

## KOMENTIRANI SAŽETAK

### Pregled dosadašnjih ustavnih rasprava i izazovi za Bosnu i Hercegovinu (sažetak konferencije u Sarajevu)<sup>1</sup>

Napisao Otto Luchterhandt/Univerzitet Hamburg

5. i 6. maja 2006. su (četiri) njemačke političke fondacije, Fondacija-Friedrich-Ebert, Fondacija-Konrad-Adenauer, Fondacija-Heinrich-Böll i Fondacija-Friedrich-Naumann, koje imaju svoje urede u Bosni i Hercegovini, zajednički organizirale konferenciju u Sarajevu pod naslovom „Pregled dosadašnjih ustavnih rasprava i izazovi za Bosnu i Hercegovinu“. Fondacije su preuzele ovu inicijativu nakon što su u proteklim mjesecima Sjedinjene Američke Države, odnosno njihov ambasador koji ima svoje sjedište u Sarajevu, ambasador Douglas McElhaney, intenzivno pregovarali sa liderima političkih stranaka u državi o programu izmjena „Dejtonskog ustava“ ove zemlje, te - kroz pojačan pritisak - i dobili njihov pristanak za jedan minimalni program ustavnih reformi. Konferencija koju su planirale njemačke fondacije trebala je biti održana u završnoj fazi pregovora, ali neposredno prije odlučujućeg parlamentarnog zasjedanja konferencija je morala biti odgođena, zbog toga što je zasjedanje održano ranije nego što je planirano. Nakon jednodnevne debate Predstavnički dom Parlamentarne skupštine se doduše jasno izjasnio, od ukupno 42 glasa, sa 26 glasova za i 16 protiv izmjene ustava, ali nije uspio da dobije potrebnu dvotrećinsku većinu (vidi Član X stavka 1. Ustava) i to za samo 2 glasa.

Razočarenje zbog ovog rezultata je posebno bilo izraženo kod međunarodne zajednice i diplomatskih predstavništava EU-zemalja koje su prisutne u Bosni i Hercegovini.

Političke fondacije ne samo da nisu otkazale konferenciju, nego su smatrali – šta više – da je njeno održavanje sada čak od još većeg značaja. Sa svojim zajedničkim nastupom htjeli su da signaliziraju relevantnim političkim snagama u Bosni i Hercegovini da je kod reforme odnosno izmjene Ustava od posebnog značaja široki konsenzus i traganje za kompromisima koja idu izvan granica političkih tabora.

Program konferencije se dijeli u pet panela: (1) Ustavna rasprava – Značaj i političko vrednovanje. Konsenzus i kontroverze u javnoj debati; (2) Ustavna rasprava i izazovi iz ekonomske i socijalne

<sup>1</sup> Ovaj tekst ne predstavlja mišljenje četiri njemačke političke Fondacije, koje su ovu konferenciju zajedno organizirale, nego predstavlja isključivo mišljenje prof. dr. Luchterhandta, Univerzitet Hamburg, koji je i jedini autor ovog teksta.

perspektive; (3) Ustavna rasprava i cilj funkcionalne i efikasne države; (4) Ustavna rasprava, građanska država, ljudska prava i interesi konstitutivnih naroda; (5) Ustavna rasprava i integracija u Europsku uniju. U predmet svakog panela pojedinačno uvod je dao jedan izlagač, a svaki panel je vodio po jedan moderator. Nakon toga su po tri komentatora imala riječ a nakon njih plenum. Okvir konferencije je činio pozdrav i uvodno izlaganje od strane ambasadora Savezne Republike Njemačke u Bosni i Hercegovini, g. Arne Freiherr von Kittlitz und Ottendorf, i, u ime Fondacija koje učestvuju, Direktorica ureda Fondacije-Heinrich-Böll u Sarajevu, gospođa Mirela Grünther-Đečević. Kraj je činio sažetak konferencijskih rezultata koju je uradio autor ovog teksta te nastup Visokog predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini i Specijalnog predstavnika Europske unije za Bosnu i Hercegovinu, dr. Christian Schwarz-Schillinga.

U panelim su učestvovali visoko rangirana imena. Izlagači su bili sociolog prof. dr. Slavo Kukić, Sveučilište Mostar (panel 1); ekonomista dr. Duljko Hasić, Vanjskotrgovinska komora Bosne i Hercegovine (2); politolog dr. Asim Mujkić, Univerzitet Sarajevo (3); Direktor Helsinškog odbora za ljudska prava u Republici Srpskoj, Branko Todorović (4), i ambasador Zlatko Dizdarević (5). Od komentator se moraju posebno istaći Predsjedavajući Ustavno-pravne komisije Predstavničkog doma, Mirsad Ćeman; Predsjednik Socijaldemokratske stranke Bosne i Hercegovine Zlatko Lagumdžija, Predsjednik Helsinškog komiteta za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Srđan Dizdarević; Načelnik općine Novi Grad, Sarajevo, Damir Hadžić. Posebno je bitno spomenuti učešće profesora državnog prava, prof. dr. Edina Šarčevića sa Univerziteta u Leipzigu.

Sami tok konferencije je pokazao da su organizatori bili u pravu što nisu otkazali konferenciju. Čak se potvrdila njihova procjena da je nastavak ustavne rasprave, uprkos neuspjehu zbog nedobivanja potrebne većine za ustavne izmjene u Predstavničkom domu, postala još značajnija. Sažetak konferencije koji slijedi će to samo potvrditi.

### **Sažetak rezultata konferencije**

Program je u pet panela formulirao problematična područja politike u kojima se država Bosna i Hercegovina mora dokazati, a koja za Bosnu i Hercegovinu predstavljaju velike, čak najveće izazove, ali koja su istovremeno oblasti pred kojima u principu stoji svaka moderna država. To su objektivni problemi koje država mora prevazići, po kojima je mjere građani, a od uspješnog prevazilaženja istih zavisi ugled države u susjedstvu i u cijelom svijetu.

Koji su to izazovi? Oni su obuhvaćeni u tematskim smjerovima panela: dinamičan razvoj ekonomije i infrastrukture zemlje; izgradnja i djelotvornost institucija za socijalnu sigurnost; funkcionalna, efikasna i ekonomična organizacija države, njenih institucija kao i komunalna samouprava; efektivna zaštita ljudskih i građanskih prava; sposobnost integracije u evropske strukture, posebno dostizanje sposobnosti pristupanja u Evropsku uniju.

Intencija ove konferencije je bila posmatrati ove izazove, pred kojima Bosna i Hercegovina stoji kroz prizmu predviđene ustavne reforme i predloženih ustavnih promjena koje prošle sedmice nisu usvojene u Parlamentu. U isto vrijeme cilj je bio napraviti međubilancu o pitanju potrebe za reformom državnosti Bosne i Hercegovine i njenog Ustava.

Ja ću to s moje strane uraditi u ovom sažetku kroz sljedeća četiri kompleksa problema odnosno pitanja:

Da li je izmjena ustava bila neophodna ili ne? Ako jeste, zašto?

1. Kako se treba procijeniti i ocijeniti neuspjeh ustavnih reformi? Koliko se zaista može govoriti o „neuspjehu“? Sa kojim komparativnim mjerilom ćemo mjeriti i ocijeniti situaciju koju imamo nakon neuspjeha izmjena Ustava?
2. Da li se može zaključiti jedna pozitivna bilanca, jedna suprotna bilanca ustavne rasprave, njenog - prethodnog - odvijanja, i ako da, koji su to elementi koji vode dalje i kakav je eventualni napredak?
3. Sa kojim naglaskom bi se mogla, trebala ili morala nastaviti ustavna rasprava? Prema čemu bi se tu trebalo orijentirati?

### **Za 1.: Da li je izmjena ustava bila neophodna ili ne?**

Odgovor na ovo pitanje nije bio tako nesporan, ali većina izlagača i učesnika diskusije su se većinom složili u tome da je ustavna reforma neophodna, da je čak prijeko potrebna. Ova pozicija je posebno istaknuta iz ekonomske perspektive ali i iz perspektive zahtijevane socijalne djelotvornosti države. U fokusu kritike koja je došla od ekonomista (i ne samo od njih!) je bio ometajući učinak koji proističe iz apsolutno dominantne etničke strukture države, iz (etnoteritorijalne) zatvorenosti „entiteta“ Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, a koji se odnosi na ekonomiju. Kao uglavnom negativne posljedice toga istaknute su sljedeće tačke:

- unutrašnje granice u državi koje na neprirodan način ometaju ekonomski život,
- nehomogeni uslovi za investicije zbog decentralizirane ekonomske legislative regija ove države,
- usljed toga suženo tržište na ekonomski premala područja
- prespora izgradnja infrastrukture ove zemlje, koja je prouzrokovana ovim ili drugim smetnjama.

Istovremeno je istaknuta duboka razlika, eklatantna proturječnost ovih odnosa prema najvažnijim trendovima razvoja u Evropi i cijelom svijetu a koje su naime otvaranje granica, otklanjanje direktnih ili indirektnih prepreka; globalizacija tržišta, koja prouzrokuje pooštrenu međunarodnu konkurenciju, a koja opet rezultira u povećavanju efikasnosti proizvodnje, usluga i prodaje na tržištu. Kroz ovo se sve više povećava pritisak ka stvaranju jedne državne organizacije, a posebno jedne državne

administracije, koja će izdržati ovaj dinamičan socijalno-ekonomski razvoj i koja će držati korak sa istim. Najznačajniji zahtjevi, koji su različiti izlagači i učesnici diskusije u ovom kontekstu uputili na adresu države bili su, odnosno jesu:

- identifikacija zadataka koji se na osnovu supsidijarnog principa na centralnom nivou države Bosne i Hercegovine moraju ispuniti; zato što se samo tu mogu ispuniti uz neophodni kvalitet;
- efikasno, profesionalno izvršenje državnih zadataka;
- ekonomični državni odnosno upravni postupci koji na brz način osiguravaju racionalne odluke;
- zadovoljavanje realnih ekonomskih, socijalnih i poslovnih interesa građana Bosne i Hercegovine, posebno njihovih socijalnih prava. U ovom kontekstu je posebno ukazivano (Nedim Ademović) da preambula Ustava ove zemlje i Međunarodni pakt Ujedinjenih nacija od 16.12.1966. o ekonomskim, socijalnim i kulturološkim pravima, a na koji se referira i aneks I Ustava - a koji je u Bosni i Hercegovini neposredno važeće pravo! – daje državnom parlamentu pravne osnove, kvazikompetencijske ovlasti za usvajanje dotičnih zakona, drugim riječima rečeno, obaveze Ustava, koje se odnose na ljudska prava, trebaju da se shvate i iskoriste ujedno kao kompetencijska odredba od strane centralnog zakonodavnog tijela, parlamentarne skupštine.

Generalno su s time donesena tri zaključka za ustavno-pravni razvoj države:

- 1) reduciranje, relativiziranje odnosno degradiranje vlasti etničkog principa na jednu razumnu mjeru, drugim riječima
- 2) odlučno jačanje nadnacionalnog odnosno međunacionalnog, etnički neutralne interesne orijentacije u državnim poslovima, u procesima odlučivanja državnih organa i uprava,
- 3) jačanje cjelokupne državne kompetencije Bosne i Hercegovine baš u ovom interesu a kroz ustavne izmjene o kojima se odlučuje i kroz daljnje i dodatne korake reforme dejtonskog Ustava.

Ova procjena je snažno potvrđena od skoro svih izlagača, komentatora i učesnika diskusije, posebno sa stanovišta osnovnih i ljudskih prava (panel 4). Također su skoro svi bili složni u kritici, da u ovom području postoji veliki, preveliki razdor između Deklaracije o ljudskim pravima u Ustavu sa jedne strane i realnosti njihove izrazito slabe ili čak u nekim slučajevima uopće ne postojeće primjene. Diskusija je davala utisak da u polju politike odlučujući politički akteri ove zemlje još uvijek nisu postali svjesni pravnih mogućnosti koje „drijemaju“ u širokim i neobično odlučnim priznanjima o ljudskim pravima dejtonskog Ustava!

Krug učesnika konferencije većinom se složio oko kritičke dijagnoze u odnosu na razloge koji su odgovorni za ovakvu situaciju. Posebice je istaknuto: dominacija etniciteta, na koju se i sa pravom i u ovom kontekstu žalilo, te stereotipi političkih odnosno mentalnih predubjeđenja iz prošlosti,

neefikasnost državnih institucija, njihove slabosti na *svim* nivoima državne strukture, deficit implementacije koji se odnosi na lokalnu samoupravu, odlučujuće etničko relativiziranje izbornog prava, te slabljenje demokratskih postupaka i institucija koje je (također) usko vezano za to, i moć specifičnih etnički poduprijetih grupacija moći i kartela moći koja se nasuprot ovome snažno gura u prvi plan.

Obrnuto, ova dijagnoza jasno pokazuje da je slabost implementacije ljudskih i građanskih prava značajna posljedica slabosti jedne kulturološke i tradicionalno utemeljene svijesti o značaju i moći svake individue.

Sa pravnog stanovišta potrebno je ukazati na fenomen koji je karakterističan i za pravnu kulturu ove zemlje odnosno regije, naime na veliku tradicionalnu diskrepanciju između (pisanog) *law in the books* i (stvarno življenog) *law in action*.

S obzirom na „percepciju“ ustavne reforme od strane učesnika konferencije može se ustanoviti da je ona očigledno uglavnom pozdravljena kao jedan mali ali bitan korak ka većoj efikasnosti, racionalnosti i objektivnoj vezi s problemom. Ekonomisti su čak djelomično išli tako daleko i prognozirali da će pod sve jačim vanjskim i unutrašnjim pritiskom ustavna reforma vrlo brzo biti prihvaćena kao neizbježna, te će čak biti produbljena.

## **Za 2.: Kako se može ocijeniti neuspjeh ustavne reforme? Prema kojim parametrima je možemo vrednovati?**

Diskusije sa konferencije su pokazale da je osuda neuspjeha ustavne reforme te nastale situacije ispala oštrija ili slabija odnosno više diferencirana, zavisno o tome po kojim usporednim mjerama – eksplicitno ili implicitno – je donesena.

Mogući su različiti parametri za ocjenjivanje i procjenjivanje: moglo bi se poći od ustavotvornosti ili čak od izmjena ustava u drugim (postkomunističkim) državama u transformaciji, pa bile to a) regije, poimenično bivša Jugoslavija ili b) države kao što su Poljska, Ukrajina ili Rusija. Prirodno bi bilo da se napravi usporedba sa bivšom Jugoslavijom. S obzirom na ogromne probleme pred kojima se nalaze ljudi u Bosni i Hercegovini, opasnost je velika da se idealizira ustavna reforma koja se odvijala u drugim postkomunističkim zemljama, te da se gleda na situaciju u Bosni i Hercegovini kao na situaciju koja je „crnija“ nego što zaista jeste. Nasuprot ovom trendu imalo bi smisla podsjetiti se da je na primjer ustavna reforma, prodor ka u potpunosti funkcionalnom ustavu, u Poljskoj trajala sedam godina, naime ona je izvršena tek 1997. Da u Ukrajina ni do dan danas nije postignut stabilan Ustav koji podržava cijela politička elita u zemlji širokim konsenzusom, te da je federalni ustav u Rusiji bio samo moguć kroz plaćanje cijene jednog puča predsjednika Jelcina i kroz pomoć tenkova koji su

imali učinak na raspuštanje parlamenta i jednog referenduma o ustavu, koji je uslijedio nakon toga i koji je bio izmanipuliran (sa odgovarajućim smanjenim učinkom legitimiteta!).

Što se tiče Bosne i Hercegovine plediram da se zemlja ne mjeri po padu i sudbini tuđih nacija, naroda i država, nego prema svojim vlastitim pretpostavkama za izgradnju moderne državnosti, moderne administrativne i ustavnopravne države. Mislim da je ova konstatacija jako bitna, da se Bosna i Hercegovina kada se usporedi sa drugim postkomunističkim državama Evrope nalazi u jednoj apsolutno drugoj situaciji, koja je izuzetno komplikovana, teška i u najvišem stepenu opterećena i zbog toga jako kompleksna. Kada se usporedi sa drugim post-komunističkim državama, svijest o vlastitoj državnosti ne razumije se sama po sebi.

Poteškoće ove zemlje su jako povezane s time da u Bosni i Hercegovini ne postoji odlučujuća politička odnosno duhovna pretpostavka, koja bi bila osnova za uspostavljanje jedne demokratske ustavno pravne države u Evropi – naime nacionalna država, tj. jedna država sa relativno visokim stepenom nacionalne, političke, socijalne i mentalne homogenosti. Teza, koju je zastupao jedan učesnik diskusije, da je u Evropi problem nacionalne države „već riješen prije 100 godina“, možda jeste ispravna što se tiče teoretskog političkog pristupa; jer se zaista u i nakon Francuske revolucije povezanost nacionalne države sa principom demokratije i pravne države korak po korak uspostavljala. Ipak je princip nacionalne države doživio svoju potpunu pobjedu tek *krajem* 20. vijeka, i to upravo u srednjoistočnoj, istočnoj i jugoistočnoj Evropi, te - to ne bi smjeli zaboraviti – i u Njemačkoj kroz ujedinjenje!

Ovaj pobjednički pohod principa nacionalne države je također imao učinak na Bosnu i Hercegovinu, ali u ovom slučaju ne u integracijskom, nego nasuprot, i to na najtragičniji način, u dezintegracijskom smislu i sa ubilačkim posljedicama. Dejtonski Ustav je možda prihvatio princip nacionalne države, ali na ambivalentan i kontradiktoran način: sa jedne strane on ističe ljudska prava, demokratiju i pravo sa velikom važnošću, počevši od njegove preambule i završavajući sa njegovim aneksom. On je u *materijalnom* smislu decidno univerzalan, nad-nacionalan i usmjeren na individuu kao čovjeka i građanina. S druge strane su noseće odredbe o *državnoj organizaciji* o organizatornim, institucionalnim i proceduralnim osnovama državnih organa strukturirani i normirani po suprotnom principu, naime nacionalno-etnički, tj. partikularno sa akcentom na zajednicu, kolektiv. Ustavotvorna vlast nije kod „naroda“ Bosne i Hercegovine, kod njenih građana, nego definitivno kod njenih „konstitutivnih naroda“, Bošnjaka, Hrvata i Srba, kao što i stoji na kraju preambule, dok su građani na drugom mjestu. Oni su zbog toga u pravnom smislu kroz „narode“ medijatizirani. Ovo je greška uređivanja i konstrukcije dejtonskog Ustava, iz kojeg rezultiraju mnoge pravne nejasnoće, paradoksi te čak i apsurdi. Mnogi prilozi u diskusiji kao i referati koje smo čuli su nam naveli mnoštvo primjera za ovo!

Duboka kontradiktornost u Ustavu iz Daytonu između (individualnog) principa ljudskog prava kao načelno mjerodavne materijalne orijentacije države za vrijednosti s jedne strane i uređenju (formalne) državne organizacije po suprotstavljenom etničkom principu ima dublje korijene, jer odražava dvije kulture od kojih jedna u Bosni i Hercegovini ima dugu, dominirajuću tradiciju, dok je druga bila slabo izražena i jeste zapravo prednost zajednice pred pojedincem. Kratak osvrt na historiju može to pojasniti:

- (1) Dok je Bosna i Hercegovina bila u sastavu Osmanskog carstva vladao je sistem mileta, dakle pravna medijalizacija ljudi kroz njihovu nacionalno-religioznu zajednicu (millet).
- (2) Sistem je uz tijesnu povezanost sa agrarnim socijalnim strukturama snažno djelovao i nakon austrijske okupacije (1878) kao i u periodu između dva rata za vrijeme Kraljevine Jugoslavije.
- (3) U komunističkoj Jugoslaviji medijalizacija individue kroz kolektivne zajednice bila je ojačana time što je u znaku ideologije „samoupravnog socijalizma“ pojedinac bio uvršten u politički, privredno i teritorijalno kao i – sve intenzivnije – u etnički određenu zajednicu. Djelovanje tradicionalne, nacionalno-religiozne strukture iza fasade državnog ateizma istovremeno je više ili manje nastavljano.
- (4) U postkomunističkoj Bosni i Hercegovini su doduše nestali neki od ovih kolektivnih oblika komunističke epohe, ali su istovremeno etno-nacionalne zajednice prodrle na dominantne pozicije. Ujedno i nacionalno-religiozno oformljene one su sada – što u Bosni i Hercegovini ranije nije bio slučaj - i teritorijalno definirane, kao „konstitutivni narodi“ u (etnički određenim) entitetima, tj. kantonima.

Sudbina Jugoslavije uopćeno i Bosne i Hercegovine posebice od 1990. godine u nekoj mjeri odražava patologije principa nacionalne države, koje su pratile taj pobjednički pohod kao svoje naličje od vremena Francuske revolucije u Evropi pa i poslije nje:

- etnička segregacija putem nasilja, putem progona i/ili ubijanja i to pripadnika drugog naroda koji „su smetnja“ sa posljedicom
- etničke teritorijalizacije nekada republika u sastavu Jugoslavije i shodno tome
- uređenje države u obliku multinacionalno strukturirane savezne države sa snažnim konfederalnim karakteristikama.

Ali ovo je najkompliciranija forma države uopće. Njena egzistencija je uslijed moćnih centrifugalnih sila najjače ugrožena; poslovima takve države se najteže vlada i upravlja. Posljedice i prateće pojave koje proizlaze iz ovih patologija prožimale su – dijelom eksplicitno, dijelom implicitno – mnoge referate i diskusije. Oni bi se mogli sažeti u pet tačaka:

- (1) minimalno povjerenje među narodima ili čak potpuno odsustvo povjerenja,
- (2) slab ili pak nepostojeći međuetnički konsenzus,
- (3) slaba ili nikakva socio-ekonomska međuetnička homogenost,

- (4) slaba ili čak potpuno nepostojeća svedržavna, državno-nacionalna, nadetnička svijest i  
(5) vladajuće politička instrumentalizacija (ili manipulacija) etničkih razlika između naroda i građana od strane političkih elita „konstitutivnih naroda“.

Iz svih ovih pojava, okolnosti i faktora proizilazi zasigurno ne iznenađujući ali i dalje tjeskoban zaključak: građani Bosne i Hercegovine moraju preći najdulji i trnovit put ka funkcionirajućem modernom, demokratskom državnom uređenju, i ova izjava, ova procjena važi kako za vertikalnu, dakle historijsku, tako i za horizontalnu sadašnju usporedbu – barem za odnosno u Evropi.

Ako se ove činjenice sagledaju u svome punom djelovanju, onda se čini – sudeći prema polaznim uvjetima za Bosnu i Hercegovinu – da međubilanca od njene ustavne rasprave, preko procesa do promjene ustava nije tako loša ni beznadežna! Time dolazim do trećeg kompleksa pitanja:

**Za 3.: da li na putu ka integraciji države Bosne i Hercegovine postoje i pozitivni elementi, momenti, uspjesi, napredak?**

Gotovo svi referenti i diskutanti žale zbog propale reforme Ustava, ali su dali prepoznati nijansirane razlike u političkoj procjeni ozbiljnosti situacije. Mnogi doduše nisu krili svoje razočarenje a neki su izrekli i veliku zabrinutost, ali čini se da je većina ipak optimistična i misli da reforma Ustava nije definitivno propala nego je na kraju odgođena te mora i treba biti nastavljena. Na čemu se temelji ovako optimistična procjena? Iz referata i diskusija izdvaja se pet pozitivnih momenata koji se mogu ocijeniti kao napredak u ovako širokom, sveobuhvatno shvaćenom procesu promjene Ustava:

(1) naglašeno je da je proces promjene Ustava formalno prakticiran prema smjernicama samog Ustava.

(2) Po prvi put se sama rasprava o Ustavu tj., diskusija odvijala i izvan kruga političkih elita i to u krugu nevladinih organizacija (NVO). Iako su u tom pogledu postale vidljive neka kritička ograničenja i različita vrednovanja. U ukupnom rezultatu prevladalo je mišljenje da je diskusija o Ustavu bila ipak nedostatna i stoga bi se u budućnosti trebala bitnije intenzivirati. Kritička procjena se temelji na ukupno četiri promatranja:

- ustavna komisija Parlamenta je bila i suviše pasivna, dakle nije prepoznala i iskoristila važnu ulogu koja joj je dodijeljena u raspravi;
- NVO koje su postale aktivne u raspravi na kraju ipak nisu bile dovoljno reprezentativne, nego su ostale u okvirima malih iako veoma kompetentnih i visoko profesionalnih krugova (o ovome je bilo i suprotnih mišljenja, posebno u krugu omladinskih organizacija iz Federacije Bosne i Hercegovine u čijim krugovima je vođena intenzivna rasprava o Ustavu, kako navodi Todorović);
- široka javnost, veliki broj građana je manje više stajao nezainteresirano sa strane, bez znanja o sadržajima ustavne reforme;



- značaj ustavne reforme za poboljšanje okvirnih uvjeta za privredu, poduzetničke djelatnosti, borbu protiv nezaposlenosti i generiranje pozitivnog privrednog rasta kao generalno poboljšanje socijalnog položaja bio je kako se navodi – nepravedno – gotovo u potpunosti ignoriran i kao takav nije ni dospio u svijest javnosti. Time je mogućnost popularizacije ustavne reforme unutar širih krugova građanstva ostala neiskorištena.

(3) Po prvi put su se kod ustavne rasprave, tj. kod glasanja o ustavnoj reformi, konfliktne linije između etnopolitičkih stranaka povlačile drugom putanjom što je rezultiralo formiranjem dva etnički mješovita tabora, od kojih se svaki primarno orijentira prema određenim (nacionalnim) faktičkim političkim pozicijama.

(4) Skoro dvotrećinska većina, naime 26:16 glasova, je ipak glasala za ustavnu promjenu, i ako se njima zbroje oni kojima reforma nije dovoljno sveobuhvatna i zbog toga su je odbili, onda se dolazi do zaključka da je promjenu ustava ovako – minimalnog - dometa u svakom slučaju podržala jasna dvotrećinska većina!

(5) Na kraju se može ocijeniti pozitivnim i to da je saglasnost za reformu Ustava postignuta u relativno kratkom vremenu rasprave o ustavu od otprilike 3 do 4 godine, iako je plan o promjeni Ustava od samog početka bio opterećen teškim hipotekama i odnos Bosne i Hercegovine prema svome „vlastitom“ ustavu - u poređenju sa „normalnom“ nacionalnom državom – obilježava se kao veoma anomalijan. Ovo zorno pokazuju sljedeće tri tačke:

- Dejtonski Ustav ne predstavlja čin nacionalnog donošenja Ustava Bosne i Hercegovine, nego je daleko od zemlje, u nekoj vojnoj bazi Sjedinjenih Država u Ohio i u neobičnom postupku, u obliku međunarodnog sporazuma kojeg je sklopilo nekoliko država i istovremeno pod masivnim pritiskom, izvana donesen i kao takav stupio na snagu. I upravo je kroz ovaj postupak stavljen van snage raniji Ustav bivše jugoslavenske Republike Bosne i Hercegovine. (Usporedba koja se protezala kroz diskusiju između ovog postupka i nastanka Ustava (*Grundgesetz*) Savezne Republike Njemačke 1948/49. je zbunjujuća, jer je njemački Ustav izrađen i usvojen od strane specifične ustavotvorne skupštine, tj. od „Parlamentarnog vijeća“ kojeg su činili izabrani parlamentarci. Iako su tri zemlje Zapadne Alijanse imali utjecaja na proces donošenja Ustava, zadržavši pravo na njegovo „odobravanje“ i to pravo su iskoristili, u konačnome njihov utjecaj na sadržaj njemačkog Ustava se mora ocijeniti kao manje više neznatan.).
- Stvarni smisao pregovora u Daytonu nije bio da se Bosni i Hercegovini da i za budućnost dostatan Ustav, nego da se okonča rat, da se onemogući genocid koji je već bio na djelu, da se spriječi njegov nastavak, da se osigura primirje i da se zaraćene strane i narodi natjeraju na sklapanje mira. Ovaj zadatak, kako to pokazuje proteklo desetljeće, 'Dayton' je ispunio, dok su granice i slabosti njegovog ustavnog kompromisa postale isto toliko bjelodane kao i druga strana medalje institucije Visokog predstavnika međunarodne zajednice kojem su date vanredne, privremene ovlasti.

(3) Stanovništvo Bosne i Hercegovine nije ni na koji način bilo uključeno u donošenje Ustava, čak ni na posredan način, zbog čega mu je i Ustav iz Daytonu kao „oktroiran“ duboko stran i takav mora biti. Stoga građani u Bosni i Hercegovini moraju zaista prvo stvoriti elementarne preuvjete za uveliko prizivani *ownership*, dakle stjecanja suvereniteta u i nad svojom državom: preuzeti svoju ustavotvornu vlast, svoj *pouvoir constituant*, postati je svjestan, moraju sami useliti u ustavni prostor svoje države. Zajedno s time moraju ići spoznaja i svijest o tome da Ustav iz Daytonu nije nedodirljiv, nije nepromjenjiv.

Ovdje se istovremeno radi i o teškom procesu formiranja državne nacije, formiranju državne nacije Bosne i Hercegovine, i proces ustavnih promjena, koji za sada nije imao priželjkivani rezultat, bio je i jeste značajan korak ka iskustvu vlastite odgovornosti za zemlju, mogući početak iskustva kao državne nacije.

Sigurno da je razočarenje zbog sporog, više puta ugrožavanog i veoma kompliciranog napretka na ovome putu, nestrpljenje NVO-a, mnogih građana, privatnih poduzeća u zemlji, „međunarodnih“ faktora i inozemstva razumljivo; ali ako se uzme u obzir da su teškoće u Bosni i Hercegovini na putu ka funkcionalnoj demokratski ustavnoj zemlji iz već navedenih razloga u usporedbi sa „normalnim“ zemljama u mnogo čemu veće, onda se i očekivanja moraju svesti na realnu mjeru. Tada će biti vidljivo da je Bosna i Hercegovina u desetljeću od Daytonu na ovamo napravila zapažen napredak. Ali mora se zaključiti da to ne bi bilo moguće bez mnogostrane međunarodne pomoći, a naročito ne bez pritiska i utjecaja samog Visokog predstavnika.

#### **Za 4.: Na koji način, šta bi se moglo ili trebalo poantirati kako bi se ustavna rasprava nastavila? Prema čemu bi se pri tome trebalo orijentirati?**

Ustavna rasprava, tj. ustavna reforma pogađa – po svojoj prirodi – *strateške* razvojne perspektive zemlje, njen razvoj. Razmišljanja i prijedlozi za nastavak ustavne reforme bi stoga morali biti identificirani kao prve strateške naznake za izgradnju države i nacije u Bosni i Hercegovini. Onda se moraju operativno, manje ili više konkretno, i realizirati. Iz referata, komentara i diskusija na konferenciji moglo bi se, izričito ili „između redova“, izdvojiti pet takvih naznaka:

(1) ciljano jačati nadnacionalne, međuetničke, neetničke, tj. etnoneutralne (dinamične) faktore u državnom i društvenom životu, i to po svojoj prirodi i „meke“, sociopsihološke, kao i „tvrde“ institucionalne faktore. Kao takvi pomenuti su - pomoć i integracija tržišta privrednih poduzeća (naravno uključujući privredno zakonodavstvo), izgradnja saobraćajne i komunikacijske mreže, infrastrukture, institucija odnosno pomoć institucijama socijalne sigurnosti i ovo putem aktiviranja svedržavnih "implied powers" dejtonskog Ustava, efektuiranje garancija za zaštitu ljudskih prava, koja su i dalje uglavnom samo na deklarativnom nivou, putem relevantnih zakona, postupaka, institucija, formiranje i usavršavanje službi opće državne uprave za profesionalni rad kao i generalno

omogućavanje javne sigurnosti i reda na cijeloj državnoj teritoriji izgradnjom integriranih policijskih službi na što je moguće ravnomjernijoj osnovi.

(2) redukcija značaja principa etniciteta u državnoj organizaciji na razumnu mjeru, tj. orijentirati se prema osnovnom principu djelotvornog ispunjenja neophodnih zadataka države u skladu sa standardima kvaliteta kakve očekuje i zahtijeva EU-Evropa, dopunjene neophodnim institucijama koje je dejtonski Ustav predvidio za zaštitu nacionalnih/etničkih manjina (član 2.1. usporedi sa Aneksom I i Aneksom 6. Ustava)

(3) Reforma organizacije države Bosne i Hercegovine s općim ciljem da se ona napravi manje kompleksnom, racionalnijom, djelotvornijom i istovremeno jeftinijom u dva pravca:

- a) jasno širenje etnički neutralnih, faktičkih političkih kompetencija cjelovite države na području zakonodavstva;
- b) jačanje i efektuiranje komunalne samouprave kao najnižeg državnog nivoa.

(4) jačanje državne svijesti o Bosni i Hercegovini kao cjelovitoj državi osobito kroz odlučno jačanje i podršku političkog realizma, tj. uviđanja da Bosna i Hercegovina kao država neće nestati nego u svojoj sadašnjoj formi, proizašloj iz nekadašnje Republike BiH u Jugoslaviji, treba biti integrirana u međunarodnu zajednicu država i svakako u evropske strukture još jače, i to s perspektivom u članstvu Evropske unije u koju isto tako treba biti integrirana i u koju će biti integrirana.

(5) Ustavna reforma se može realizirati postepeno, na bazi dejtonskog Ustava, jer njegovo nadomještanje izradom nekog potpuno novog ustava nije realna politička alternativu. U prilog sporom, evolutivnom putu ustavne reforme govore upravo (opisani) nepovoljni preduvjeti za uspostavljanje efektivne demokratske države Bosne i Hercegovine. Istodobno dejtonski Ustav sadrži u sebi, a na to su uvjerljivom argumentacijom uputili mnogi referenti i diskutanti, i normative rezerve koje političke elite u zemlji nisu u dovoljnoj mjeri prepoznale i koje u državnom životu nisu još iskorištene. Na to upućuju i naznake toga daju odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

(6) Ustavna reforma mora biti dio unutarnje dinamike ka efektivnoj državnosti. Glavni faktori ove dinamike koja djeluje ka integraciji cijele države mogu biti samo nadnacionalni, etnički neutralni akteri, i to su u prvoj liniji privredna poduzeća kao i nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima i pravima manjina, svakako u savezu sa međuetnički strukturiranim, tj. orijentiranim političkim strankama i sa međunarodnim organizacijama koje djeluju u zemlji.

Njihovo umrežavanje i razvoj ka funkcionalnom civilnom društvu prema svedržavnoj mjeri trebalo bi, zapravo moralo bi ojačati snage svedržavne ustavne reforme, kao što i obrnuto njihov napredak u ustavnoj reformi cijele države podržava izgradnju funkcionalnog civilnog društva. Pitanje koje je došlo u diskusiji, šta je u ovom procesu "kokoš", a šta "jaje", civilno društvo ili funkcionalna cjelovita država,

ovdje će naći svoj odgovor: obje institucije moderne, evropske, na temelju poštivanja ljudskih prava funkcionirajući države mogu se samo zajedno, u jednom dijalektičkom, i istovremeno progresivnom, evolutivnom procesu razvijati. Da bi se dostigla unutarnja, stabilna dinamika jednog takvog procesa cilj politike mora biti u i za Bosnu i Hercegovinu.

Misao koja se kao nit vodilja provlačila kroz mnoge referate i diskusije bila je teza da je Bosna i Hercegovina pod enormnim vremenskim pritiskom, da već mnogo zaostaje za neophodnim napretkom, napretkom koji treba priznati, da nema još mnogo vremena, da vrijeme za ovu zemlju izmiče. Kao izraz osjećaja zabrinutosti i nestrpljenja ovakve izjave mogu se dobro shvatiti. Ali istovremeno držim da su – također i samo u naznakama – pogrešne. Narodi, društva, države moraju si za rješavanje svojih manjih ili većih problema uzeti onoliko vremena koliko trebaju za rješenja koja će biti djelotvorna, trajna i za budućnost održiva. Ovo vrijeme imate, i morate ga uvijek imati, jer ozbiljne alternative tome, na koncu, nema. Niko vam neće preuzeti rješavanje vaših problema! Bitna je, zapravo odlučujuća spoznaja, da čvrst temelj učinkovite državnosti – naime homogenost, konsenzus i povjerenje u zajedničkom biću – po svojoj osobnosti samo polako može rasti i da za to treba vremena. Ovo vrijeme mora imati i Bosna i Hercegovina ako kao država hoće biti održiva i imati budućnost kao članica Evropske unije!