demokratske akcije obrazlaže ovako: „Ukoliko želimo raditi za opći interes BiH, moramo postići kompromis (podvukao M. P.). Međutim, ukoliko ispred stavljamo stranačke interese ili neki lični ego ili nešto drugo, onda će teško biti doći do dogovora. Stranci nam žele pomoći, ali neće raditi naš posao. Ovo je

24 Vidi: Dodik, Milorad: *Izjava*, Dnevne novine, San, Sarajevo, 02. 12. 2009.

25 Vidi: Dodik, Milorad: *Izjava*, Dnevne novine, San, Sarajevo, 02. 12. 2009.

26 Dodik, Milorad: *Izjava*, Nezavisne novine, 03. 12. 2009.

27 Štajnberg, Džejs: *Izjava*, Oslobođenje, 03. 12. 2009.

početak koji osigurava rješavanje 50 posto problema. Da li zato što ne rješavamo svih 100 posto trebamo odbaciti i ovo? Mislim da ne treba<sup>28</sup>.

Promjena Ustava Bosne i Hercegovine oblikovana kao butmirski paket što je nastao u razgovorima predstavnika SAD-a i Evropske unije sa pet vladajućih i dvije opozicione stranke<sup>29</sup> u vremenu od oktobra do decembra 2009. godine nije donio pozitivan ishod.

Vladajuće stranke: SDA, SNSD, SzBiH, HDZ BiH i HDZ 1990, nisu uspjele izgraditi konsenzus o sadržaju mogućih amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine. Time su pokazale da ne posjeduju ni odgovornost a ni sposobnost za izgradnju konsenzusa, kao ni kompromisa koji omogućuje ODVIJANJE INTEGRACIJSKOG PROCESA i dobijanje statusa kandidata za članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji.

## 5) Zaključna razmatranja

Dejtonskim mirovnim sporazumom državi Bosni i Hercegovini je u vidu garancije međunarodne zajednice osiguran kontinuitet državnog razvoja. Ovlaštenja koja je dobila međunarodna zajednica u provođenju Dejtonskog mirovnog sporazuma takvog su sadržaja da su institucije međunarodne zajednice dobile preovlađujuću ulogu i uticaj u postratnoj obnovi i društvenom razvoju Bosne i Hercegovine.

Ta uloga ima dva aspekta. Prvi je održavanje mira i sigurnosti za građane BiH.

Drugi je pružanje pomoći demokratskim snagama Bosne i Hercegovine da izvode reforme putem kojih se ispunjavaju uslovi za dobijanje članstva u Evropskoj uniji i NATO savezu. Bez odvijanja evroatlanskog integracijskog procesa nije moguće provesti Dejtonski mirovni sporazum i izgraditi demokratsku državu Bosnu i Hercegovinu. Nije moguće dovršiti istorijski proces internacionalizacije bosanskog pitanja.

U okviru izvedenih reformi, neke od njih se javljaju kao najvažnije i kao potvrda integracije Bosne i Hercegovine u evroatlanske institucije.

28 Tihčić, Sulejman: *Izjava*, Oslobođenje, 03. 12. 2009.

29 Uz vladajuće stranke u butmirskim razgovorima su učestvovala i dvije opozicione stranke: Socijaldemokratska partija BiH i Partija demokratskog progresa.

Prva vrlo važna reforma pripada izgradnji institucionalnih kapaciteta države BiH. Radi se o promjeni strukture, organizacije i nadležnosti Vijeća ministara kao izvršne vlasti. Od samo tri ministarstva unutar Vijeća ministara 1997. godine (vanjski poslovi, ekonomski odnosi sa inostranstvom i civilni poslovi) došlo se kroz reforme i uz pomoć međunarodne zajednice do strukture Vijeća ministara sa devet ministarstava.

Druga reforma se odnosi na promjene u organizaciji oružanih snaga. Dvije komponente postratnih oružanih snaga: Vojska RS i Vojska Federacije BiH, integrisane su u jedinstvenu bosanskohercegovačku instituciju: ORUŽANE SNAGE. Ovom institucijom upravlja Predsjedništvo BiH kao civilna komanda. Izvedene reforme oružanih snaga postale su osnova za uspješan proces integracije oružanih snaga BiH u NATO savez.

Promjene u polju KONSOLIDACIJE PARLAMENTARNE DEMOKRATIJE imaju samo djelimične rezultate. Od 2002. godine Bosna i Hercegovina samostalno provodi parlamentarne izbore putem svoje Centralne izborne komisije.

Etničke stranke imaju glavnu moć, ali i različit konceptualni odnos prema državnosti Bosne i Hercegovine. Zbog toga u svim postdejtonskim parlamentarnim većinama, odnosno u svim parlamentarnim mandatima ne uspijevaju IZGRADITI KONSENZUS o složenim pitanjima državnog razvoja Bosne i Hercegovine. Nepostojanje konsenzusa odmijenio je visoki predstavnik međunarodne zajednice koji je donio više stotina odluka i na temelju njih proglasio najvažnije reformske zakone.

Jedna od najvažnijih reformi koja stoji pred bosanskohercegovačkim društvom i državom u postdejtonskom vremenu jeste reforma dejtonskog ustava BiH. Ta reforma je nužna u procesu ispunjavanju uslova za članstvo Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Zašto je nužna? Najviše zato što je potrebna institucionalna dogradnja državne strukture kojom se Parlamentarnoj skupštini i Vijeću ministara daje kapacitet da efikasno donose zakone i provode reforme koje su uslov za prijem u članstvo Evropske unije i NATO saveza.

U svakoj demokratskoj zemlji unutar parlamentarnog sistema vladavine ustavne promjene se izvode pod pretpostavkom postojanja političkog konsenzusa, što znači konsenzusa unutar stranaka parlamentarne većine, kao i društvenog (bazičnog) konsenzusa u cjelini demokratske javnosti.

Kao pitanje svih pitanja javlja se ono koje traži mogućnost postizanja konsenzusa za ustavne promjene unutar vladajućih stranaka. Budući da ga



nema više od jedne decenije, postavlja se pitanje što mu može biti zamjena? Međunarodna zajednica putem visokog predstavnika ne želi proglašavati, odnosno nametati ustavne promjene. Smatra da je to pitanje u odgovornosti lidera parlamentarnih stranaka u Bosni i Hercegovini. I tu se krug zatvara.

Mogući izlaz je u promjeni pristupa međunarodne zajednice u projektu izvođenja promjena dejtonskog Ustava BiH. Valja imati u vidu da promjena dejtonskog Ustava podrazumijeva i geopolitičke dimenzije, a to znači učešće i uticaj međunarodne zajednice. U čemu bi se sastojala promjena pristupa međunarodne zajednice? Ustavne promjene bi se proglasile nužnim za ispunjavanje uslova u procesu dobijanja statusa kandidata za članstvo BiH u Evropskoj uniji. Ovo stajalište bi se proglasilo putem odluka Vijeća za implementaciju mira. Istovremeno bi se definisao i okvirni sadržaj promjena, a to je: **PODIZANJE KAPACITETA INSTITUCIJA DRŽAVE BiH: PARLAMENTA, VIJEĆA MINISTARA i PREDSJEDNIŠTVA**, u cilju efikasnog funkcioniranja države u sferi provođenja reformi kao uslova za integraciju u Evropsku uniju. Za ovaj cilj postoji jedan drugi konsenzus i podrška građana Bosne i Hercegovine. Istraživanja pokazuju da većina građana Bosne i Hercegovine želi imati status građana Evropske unije i članstvo svoje države u Evropskoj uniji.

Na taj način bi i rasprava o ustavnim promjenama bila izmještena iz zatvorenog otuđenog i birokratiziranog kruga lidera vladajućih stranaka u Parlament i u strukturu civilnog društva.

## Literatura

1. Altermatt, Urs: *Etnonacionalizam i Evropa*, Svjetionik Sarajevo, Jež, Sarajevo, 1997.
2. *Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Daytonu, političko-pravni aspekti demokratske konsolidacije u postkonfliktnom periodu*, Zbornik radova, urednici Dino Abazović i Stefan Hammer, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2010.
3. Ćurak, N. – Đ. Čekrlija – E. Sarajlić – S. Turčalo: *Politička elita u Bosni i Hercegovini i Evropska unija-odnos vrijednosti*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2009.
4. Dal, Robert: *Demokratija i njeni kritičari*, CID, Podgorica, 1999.
5. Habermas, Jurgen: *Između naturalizma i religije-filozofski članci*, Tugra, Sarajevo, 2009.
6. Hafner, D. F. – M. Pejanović: *Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini*, Fakultet za društvene vede Ljubljana i Fakultet političkih nauka Sarajevo, Sarajevo/Ljubljana, 2006.
7. Ibrahimagić, Omer: *Državnopravni i politički razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2009.
8. *Nezavisne novine*, oktobar i novembar, 2009.
9. *Oslobođenje*, oktobar i novembar, 2009.
10. Pavlović, V. – Z. Stoiljković: *Savremena država*, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008.
11. Pejanović, Mirko: *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdaytonskom periodu*, TKD Šahinpašić, Sarajevo, 2005.