



CENTAR ZA LJUDSKA PRAVA

PROCES USTAVNIH PROMJENA U BIH

***Analiza izvještavanja u štampanim medijima, komparativna analiza teksta
Ustava i prijedloga izmjena teksta, analiza međunarodnih standarda,
analiza stavova pravnih profesionalaca u BiH***

***Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu
Sarajevo, 2006***

SADRŽAJ

SAŽETAK.....	4
I. UVOD	6
Izveštavanje u štampanim medijima.....	6
Analiza postojećeg teksta Ustava i prijedloga novih tekstova Ustava.....	6
Ispitivanje stavova domaćih pravnih profesionalaca.....	7
II. IZVJEŠTAVANJE U ŠTAMPANIM MEDIJIMA.....	8
Uvod	8
Dnevni avaz.....	10
Nezavisne novine.....	17
Oslobodenje.....	20
Magazini.....	25
Zaključak.....	26
III. ANALIZA USTAVA BIH I PRIJEDLOGA NOVIH TEKSTOVA USTAVA.....	29
Uvod	29
Historijski kontekst.....	30
Temeljni principi i ljudska prava.....	31
Demokratija, vladavina prava i slobodni, demokratski izbori	31
Pretpostavke za integracijske procese u Ustavu Bosne i Hercegovine.....	35
Ustav Bosne i Hercegovine i ljudska prava	35
Bosna i Hercegovina i Vijeće Evrope.....	37
Bosna i Hercegovina i preuzimanje obaveza u integracijskim procesima	39
Pojam vitalnog nacionalnog interesa u Ustavu Bosne i Hercegovine.....	43
Nekoliko primjera tumačenja Ustava Bosne i Hercegovine u odlukama Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.....	46
Normativne prepreke u Ustavu Bosne i Hercegovine.....	48
Ustavne inicijative	53
Ustav Bosne i Hercegovine	55
“Ustav Savezne Republike Bosne i Hercegovine” (mr. Mithat Izmirlija i mr. Dennis Gratz)	58
“Ustav Bosne i Hercegovine” (prof. dr. Cazim Sadikovic, prof. dr. Omer Ibrahimagic i mr. Zlatko Hadžidedic).....	59
“Ustav Republike Bosne i Hercegovine” (Šahbaz Džihanovic, prof. dr. Slavo Kukic, Saša Kozarac, prof. dr. Mirko Pejanovic, Vehid Šehic i prof. dr. Miodrag Živanovic)	59
“Ustav Republike Bosne i Hercegovine” (SDP BiH - Jozo Križanovic, prof. dr. Zlatko Lagumdžija i Selim Bešlagić).....	60
Zaključak.....	61
Bibliografija	63

IV. ISPITIVANJE STAVOVA PRAVNIH PROFESIONALACA O PROCESU USTAVNIH PROMJENA U BIH	65
Saznanja	66
<i>Prvi dio</i>	66
<i>Drugi dio</i>	67
<i>Treci dio</i>	69
Zakljucci.....	70
DODATAK A Upitnik	73
DODATAK B Tabele	80
DODATAK C Biografije istraživaca.....	87
DODATAK D O Centru za ljudska prava	88

SAŽETAK

Sintagmu «ustavne promjene u Bosni i Hercegovini», bar u posljednje dvije godine, različiti društveni agenti, političari, novinari, članovi akademske zajednice, nevladini aktivisti i građani, toliko često i u različitim kontekstima upotrebljavaju da se doima kako je ključno pitanje u potpunosti potisnuto sa javne scene i gotovo pa zaboravljeno; pitanje u najkracem glasi – *Šta se zaista misli pod sintagmom «Ustavne promjene u BiH»?*

Koliko nam je poznato ne postoji niti jedan javnosti predocen konzistentan materijal koji bi ponudio pregled razvoja procesa koji potpadaju pod naziv «Ustavne promjene», niti su nam poznati rezultati neke studije koji bi bar nagovijestili empirijski identificirane trendove koji su u funkciji lakšeg razumijevanja tih procesa.

Stoga smo odlucili:

- Analizirati štampane medije u Bosni i Hercegovini, tj. tekstove na temu «Ustavne promjene» u bosanskohercegovačkim dnevnicima i periodici, u protekle dvije godine (2004. i 2005. godina),
- Naciniti komparativnu analizu (vecine) javnosti predocenih prijedloga novog teksta Ustava, izmjena postojećeg Ustava, samog teksta važećeg Ustava BiH i usporediti ih sa odgovarajućim standardima u ovoj oblasti na nivou Evropske unije,
- Sprovesti istraživanje među domaćim pravnim profesionalcima (sudije, tužiocima, pripravnici u sudovima, advokati, profesionalni pravници) o procesima vezanim za Ustav BiH i njegove izmjene,
- Stucnoj i zainteresiranoj široj javnosti predociti rezultate do kojih smo došli.

Na izradi ove studije radio je tim istraživaca kojeg cine koordinator Dino Abazovic, magistar socioloških znanosti (*Ispitivanje skale stavova pravnih profesionalaca*), Nidžara Ahmetaševic, magistra u oblasti ljudskih prava i demokratije (*Analiza izvještavanja u štamapanim medijima*), Faris Vehabovic, magistar u oblasti evropskih studija (*Analiza postojećeg teksta Ustava i prijedloga novih tekstova Ustava*) i Maja Kaljanac (*Ispitivanje skale stavova pravnih profesionalaca*), specijalista u oblasti informacijskih istraživanja.

Tehnicku i stručnu pomoć pri prikupljanju i obradi podataka pružili su uposleni u Centru za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu: Aida Mehicević, Saša Madacki, Miroslav Živanović i Morgiana Brading.

Osnovni cilj studije jeste proizvesti stručno elaboriran, koristan i informativan instrument (u formi štampane publikacije) u funkciji orijentacije razlicitim donosiocima odluka, kreatorima politika, stručnoj i široj javnosti zainteresiranoj za ovu problematiku.

I. UVOD

Procesi ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini, osim što su politicko pitanje *par excellence*, pružaju mogućnost analiziranja specifičnih fenomena unutar šireg društvenog konteksta, koji su u direktnoj vezi sa tim procesima – narocito u pogledu reakcije na tako specifična dešavanja i posljedica koje su rezultat datih procesa.

U analitickom okviru ovog istraživanja, zaključci do kojih smo došli rezultat su istraživačke intervencije u tri područja – analiza štampanih medija; prijedloga novog teksta Ustava ili prijedloga izmjena postojećeg teksta Ustava, kao i analiza stavova pravnih profesionalaca na principu skale stavova o sadašnjem Ustavu, samim procesima promjena, te anticipaciji budućnosti u i oko Ustava.

Izvještavanje u štampanim medijima

Po prirodi i zahtjevima profesionalnih standarda štampani mediji trebali bi težiti identificiranju «srži dešavanja», kao i njihovoj prezentaciji u formi koja odgovara spoznajnim kapacitetima pretpostavljenog prosječnog konzumenta – dakle. Cinjenica koja, pak, oslikava bosanskohercegovačku javnu sferu jeste njena prevashodna podijeljenost po etno-nacionalnim linijama, što je i najznacajna karakteristika današnjeg bosanskohercegovačkog društva.

Stoga su naša očekivanja išla u pravcu da će analiza štampanih medija, dakako, onih sa najvećim tiražima, (dnevnika, sedmicnika, dvosedmicnika i polumjesecnika) iz oba entiteta i štampana na tri jezika, ponuditi dovoljno indikatora za opis društvene klime u kojima se procesi odvijaju, ali i indikatora koji ukazuju na (ne)razumijevanje suštine onog što sami procesi jesu.

Analiza postojećeg teksta Ustava i prijedloga novih tekstova Ustava

Paralelno sa zvaničnim, direktnim aktivnostima predstavnika politickih partija u Bosni i Hercegovini i predstavnika međunarodne zajednice na izmjenama teksta Ustava BiH, pojavili su se, kao reakcija na ove procese, i prijedlozi novog teksta Ustava čiji su autori akteri koji nemaju politicku moc donošenja odluka - narocito je to slučaj sa akterima iz nevladinog sektora. Komparativna analiza takvih prijedloga teksta Ustava urađena je s ciljem predstavljanja različitih manje-više (ne)konzistentnih pogleda i anticipacija budućeg ustavnog uređenja.

Ispitivanje stavova domaćih pravnih profesionalaca

Obzirom da nisu jasno uočljivi i artikulirani glasovi uže stručne javnosti, ispitivanje stavova domaćih pravnih profesionalaca, na osnovu empirijskih podataka dobivenih razmatranjem skale stavova o ovim pitanjima, među sudijama, tužiocima, pripravnicima u sudovima, advokatima i drugim profesionalnim pravnicima u oba entiteta (i u distriktu), jasno oslikava recepciju procesa ustavnih promjena upravo u užoj stručnoj javnosti.

II. IZVJEŠTAVANJE U ŠTAMPANIM MEDIJIMA

Uvod

Mediji u modernom društvu imaju privilegovanu poziciju. Njihov zadatak je tragati za istinom i informacijama, ali i aktivno učestvovati u kreiranju javnog mnijenja.

Zloupotreba medija, pak, vodi javnost u pogrešnom pravcu, odnosno, upravlja ljudima na način koji odgovara interesima pojedinaca ili grupa.

U Bosni i Hercegovini, zemlji sa oko četiri miliona stanovnika, više od 200 štampanih izdanja, uključujući i ona koja izlaze u BiH i koja dolaze iz susjednih zemalja, dostupno je citaočima. Od toga broja, četiri su značajnija sedmicnika odnosno petnaestodnevnik, i pet dnevnih novina. Značajni u smislu da natpisi tih medija imaju utjecaja na javnost i da prodaju nekoliko desetina hiljada primjeraka po broju.

Da li zbog velikog broja štampanih medija, ili zbog materijalne situacije građana, prodani primjerci najtiražnijih dnevnih novina teško da prelaze, izuzev za praznike i vikendom, 60.000 brojeva. Mada, bitno je napomenuti, štampani mediji u BiH, gotovo po pravilu, skrivaju prave tiraže od javnosti, tako da je broj prodanih primjeraka bilo koje novine gotovo nemoguće utvrditi.

Nemoguće je ne pomenuti da je situacija u BiH još uvijek takva da novine iz Federacije nemaju velike tiraže u Republici Srpskoj, ili obrnuto.

Primjetno je i da su teme prisutne u medijima češće forsirane kroz dnevno politička obraćanja političara, nego nametnute istraživačkim novinarstvom i realnim slikama života.

Tako je i pitanje nužnosti ustavnih promjena došlo u prvi plan, reklo bi se u trenutku kada su političke partije željele pokrenuti tu temu. Međunarodna zajednica je drugi bitan faktor koji, također, uveliko ima utjecaja na medijske natpise. Takav način izbora tema koje su na naslovnim stranama, nameće se zaključak, često služi samo u svrhe političke promocije određenih partija ili ciljeva međunarodne zajednice, a ne i na službu javnosti prema kojoj mediji imaju odgovornost. Pogotovo, jer je primjetno da i dalje mediji u BiH jesu bliski određenim političkim opcijama.

Sušтина medijskih natpisa u posljednje dvije godine, kada je riječ o pitanju ustavnih promjena, svodi se na pitanje ukidanja Republike Srpske. Gotovo nijednom ne pominje se ukidanje Federacije kao entiteta, odnosno potreba za ukidanjem oba entiteta i promjene kompletnog ustroja države. U prvi plan dolaze stavovi političara koji zagovaraju ukidanje entiteta, što su prije svega političari iz reda bošnjačkog naroda, te stavovi političara iz reda srpskog

naroda, koji su protiv. Pitanja ljudskih prava i svega ostalog što izlazi iz okvira razgovora o dva entiteta, u drugom su planu u medijima.

Običan čitalac skoro da može steci utisak da je pitanje ustava stvar dva konstitutivna naroda u BiH, Bošnjaka i Srba. Stavovi Hrvata mogu se pročitati tek povremeno, u šturim vijestima, negdje pri dnu stranice, dok su stavovi predstavnika drugih naroda koji nisu konstitutivni i ostalih pravi raritet.

Kako su svi, osim onih sa najvećim tiražom, i ekonomski ovisni - fenomen koji je prisutan u medijima, a koji nerijetko diktira i odabir udarnih tema, jesu strane donacije. Mediji učestvuju u raznim projektima i promocijama ideja koje nameću međunarodni cimbenici u BiH.

Rezultat je da mediji ne ukazuju na nužnost promjena Ustava i razloge za takvo šta. Takve konstatacije, pak, stoje u novinama samo ako su ih izrekli političari ili javne ličnosti, a novinari kao da ne tragaju za argumentima ili protuargumentima.

Citaoci, čak i oni najredovnijii, nakon dvije godine pisanja o ustavnim promjenama, teško da znaju suštinu - šta ustvari stoji u Ustavu BiH. Naravno, bilo bi previše objaviti tekst Ustava u novinama, ali barem kroz analizu ukazati na njegove odrednice je minimum koji se može očekivati. Nažalost, čini se da ni sami novinari koji su danima, mjesecima, pisali o ustavnim promjenama nisu primijetili da u BiH ne postoji zvanični prijevod ovog dokumenta sve dok im to nije receno na jednom javnom skupu.

Predmetom ove analize bile su najtiražnije dnevne i sedmicne novine u BiH, odnosno: *Dnevni Avaz*, *Nezavisne novine* i *Oslobodenje*, *Slobodna Bosna*, *Dani*, *Start* i *Novi reporter*. Citaoci ovih novina svih su uzrasta, zanimanja, etnicke pripadnosti, iz različitih obrazovnih struktura...

Iz analize se vidi da je površnost glavna karakteristika medija. S druge strane, veoma su marljivi u prenošenju stavova. U protekle dvije godine, skoro sve stranke koje obnašaju vlast u BiH, sudeci prema izjavama lidera koje su novine zabilježile, promijenile su stav o Ustavu, kako o tome da li ga treba promijeniti. Drugacije stavove u javnosti izražavali su i predstavnici međunarodne zajednice i strane diplomate koje su se uključile u cijeli proces. Jedna je konstanta kada je riječ o stavu međunarodnih cimbenika - uvijek govore u imperativu. Glagol «morati» ponavlja se u skoro svakom istupu međunarodnih diplomata i predstavnika međunarodne zajednice u BiH kada govore o nužnosti reforme ustava koji su, ne na iznenađenje, stranci i napisali.

Iščitavajući sve što su naše novine pisale u zadnje dvije godine o Ustavu, stice se utisak da novinari nekada zaborave šta su pisali jučer.

Ako, pak, niste redovni čitalac, iz dana u dan, skoro je nemoguće pratiti o čemu to pišu naše, narocito, dnevne novine i ko su njihovi sagovornici.

Dnevni avaz

Prema gotovo svim istraživanjima, *Dnevni avaz* je najtiražnija novina u BiH. Od samih početaka, *Avaz* glasi kao novina bliska političkim i vjerskim krugovima Bošnjaka. Najveći dio tiraža *Avaz* prodaje u Federaciji BiH, a prodaja je značajnija i u dijelovima Republike Srpske (RS) gdje ima povratnika Bošnjaka. Kvalitet *Avaza* je što donosi mnogo informacija, ali oprema tekstova, često i izbor tema, te način plasiranja, otkriva prije svega da je riječ o tabloidnom tipu novinarstva, a potom i političku opciju kojoj se priklanjaju u određenom vremeskom periodu.

Probošnjačka orijentiranost *Dnevnog avaza* može se vidjeti i u tekstovima o ustavnim promjenama. Naslovi i nadnaslovi sugeriraju opcije koje zagovara Stranka demokratske akcije (SDA), a u posljednje vrijeme, i nešto izraženije, Stranka za BiH (SBiH). Također je veoma primjetno da *Avaz* dosta prostora daje Visokom predstavniku u BiH (Paddy Ashdown-u), objavljujući skoro u redovnim razmacima od po mjesec dana intervju sa Visokim predstavnikom i stavlajući u središte pažnje uvijek trenutno najakutelnije događaje.

Tema ustavnih promjena u *Dnevnom avazu*, kao i ostalim novinama u BiH, ucestalo se počinje ponavljati od početka 2004. godine. Prvi put je pitanje ustava, i mogućnost da može doći do promjena, u medije došlo u istupima stranih i domaćih javnih ličnosti – kako to obično biva u našim, narocito, dnevnim novinama.

Kada je riječ o ustavnim promjenama, velike reakcije izazvala je ideja Evropska inicijativa za stabilnost (ESI) o promjeni Ustava. ESI inicijativu detaljno analiziraju sedmične novine, dok dnevne prenose stavove političara o toj inicijativi.

Dnevni avaz, dajući tek površno i veoma kratko objašnjenje šta ESI inicijativa donosi, na cijeloj strani iznosi razmišljanja političara u Republici Srpskoj i Federaciji BiH. Iako je ista novinarka prikupila ove reakcije, prikazane su u dva odvojena teksta na istoj strani iskazujući samim naslovima dva suprotstavljena stava: «Ne mogu se tražiti rješenja na štetu RS¹» u kojem su izneseni stavovi nekoliko političara iz BiH, te naslov «Halilović: Neosporno je da su entiteti kocnica razvoja BiH»², teksta u kojem su izneseni različiti stavovi nekoliko političara u Federaciji, ali je lider Stranke za BiH u prvom planu.

Ispunjavanje uslova za početak pregovora o približavanju Evropskoj Uniji (EU) dalo je povoda za nove ideje o izmjenama Ustava. U tekstu o 16 zahtjeva koje je Evropska komisija stavila pred vlasti u BiH kao uslov za

¹ A. Bajric, «Ne mogu se tražiti rješenja na štetu RS», *Dnevni Avaz*, 11.01.2004, str 4

² A. Bajric, «Halilović: Nesporno je da su entiteti kocnica razvoja BiH», *Dnevni Avaz*, 11.01.2004, str 4

pocetak pregovora o sklapanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, tek jednom recenicom pomenuto je kako je bošnjački član Predsjedništva, Sulejman Tihic, predložio promjene u sastavu Predsjedništva, što zadire u promjene Ustava. Novinarka ne pominje da pitanje ustavnih promjena ili promjena u načinu funkcionisanja Predsjedništva nije sadržano niti u jednom od zahtjeva Evropske komisije.

Iako naslov sugerise inicijativu Tihica, tek na samom kraju teksta stoji kratko objašnjenje šta eventualna promjena može znaciti. «Izbor predsjednika, umjesto Predsjedništva BiH, podrazumijeva izmjene državnog Ustava. Tihic kaže da je to ideja o kojoj se treba razgovarati i koju treba doradivati zajedno sa predstavnicima druga dva naroda»³. U anterfileu sa naslovom «Covic i Paravac nisu bili oduševljeni», autor teksta navodi da je član Predsjedništva prenio stavove ostala dva člana.

U narednih nekoliko dana *Dnevni avaz* je u više navrata pisao o ustavnim promjenama. Pozivajući se na novinsku agenciju ONASA, *Avaz* prenosi izjavu Visokog predstavnika Paddy Ashdowna: «Visoki predstavnik u BiH Paddy Ashdown izjavio je jucer da samo građani BiH mogu utjecati na promjene Ustava ili ustrojstvo države, javila je Onasa»⁴. Na samom kraju teksta stoji da je izjava data «prilikom posjete šticenicima Doma u Kiseljaku kada su gospodin i gospoda Ashdown urucili novogodišnje paketicice i poželio im puno dječije radosti u novoj godini».

Avaz jasno promovira ideju ustavnih promjena, te sugestivnim naslovima i načinom izbora vijesti nerijetko u prvi plan stavlja da stranke u Republici Srpskoj nisu za te promjene. S druge strane, u tekstovima gdje su sagovornici predstavnici stranaka u Federaciji, narocito onih bošnjačke provincije, pitanje ustavnih promjena tretira se kao ključno za napredak države. Time se citaocima servira poruka da stranke u Republici Srpskoj ne žele uciniti ništa za boljitak svih u BiH.

Istina, tek rijetko vide se i stavovi hrvatskih stranaka, kako u *Avazu*, tako i u drugim dnevnim novinama.

Dnevni Avaz u prvi plan stavlja i izjave stranih diplomata čiji stavovi odgovaraju ovom konceptu. Primjer je tekst u kojem stavove iznosi nekadašnji glasnogovornik UN u BiH, Aleksandar Ivanko. Sugestivan naslov «Republika Srpska morat će nestati» popraćen je podnaslovom «Činjenica da se celnici RS protive promjeni Dejtona jasno govori u prilog tezi da je tim sporazumom

³ A. Bajric, «Tihic predlaže izbor predsjednika države», *Dnevni Avaz*, 14. 01.2004, str 4

⁴ «Ustav mogu mijenjati samo građani ove države», *Dnevni Avaz*, 15. 01.2004, str. 2

priznat i nagraden barbarizam etnickog cišćenja i zlocina», te anterfileom koji nosi naslov «Izetbegovic je bio castan lider»⁵.

Čak u tekstovima u kojima ima više sagovornika, redakcijskom opremom se forsiraju stavovi članova SDA i SBiH. Tako u izvještaju sa konferencije o ustavnim promjenama održanoj u Sarajevu⁶, *Dnevni avaz* izdvaja izjave međunarodnih zvaničnika i predsjednika SDA, a u anterfileu stav Dragana Kalinica, tada predsjednika Srpske demokratske stranke (SDS): «Dejtonski sporazum vratio je duh rata u bocu i svako njeno otvaranje, što bi u suprotnom značila radikalna promjena Dejtonskog sporazuma, oslobada one frustracije koje su dovele do rata u BiH». Naslov anterfilea je «Frustracije koje su dovele do rata», što nije navedeno u navodnicima te nije jasno da li je riječ o izvavi ili konstataciji novinara.

Odluka Ustavnog suda BiH o brisanju prefiksa «srpski» ispred imena nekih gradova u RS, znači i otvaranje prostora za neke nove ideje, ali i nove manipulacije. *Dnevni avaz*, ponovo prenoseći izjave predstavnika Bošnjaka, većinom članova SDA, otvara pitanje ukidanja naziva Republika Srpska. U to vrijeme nerijetko umjesto punog naziva entiteta, *Avaz* koristi termin «manji Bosanskohercegovački entitet».

Početkom 2004. godine, nakon dužeg odsustva sa bh političke scene, na stranicama *Dnevnog avaza* domaćoj javnosti obraća se Haris Silajdžić, nekadašnji visoki zvaničnik u vladi BiH, potom osnivač Stranke za BiH, do tog trenutka duže vrijeme odsutan iz javnog života. Iznad teksta, u kojem nije jasno u kojoj funkciji Silajdžić govori, stoji natpis «Ekskluzivno» i naslov «Naredni korak je promjena naziva Republike Srpske»⁷. Natpis «Ekskluzivno» skreće pažnju na tekst, mada se ne može primijetiti da je to vijest od velikog značaja. Tekst samo prenosi stav političara koji je dugo izbjivao iz javnog života BiH i koji na ovaj način, barem se tako čini, najavljuje svojevrsan povratak na domaću političku scenu.

Dan kasnije ista novinarka objavljuje nastavak ovog teksta⁸, kojem su u prvom planu ustavne promjene, te promjena naziva RS. «On (Silajdžić op.a) podsjeća da je u vrijeme kada je Dejtonski sporazum potpisan bilo poznato da je genocid izvršen i da je Republika Srpska nastala etničkim čišćenjem. - Ali za to tada nismo imali 'opipljivu potvrdu'. Sada je genocid i pravno potvrđen te stoga zaista više ne vidim razloga da manji bh. entitet u svom nazivu ima riječ 'srpski' - kaže Silajdžić».

⁵ S. N., «Republika Srpska morat će nestati», *Dnevni Avaz*, 04.02.2004, str. 9

⁶ M. Drinjaković, «Tihic: Dejton ima greške koje trebamo ispravljati», *Dnevni Avaz*, 17.02.2004, str 4

⁷ E. Sarac, «Naredni korak je promjena naziva Republike Srpske», *Dnevni Avaz*, 28. 03.2004, str 2

⁸ E. S., «Međunarodne konvencije su iznad Ustava BiH», *Dnevni Avaz*, 29.03.2004, str 2

Pitanje promjene Ustava prisutno je u *Avazu* i dalje. U intervjuu sa liderom opozicije u RS, Miloradom Dodikom, novinarka postavlja pitanje o promjeni naziva RS. «Sulejman Tihic (pokretac ideje op.a) je pun nekih inicijativa. Republika Srpska i Federacija BiH su ustavni termini. Tihic po funkciji ima pravo pokretati takve inicijative. Stranka nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) to, u svakom slučaju, neće podržati»⁹.

Nakon smirivanja strasti oko promjene naziva imena nekih gradova, u junu iste godine, *Avaz* se vraća na temu promjena u državnom vrhu. Tekst na udarnim stranicama prenosi stavove političara o izjavi Paddy Ashdowna «u kojoj zagovara raspravu o tome da li BiH trebaju tri člana Predsjedništva ili predsjednika države»¹⁰. Naslov ispod kojeg stoje fotografije političara u Federaciji sugerira pozitivan stav o ovoj ideji, ali u aneksu je iznesen stav Dragana Kalinica, političara iz RS, koji joj se protivi. «Prije 12 godina imali smo uslove da ostanemo normalna zemlja, nikada ne bismo imali tri predsjednika. Ali, proteklo je vremena i tragična iskustva kroz koja je prošla BiH proizveli su u Dejtonu model tročlanog Predsjedništva BiH koji je, iz mnogo razloga, važno i dalje zadržati, kako bismo jednog dana mogli kazati da smo opet normalna zemlja».

Na istoj stranici je i tekst, koji potpisuje isti autor i koji prenosi izjavu pravnog stručnjaka, Kasima Trnke, čiji stav je u skladu sa onim što govore političari iz Federacije, ali nadopunjen riječima da su «promjene Ustava BiH neminovnost i po postprijetnim uslovima Vijeća Evrope»¹¹

Prema natpisima u *Dnevnom avazu*, sama inicijativa za promjenu Ustava krenula je iz evropskih institucija, odnosno Vijeća Evrope. Citirajući izjave Elmira Jahica, šefa bh parlamentarne delegacije u Strasbouru, *Avaz* piše: «Parlamentarna skupština pozvala je domaće vlasti i političke snage da započnu konstruktivan dijalog o ustavnim reformama, posebno ističući da on mora biti predmetom političke debate»¹²

U jednom od intervju sa Paddy Ashdownom objavljenim u *Avazu*, saznajemo i njegov stav o ustavnim promjenama: «Prvo, to je pitanje o kojem moraju razgovarati domaći ljudi i dogovor se mora temeljiti na konsenzusu. Lично pozdravljam sve prisutniju debatu o toj temi. Neka hiljade cvjetova cvjeta, što bi rekao pjesnik... Na stanovnicima je ove zemlje da odluče kakve će

⁹ Fadil Mandala, «Necemo podržati inicijativu za promjenu naziva entiteta u BiH», *Dnevni Avaz*, 30.03.2004, str 5

¹⁰ S. Numanovic, «Svi za predsjednika, a protiv Predsjedništva», *Dnevni Avaz*, 12.06.2004, str 2

¹¹ S. N, «Promjene Ustava BiH su neminovne», *Dnevni Avaz*, 12.06.2004, str 2

¹² E. Huremovic, «Vijeće Evrope traži promjene Ustava BiH», *Dnevni Avaz*, 24.06.2004, str. 5

promjene biti napravljene. Mi smo u cijeloj toj prici igraci sekundarne važnosti»¹³.

Novinar *Dnevnog avaza* razgovarao je i sa tadašnjim americkim ambasadorom u BiH, Clifordom Bondom, koji pominje i pitanje Daytonskog sporazuma i reformi: «Dejton je osnova za mir i dao je neke okvire za Ustav. No, on ne daje neke okvire koji su potrebni za ulazak u evropske i evroatlantske okvire poput odbrane, fiskalnog sistema... ne možete uci u Partnerstvo za mir i na kraju NATO, a da ne postoji jedna licnost koja meritorno može govoriti o pitanjima odbrane zemlje»¹⁴.

Sagovornik *Avaza* je, u tom trenutku, i bivši zamjenik Visokog predsjednika, Donald Hays, koji je 2005. godine postao posrednik u pregovorima o ustavnim promjenama. U razgovoru za *Avaz*, Hays cesto koristi glagol «morati»: «Svi u BiH moraju dijeliti evropsku viziju...Ustav BiH mora biti promijenjen, mora se napraviti prava državna vlada...svi u BiH moraju dijeliti evropsku viziju»¹⁵.

U 2005. godini u medijima se sve češće pojavljuju stavovi i lidera opozicionih partija. *Dnevni Avaz*, u junu, prenosi izjavu sa konferencije za štampu predsjednika Hrvatske narodne zajednice, Milenka Brkica, koji kaže kako «postojeci Ustav ne treba mijenjati nego treba donijeti potpuno novi»¹⁶.

Nakon mjeseci javnih debata i medijskih natpisa o ustavnim promjenama, na jednom od skupova ucesnici spominju cinjenicu da deset godina od potpisivanja Daytonskog sporazuma ne postoji zvanicni prijevod Ustava ili samog Sporazuma. Ni ovu temu nisu naceli mediji nego je inicirana izvana, a ostaje u medijima samo dok javne licnosti i politicari to komentarišu.

U avgustu 2005., *Dnevni Avaz* objavljuje razgovor sa ministrom pravde BiH, Slobodanom Kovacem, koji tvrdi da je formirana komisija koja ce raditi na prijevodu. «Vijece ministara BiH nedavno je odredilo Ministarstvo pravde da bude nosilac aktivnosti prijevoda Dejtonskog sporazuma na tri jezika kojima se služe bh. gradani. Prošle sedmice formirana je komisija strucnjaka, lingvista, sudskih prevodilaca i onih koji su imali najdirektniju vezu sa potpisivanjem Dejtonskog sporazuma»¹⁷.

U još jednom intervjuu sa Visokim predstavnikom javnost biva upucena da je medunarodna zajednica spremna pomoci BiH u pregovorima: «Vodeca

¹³ Sejo Numanovic, «Vrijeme je za ustavne promjene», *Dnevni Avaz*, 01.09.2005, str. 5

¹⁴ Sead Numanovic, «Karadžić me nije porazio», *Dnevni Avaz*, 03.08.2004, str 5

¹⁵ Sead Numanovic, «OHR kasno poceo krupne promjene», *Dnevni Avaz*, 03.04.2004, str 5

¹⁶ «Novi ustav prije narednih izbora», *Dnevni Avaz*, 20.06.2005, str 4, (izvor Fena)

¹⁷ S. Škuletic, «Do septembra Ustav BiH bit ce prevden na jezike bh. naroda», *Dnevni Avaz*, 12.08.2005, str 8

snaga u tome su Bosanci i Hercegovci, kaže se, a međunarodna zajednica će im rado pomoći u tome»¹⁸. U anterfileu teksta je, opet, izjava pravnog stručnjaka, Kasima Trnke, koji tumači kako postoji nekoliko neformalnih i neslužbenih verzija kojima se služe svi, pa i Ustavni sud. Vrijedno je napomenuti da je Kasim Trnka bio veoma blizak SDA od njenog osnivanja.

Politicari koriste svaku priliku da iznesu stav o promjenama Ustava. Otkrivajući spomen plocu ubijenom župniku u Bosanskoj Gradišci, hrvatski član Predsjedništva, Ivo Miro Jović, poručuje da «sadašnji ustav mora biti promijenjen»¹⁹.

U septembru javnost iz medija saznaje da je u toku pisanje novog ustava BiH u Sjedinjenim Američkim Državama. Sudeci po domaćim medijima, ova vijest je trajala mjesec dana i nikada je više niko nije spomenuo. Najava je došla od Richarda Holbruka (za vrijeme rata u BiH specijalni izaslanik američkog predsjednika za Balkan i jedan od učesnika Daytonskih pregovora) i tako je najavljen i u ovom tekstu. Tek površno, autor teksta nagovještava i da u razgovorima koji se vode daleko od očiju javnosti o novom ustavnom rješenju učestvuju i čelnici nekih partija iz BiH. *Avaz* citira izjavu Mirsada Cemana, čelnika SDA, koji kaže da u «razgovorima učestvuju predstavnici vodećih parlamentarnih stranaka», ali ne želi otkriti detalje «dok se stvari ne približe konkretnim rješenjima»²⁰.

Posjeta američkog podsekretara za politička pitanja, Nicholasa Burnsa, u BiH propracena je izvještajima sa konferencija za medije. *Avaz* u naslovu izvlaci poruku: «Vrijeme je za promjene ustava», te prenosi poziciju da BiH «mora» imati jednog predsjednika države, jakog premijera i da državni parlament mora biti ojačan. «Podvukao je da će SAD snažno stajati iza provođenja reformi ustava»²¹.

U rubrici «Komentar dana» novinar *Avaza* izražava jaku podršku ustavnim promjenama. «Danas nema političara u našoj zemlji koji, u BiH ili izvan nje, ne govori o nužnosti ustavnih promjena... Izmjenama ustava BiH, odnosno «razbijanjem» aktuelne šeme izbora članova Predsjedništva i Doma naroda, postojanje entiteta gubi svaki politički smisao»²².

Tajni pregovori o ustavnim promjenama, sudeci prema domaćim medijima, prerastaju u javne u jesen 2005. godine. Mediji prate runde pregovora najprije u Briselu, pa Washingtonu. Prema pisanju *Dnevnog avaza*, prva faza

¹⁸ Sead Numanović, «vrijeme je za promjene Ustava», *Dnevni Avaz*, 01.09.2004, str. 5

¹⁹ B. Grgić, «S ovakvim Ustavom ne možemo u EU», *Dnevni Avaz*, 17.08.2005, str. 2

²⁰ S. Škuletić, «Ricard Holbruk najavio izradu novog ustava BiH», *Dnevni Avaz*, 10.09.2005, str. 10

²¹ S. Numanović, «Vrijeme je za promjene Dejtonskog ustava», *Dnevni Avaz*, 13.10.2005, str. 2

²² Husein Orahovac, «Ustavne promjene ili potpuna izolacija», *Dnevni Avaz*, 28.10.2005, str. 3

pregovora dovela je do postizanja «nacelne spremnosti»²³. Nije jasno šta je to nacelna spremnost u ovom kontekstu.

Kako se bliži obilježavanje godišnjice potpisivanja Daytonskog sporazuma, *Dnevni Avaz* sve više prostora posvecuje ustavnim promjenama. Na dan 21. novembra cijela strana posvecena je ovoj temi. Ponovo kroz niz kratkih tekstova iznose se stavovi politicara iz BiH i svijeta, a svi naslovi aludiraju na potrebu za promjenama.

- «Državni premijer Adnan Terzic: Evropski put stavio je Dejton u drugi plan»
- «Ricard Holbruk, kreator Dejtona: Najuspješniji mirovni sporazum u posljednjih pedeset godina»
- «Sulejman Tihic, član Predsjedništva BiH : Smetnja je Aneks 4»
- «Borislav Paravac, član Predsjedništva : Odgovornost domaćih politicara»
- «Ivo Miro Jovic, predsjedavajući Predsjedništva BiH : Stvoriti funkcionalnu zajednicu»
- «Dr Haris Silajdžić, osnivač stranke za BiH : Deset godina bilo je dovoljno za provođenje eksperimenta»
- «Miro Lazović, dopredsjednik SDU : Kreatori rata postali graditelji mira».

Krajem novembra 2005. godine, Donald Hays, sada u funkciji koordinatora pregovora i predstavnika Americkog instituta za mir, u intervju govori o konkretnim rezultatima pregovora: «U oblasti ljudskih prava postoji potpuna saglasnost. Svaki građanin, prema određenoj proceduri, imaće pravo žalbe Ustavnom sudu BiH. To do sada nije bio slučaj. Također, bit će precizno definirano šta su grupna, pojedinačna i manjinska prava. Ojacać se vlada, kako u ovlastima, tako i poziciji premijera i broju ministarstava. Kada je vani, premijer će biti premijer, a u BiH ćemo ga zvati predsjednik Vijeca ministara. Imaće pravo izabrati, ali i smijeniti do trećinu ministara. U vladi će se odlučivati prostom većinom glasova. Postoji generalna suglasnost da BiH dobije ovlasti kako bi mogla odgovoriti zahtjevima procesa stabilizacije i pridruživanja»²⁴.

U decembru *Avaz*, ali i ostali mediji, više prostora posvecuju neslaganjima lidera stranaka koje pregovaraju, nego samom toku pregovora. Svakodnevni izvještaji u *Dnevnom avazu* napisani su na osnovu izjava ucesnika pregovora i ne daju jasnu sliku o tome šta se dešava. Izjave ucesnika su oprecne, što kod citaoca izaziva zbunjenost. Dok jedni izražavaju zadovoljstvo postignutim

²³ A.M, «Pitanje ukidanja RS nije direktno postavljano», *Dnevni Avaz*, 28.10.2005, str 12

²⁴ Sead Numanović, «U narednoj fazi slijedi rasprava o entitetima», *Dnevni Avaz*, 25.11.2005, str 5

napretkom – većinom strani političari, domaći političari, uglavnom, nisu zadovoljni onim što se dešava. Novonastalu situaciju *Avaz* pojašnjava naslovom «Gradani ne znaju o čemu se pregovara» - intervju sa Safetom Halilovićem, predsjednikom Stranke za BiH i u tom trenutku još uvijek učesnikom pregovora²⁵.

Nezavisne novine

Nezavisne novine je list sa sjedištem u Banja Luci, ali ulaže velike napore da pokrije i cijelu BiH, te se dio redakcije nalazi u Sarajevu. Tiraž *Nezavisnih novina* raste iz godine u godinu i, prema nekim anketama, trenutno se nalazi među tri najtiražnije novine u državi. Čak i površna analiza bilo kojeg izdanja ovih dnevnih novina ukazuje na veću zastupljenost političkih opcija popularnijih u Republici Srpskoj, što iskazuju kako rasporedom tekstova i načinom opreme, tako i odabirom tema. Ustavne promjene, i za *Nezavisne novine*, u prvom su planu u posljednje dvije godine.

Ne postoje velike razlike u načinu kako *Nezavisne novine* i *Dnevni avaz*, pa ni ostale dnevne novine u BiH, pišu o ustavnim promjenama. I *Nezavisne* se većinom oslanjaju na saopštenja za javnost, izvještaje sa konferencija za štampu, prenošenje izjava sa okruglih stolova i javnih debata, te intervjuje tipa «pitanje – odgovor», formu kakva je odavno prevazidena u većini zapadnih štampanih medija.

Od *Avaza* se *Nezavisne*, između ostalog, razlikuju po tome što više prostora daju «glasu naroda», odnosno raznim nevladinim organizacijama koje su veoma aktivne u fazi javnih debata o ustavnim promjenama. Specifičnost bh medija jeste da i dalje uspjevaju osigurati opstanak donacijama i kroz razne projekte, jer im samo tiraž to ne dozvoljava. Tako *Nezavisne*, zajedno sa nekim stranim organizacijama koje djeluju u BiH, provode niz javnih rasprava u BiH o ustavnim promjenama, a potom štampaju specijalnu brošuru «Budućnost Ustava BiH», posvećenu ovoj temi. Obzirom da citaoci niti iz jednog medija u BiH nisu dobili dovoljno informacija o suštini promjena Ustava, niti razlozima zbog kojih su one neophodne, ova brošura je korisna, jer ide u tom pravcu. S druge strane, objavljeni su tekstovi i stavovi prilično stručni, napisani u formi koja nije pitka za prosječnog citaoca, tako da je mala vjerovatnoća da su zaista pomogli u razjašnjenju zamršene situacije.

Narocitu pažnju pitanje ustavnih promjena u *Nezavisnim novinama* dobija nakon odluke Ustavnog suda o izbacivanju prefiksa «srpski» iz imena nekih gradova, odnosno sa inicijativom Sulejmana Tihica o ustavnosti naziva

²⁵ Sead Numanović, *Dnevni Avaz*, 27.12.2005, str 5

Republika Srpska i obilježja tog entiteta. Natpisi, za razliku od medija u Federaciji, ističu negativne stavove o toj inicijativi.

Nezavisne prenose stav poslanika člana Partije demokratskog progresa (PDP), Ranka Savica, koji poručuje Tihicu da odustane od inicijative, jer će «u suprotnom, iz RS stici inicijativa za ocjenu ustavnosti naziva Bošnjaci»²⁶.

Prenoseci stavove nevladinih organizacija, *Nezavisne* izdvajaju izjavu glasnogovornika Vijeca Roma BiH, Derve Sejdic, koji podsjeća kako «ustav BiH totalno diskriminira nacionalne manjine, narocito Rome, i tretira ih kao gradane drugog reda»²⁷. Odluka urednika je bila da ovaj tekst zavreduje tek kratku vijest bez daljih razjašnjenja!

Kratka vijest data je i o inicijativi Zajednice povratnika Posavine o BiH bez entiteta – inicijativi upucenoj Visokom predstavniku, ali ne i domacim predstavnicima vlasti. *Nezavisne* prenose dijelove iz saopštenja Zajednice²⁸.

Prostor je ustupljen i prijedlozima novog ustava koje su u javnost 2004. godine iznijeli članovi Centra za bezbjedonosne studije. Centar predlaže tri modela za novi Ustav, a na njihovom pisanju radi 15 članova među kojima ima i predstavnika politickih partija u BiH.

Do druge polovine 2004. godine, pet grupa je radilo na svojim prijedlozima za promjene Ustava. Fond otvoreno društvo BiH (Soros fondacija) okupila je grupu strucnjaka koji su analizirali sve prijedloge i izašli u javnost sa rezultatima i analizama.

Fond otvoreno društvo BiH, u svim štampanim medijima, finansira publikovanje brošure sa tekstovima, koji su, opet, veoma strucni i pisani u formi teško prijercivoj za vecinu citalaca.

Dolazak članova Venecijanske komisije u BiH, kako bi razgovarali sa predstavnicima vlasti o ustavnim promjenama, *Nezavisne* pomno prate. Ponovo prenose izjave članova Komisije i politicara sa kojima su se susreli, te poruku o potrebi za promjenom Ustava. «Postoji potreba da se izvrše ustavne promjene, jer u postojecem stanju BiH nije spremna u potpunosti da ucestvuje u evropskim integracijama, rekao je Tomas Market, predstavnik Sekretarijata Komisije»²⁹.

Na isti nacin *Nezavisne* prenose stav o ustavnim promjenama predstavnika Medunarodne krizne grupe (ICG) u Sarajevu, koji smatra da su odredene promjene vec izvršene, ali nisu unesene u tekst postojećeg Ustava. «Buduci da je Ustav jako važan i formalan dokument, trebalo bi u njegov tekst

²⁶ «Tihic direktno krši Ustav», *Nezavisne novine*, 27.7.2004, str 4 (u potpisu stoji Agencije)

²⁷ M. R., «Romi zakonom definisani kao gradani drugog reda», *Nezavisne novine*, 24.05.2004, str 6

²⁸ «Zajednica povratnika Posavine želi BiH bez entiteta», *Nezavisne novine*, 20.04.2004, str 8

²⁹ V. Popovic, «Promjena Ustava BiH ne može biti nametnuta», *Nezavisne novine*, 28.10.2004, str 5

unijeti rezultate određenih reformi» kaže Senad Slatina, predstvanik ICG u BiH, u intervju za *Nezavisne*³⁰.

Nezavisne objavljuju, početkom 2005. godine, seriju tekstova pod zajedničkim nadnaslovom «Istraživanje – ustavne promjene – za i protiv». U sklopu ove serije, novinari *Nezavisnih* razgovarali su o raznim aspektima ustavnih promjena sa sagovornicima iz javnog života BiH.

U jednom od tekstova novinari traže odgovor na pitanje da li ulazak u Evropsku uniju automatski traži i promjenu ustavnog uređenja BiH. Otvarajući tekst konstatacijom da su mišljenja političara u dva entiteta podijeljena, novinar piše: «Dok zagovornici ustavnih promjena, listom iz FBiH, tvrde da će zbog približavanja EU BiH morati dramatično mijenjati Ustav napisan u Dejtonu, dotle njihovi oponenti iz RS vjeruju da se u Evropu može i sa ovakvim uređenjem»³¹.

Rubrika «Nezavisni stav», početkom aprila, donosi tekst novinarke Nataše Krsman o ustavnim promjenama i najnovijoj aferi koja se tice nepostojanja zvaničnog prijevoda Ustava i Daytonskog sporazuma. Krsman se pita «kako poštovati najviši pravni akt države koji ni nakon deset godina nema zvaničan prijevod na jedan od tri službena jezika u BiH?»³².

Ne prenoseći sadržaj Rezolucije Evropskog parlamenta o Daytonskom sporazumu, *Nezavisne*, u aprilu 2005., prenose reagovanje ovdašnjih političara u tekstu koji počinje konstatacijom novinara: «Lideri političkih partija u RS smatraju da Dejtonski sporazum ne treba da se mijenja, dok njihove kolege iz Federacije BiH pozdravljaju rezoluciju Evropskog parlamenta u kojoj se kaže da je došlo vrijeme da se taj ugovor mijenja»³³

Tematizirajući pitanje prijevoda Ustava, *Nezavisne* prenose i stav Mirsada Cemana, visokopozicioniranog člana SDA, koji kaže da je «Ustav BiH preveden, ali nikada nije ozvaničen objavljivanjem u Službenim novinama BiH, ali s obzirom da je dio međunarodnog sporazuma ne mora biti objavljen u službenom glasilu da bi bio zvaničan»³⁴.

U intervjuu sa novinarom *Nezavisnih novina* predsjednik Izvršnog odbora Evropske inicijative za stabilnost, Gerald Knaus, govori kako je BiH 2005. godine «više izolovana nego prije nekoliko godina», te da je «Dejtonski sporazum historijski dokument i ne može se promijeniti osim održavanjem

³⁰ R. Cengic, «Ustav BiH proizvodi međunacionalne sukobe», *Nezavisne novine*, 28.10.2004, str 8

³¹ D. Ristojević, A. Šišić, «Sadašnji ustav dobar i loš», *Nezavisne novine*, 29.01.2005, str 14

³² Nataša Krsman, «Ustav i BiH», *Nezavisne novine*, 05.04.2005, str 7

³³ R. Šegrt, M. Cubro, «U FBiH za, u RS protiv promjena», *Nezavisne novine*, 16.04.2005, str 2

³⁴ R. Cengic, «Ustav BiH ne mora biti preveden da bi bio zvaničan», *Nezavisne novine*, 23.04.2005, str 9

neke druge međunarodne konferencije, koju niko ne želi i koja se zapravo nikada neće održati»³⁵.

Na sastanku u Washingtonu u novembru, neslaganja između bh lidera postaju sve očiglednija. U tekstu «Svi se drže svojih pozicija», novinar *Nezavisnih* iznosi deklarativnu spremnost svih stranaka na kompromis, ali ipak svi ponavljaju da ne odustaju od ključnih stavova – partije iz Federacije zastupaju državu bez entiteta, partije iz RS državu sa entitetima.

Posredstvom izvještaja iz medija građani doznaju iz Washingtona da su predstavnici stranaka potpisali izjavu o spremnosti na ustavne promjene. «Sada imamo izvanrednu priliku da dostignemo stvarnu bezbjednost, trajnu demokratiju i istinsko pomirenje na Balkanu», citiraju *Nezavisne novine* izjavu državnog sekretara SAD, Condolize Rice, u čijem prisustvu je izjava potpisana³⁶.

U novembru 2005. godine svi dnevni listovi u BiH prenose pisanje britanskog dnevnog lista *The Guardian*, čiji su novinari uspjeli saznati (?!), za građane BiH veliku tajnu – sadržaj prijedloga ustava o kojem se mjesecima raspravlja. «Američkim planom za novi ustav BiH bi bila preuređena u centralizovanu parlamentarnu demokratiju sa jednim predsjednikom, parlamentom i vladom» prenose *Nezavisne*³⁷.

Oslobodenje

Oslobodenje je novina sa najdužom tradicijom u BiH, ali već duže vrijeme ne i najtiražnija. Politicka opredjeljenost nije uvijek tako očita, mada se povremeno može primijetiti isticanje stavova Socijaldemokratske partije (SDP) BiH. Međutim, još uvijek je list koji ima «najšareniji» nacionalni sastav publike, ali i autora i urednika.

Kada je riječ o ustavnim promjenama, *Oslobodenje* je vrlo jasno na strani koja zagovara hitnost promjena i ukidanje entiteta, naročito Republike Srpske, prilazeci tom problemu kroz građansku opciju i pod isprikom zagovaranja ljudskih prava. Sama tema ustavnih promjena prisutna je gotovo svakodnevno.

Oslobodenje, kao i *Nezavisne*, redovno prenosi stavove nevladinog sektora, a kao i u *Avazu* prevladavaju stavovi političara iz Federacije. Nerijetko, stavovi političara iz RS plasirani su tako da ih čitalac vidi u negativnom kontekstu.

³⁵ V. Popovic, «Dejton se može promijeniti samo novom konferencijom», *Nezavisne novine*, 18.07.2005, str 6

³⁶ «Potrebna nadogradnja Dejtona», 24.11.2005, str 3 (tekst nije potpisan)

³⁷ V. Popovic, «Odluka o izmjenama Ustava BiH za vikend», 11.11.2005, str 3

Oslobodenje jasno pokazuje neslaganje među domaćim političarima kada je riječ o ustavnim promjenama. Tekst iz novembra 2004. godine prenosi stavove trojice članova Predsjedništva o ovom pitanju. Dok Borislav Paravac izjavljuje kako «Dejtonski sporazum i ustav BiH predstavljaju dovoljno širok okvir koji omogućava pravljenje funkcionalne države», Dragan Covic zagovara «tri razine vlasti BiH, samo je pitanje kako doći do tog rješenja», a Sulejman Tihic smatra da «država sa ovakvim Ustavom, a bez Visokog predstavnika ne može funkcionisati»³⁸.

Oslobodenje je jedina novina koja je održala tradiciju objavljivanja pisma čitalaca u kojoj, mada ograničeno prostorom, čitalac saznaje i stav građana o ključnim pitanjima, ali i ono što ih boli. «Tribina», kako je naziv ove rubrike, uvijek donosi zanimljive tekstove «običnih» čitalaca na aktuelne teme, pa i ustavne promjene. U jednom od pisama čitalaca iz novembra 2004. godine, u potpisu je Stevo Maric, stoji: «Pošto je međunarodna zajednica nametnula Dejtonski ustav, uz asistenciju optuženih ili osumnjicanih za ratne zločine, pošto je taj ustav nametnut bez pitanja konstitutivnih naroda, onda ga ona treba i da promijeni».

Tradicionalna je i redovna rubrika rezervisana za komentare novinara *Oslobodenja*. Gotovo bez iznimke, svi komentatori zagovaraju promjene Ustava i ukidanje Republike Srpske. «Struktura BiH ima dvije strateški slabe tačke: ustavni koncept i političko okruženje. Čini se da sazrijeva svijest kod međunarodnih autoriteta da suštinski preobražaj bh. države i društva nije moguć bez ustavne reforme», piše komentator Zija Dizdarević u komentaru sa naslovom «Iz Dejtona u Brisel», u julu 2004. godine. Mjesec dana kasnije isti autor konstatuje da BiH «treba što jednostavnija državna struktura»³⁹.

Mirko Šagolj, također komentator, u rubrici «U žiži», pak, piše kako «bez obzira na sporove koji se vode oko Dejtonskog sporazuma i mogućeg novog ustavnog ustroja BiH, ohrabruje činjenica da je sve više relevantnih glasova koji zagovaraju promjene Dejtona»⁴⁰.

Krajem 2004. godine *Oslobodenje* često iznosi stav celnika partija iz Republike Srpske koji se protive promjenama Ustava. Prema pisanju ovog lista, Petar Kunić i Tihomir Gligorić napustili su sjednicu Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma državnog Parlamenta na kojoj se raspravljalo o promjenama Ustava, obrazlažući to recenicom: «Narod u RS ne želi ustavne promjene»⁴¹.

³⁸ V. Živak, „Država sa ovakvim ustavom neodrživa”, *Oslobodenje*, 23.11.2004, str 6

³⁹ Zija Dizdarević, „ustav na vašaru», *Oslobodenje*, 24.07.2004, str 7

⁴⁰ Mirko Šagolj, „Nacionalisti i promjene“, *Oslobodenje*, 17.08.2004, str 7

⁴¹ V. Živak, „Srpski poslanici protiv”, *Oslobodenje*, 12.10.2004, str 7

U pismu koje su predstavnici dijaspore iz BiH uputili Venecijanskoj komisiji i Parlamentarnoj skupštini Vijeca Evrope, ponovo ne i domacim političarima, traže «da razmotre, procjene i u dnevno-političkoj praksi uvažavaju stavove bh. građana u dijaspori»⁴². Pismo je plasirano kao kratka vijest koja je napisana na osnovu saopštenja koje je, sudeci po ovom tekstu, upućeno redakcijama.

Pocetkom 2005. godine i Asocijacija nezavisnih intelektualaca «Krug 99» razmatra pitanje promjene Ustava. Na redovnoj sesiji Asocijacije izlaže Jakob Finci, jedan od članova, kojeg *Oslobodenje* citira i piše: «građani ne poznaju Ustav, oni znaju da nešto u njemu ne valja»⁴³.

Sredinom februara, u «Temi dana», novinari ovog dnevnog lista traže odgovor na pitanje da li je vrijeme za ustavne promjene. Sagovornici su lideri partija na vlasti. Na samom pocetku novinari konstatuju, izricuci zapravo stavove iznesene u daljem tekstu: «Dejtonski ustav je prevaziden i ovako uređena zemlja je nedorživa»⁴⁴.

Rezolucija Evropskog parlamenta bila je još jedan povod za «Temu dana», uradenu na slican način. Autor tekst «otvara» riječima da su «stavovi političkog vodstva BiH ostali podijeljeni i nakon zadnje rezolucije Evropskog parlamenta koju su evropski parlamentarci zatražili reviziju Dejtonskog sporazuma»⁴⁵. *Oslobodenje* donosi i kratki pregled preporuka koje stižu iz EU.

Promjena Ustava bila je i tema Okruglog stola održanog u okviru Evropskih književnih susreta. «Dejtonski sporazum i Ustav BiH koji je došao sa njim su loši po BiH i treba ih što prije mijenjati»⁴⁶, sumira novinarka (u izvještavanju sa tog skupa) stavove učesnika okruglog stola.

Stav o ustavnim promjenama iznijela je i Međunarodna komisija za Balkan, odnosno njen predsjednik Giuliano Amato. «Ustav BiH u kome se sve dijeli na tri dijela prema nacionalnom ključu nije dobar za građane i treba ga mijenjati»⁴⁷, prenosi *Oslobodenje*, pozivajući se na agenciju Fena.

Najava Richarda Holbrooka da se u SAD sprema nacrt Ustava, navela je komentatora *Oslobodenja*, Ramu Kolara, na prilično oštar komentar: «Da je Ricard žabljeg srca htio, mogao je još u Dejtonu napisati ustav kakav je zaslužila

⁴² «Ustav BiH je diskriminatorski», *Oslobodenje*, 26.01.2005, str 7

⁴³ «Bez građana nema promjena», *Oslobodenje*, 31.01.2005, str 2, (prenosi Fena)

⁴⁴ S. Šeherehajic, V. Živak, «Dejtonski ustav je prevaziden, BiH treba novo uređenje», *Oslobodenje*, 15.02.2005, str 4-5

⁴⁵ A. Omeragic, «Mudrima dovoljno, ostali će shaviti», *Oslobodenje*, 15.04.2005, str 4 - 5

⁴⁶ Senita Šeherehajic, «U BiH ne živimo kao ljudi, nego kao Srbi, Hrvati i Bošnjaci», *Oslobodenje*, 22.05.2005, str 4 - 5

⁴⁷ «Visoki predstavnik i Ustav sputavaju BiH», *Oslobodenje*, 03.07.2005, str 4

svaka civilizirana zemlja, po kojem bi mogla funkcionisati makar jednu heftu. A ne po onome što je izdo devedesetpete, raspadati se u komade, ko što cini svaki dan»⁴⁸.

Oslobodenje je prenijelo i stav, vecinom, mladih ucesnika okruglog stola u Prijedoru sa kojeg je poruceno da Ustav «Bosne i Hercegovine krši ljudska prava», te da «trenutna preglomazna ustavna struktura uzrokuje nepovoljno ekonomsko okruženje»⁴⁹.

U decembru 2005. godine u javne rasprave o ustavnim promjenama ukljucilo se i Hrvatsko kulturno vijece (HKV). *Oslobodenje* donosi tekst dopisnika iz Zagreba, koji piše o deklaraciji predstavljenoj u glavnom gradu Hrvatske o «stanju i buducnosti hrvatskog naroda u BiH». Prenoseci dijelove deklaracije, novinar citira: «Buduće uređenje BiH ne može se zasnivati na dosadašnjoj dvoentitetskoj podjeli. Za budućnost Hrvata u BiH i budućnost BiH u cjelini, nužno je uspostaviti takav teritorijalno-administrativni ustroj koji će omogućiti pun nacionalni i kulturni razvitak za sva tri suverena naroda»⁵⁰. Novinar piše i kako su predstavnici HKV-a izjavili da «u slučaju inzistiranja na entitetskom ustroju i Hrvati u BiH imaju pravo zahtijevati uspostavu svog, hrvatskog entiteta».

Nijedna novina, osim *Oslobodenja*, ne daje prostor dnevnoj najavi događaja, ne tretirajući je čak ni kao vijest, nego samo prenoseći poziv, sudeci po formi tih tekstova, koji je stigao u redakciju. «O nedavno promovisanom nacrtu za novi ustav BiH, čiji su autori prof. dr. Cazim Sadikovic, prof. dr. Omer Ibrahimovic i mr. Zlatko Hadžidedic, danas će se razgovarati u Centru za interdisciplinarnu studiju Univerziteta u Sarajevu sa početkom u 11 sati. Uvodnicar će biti prof. dr. Zdravko Grebo i autori»⁵¹, sadržaj je teksta koji stoji uz fotografiju jednog od ucesnika.

U lepezi razlicitih stavova koje prenosi *Oslobodenje*, a koje ne prenose druge dnevne novine u BiH, je izjava Alekse Buhe, bivšeg ministra vanjskih poslova u vladi Radovana Karadžica. U izjavi datoj u Banja Luci, kako piše *Oslobodenje*, Buha je porucio da «medunarodna zajednica natura taj novi ustav BiH, ali mi trebamo sacekati kako će izgledati rješenje za Kosovo i šta budu doznacili Kosovu, neka to doznace i Republici Srpskoj»⁵².

Na dan obilježavanja potpisivanja Daytonskog sporazuma, *Oslobodenje* cijelu stranu posvecuje refleksijama aktuelnih zvanicnika na ustavne promjene.

⁴⁸ Ramo Kolar, «Sve ustavi, nigde pravde nema», *Oslobodenje*, 12.09.2005, str 9

⁴⁹ B. Ka, «Ustav Bosne i Hercegovine krši ljudska prava», *Oslobodenje*, 02.10.2005, str 4

⁵⁰ D. Zdravec, «Kantonizacija ili treci, hrvatski entitet», *Oslobodenje*, 22.12.2005, str 6

⁵¹ «O nacrtu za novi ustav BiH», *Oslobodenje*, 19.12.2005, str 46, (tekst nije potpisan)

⁵² «Rješenje statusa Kosova pa ustavne promjene BiH», *Oslobodenje*, 16.10.2005, str 7, (nema potpisa)

- «Predsjedništvo BiH uoci odlaska u Vašington – Dejtonski ustav nikome po volji»
- «Adnana Terzic, predsjedavajući vijeca Ministara BiH – Politicari su jedina kocnica»
- «Ricard Holbruk – Najuspješniji sporazum u posljednjih četvrt stoljec»⁵³.

Kao i drugi mediji u BiH, nakon susreta domaćih političara u Washingtonu, *Oslobodenje* više prostora posvećuje prepirkama između različitih struja, nego suštinskim problemima i ustavnim promjenama. Novi termin se pojavljuje u javnosti – «kozmetičke promjene» - kojim Sulejman Tihić opisuje postignuto u Washingtonu. Tihić, koji je napustio pregovore u Washingtonu, javnosti to tada objašnjava riječima: «Bolje da od ovoga ne bude ništa, nego da legalizujemo rješenje za koja svi kažemo da nevaljaju»⁵⁴.

Napuštanje pregovora u SAD-u od strane predstavnika SDA, bio je povod za međustranacke prepirke, koje dobijaju dosta prostora u svim dnevnim novinama pa i u *Oslobodenju*. U podnaslovu izvještaja sa konferencije za štampu SDP-a u Sarajevu, *Oslobodenje* piše: «Bahatim lažima predsjednik SDS prikrija pakt sa SDS, HDZ, PDP i SBIH, saopćio je SDP»⁵⁵.

Predhodna dva teksta objavljena su na dvije stranice koje «se gledaju».

Politički pregovori o promjenama nastavljani su u Sarajevu. Iz dana u dan, predstavnici parlamentarnih stranaka i međunarodne zajednice, te neki strani diplomati, zasjedali su u glavnom gradu BiH. Mediji izvještavaju o maratonskim sesijama na kojima im je pristup onemogućen. Novinari štampanih dnevnih medija provode sate pred zgradom gdje se vrše pregovori kako bi uzeli kratke, često kontradiktorne, izjave učesnika pregovora. Samo šture informacije dolaze do javnosti na ovaj način.

U tim danima jedna od tema dana u *Oslobodenju* urađena je na osnovu konferencije za štampu americkog ambasadora u BiH, Dagleasa Meklheinija, koji kao najvažnije postignuce na pregovorima istice dogovor o ljudskim pravima. «Potvrđena su ljudska prava svih građana BiH, pa i prava nacionalnih manjina, što bih uporedio sa dokumentom o zaštiti ljudskih prava koji postoji u SAD»⁵⁶.

U tekstu otkrivamo i kako je na pitanje koja je uloga americkog ambasadora u pregovorima, Meklheini rekao kako je «bio tu da pomogne! Te da će uvijek pomoci, ako se to od njega traži, pa i «uz korištenje laktova».

⁵³ *Oslobodenje*, 21.11.2005, str 3

⁵⁴ M. K. S, «Bolje ništa, nego bilo šta!», *Oslobodenje*, 12.12.2005, str 3

⁵⁵ «Neka Tihić napravi ustav koji obećava biracima», *Oslobodenje*, 12.12.2005, str 2 (nema potpisa)

⁵⁶ A. Omeragić, «Ako BiH želi biti ozbiljna, mora objediniti institucije», *Oslobodenje*, 20.12.2005, str 4-5

Rubrika koju je *Oslobodenje* zadržalo iz nekih starih vremena jeste i politicka karikatura. Ugledni karikaturisti koji rade za ovaj dnevni list nisu propustili da prokomentarišu debate oko eventualnih promjena Ustava BiH. Nakon što je Venecijanska komisija izašla u javnost sa stavom o situaciji u BiH, gdje se spominju i problemi nastali iz postojećih ustavnih rješenja, *Oslobodenje* je objavilo karikaturu Bože Stefanovica na kojoj je BiH prikazana kao siromašna, mala djevocica, a Venecijanska komisija kao ugladeni muškarac koji lici na Visokog predstavnika, koji izgovara: «Ja ne mogu da se smanjim...Ali ti treba da porasteš!»

Magazini

Bilo da je riječ o onima koji izlaze sedmicno ili petnaestodnevno, magazini pružaju više analiza, a češće i istraživačke tekstove. *Slobodna Bosna* je u nekoliko navrata u toku 2004. i 2005. analizirala prijedloge i inicijative za ustavne promjene. U izdanju od 17. marta 2005. godine, autor Asim Metiljević, u tekstu «Evropski odgovor na Dejton – ukidaju se entiteti: Evropska BiH ce se sastojati od pet ekonomskih regija!», sa nadnaslovom «Ekskluzivno», donosi prijedlog «Briselske vizije budućnosti BiH».

Autor konstatuje da «unutar BiH ne postoji politički konsenzus o potrebi ustavnog, a pogotovo teritorijalnog preustroja BiH». Tekst prenosi prijedlog regionalizacije BiH koja, zaključuje autor, «predstavlja svojevrsan test za građane BiH jer ako tri naroda ne mogu živjeti zajedno u BiH, kako se onda mogu integritirati u civiliziranu porodicu pedesetak evropskih naroda?!»

Sedmicnik *BH Dani*, u julu 2005., analizira dotadašnji tok pregovora o ustavnim reformama. Autor Faruk Boric, u tekstu «Katalog (ne)željenih promjena», daje pregled glavnih aktera i inicijativa pregovora oko promjena Ustava BiH. U podnaslovu autor piše: «Svake nove političke sezone, nekako s proljećem i zajedno sa lijepim vremenom, na bosanskohercegovačkoj društvenoj sceni pojave se individue, intelektualci, interesne grupe, razne institucije sa međunarodnog ili tuzemnog plana koje nude izlaz iz krize. Formule rješenja su različite, ali ih spaja uvjerenje u prevazidenosti Dejtonskog sporazuma, narocito Aneksa 4 – ustava BiH».

Sedmicnik *Novi reporter* iz Banja Luke u komentarima o ustavnim promjenama, čak, koristi jezik mržnje. Saša Bižić, autor teksta «Reli Pariz – Dakar – Sarajevo», objavljenog 9. novembra 2005., piše o inicijativi Biskupske konferencije o ustavnim rješenjima čije autore naziva «kartografi u mantijama» i «Hristov politbiro za BiH». U nastavku teksta Bižić piše o inicijativama bošnjačkih stranaka u dijelu tekstu naslovljenom «Bilmezi».

Slican je tekst Igora Gajica, «Ustav po Forestu, država po teletabisima», objavljen 30. novembra 2005. godine, koji pored jezika mržnje kao ilustraciju koristi crtež dječijih idola teletabisa u seksualnom cinu.

Casopis *Start* iz Sarajeva, koji izlazi dva puta mjesečno i orijentisan je uglavnom prema mladoj generaciji citatelja, također, analizira ustavne pregovore. Autori Ekrem Tinjak i Branka Mrkic-Radevic, u tekstu pod naslovom «Kako ćemo dočekati 11. rodendan Dejtonskog sporazuma», konstatuju: «Život u Bosni i Hercegovini je svaki dan isti. Niti bolji niti gori». Autori pišu i kako «nije nepoznato, a nije ni suviše ponoviti, kako je BiH danas državno i pravno cudovište, unikatno društveno uređenje u svijetu». Anketa među bh političarima, domaćim i stranim intelektualcima, donosi različite stavove o ovom pitanju uz tekst.

Zaključak

Promjena Ustava BiH gotovo je svakodnevna tema u većini štampanih medija u BiH. Za potrebe ove analize pročitali smo najmanje 60 tekstova iz *Nezavisnih Novina*, oko 70 tekstova iz *Oslobodenja* i preko 50 iz *Dnevnog Avaza*, što pokazuje da su svi približno jednako prostora davali ovoj temi. Ostaje mogućnost da je bilo i više tekstova, ali činjenica da nijedna novinska arhiva koja postoji u BiH nije organizovana na način koji je lako dostupan, nije digitalizovana, a često nije ni kompletna, otežava svaku analizu ovog obima.

Sedmicne novine, također, često pišu o Ustavu i cijelom procesu koji je u toku, bilo kroz intervju, bilo u dužim tekstovima, analizama ili kratkim komentarima. Kako dnevni listovi donose vijest, i u principu imaju veći tiraž, stavili smo ih u prvi plan analize.

Pri analizama pisanja štampanih medija u Bosni i Hercegovini, nerijetko, ukazuje se na postojanje jezika mržnje, izražavanje političke pristrasnosti, neprofesionalnost, ponekad čak i nedostatak obrazovanja kod novinara, nepostojanje druge strane... Nažalost, to nije kraj na dugoj listi i postoje mnogo ozbiljniji problemi primjetni u medijima, koji svakako utiču na javnost i percepciju da mediji u BiH nisu pouzdan izvor informacija.

I pored toga što gotovo svaki dan, sem u ljetnim mjesecima, barem jedan tekst, u protekle dvije godine, u dnevnim novinama bio je o ustavnim promjenama, veoma je malo informacija, ako ništa relevantnih, javnost saznala. Čak površan uvid pokazat će da su mediji uspjeli prenijeti stavove različitih strana, od nevladinih organizacija, međunarodnih diplomata, domaćih političara, ali suština problema i pravi razlog u kojem leži potreba za promjenom Ustava BiH, ostali su izvan dosega javnosti. Istina je da je veoma

teško citalac mogao sam doći do zaključaka i stavova o ovom itekako bitnom pitanju za budućnost svih nas.

Iako je to zaključak koji se može izvesti i iz površnog pregleda natpisa, on je i krucijalan, jer pokazuje da u BiH gotovo pa ne postoji istraživačko novinarstvo. Zato suštinska pitanja ostaju neodgovorena.

Pogotovo je pisanje dnevnih listova za svaku kritiku, jer su baš ta izdanja izvor informacija za veliki dio populacije. Umjesto tema, istraživačkih priča, novosti u krajnjem slučaju, listovi se zadovoljavaju šturim izvještajima sa konferencija za medije ili izjavama koje zvaničnici pristaju dati putem telefona, ili u prolazu. Još gore je, pak, što se veoma često samo prenose saopštenja izdata u uredima za odnose za javnost institucija i političkih partija, ili, opet, informacije koje dobivaju «strogo povjerljivo» i koje najčešće nisu ništa drugo nego propaganda.

Posebno treba istaci apsurdnost, ili se to treba smatrati znakovitošću, (možda je to odraz stanja u i prema domaćim medijima) da su novinari ovdašnjih/domaćih medija iz dana u dana, nekoliko mjeseci, stajali ispred zgrade u kojoj su se politički pregovori o promjenama Ustava BiH odvijali, a da je javnost uspjela saznati suštinu pregovora tek iz teksta objavljenog u britanskom dnevniku The Guardian, kojeg su preuzele sve dnevne novine u BiH.

Medijski natpisi otkrivaju da je i pitanje ustavnih promjena, kao i brojna druga koja su aktuelna u medijima, samo povod za političke kampanje. Kako vrijeme odmice i približava se godina izbora, a to se vidi iz ove analize, mediji o ustavnim promjenama pišu samo prenoseći stavove i pozicije političkih partija. Politicari postaju beskrupulozni kada govore o politički suprotnim stranama i nije nimalo teško primijetiti koji mediji pripada kojoj političkoj opciji. Ustav, iako prividno u prvom planu, potpuno je potisnut i skoro nerelevantan.

Analiza je okončana krajem 2005. godine. Sa početka 2006. godine, natpisi u medijima o ustavnim promjenama još su više ispolitizirani i služe isključivo u svrhe predizbornih kampanja političkih stranaka.

Novinarima, nameće se zaključak iz ove analize, u pisanju o ustavnim promjenama, promiče suština u gotovo svim prilikama. Ovaj pregled pisanja na temu koja je za opstanak BiH od presudnog značaja, ukazala je na niz otvorenih pitanja, kontradikcija, promjene stavova domaćih i stranih aktera u pregovorima, na koje mediji čini se nisu niti obratili pažnju.

Dok u jednom trenutku predstavnici međunarodne zajednice govore da se neće uplitati u pregovore o promjenama Ustava, iz svega je očigledno da se baš oni pitaju više nego domaći akteri. To novinari ne samo da ne primjećuju, nego izvještavanjem o tome prihvataju kao neminovnost. Niti jedna dnevna novina nije to iznijela kao činjenicu, niti postavila pitanje kojim bi se neki od međunarodnih zvaničnika osvrnuo na svoje izjave.

Tužnije je da čitalac, čak i onaj koji čita sve dnevne novine, pa i sedmicne, ne zna ništa više nego da ne čita niti jedne novine.

U svemu tome lako je ukazati i na pristrasnost medija – politicku – te da je stav svake novine u prvom planu uvijek onaj koji odgovara jednoj politickoj opciji. Neki politickari su, pak, «dežurni» sagovornici novinara u pojedinim medijima (svako ima svoga glavnog sagovornika i svoju partiju), pa je i njihov stav bitan i kada nije bitan.

Nije potrebno ni mnogo tragati da se sazna iz kojeg entiteta je koji medij, jer je to ponovo iskazano kroz izbor tema i sagovornika, te raspored tekstova u novinama. Tako mediji u Republici Srpskoj u prvi plan stavljaju pitanje da li će taj entitet biti ukinut, mediji u Federaciji potrebu da se ukinu, a niti jedni ni drugi ne objašnjavaju čitaocima šta znači ukidanje entiteta, da li je moguće da jedan entitet bude ukinut a drugi ne, kakva promjena bi nastupila ukidanjem entiteta...

Ponovo se, dakle, vraćamo na problem nepostojanja istraživačkog novinarstva. Problem za štampane medije u BiH, samo je ono što im je rečeno da je problem, kada je o ovoj, ali ne i samo ovoj temi riječ. Tako, na primjer, činjenicu da Ustav BiH nikada nije zvanično preveden na jezik koji se govori u BiH, novinari primjećuju tek deset godina od kraja rata i tek nakon što su to čuli na sesiji Asocijacije nezavisnih intelektualaca «Krug 99». Zaključak je da niti jedna redakcija u Bosni i Hercegovini nema Ustav u svojim arhivama ili bibliotekama, što bi onima koji su se uhvatili u koštac sa ovako ozbiljnom temom bilo od velike koristi.

Prema dostupnim podacima, više od 100 miliona američkih dolara uloženo je u razvoj medija od kraja rata⁵⁷. Rezultati, očito, nisu dobri. Mediji nisu postali oslonac za razvoj demokratskog društva, niti pouzdan izvor informacija za široku javnost.

⁵⁷ Jelacic Nerma, Šunje Aida, Zornic Ilda, Poor Donor Strategy Doomed Projects in Bosnia, vidi http://www.birn.eu.com/insight_19_1_eng.php

III. ANALIZA USTAVA BIH I PRIJEDLOGA NOVIH TEKSTOVA USTAVA

Uvod

Cilj i predmet razmatranja ovog teksta nije isključivo analiza nekih specifičnih elemenata postojećeg Ustava Bosne i Hercegovine i djelimično ustavnih inicijativa, koje u posljednje vrijeme nude neka druga rješenja ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine, mada će biti posvećena određena pažnja i tim dokumentima. Razlog leži u činjenici da temeljita analiza samo jednog ili dva člana teksta Ustava, ili neke ustavne inicijative, zahtijeva mnogo više prostora nego što je ovaj tekst. Također, pokušat će se ukazati na zajedničke cinioce svih istinski demokratskih ustava.

Osim toga, ovaj tekst, poseban akcenat staviti će na mogućnosti koje Ustav Bosne i Hercegovine pruža, iako je sasvim jasno da te mogućnosti nisu iskorištene, prvenstveno zbog nerazumijevanja suštinskog značenja tih odredbi i pojmova, koji, da su protumaceni u pozitivnom smislu, predstavljali bi dobar osnov za društveni progres. Međutim, u istom ustavnom tekstu nalazi se niz odredaba koje predstavljaju prepreku za afirmaciju proklamovanih principa, o čemu će, također, biti riječi u ovome tekstu.

Za jedan ovakav tekst neophodno je da ukaže na obaveze koje je Bosna i Hercegovina preuzela članstvom u Vijeću Evrope, jer ispunjenje tih obaveza predstavlja nezaobilazan faktor u procesu priključenja Evropskoj uniji. Također, tekst će se dotaci i uskladenosti (na nivou općih zapažanja) postojećih ustavnih rješenja, odnosno inicijativa za ustavnu reformu u Bosni i Hercegovini, sa opće usvojenim demokratskim standardima i mogućnostima koje takva ustavna rješenja pružaju u pogledu integriranja Bosne i Hercegovine u moderne, prije svega, evropske tokove, kao i kratka analiza nacrtu ustava nevladinih organizacija i građana.

Težište ovog teksta bit će, prije svega, na uskladenosti ustavnih tekstova, ili budućih ustavnih rješenja, sa općim nacelima, s posebnim akcentom na uskladenost tih nacela s principima koji čine zajednički činilac za sve evropske države i sistemom zaštite ljudskih prava. Osim toga, ukoliko se pokaže da trenutna ustavna rješenja ne pružaju dovoljno čvrst pravni osnov za takva društvena kretanja, potcrtat će, u općim crtama, pozitivne i negativne stavove ustavnih inicijativa koje su predstavljene od strane političkih i nevladinih organizacija i pojedinih građana.

Historijski kontekst

Proces stvaranja pretpostavki za novo ustavno ustrojstvo Bosne i Hercegovine dešavao se u ratnim okolnostima koje su vladale u to vrijeme u Bosni i Hercegovini. Od samog otpocinjanja rata u Bosni i Hercegovini, aprila 1992. godine, uporedo su zapoceli pregovori o novom državnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine, pri cemu su se pojedini zahtjevi kretali od potpunog negiranja državnosti Bosne i Hercegovine i konsekventno njene podjele, do pokušaja da se po svaku cijenu zaustave sukobi i održi njen kakav-takav državno-pravni kontinuitet.

Prvi temeljni principi buduceg ustrojstva Bosne i Hercegovine dogovoreni su i potpisani u Ženevi, 8. septembra 1995. godine. Ovi temeljni principi potpisani su od strane zvanicnika Bosne i Hercegovine kao priprema i uvod u Mirovnu konferenciju, održanu u Dayton-u, SAD, uz učešće lokalnih zvanicnika, pri cemu su ovi zastupali interese konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini, i zvanicnika Hrvatske i Jugoslavije, uz posredovanje SAD-a. Prethodno su potpisani i daljni temeljni principi u New York-u, 26. septembra 1995. godine, koji su sadržavali uspostavu standarda u zaštiti ljudskih prava, poštivanja međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine i daljnje definiranje nadležnosti Bosne i Hercegovine i uspostava institucija na državnom nivou⁵⁸.

Konacno, dogovor iz Daytona od 21. novembra 1995. godine, potpisan je 14. decembra 1995. godine u Parizu. Kao dodatak Mirovnom sporazumu zaključeno je i 11 Annexa na taj Sporazum. Annexu 4 Mirovnog sporazuma namijenjena je uloga Ustava Bosne i Hercegovine.

Ustav Bosne i Hercegovine utvrdio je pravni kontinuitet Republike Bosne i Hercegovine, koja je postala nezavisna od bivše Jugoslavije, pod imenom Bosna i Hercegovina, sa modificiranom pravnom strukturom. Dvije, *de facto* postojeće jedinice, Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine, potvrđene su kao entiteti Bosne i Hercegovine. Bošnjaci, Srbi, Hrvati, (ostali) i građani, opisani su u Preambuli Ustava Bosne i Hercegovine, kao *konstitutivni narodi*. Ustavom Bosne i Hercegovine, državi su date izuzetno ograničene nadležnosti, a većina nadležnosti prenesena su na dva entiteta. Na nivou države, uvedeni su takvi mehanizmi odlucivanja da je prakticno nemoguće donijeti bilo kakvu odluku protiv volje predstavnika bilo kog konstitutivnog naroda. Pored Predstavnickog doma, ustanovljen je i Dom naroda, uveden je veto na osnovu vitalnih interesa za sva tri konstitutivna naroda u oba doma,

⁵⁸ *Bosnia and Herzegovina, Essential texts* (2nd revised and updated edition), OHR.

kao i kolektivno Predsjedništvo od tri člana, sa Srbinom iz RS, te Bošnjakom i Hrvatom iz Federacije.

Temeljni principi i ljudska prava

Ono što je uočljivo na prvi pogled jeste da su ljudska prava i uporno insistiranje na potpunoj i sveobuhvatnoj zaštiti principa, sadržanih u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), najvažniji zajednicki činilac svih ustava «demokratskih» država Evrope, bilo da su svoje mjesto našli u zasebnim ustavnim odredbama, bilo u Evropskoj konvenciji, kao ustavnom principu. Bez obzira koliko su ustavi Njemacke, Francuske i drugih zemalja tzv. «zapadne demokratije» u sebi već sadržali principe Evropske konvencije, oni su mijenjani u duhu prakse Evropskog suda za ljudska prava, koji je istim pojmovima davao novi smisao i koji je ponekad bio drukčiji od istih ili slicnih pojmova iz ustava tih zemalja. Uporedo sa uvođenjem Evropske konvencije u ustavne sisteme zemalja Zapadne Evrope, otpočeo je proces stvaranja današnje Evropske unije. Oba ta procesa otvorila su pitanja suvereniteta jedne države i prenosa dijela suvereniteta na nadnacionalne institucije. Otpocinjanjem tog procesa, započela je borba integrista i nacionalista koja traje i danas.

Bosna i Hercegovina je, također, poprište borbe nacionalista i demokratskih snaga koje teže integriranju Bosne i Hercegovine u moderne tokove razvoja društva, s tim da je ta borba u prošlosti bila do te mjere agresivna i brutalna da je odnijela desetine hiljada ljudskih života. Ne treba biti naivan i vjerovati da je nacionalizam u zapadnim zemljama manje brutalan samo zato što najčešće nema za posljedice veliki broj ljudskih žrtava – razlog leži u činjenici da su demokratski mehanizmi u tim zapadnim državama dovoljno jaki da ne dozvoljavaju da se nacionalizam ispolji na način kako je to bio slučaj u nacističkoj Njemackoj tokom II svjetskog rata, ili u Bosni i Hercegovini, na kraju XX. stoljeca.

Demokratija, vladavina prava i slobodni, demokratski izbori

Bilo koja država (posebno evropska) koja teži da postane *demokratska i zasnovana na vladavini prava*, čija vlast se formira putem *slobodnih i demokratskih izbora*, a koja funkcioniše na principu *poštivanja ljudskih prava*, posjeduje ove principe ugrađene u svoje ustave ili ustavne povelje. Pored ovih, princip podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, čini temeljne odrednice organizacione strukture jedne funkcionalne države (uz poseban akcenat na sadržaj ovlasti koje

ovako podijeljena vlast vrši). Ukoliko ta država želi da postane punopravnom članicom Evropske Unije, što je slučaj i sa Bosnom i Hercegovinom, takva država mora u potpunosti poštovati tzv. *četiri slobode Evropske Unije* pravo na slobodu kretanja roba, ljudi, kapitala i usluga, te efektivno štititi ove principe⁵⁹. Sve druge odredbe ustava, ili ustavne povelje, moraju biti podređeni ispunjenju ovih ključnih principa. Čini se apsurdnom situacija da npr. teritorijalna organizacija, ili sistem odlučivanja, budu u suprotnosti sa jednim od ovih vrhovnih principa ili sa principom trodjelne podjele vlasti, a upravo je to slučaj u pogledu trenutnog ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, koji ove, najvažnije principe, ima ugrađene u svoj Ustav, ali nema osigurane mehanizme za njihovu primjenu. Naravno da postoji niz drugih elemenata koji moraju biti uzeti u obzir prilikom davanja bilo kakve procjene, ali takva, detaljna analiza zahtijevala bi mnogo više prostora nego što je ovaj tekst.

Čini se da Evropska konvencija predstavlja prvi i osnovni zajednički činilac za sve ustavne promjene koje su se desile od 1950. godine, kada je prihvaćena Evropska konvencija, pa do danas. Naravno, razvojem Evropske unije, dešavale su se i druge ustavne promjene, manje ili više značajne, međutim, najčešće, pored obaveze koje proisticu iz članstva u Evropskoj uniji, Evropska konvencija je bila osnov za te promjene, odnosno principi sadržani u njoj. I danas, kada se vode diskusije o Ustavu Evropske unije, uvijek se istice da principi sadržani u Evropskoj konvenciji moraju biti temelj svih ustavnih rješenja koja će urediti odnose u Evropskoj uniji.

Kada se analiziraju uslovi u kojima je Evropska konvencija nastala, kao opći demokratski standard povezan sa građanskim i političkim pravima, bez kojih demokratija nije moguća, te kada se analizira sadržaj prava koja štiti i teorije koje su joj prethodile, čini se da ona ima povlašćen položaj u odnosu na druge međunarodne obaveze, koje, njenom primjenom, postaju, ne samo obaveza države u međunarodnim okvirima, već prvenstveno obaveza koja naj snažnije djeluje na unutrašnje pravo. Konacno, članstvo u Vijecu Evrope predstavlja svojevrsno «pretsoblje» članstvu u Evropskoj uniji, u kojem države-clanice pripremaju svoj pravni sistem za članstvo u Uniji. Članstvo u Vijecu Evrope uslovljeno je, prije svega, poštivanjem prava iz Evropske konvencije. Koliko će to članstvo trajati, prije nego jedna država postane sposobna postati

⁵⁹ Formulaciju «*fundamental rule*» u pogledu načela slobode prometa roba Sud pravde je naveo u slučaju 120/78, *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, (1979) ECR 649, p. 664. O karakteristikama carinske unije i ostalih oblika ekonomskih integracija više u: Janca, *Osobnosti multilateralne saradnje u međunarodnim privrednim organizacijama integracionog karaktera*, *Pravo, teorija i praksa*, poseban broj iz septembra 1986., str. 25-30, A.M. El-Agraa, (ed.), *Economisc of the European Community*, 1990, pp. 1-2.

punopravnim članom Evropske Unije, ovisi isključivo od spremnosti na prihvatanje principa «zapadne demokratije», ma koliko taj pojam sadržavao proturijecnosti i ma koliko se mi slagali, ili ne, sa sistemom vrijednosti uspostavljenim tom vrstom društvenog uređenja.

Konacno, može se zaključiti da se kao zajednicki principi mogu utvrditi tri osnovna elementa u odnosu na koje se može praviti analiza uskladenosti, a to su:

- demokratija;
- vladavina prava;
- demokratski pluralizam (parlamentarna demokratija).

Što se tice povezanosti principa demokratije (Član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine) i Evropske konvencije, Evropski sud je zauzeo stav (vidi na primjer odluke: *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, presuda od 30 januara 1998, izvještaji 1998-I, pp. 21-22, § 45, i presuda *Yazar and Others v. Turkey*, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, §§ 47-48, ECHR 2002-II), da: **«...demokratija je nesumnjivo fundamentalni elemenat Evropskog pravnog poretka... To ocigledno proizilazi, prvo, iz Preambule Konvencije, koja ustanovljava jasnu vezu između Konvencije i demokratije, navodeći da je održavanje i buduća realizacija ljudskih prava i osnovnih sloboda, najbolje osigurana, u jednu ruku, efektivnom politickom demokratijom i zajednickim razumijevanjem i procenjem ljudskih prava... Preambula afirmira zajednicko naslijeđe Evropskih zemalja, politicku tradiciju, ideale, slobodu i vladavinu prava. Sud smatra da je to zajednicko naslijeđe najznacajnija vrijednost Konvencije....; navedeno je nekoliko puta da je Konvencija sacinjena kako bi održala i promovirala ideale i vrijednosti demokratskog društva...»**

Politicke i institucionalne organizacije zemalja članica shodno tome moraju poštovati ljudska prava i principe iz Evropske konvencije. Od manjeg je znacaja da li se radi o odredbama ustava ili zakonskim odredbama. Od onog trenutka kada su takve odredbe sredstvo putem kojeg država izvršava svoje nadležnosti, one su predmet kontrole u okviru Evropske konvencije.

Prema Preambuli Evropske konvencije, osnovna ljudska prava i slobode najbolje se odražavaju *efikasnom politickom demokratijom*. Ovaj, i slicne pojmove, treba posmatrati prije svega sa aspekta sadržine koja je dodatno ispunjena aktivnim djelovanjem javnih vlasti.

Iz navedenog može se zaključiti da, uz klasicnu demokratsku tekovinu - trodjelnu podjelu vlasti – na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, kao princip

organiziranja vlasti jedne države, Evropska konvencija sadrži vrijednosti gradanskog i demokratskog društva, koji zahtijevaju funkcionalan mehanizam državne vlasti radi provođenja preuzetih principa i da zbog toga ona predstavlja temeljni zajednički činilac demokratskih društava Evropske unije. Slična je situacija i sa Ustavom SAD koji je samo utvrdio principe, bez njihove detaljne razrade (što je najčešće slučaj u zemljama «kontinentalnog» prava), i koji je, prije svega, baziran na ljudskim pravima. Upravo zbog toga, iako pisan u XVIII. stoljeću, i danas pruža dovoljan osnov za snažan napredak americkog društva.

I druge evropske države uključivale su principe zaštite ljudskih prava u temeljne principe ustavnog uređenja. Tako npr. Član 10. stav 2. španjolskog ustava glasi: „Principi koji se odnose na ustavom priznata temeljna prava i temeljne slobode valja tumačiti u saglasnosti s Opcom deklaracijom o ljudskim pravima, s međunarodnim ugovorima i sporazumima o toj materiji koje je Španjolska ratificirala»⁶⁰.

Savezni ustavni sud Savezne Republike Njemačke, na primjer, počiva na stanovištu da je moguće ispitivanje saglasnosti Saveznog ustava sa principima nadpozitivnog prava⁶¹. Također, Savezni ustavni sud Savezne Republike Njemačke smatra i da ustavni zakon može biti protivustavan i da kontrola nad njim proizilazi iz same hijerarhije ustavnih propisa⁶².

Osnovni zakon Savezne Republike Njemačke sadrži izvjesne principe prirodnog prava kojima je dat rang hijerarhijski viših odredaba od ostalih ustavnih odredaba. Ti principi izloženi su u Članu 1. Osnovnog zakona, koji proklamuje „nepovredivost ljudskog dostojanstva“ i „nepovredivost i neotudivost ljudskih prava kao osnovu svake ljudske zajednice“; i u Članu 20. Osnovnog zakona govori se o demokratskom poretku, suverenosti naroda i ograničenju svih vlasti Ustavom i zakonima⁶³.

Radi podsjećanja, Evropska konvencija, kao temeljni dokument za zaštitu ljudskih prava, između ostalog, garantuje pravo na život, zabranu nehumanog postupanja i mučenja, slobodu licnosti, pravo na pravilno sudenje, pravo na nepovredivost doma, porodičnog života i prepiske, pravo na efektivan pravni lijek, pravo na udruživanje, religijska prava, politička prava, zabranu diskriminacije, pravo na slobodu kretanja i nastanjivanja, pravo na posjed,

⁶⁰ Tekst Ustava Kraljevine Španije dostupan na <http://www.spainemb.org/information/constitucionin.htm>

⁶¹ Federer, Julius. *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1954, N.F. Bd. 3, str 20.

⁶² Federer, Julius. *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N.F., Bd. 3, 1954, str. 23-24.

⁶³ Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz, GG) dostupan na <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm#1>

pravo na slobodne i demokratske izbore, zabranu svih oblika diskriminacije, zabranu izvršenja smrtne kazne itd. Ono što je najvažnije, u slučaju Bosne i Hercegovine, jeste da garancije za osiguranje ovih prava leže na državi, a ne njenim pojedinim dijelovima. Zbog te činjenice, podrazumijeva se da država može i mora poduzimati sve neophodne mjere kako bi osigurala poštivanje ovih prava na cijeloj svojoj teritoriji.⁶⁴

Pretpostavke za integracijske procese u Ustavu Bosne i Hercegovine

Ustav Bosne i Hercegovine i ljudska prava

Poštivanje ljudskih prava je jedan od osnovnih civilaca principa vladavine prava i demokratije. Iako su često ljudska prava zloupotrebjavana kao izgovori za djelovanje velikih sila u ostvarivanju pritiska na druge države, nepobitan je njihov značaj u razvoju demokratije, posebno u evropskim okvirima, gdje su dobila jedan dosta funkcionalan sistem zaštite kroz supranacionalni sud, kakav je Evropski sud za ljudska prava. Kako temeljni dokument cini Evropska konvencija i drugi dokumenti – čiji je cilj zaštita ljudskih prava – oni sve više dobijaju na značaju u posljednje vrijeme i cine tzv. «drugu» i «trecu» generaciju dokumenata o ljudskim pravima.

U Preambuli Ustava BiH, u engleskoj verziji, navedeno je da je Ustav BiH napisan na bosanskom, srpskom, hrvatskom i engleskom jeziku, te da su sva cetiri jezika autenticka. Dakle, u tumacenju odredbi ovog sporazuma i sve cetiri jezicke verzije trebale bi imati jednak značaj. Medutim, obzirom da verzije Ustava BiH na službenim jezicima – bosanskom, srpskom i hrvatskom – nikada nisu objavljene u službenim glasilima, tako se kao autenticka mora prihvatiti jedino engleska verzija teksta. U engleskoj, dakle jedinoj autentickoj verziji, u Clanu II/2. Ustava Bosne i Hercegovine⁶⁵, stoji navedeno:

«The rights and freedoms set forth in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. These shall have priority over all other law».

⁶⁴ Čak i u slučaju kada država ima *de facto* uticaj na nekoj teritoriji, a ne i *de iure* kontrolu nad njom, prema Evropskoj konvenciji, država se smatra odogovornom za kršenja ljudskih prava na toj teritoriji (član 1. Evropske konvencije).

⁶⁵ *Bosnia and Herzegovina, Essential texts* (2nd revised and updated edition), OHR.

Tumacenjem u duhu engleskog jezika, dolazi se do zakljucka da se pojam «*over all other law*», tumaci tako da se Evropska konvencija u pravnom poretku Bosne i Hercegovine nalazi iznad cjelokupnosti pravnog poretka Bosne i Hercegovine, a time i Ustava Bosne i Hercegovine. Kao dodatna potvrda ovakvog stava može se navesti i formulacija Clana 3. tacka 3/b Ustava BiH u kojem je navedeno: «*the general principles of international law shall be an integral part of the law of Bosnia and Herzegovina and the Entities*», što se prevodi tako da glasi: «*opšta nacela medunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta*». Ovdje se, dakle, rijec *law* prevodi kao pravni poredak, a radi se o slicnom kontekstu kao što je to u Clanu II/2. Ustava BiH. U Clanu I/2. Ustava BiH se, takoder, navodi: «*Bosnia and Herzegovina shall be a democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections*», gdje pojam “*rule of law*” sasvim izvjesno oznacava dobro poznati pojam “*vladavine prava*”, koji se cesto potpuno pogrešno prevodi i kao “*vladavina zakona*”, što je suštinski mnogo bliže shvatanjima “kontinentalno-germanskog” poimanja prava, a što bi bilo prihvatljivo da Ustav Bosne i Hercegovine ne predstavlja tipicni izdanak anglo-americkog pristupa izrade opcih akata.

Ustav Bosne i Hercegovine mora se posmatrati kao jedna cjelina ciji su djelovi medusobno usko povezani i pojedine odredbe ne mogu biti odvojeno tumacene bez komplementarnog znacjenja drugih odredbi. Tako naprimjer Clan I/2. utvrđuje da ce Bosna i Hercegovina biti demokratska država zasnovana na vladavini prava i slobodnim izborima. Ova odredba stvara obavezu kreiranja državne strukture koja može izdržati test koji postavlja obaveza uspostave vrhunskih principa - demokratske države, vladavine prava i slobodnih izbora, u smislu koji ti pojmovi imaju u razvijenim demokratskim državama sa dugogodišnjom praksom uspostave tih principa. Iako se ne može govoriti o medusobnoj supremaciji pojedinih ustavnih odredbi, Ustavom Bosne i Hercegovine utvrđeni su temeljni principi na kojima pociva država, a koji su, između ostalog, izraženi u Preambuli Ustava Bosne i Hercegovine.

Slican je slucaj i sa obavezom poštivanja ljudskih prava, kako je to utvrđeno u, ranije citiranom, Clanu II/2. Ustava Bosne i Hercegovine, u odnosu na položaj Evropske konvencije u ustavno-pravnom poretku Bosne i Hercegovine. Ovakva formulacija Evropsku konvenciju svrstava u osnovni stub ustavnog poretka u Bosni i Hercegovini i predstavlja «*Supreme Law of the Land*», jer «*svako drugo pravo*» predstavlja cjelovitost pravnog sistema ukljucujuci i ustavno pravo. Time je Evropskoj konvenciji data veca pravna snaga od samog Ustava Bosne i Hercegovine.

Dodatni argument predstavlja i tekst Clana X Ustava Bosne i Hercegovine koji utvrđuje postupak amandmanske izmjene Ustava Bosne i Hercegovine, ali u Clanu X/2. utvrđuje da se nijednim amandmanom na Ustav Bosne i

Hercegovine ne može eliminisati, niti umanjiti, bilo koje od prava i sloboda iz Clana II Ustava Bosne i Hercegovine, niti izmijeniti ova odredba. Time je Clan II Ustava Bosne i Hercegovine postao jedini clan Ustava Bosne i Hercegovine kojim se ne smiju ni na koji nacin izmijeniti, niti reducirati ljudska prava koja on štiti.

U pogledu formulacije o «*direktnoj primjenjivosti*» Evropske konvencije u Bosni i Hercegovini, može se reci da se radi o odredbi koja dopušta neposrednu primjenu prava sadržanih u njoj, od strane sudova u Bosni i Hercegovini i to bez donošenja naknadnih akata za njihovu provedbu. Istovremeno, suština pojma «*direktne primjenjivosti*» jeste da se zabrani državnim organima da na bilo koji nacin sprecavaju primjenu tih prava, ili da ta prava pretvaraju u nacionalno pravo i prikrivaju njihov pravi izvor i znacenje. Takav bi bio slucaj sa Ustavom Bosne i Hercegovine, pošto on u Clanu II/3. navodi prava koja su gotovo identicna pravima iz Evropske konvencije, ali «*ustavotvorac*» je, ipak, i pored te cinjenice, Evropskoj konvenciji dao posebno mjesto u Ustavu Bosne i Hercegovine. Kako je to vec ranije navedeno, Sud pravde je definirao pojam «*direktne primjene*» u odnosu na pravo EU i utvrdio da ona predstavlja potpunu i jednoobraznu primjenu propisa (komunitarnog prava) u svim državama clanicama, od momenta stupanja na snagu pa sve dok su na snazi. Takve odredbe predstavljaju direktan izvor prava i obaveza za sve adresate-subjekte komunitarnog prava, bez obzira da li su u pitanju države članice ili pojedinci.

Bosna i Hercegovina i Vijece Evrope

Nezaobilazan element jednog ovakvog teksta jeste članstvo Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama i kratki pregled ispunjenja temeljnih obaveza koje proisticu iz tog članstva. Clanom 3. Statuta Vijeća Evrope predvideno je da zemlje članice Vijeća Evrope moraju prihvatiti principe vladavine prava i uživanje svih osoba u njihovoj jurisdikciji osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao i da saraduju iskreno i efikasno u ostvarenju ciljeva navedenih u poglavlju I Statuta.

Clanom 4. Statuta predvideno je da „svaka evropska zemlja za koju se smatra da je sposobna i voljna da zadovolji uslove iz Clana 3. Statuta, Vijeće Ministara može pozvati da postane članica Vijeća Evrope“.

Parlamentarna skupština je, u svojoj Rezoluciji broj 234 (2002)⁶⁶ o prijavi Bosne i Hercegovine za članstvo u Vijeću Evrope, elaborirala napredak koji je Bosna i Hercegovina postigla od potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma, na svim poljima. Parlamentarna skupština je, između ostalog,

⁶⁶ Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, broj 234 (2002).

prihvatila obećanja Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Parlamenta Bosne i Hercegovine i Predsjedavajućeg Vijeća ministara u poštivanju sljedeće obaveze:

iii. u vezi sa konvencijama:

c. kontinuirano ispitivanje kompatibilnosti svih zakonodavnih akata (legislation) sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Parlamentarna skupština je u navedenoj rezoluciji preporučila Vijeću Ministara da pozove Bosnu i Hercegovinu u članstvo u Vijeću Evrope.

Dana 12. jula 2002. godine, nakon što je postala članicom Vijeća Evrope, Bosna i Hercegovina je ratifikovala Evropsku konvenciju. Činom ratifikacije Evropske konvencije, Bosna i Hercegovina je potpisala *medunarodni ugovor*. Time je Bosna i Hercegovina preuzela obavezu da svoje zakonodavstvo prilagodi međunarodnim obavezama koje proizilaze iz tog ugovora, a očigledno je da tu obavezu Bosna i Hercegovina nije izvršila, imajući u vidu stav Venecijanske komisije, izražen u njenom mišljenju CDL-AD (2005) 004, od 11. marta 2005. godine, o «Ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika».

Evropska konvencija, kao ratifikovani međunarodni sporazum, u sebi sadrži karakter samoizvršivosti i temelji se na principima monističkog pravnog shvatanja o odnosu međunarodnog i domaćeg prava. Na ovom mjestu je korisno još jednom podsjetiti na stav Evropskog suda pravde prema kojem odredbe koje imaju samoizvršivi karakter uživaju prioritet nad odredbama nacionalnih zakona, čak i nad odredbama nacionalnih ustava⁶⁷. S druge strane, Evropska konvencija sadrži zacetak postepenog razvoja u zajednički pravni sistem država-ugovornica, kojem nacionalno pravo mora biti podređeno. Pitanja koja regulira Evropska konvencija, a to su prije svega zaštita građanskih i političkih prava, jasno podliježe direktnom efektu. To znači da, kad se tice zaštite prava pojedinaca, koja se mogu uživati bez preduzimanja bilo kakvih daljnjih mjera od strane nacionalnih vlasti, tj. prava koja su po svojoj prirodi direktno primjenjiva⁶⁸, prioritet Evropske konvencije nad odredbama nacionalnog prava koje može biti neusklađeno sa njom, može biti vrlo jasno definirano na osnovu temeljnog, može se reći i ustavnog, karaktera prava i sloboda koje štiti Evropska konvencija, kao i na osnovu cilja Vijeća Evrope, izraženog u preambuli Evropske konvencije, tj. postizanja većeg jedinstva

⁶⁷ O ovome vidjeti Kapteyn, P.J.G. i P. VerLoren van Themaat. *Introduction to the Law of the European Communities*, 2. izd. Deventer, 1989. str. 39. i citiranu sudsku praksu.

⁶⁸ U državama ugovornicama u kojima Evropska konvencija ima direktni efekat, gotovo sve odredbe Dijela I Evropske konvencije, smatraju se samoizvršivima.

između država ugovornica; jedinstva kojem teži i nadzorni sistem uspostavljen Evropskom konvencijom⁶⁹.

Kada se sumira sve navedeno, može se zaključiti, u pogledu odnosa ustava i Evropske konvencije – i kao ustavnog principa i kao međunarodnog ugovora – Evropska konvencija je *de facto* iznad ustava država-clanica. Iako je teško vjerovati da bi ovakav stav bio prihvatljiv za većinu država-clanica, pogotovo za one države-clanice koje imaju jake nacionalne institucije sa dugom demokratskom tradicijom, međutim, čak i te države su svoje zakonodavstvo često prilagodavale zahtjevima Evropske konvencije. One države-clanice koje su bile na putu demokratizacije, ove obaveze su prihvatale drasticnijim mjerama – izmjenama ustava nakon što Evropski sud za ljudska prava utvrdi povredu prava iz Evropske konvencije kojoj je izvor u ustavnoj ili nekoj zakonskoj odredbi. Na žalost, ovakav stav o odnosu Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije nije podržan od strane Ustavnog suda, kada je odlucivao o ovome pitanju u predmetu broj U 5/04, prije svega zbog teksta Clana VI Ustava Bosne i Hercegovine u kojem je navedeno da će «Ustavni sud podržavati ovaj Ustav», te je zbog te odredbe, Ustavni sud utvrdio da nije nadležan da odlucuje o međusobnoj supremaciji pojedinih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine, čime bi se postavio iznad samog Ustava i preuzeo nadležnosti koje nisu propisane tim istim Ustavom.

Bosna i Hercegovina i preuzimanje obaveza u integracijskim procesima

Bosna i Hercegovina nalazi se na putu ispunjenja duge liste neophodnih preduslova za prijem u Evropsku uniju. Logično pitanje koje se postavlja jeste da li postoje ustavne pretpostavke za vodenje tog procesa? Sasvim je izvjesno da trenutna ustavna struktura predstavlja ogromnu teškocu za ispunjenje postavljenih ciljeva, a oni se prvenstveno odnose na uspostavu demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava i slobodnim demokratskim izborima, uspostavi tržišne ekonomije. Iako ovi uslovi izgledaju lako ostvarivi, njihovo ispunjenje se posmatra isključivo sa kvalitativnog aspekta pa samim tim njihovo formalno ispunjenje ne predstavlja cjelovitost izvršenja preuzetih obaveza.

Clan I/2. Ustava BiH⁷⁰ utvrđuje kako slijedi:

⁶⁹ Van Dijk, P. i G.J.H. van Hoof u saradnji sa A.W. Hering, J.G.C. Schokkenbroek, B.P. Vermuelen, M.L.V.M. Viering i L.F. Zwaak. *Teorija i praksa Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Kluwer Law International, 1998.

«Demokratski principi

Bosna i Hercegovina ce biti demokratska država, koja ce funkcionirati na osnovu vladavine prava i slobodonih i demokratskih izbora.»⁷¹

Clan I/4. Ustava BiH glasi kako slijedi:

«Kretanje dobara, usluga, kapitala i osoba

Postoji sloboda kretanja širom Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja, lica, roba, usluga i kapitala širom Bosne i Hercegovine. Nijedan entitet neće provoditi bilo kakvu kontrolu na granici između entiteta.»

Navedene odredbe Ustava BiH predstavljaju temelj ekonomskih interesa koji su vodili evropske države u pravcu stvaranja onoga što se danas zove Evropska unija. To su, u uslovima koji su vladali nakon II. svjetskog rata, prvenstveno bili ekonomski interesi koji su bili izraženi kroz uspostavu tzv. «*četiri slobode Evropske unije*» - sloboda kretanja dobara, usluga, kapitala i osoba.

U Bosni i Hercegovini često se postavlja pitanje ispunjenja njenih međunarodnih obaveza, a, u suštini, osnovni problem predstavlja temeljno nepoštivanje sopstevnog Ustava, pa su, zbog toga, često, u pravnom sistemu egzistirali (i još uvijek egzistiraju) zakoni koji su predstavljali flagrantno kršenje ustavnih obaveza.

Očigledno je da u Bosni i Hercegovini ne postoji politicka volja za iskreno približavanje Evropskoj uniji (čak ni na bazi zajednickih interesa za sve njene gradane). Također je jasno da je sveprisutna tendencija blokiranja svih politickih procesa koji bi vodili kreiranju efikasnog mehanizma odlucivanja i zastupanja, te konacnog prevazilaženja teritorijalnih podjela koje Bosnu i Hercegovinu vode, ne u proces integracija, već upravo obrnuto, u proces dezintegracija. Naravno, osnovni problem je efektivna primjena postojećih ustavnih rješenja i često iskrivljavanje značenja pojedinih principa u svjetlu postizanja politickih ciljeva.

Osim ovih ustavnih pretpostavki, bitan faktor u pogledu nacina (a time i brzine) preuzimanja međunarodnih obaveza jeste zastupljenost jednog od pravni shvatanja o nacinu primjene međunarodnih ugovora u konkretnom pravnom sistemu koji mogu biti dualisticki i monisticki. Ovo pitanje je od izuzetne važnosti za Bosnu i Hercegovinu, jer, ukoliko se pokaže da se Bosna i Hercegovina zaista nalazi na putu približavanja euro-atlanskim integracijama, bit će neophodno u relativno kratkom vremenskom periodu preuzeti mnoštvo međunarodnih obaveza i osigurati mehanizme za njihovo provodenje. Od suštinskog je značaja pitanje brzine i fleksibilnosti, a zašto ne reci i

⁷⁰ *Bosnia and Herzegovina, Essential texts* (2nd revised and updated edition), OHR.

⁷¹ U ovom radu je korišten neformalni prevod Ustava Bosne i Hercegovine.

odgovornosti, za vođenje ovog procesa, a upravo je to ključno pitanje u pogledu preuzimanja međunarodnih obaveza.

Dualisticko shvatanje

Prema ovome shvatanju, međunarodna pravila moraju se prethodno transformirati u zakone države. To bi značilo da će svaki novi suprotan zakon derogirati tako transformirane obaveze te države iz ugovora koji je na snazi. Ali u pogledu međunarodnih ugovora, većina pristaša dualizma danas dopušta ustupak. Oni smatraju da transformacija nije neophodna, nego je dovoljno da pravilo iz ugovora bude «*prihvaćeno*» (teorija adopcije). Zato je kod ugovora dovoljno da oni budu sklopljeni (ili ratifikovani), a nije potrebno da budu pretvoreni u zakon pa da tek onda mogu derogirati zakon.

Monisticko shvatanje

Prema monistickom shvatanju, međunarodno i unutrašnje pravo jesu dijelovi jedinstvenog pravnog poretka, koji pruža i načela o rješavanju sukoba između propisa unutrašnjeg prava neke države i međunarodnog prava. Propisi međunarodnog prava utiču na propise unutrašnjeg, i obrnuto.

Kao pokazatelj i kao odgovor na pitanje o zastupljenosti jednog od pravnih shvatanja, moraju poslužiti ustavne odredbe:

Clan III. Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta

...

2. Nadležnosti entiteta

b) Svaki entitet će pružiti svu potrebnu pomoć vladi Bosne i Hercegovine kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine...

...

3. Pravni poredak i nadležnosti institucija

...

(b) ... Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.»⁷²

⁷² *Bosnia and Herzegovina, Essential texts* (2nd revised and updated edition), OHR. Neformalni prevod.

Posmatrajuci strukturu Ustava Bosne i Hercegovine, uocljivo je da, iz navedenih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine, proizilazi da je Ustav Bosne i Hercegovine stavio poseban akcenat na poštivanje ljudskih prava i drugih obaveza koje proisticu iz poštivanja medunarodnog prava - poštivanjem *opcih nacela medunarodnog prava*, koji, prema Ustavu Bosne i Hercegovine, cine sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine. Da je u Bosni i Hercegovini zastupljen dualisticki pravni poredak, onda bi neki medunarodni sporazum, u formi zakona, bio transformiran u domaci pravni poredak i time bi prestao da bude dio *medunarodnog prava*, koje je *sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta*.

Ustavotvorac, ma ko on bio u konkretnom slucaju, vjerovatno je želio da postigne automatizam u primjeni medunarodnih sporazuma, ratifikovanih od strane Bosne i Hercegovine, možda i zbog kompliciranosti sistema za odlucivanje u zakonodavnim tijelima, a posebno u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, zbog razlicitih, gotovo uvijek suprotstavljenih interesa.

Kao dodatni argument može se navesti i cesto zlobotrebjavani Clan III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine⁷³ koji glasi:

«5. *Dodatne nadležnosti*

(a) *Bosna i Hercegovina ce preuzeti nadležnosti u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; stvarima koje su predvidene u Aneksima 5-8 Opšteg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne za ocuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, politicke nezavisnosti i medunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti medu institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti.»*

Iako se u dnevno-politicke svrhe ova odredba koristi iskljucivo u cilju jakanja pozicije entiteta sa jednostranim tumacenjem u smislu da je za bilo koji transfer ovlasti sa entiteta na državu neophodno pribavljanje saglasnosti entiteta, zanemaruje se pravi smisao navedene odredbe. U stvari, cijela postavka argumenata je pogrešno postavljena, jer se polazi od pozicije kao da su entiteti «*udijelili*» ovlasti državi, pa sa istim argumentima entiteti se smatraju i titularima prava nad dobrima nad kojima imaju posjed. U stvari, država je, tumaceci pravi smisao ovog clana, u specificnim društvenim okolnostima, prenijela široke ovlasti na teritorijalne jedinice – entitete, ali je pri tome zadržala pravo da «*preuzme nadležnosti u onim stvarima ... koje su potrebne za ocuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, politicke nezavisnosti i medunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine...*».

⁷³ *Bosnia and Herzegovina, Essential texts* (2nd revised and updated edition), OHR.

Ukoliko bi se ova odredba povezala sa drugim ustavnim obavezama, kao npr. «*uspostavi demokratskog društva*», «*vlдавине prava*», poštivanje ljudskih prava i prihvatanju tzv. «*četiri slobode EU*», kao temeljne stubove ustavnog sistema Bosne i Hercegovine, jasno se nameće zaključak da smisao Clana III/5.a) daje Bosni i Hercegovini mogućnost da «*vрати*» neke od nadležnosti koje je predala entitetima, u cilju npr. «*ocuvanja međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine*», jer neispunjenje međunarodnih obaveza neizbježno vodi u međunarodnu izolaciju i kroz nepriznavanje institucija takve države, u nestanak tog subjektiviteta.

Pojam vitalnog nacionalnog interesa u Ustavu Bosne i Hercegovine

Nezaobilazan faktor svake analize Ustava Bosne i Hercegovine jeste pokušaj pojašnjenja pojma «vitalnog nacionalnog interesa», jer se taj pojam odnosi na niz ustavnih odredbi koji reguliraju sastav i sistem odlučivanja Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Vijeća ministara, Centralne banke itd. Shvatanje i primjena tog pojma u Bosni i Hercegovini jeste od suštinskog značaja i jedan je od ključnih problema u funkcioniranju javnih vlasti na svim nivoima u Bosni i Hercegovini. Obzirom na nesumnjivu multietnicnost Bosne i Hercegovine i postojanje pojma «vitalnog nacionalnog interesa», u Ustavu Bosne i Hercegovine, i u većini ustavnih inicijativa, neophodno je donekle pojasniti opseg ovoga pojma sa aspekta tumačenja ustavnog teksta.

Cinjenica je da Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži definiciju "vitalnog interesa", dok entitetski ustavi taksativno nabrajaju pitanja koja se mogu podvesti pod ovaj pojam. Međutim, u svojim odlukama, Ustavni sud je odbijao da definiše, ili da detaljno navede, elemente koji cine vitalne interese konstitutivnih naroda, iako se upuštao u ocjenu konkretnog pitanja koje bi se našlo pred njim. Tako je ocijenio opseg ovog pojma u pogledu prava izbjeglih i raseljenih osoba, visokoškolskog obrazovanja, uspostave RTV sistema Bosne i Hercegovine itd.

Prvo, pojam "vitalnog interesa" funkcionalna je kategorija i ne može se posmatrati odvojeno od pojma konstitutivnosti naroda čije vitalne interese štiti Clan IV/3.e) i f) Ustava Bosne i Hercegovine. U zadnjoj alineji Preambule Ustava Bosne i Hercegovine, Bošnjaci, Hrvati i Srbi jesu definirani kao "konstitutivni narodi (u zajednici sa Ostalim), i građani Bosne i Hercegovine". Ustavni sud je, u svojoj Trećoj djelimičnoj odluci broj U 5/98⁷⁴, zaključio da "kako god neodreden bio jezik Preambule Ustava Bosne i Hercegovine i, zbog

⁷⁴ Treća djelimična odluka broj U 5/98 (odluka od 7. januara 2000. godine, objavljena u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine", broj 23/00, stav 52)

ovog nedostatka, definicije statusa Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda, ona jasno označava sve njih kao konstitutivne narode, tj. kao narode". Ukoliko se pojam «vitalnog nacionalnog interesa» posmatra u vezi sa Clanom I Ustava, tekst Ustava Bosne i Hercegovine, stoga, jasno razlikuje konstitutivne narode od nacionalnih manjina, sa namjerom afirmacije kontinuiteta Bosne i Hercegovine kao demokratske multinacionalne države.

Drugo, pojam konstitutivnosti naroda nije apstraktan pojam, već on inkorporira određene principe, bez kojih jedno društvo, sa ustavno zaštićenim razlikama, ne bi moglo efikasno funkcionirati (Odluka Ustavnog suda broj U 2/04, tačka 33)⁷⁵. Prema tome, postoji veća vjerovatnoća da će predložena odluka Parlamentarne skupštine, koja utiče na sposobnost države da funkcioniše na efikasan način prilikom zaštite takvih razlika, imati veći utjecaj na vitalni interes konstitutivnog naroda, nego druge predložene odluke.

Treće, značenje "vitalnog interesa" djelimično je oblikovano Clanom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, koji naglašava da je Bosna i Hercegovina demokratska država, odnosno "da demokratski organi vlasti i pravne procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva" (alineja 3. Preambule). Vezano za to, interes konstitutivnih naroda da u punom kapacitetu učestvuju u sistemu vlasti i aktivnostima javnih organa vlasti može se posmatrati kao vitalni interes. Ustav Bosne i Hercegovine sadrži o ovome odredbe u kojima se traži da funkcioneri koji se biraju na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine "u pravilu, odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine" (Clan IX/3). **S jedne strane ovo znači da, u principu, državni organi treba da reprezentativno odražavaju poboljšanu koegzistenciju svih naroda u Bosni Hercegovini, uključujući nacionalne manjine i Ostale. S druge strane, "efikasno sudjelovanje konstitutivnih naroda u organima vlasti", ako nastaje izvan ustavnih okvira, nikad se ne smije provoditi ili nametati na račun efikasnog funkcioniranja države i njenih organa vlasti.** Vezano za to, važno je istaći da "nijedna odredba Ustava ne dozvoljava zaključak da se navedena specijalna prava za predstavljanje i sudjelovanje konstitutivnih naroda u institucijama Bosne i Hercegovine mogu također primijeniti i na ostale institucije ili procedure. Naprotiv, u onoj mjeri u kojoj navedena specijalna prava mogu povrijediti odredbe o zabrani diskriminacije, (...) ona su legitimna isključivo na osnovu njihovog ustavnog ranga te ih stoga treba usko tumačiti. Narocito, ne može se zaključiti da Ustav Bosne i Hercegovine pruža opći institucionalni model koji bi se mogao prenijeti na nivo entiteta ili da etnički definirane institucionalne strukture na nivou entiteta ne trebaju ispunjavati obavezujući standard zabrane diskriminacije u

⁷⁵ Odluka Ustavnog suda broj U 2/04, tačka 33.

skladu sa Clanom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i ustavnim principom kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda" (vidi Ustavni sud, Treća djelimična odluka, tačka 68). Prema navedenom, ispravan zaključak koji treba da slijedi jeste da su etnički definirane institucionalne strukture jedini način postizanja kompromisa između biranja sastava institucija na osnovu kolektivnog predstavljanja konstitutivnih naroda, s jedne strane, i biranja sastava institucija na osnovu izbornih rezultata glasanja građana pojedinaca, s druge strane. Ustav Bosne i Hercegovine, također, nameće kvota sistem za određivanje sastava Doma naroda (Clan IV/1), imenovanje predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg domova Parlamentarne skupštine (IV/3.b)), sastav Predsjedništva Bosne i Hercegovine (Clan V) i prvi sastav Upravnog odbora Centralne banke Bosne i Hercegovine (Clan VII stav 1. tačka 2). Pored sistema zasnovanog na kvotama, Clan IV/1.b) Ustava Bosne i Hercegovine utvrđuje način donošenja odluka u Domu naroda, pri čemu se zahtijeva minimalan broj delegata svakog konstitutivnog naroda. Na kraju, Clan IV/3.e) i f) i Clan V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine uvode princip zaštite vitalnih interesa konstitutivnih naroda kao dodatni mehanizam ustavne zaštite.

Budući da je efektivno sudjelovanje etničkih grupa važan element demokratskih institucionalnih struktura u multinacionalnoj državi, demokratsko donošenje odluka bilo bi preobraženo u etničku dominaciju jedne ili više grupa ako bi im npr. bila dodijeljena apsolutna i/ili neograničena moc veta, time omogućavajući brojnijoj manjini, predstavljenoj u vladinim institucijama, da zauvijek nameće svoju volju većini. Drugim riječima, efektivno sudjelovanje konstitutivnih naroda u procesu donošenja političkih odluka, u smislu sprječavanja apsolutne dominacije jedne grupe nad drugom, predstavlja vitalni interes svakog konstitutivnog naroda.

Cetvrto, vitalni interesi konstitutivnih naroda uključuju zaštitu raznih prava i sloboda, koji pružaju značajnu pomoć u osiguravanju da konstitutivni narodi mogu iznijeti svoje interese u okviru kolektivne jednakosti i sudjelovanja u funkcioniranju države. Pored toga što je to ustavno pravo (vidi Clan II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa Cl. I/4, II/3.m) i II/5. Ustava Bosne i Hercegovine, Evropsku povelju za regionalne jezike i jezike manjina i Četvrtu djelimičnu odluku Ustavnog suda br. U 5/98 od 18. i 19. augusta 2000. godine⁷⁶, sloboda korištenja svog jezika u sudjelovanju i pristupu obrazovanju, informacijama i idejama na tom jeziku, spada u vitalne interese (vidi Odluku

⁷⁶ Četvrta djelimična odluka Ustavnog suda br. U 5/98 od 18. i 19. augusta 2000. godine, objavljena u "Službenom listu BiH", br. 36/00, tačka 34.

Ustavnog suda U 8/04, tacke 38-41)⁷⁷. Isto se odnosi na slobodu na multikulturalni religijski život (Cetvrta djelimicna odluka br. U 5/98 od 18. i 19. augusta 2000. godine, tacka 44).

Rezimirajući navedeno i bez daljnjeg upuštanja u taksativno nabrojanje elemenata vitalnog interesa jednog naroda, pojam vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda jeste funkcionalna kategorija i potrebno mu je pristupiti s te tacke gledišta. Vezano za to, da bi se odgovorilo na pitanje da li se u nekoj konkretnoj situaciji radi o pitanju koje se može podvesti pod pojam «vitalnog nacionalnog interesa», neophodno je, u zadatim ustavnim okvirima, rukovoditi se vrijednostima i principima koji su od suštinske važnosti za slobodno i demokratsko društvo koje otjelovljuje, između ostalog, poštovanje inherentnog dostojanstva čovjeka, ugadanje velikoj raznolikosti vjerovanja, poštovanje kulturnog identiteta i identiteta grupa, te vjera u društvene i političke institucije koje unapređuju sudjelovanje pojedinaca i grupa u društvu. S druge strane, zaštita vitalnog interesa ne smije ugroziti funkcionalnost države koja je usko povezana s neutralnim i suštinskim shvatanjem pojma državljanstva, kao kriterija pripadnosti "naciji". Drugim riječima, **zaštita vitalnog interesa ne smije voditi nepotrebnoj dezintegraciji građanskog društva, kao neophodnog elementa moderne državnosti.**

Nekoliko primjera tumačenja Ustava Bosne i Hercegovine u odlukama Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Najvjerodostojniji tumači ustava bilo koje države jesu ustavni (ili drugi ekvivalentni) sudovi, čija je prvenstvena funkcija da, nakon što sagledaju ustavnu cjelinu, procijene uskladenost teksta nekog pravnog akta, ili djelovanja, sa ustavom. U Bosni i Hercegovini, Ustavni sud dao je značajan doprinos boljem razumijevanju ustavnog sklopa Ustava Bosne i Hercegovine, jer kroz tumačenje uskladenosti zakonske, ili odredbe nekog drugog općeg akta, ne može se izbjeći tumačenje sadržaja same ustavne norme, na osnovu koje se procjenjuje taj zakonski ili opći akt.

Najbolja ilustracija o načinu uticaja Evropske konvencije i *de facto* preoblikovanja ustavnog poretka u Bosni i Hercegovini, u slučaju postojanja konflikta Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije, obzirom na njen materijalni sadržaj, izražen je u Odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (u

⁷⁷ Odluka Ustavnog suda U 8/04, tacke 38-41

daljnjem tekstu: Ustavni sud), u predmetu broj U 26/01, kojim je odlučeno o ustavnosti Zakona o sudu Bosne i Hercegovine⁷⁸. Ustavni sud je naveo⁷⁹: «Ovo pitanje potrebno je razmotriti, prije svega, u kontekstu Clana I/2. Ustava, koji glasi: “Bosna i Hercegovina je demokratska država koja je funkcioniše u skladu sa vladavinom prava i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora”⁸⁰.

...

Ustavni sud posebno istice da u skladu sa Clanom II/1. Ustava, Bosna i Hercegovina i oba entiteta treba da obezbijede najviši nivo ljudskih prava i osnovnih sloboda i da se, u skladu sa Clanom II/2, prava i slobode određene Evropskom konvencijom direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini i imaju prioritet nad svakim drugim pravom.

...

Bosna i Hercegovina, funkcionišuci kao demokratska država, ovlaštena je da u oblastima iz njene nadležnosti, osim Ustavom predviđenih, uspostavi i druge mehanizme i dodatne institucije koje su joj potrebne za izvršenje njenih nadležnosti, uključujući i uspostavljanje suda za jaccanje pravne zaštite njenih gradana i osiguranje poštovanja principa Evropske konvencije o ljudskim pravima».

Na žalost, ovakav, a niti neki drugi stavovi iz odluka Ustavnog suda, nisu dobili dovoljno pažnje relevantnih aktera na politickoj sceni i nisu bili iskorišteni kao instrument za jaccanje državne vlasti, odnosno aktivne uloge države u reguliranju onih oblasti koje moraju biti isključiva nadležnost države, ukoliko je namjera da se ispune temeljni principi demokratskog društva.

Ipak, u proteklom periodu nacinjeni su neki mali pomaci, ali dobrim dijelom to je rezultat medunarodnih cinilaca u Bosni i Hercegovini, a drugi dio odnosi se na odluke Ustavnog suda, koji je proširio pravno shvatanje nekih pojmova iz Ustava Bosne i Hercegovine. Ipak, nedopustiva je situacija u kojoj

⁷⁸ Pored ovog Zakona i niz drugih zakona je osporavano pred Ustavnim sudom kao što su Zakon o državnoj granicnoj službi (Odluka Ustavnog suda broj U 9/00) i Izborni zakon Bosne i Hercegovine (Odluka Ustavnog suda broj 14/02). Za svaku od ovih odluka Ustavnog suda, u ovim predmetima, temelj odlucenja je, između ostalog, bila Evropska konvencija i njeni principi.

⁷⁹ Clan III/1. Ustava Bosne i Hercegovine ne predviđa mogućnost uspostave suda na nivou države, izuzev Ustavnog suda, koji utemeljenje za svoje djelovanje ima u clanu VI Ustava Bosne i Hercegovine (op.aut.).

⁸⁰ Odluka Ustavnog suda broj U 26/01, od 28. septembra 2001. godine, Objavljena u «Službenom glasniku BiH» broj 4/02 od 4. marta 2002. godine.

ustavni sudovi preuzimaju ulogu zakonodavca i u kojoj (najčešće) zakonodavac pokušava da zaobide pravno shvatanje suda, izraženo u odluci, kako bi se zadržao *status quo*. Kao jedan (ali ne i jedini) primjer može poslužiti stav Ustavnog suda, izražen u nekoliko odluka tog suda, u pitanjima koja se ticu izbora za zakonodavna tijela:

«Obaveza je političkih stranaka, što do sada nije bio slučaj, da na svim nivoima vlasti za koje se predlažu njihovi kandidati, ispoštuju principe Odluke o konstitutivnosti naroda broj U-5/98, koji su prvenstveno bazirani na popisu stanovništva iz 1991. godine. Imajući u vidu odredbu Clana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, koja utvrđuje da je Bosna i Hercegovina demokratska država, zasnovana na vladavini prava i slobodnim izborima, jasna je obaveza političkih stranaka da poštuju principe odluke o konstitutivnosti naroda, imajući u vidu činjenicu da predstavnici, odnosno kandidati političkih stranaka vrše faktičku vlast nakon provedenih slobodnih i demokratskih izbora. U suprotnom, političke stranke koje ne ispoštuju ove principe dovode sebe u opasnost da ostvareni izborni rezultat ne odgovara broju mandata koji će pripasti toj stranci u odgovarajućem zakonodavnom tijelu (vidi Odluku Ustavnog, broj U-4/05)».

Sličan je slučaj i sa «odlukom o konstitutivnosti» koja je od nekih politički relevantnih činilaca ocito shvacena na način da se sve mora podijeliti na tri konstitutivna naroda, a nije se željela shvatiti njena suština – da je nemoguće da suprostavljeni dijelovi budu funkcionalni kao cjelina, te da cjelina, kao zametak građanskog društva, mora biti zasnovana na istinskoj demokratskoj praksi.

Poseban kuriozitet predstavlja činjenica da su se vodili iscrpljujući politički pregovori o izvršenju navedene Odluke Ustavnog suda i to pod snažnim uticajem i pritiskom međunarodne zajednice, u cilju pronalazjenja političkog kompromisa. Ipak, to ne govori mnogo o međunarodnoj zajednici, koliko o zrelosti nas samih da u odlučujućem momentu povučemo hrabre i odlučne poteze koji mogu zemlju izvesti iz stanja letargije i nazadovanja u kojem se godinama nalazi.

Normativne prepreke u Ustavu Bosne i Hercegovine

U prethodnom tekstu, uglavnom, su izloženi neki pozitivni potencijali teksta Ustava Bosne i Hercegovine, međutim, dovoljno je samo pročitati druge njegove odredbe (bez potrebe da se dodatno tumače) da se shvati kontradikcija

sa temeljnim principima demokratije, odnosno koliko te odredbe predstavljaju nepremostivu prepreku u njenom prakticnom ostvarenju.

«Clan I/3.

Sastav

Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.

Clan III

Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta

1. Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine

Sljedeća pitanja su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine:

- a. Vanjska politika.
- b. Vanjskotrgovinska politika.
- c. Carinska politika.
- d. Monetarna politika, kao što je predviđeno Clanom VII.
- e. Finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.
- f. Politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila.
- g. Provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom.
- h. Uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava.
- i. Regulisanje međuentitetskog transporta.
- j. Kontrola vazdušnog saobraćaja.

...

3. Pravni poredak i nadležnosti institucija

(a) Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izricito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.

...

Clan IV

Parlamentarna skupština

Parlamentarna skupština ima dva doma: Dom naroda i Predstavnički dom.

1. Dom naroda

Dom naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trecine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trecina iz Republike Srpske (pet Srba).

(a) Nominovane hrvatske, odnosno bošnjačke delegate iz Federacije biraju hrvatski odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Federacije. Delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske.

...

2. Predstavnički dom

...

(c) Sve zakonodavne odluke moraju biti odobrene od strane oba doma.

(d) Sve odluke u oba doma donose se vecinom glasova onih koji su prisutni i glasaju. Delegati i clanovi ce ulagati najvece napore kako bi vecina ukljucivala najmanje jednu trecinu glasova delegata ili clanova sa teritorije svakog entiteta. Ukoliko vecina ne ukljucuje jednu trecinu glasova delegata ili clanova sa teritorije svakog entiteta, predsjedavajući i njegovi zamjenici ce, radeci kao komisija, nastojati da u roku od tri dana od glasanja postignu saglasnost. Ukoliko ta nastojanja ne uspiju, odluke ce se donijeti vecinom onih koji su prisutni i glasaju, pod uslovom da glasovi protiv ne ukljucuju dvije trecine, ili više, delegata ili clanova izabranih iz svakog entiteta.

(e) Predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili sprskog naroda

vecinom glasova iz reda bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata izabranih u skladu sa stavom 1, tacka (a). Za donošenje takve odluke bice potrebna saglasnost Doma naroda, izglasana od strane vecine bošnjačkih, vecine hrvatskih i vecine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju.

...

Clan V Predsjedništvo

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri clana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se svaki biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske.

...

(c) Predsjedništvo ce nastojati da usvoji sve odluke Predsjedništva – tj. one koje se ticu pitanja koja proizilaze iz Clana V/3., tacke (a) do (e) – putem konsenzusa. Takve odluke mogu, pod uslovima iz tacke (d) ovog stava, usvojiti dva clana ukoliko svi pokušaji da se dostigne konsenzus ne uspiju.

(d) Clan Predsjedništva koji se ne slaže sa odlukom, može odluku Predsjedništva proglasiti destruktivnom po vitalni interes entiteta za teritoriju sa koje je izabran, pod uslom da to ucini u roku od tri dana po njenom usvajanju. Takva odluka ce biti odmah upucena Narodnoj skupštini Republike Srpske, ukoliko je tu izjavu dao clan sa te teritorije; bošnjačkim delegatima u Domu naroda Federacije, ukoliko je takvu izjavu dao bošnjački clan; ili hrvatskim delegatima u istom tijelu, ukoliko je tu izjavu dao hrvatski clan. Ukoliko takav proglas bude potvrđen dvotrecinskom vecinom glasova u roku od 10 dana po upucivanju, osporavana odluka Predsjedništva nece imati ucinka.

4. Vijece ministara

...

(b) Najviše dvije trecine svih ministara mogu biti imenovani sa teritorije Federacije. Predsjedavajući ce, takoder, imenovati zamjenike ministara (koji nece biti iz istog konstitutivnog naroda kao i njihovi ministri), koji ce preuzeti dužnost nakon odobrenja Predstavnickog doma.

...

Clan VII

Centralna banka

...

2. Prvi Upravni odbor Centralne banke ce se sastojati od Guvernera kojeg imenuje Medunarodni monetarni fond, nakon konsultacije sa Predsjedništvom, i tri clana koja imenuje Predsjedništvo, od kojih su dva iz Federacije (jedan Bošnjak i jedan Hrvat, koji ce dijeliti jedan glas) i jedan iz Republike Srpske – svi sa mandatom od 6 godina...

Clan XII

Stupanje na snagu

1. Ustav ce stupiti na snagu po potpisivanju Opšteg okvirnog sporazuma kao ustavni akt, kojim se amandmanski zamjenjuje i stavlja van snage Ustav Republike Bosne i Hercegovine.

...

Aneks II

Prelazne odredbe

...

2. Kontinuitet pravnih propisa

Svi zakoni, propisi i sudski poslovnici, koji su na snazi na teritoriji Bosne i Hercegovine u trenutku kada Ustav stupi na snagu, ostace na snazi u onoj mjeri u kojoj nisu u suprotnosti sa Ustavom dok drugacije ne odredi nadležni organ vlasti Bosne i Hercegovine.

...

4. Državni organi

Dok ne budu zamijenjeni novim sporazumom ili zakonom, organi vlasti, institucije i druga tijela Bosne i Hercegovine ce funkcionisati u skladu sa važećim propisima.”

Ono što se odmah može primijetiti iz navedenih ustavnih odredbi jeste da je sastav institucija uslovljen nacionalnom pripadnošću koja je isključivo vezana i za teritorijalnu pripadnost, pa je na taj način, u Ustav Bosne i Hercegovine,

instalirana institucionalna diskriminacija. Jedini izuzetak u tom pogledu predstavlja Ustavni sud čije su nadležnosti regulirane Clanom VI i u kojem je primijenjen jedino teritorijalni princip popune Ustavnog suda. Osim preovladajućeg “nacionalnog” i, kumulativno “teritorijalnog” principa, jasno je da nadležnosti države ne mogu obezbijediti mehanizme za stvaranje “demokratskog društva”. Iz nekih odredbi, čak, proizilazi da je država “posudila” nadležnosti od entiteta (iako neke druge odredbe ukazuju suprotno). Poseban problem predstavlja pitanje “veta” na osnovu poziva na “vitalni nacionalni interes”, što ionako slabša države institucije čini nefunkcionalnim i otvorenim za sve vrste opstrukcije efikasnog upravljanja državom. U takvim okolnostima suviše je pomišljati na državu kao servis građana. Ništa manje nije važna odredba o kontinuitetu pravnih propisa koja, *de facto*, zadržava propise koji su nastali dok je još trajao rat u Bosni i Hercegovini i koji su, u pravilu, bili izraz volje samo jednog naroda. Neke odredbe tih propisa bile su primjer diskriminacije građana koji nisu pripadali većinskoj etničkoj grupi na području na kojem su važili. Time je zadržan *status quo* za duži period, a ostaci ili čak cjeline tih propisa i danas su vidljivi – počevši od simbola entiteta, kantona ili pojedinih općina u oba entiteta.

Poseban kuriozitet predstavlja Clan XII/1., kojim je utvrđeno da se stavlja van snage Ustav Republike Bosne i Hercegovine. To ne bi bilo ništa neobično da Ustav Bosne i Hercegovine nije dio međunarodnog sporazuma, zaključenog između susjednih država, odnosno da se međunarodnim ugovorom ne derogira Ustav Republike Bosne i Hercegovine, posljednji koji je proizvod volje građana Bosne i Hercegovine.

Ustavne inicijative

U posljednje vrijeme u Bosni i Hercegovini se pojavilo niz inicijativa za promjene Ustava Bosne i Hercegovine. To su, prije svih, «Ustav Savezne Republike Bosne i Hercegovine», predstavljen u listu «Novi pogledi», autora mr. Mithata Izmirlije i mr. Dennisa Gracza; «Ustava Bosne i Hercegovine», sačinjen od strane prof. dr. Cazima Sadikovića, prof. dr. Omera Ibrahimagića i mr. Zlatka Hadžidedića; «Ustava Republike Bosne i Hercegovine», autora Šahbaza Džihanovića, prof. dr. Slave Kukica, Saše Kozarca, prof. dr. Mirka Pejanovića, Vehida Šehića i prof. dr. Miodraga Živanovića; i konačno prijedlog SDP BiH «Prijedlog izmjena i dogradnje Ustava Bosne i Hercegovine», jedine inicijative koja je, od strane zastupnika SDP BiH u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, g. Joze Križanovića, prof. dr. Zlatka Lagumdžije i Selima Bešlagića, upućena u parlamentarnu proceduru.

Svaka od ovih inicijativa, samom svojom pojavom zaslužuje dužnu pažnju, ali one se moraju posmatrati i sa kritickog aspekta. Naravno da svaka od ovih inicijativa ima svojih dobrih i loših strana, ali to je i razumljivo, jer niti jedan pravni tekst, a posebno prijedlog Ustava, ne može zadovoljiti svakog građanina. Čak i sadašnji Ustav Bosne i Hercegovine, olicen u Annexu IV, ima svojih dobrih strana kao što su: Član II/2 sa formulacijom da je Evropska konvencija direktno primjenjiva u Bosni i Hercegovini i da ima prioritet na svakim drugim pravom, pa Član III/3.b), koji utvrđuje da su opća načela međunarodnog prava sastavni dio pravnog poretka entiteta i Bosne i Hercegovine, odredbe koje reguliraju nadležnosti Ustavnog suda u Članu VI Ustava, kao i još neke druge odredbe. Međutim, posmatran kao cjelina, sadašnji Ustav Bosne i Hercegovine ne pruža dovoljno prostora za cjelovit društveni napredak. Svaka ustavna inicijativa mora uzeti u obzir i društvene okolnosti u kojima su ona pojavljuje, odnosno procijeniti realne mogućnosti da taj tekst dobije širu društvenu podršku od glavnih političkih aktera na sceni (ma koliko ta «scena» danas izgleda otužno – olicena u nacionalnim strankama i strankama sa teretom ratno-zločinacko-separatističke historije). Samim tim što predstavljaju prijedloge za izmjenu postojećeg ustavnog uređenja, sve inicijative svakako moraju biti pozitivno promišljane. Sadržinski i konceptualno, one se razlikuju, jer neke polaze od postojećeg stanja, a druge pokušavaju revolucionarno, zaboravljajući realnost, uticati na izmjenu trenutnog stanja.

Demokratija, vladavina prava i demokratski pluralizam u tekstu Ustava Bosne i Hercegovine i «ustavnih inicijativa»

«Demokratija je nesumnjivo fundamentalni elemenat Evropskog pravnog poretka...», a niti jedan od ovih principa ne može se posmatrati odvojeno – tek kada je svaki od ovih principa ispunjen (koji više lice na parolu ili puku proklamaciju), tek onda se može reci da je jedno društvo demokratsko.

Da li je ispoštovan princip vladavine prava i demokratskog pluralizma teško je procijeniti samo na osnovu pravnog teksta kao takvog, već neophodno je kombinirati pravni osnov koji pruža legalitet djelovanju institucija i *de facto* djelovanje institucija, odnosno njihovu efektivnost. Naravno, oba ova uslova moraju biti kumulativno ispunjena, tj. ukoliko postoje poteškoće u samom tekstu ustava, onda to predstavlja nepremostivu prepreku i obrnuto – ukoliko postoji institucija i pravni osnov za njeno djelovanje, a efekti njenog djelovanja nisu zadovoljavajući – rezultat je isti – ne radi se demokratskom mehanizmu. Ukratko, ove principe je moguće uopćeno definirati na način da je na državi odgovornost da svoj pravni sistem uredi tako da može odgovoriti potrebama građana.

Što se tiče ustavnih inicijativa, moguće ih je razmotriti samo u normativnom pogledu, iz razloga što nedostaje drugi «korak», a to je *de facto* djelovanje državnih

tijela, jer ovi tekstovi nemaju nikakvu pravnu snagu. Svaki pokušaj analize tih tekstova mora, u konacnici, biti nedostatan, jer ne sadrži sve elemente na osnovu kojih bi se mogla dati iole ozbiljna procjena njihove uskladenosti sa opceusvojenim demokratskim standardima.

Ustav Bosne i Hercegovine

Shvatanje pravne prirode Ustava Bosne i Hercegovine od suštinskog je znacaja za sve analize ustavnog sistema u Bosni i Hercegovini. Obzirom na to da je bio dio mirovnog ugovora, Ustav Bosne i Hercegovine izraden je i usvojen bez ucešca gradana Bosne i Hercegovine i bez primjene procedura koje bi mu dale demokratski legitimitet. To predstavlja jedinstven slucaj ustava koji nikada nije zvanično objavljen na zvaničnim jezicima zemlje na koju se odnosi, vec je usvojen i objavljen na stranom, engleskom, jeziku⁸¹.

Samo ova cinjenica dovoljno govori o “demokratskom” karakteru Annexa 4., odnosno Ustava Bosne i Hercegovine. Clan I/2. Ustava Bosne i Hercegovine utvrđuje da je Bosna i Hercegovina demokratska država, što je dalje specificirano u alineji 3. Preambule “da demokratski organi vlasti i pravicne procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralistickog društva”. Ova ustavna predanost, koja je pravno obavezujuca za sve javne organe, ne može se izolirati od ostalih elemenata Ustava, posebno od etnickih struktura i stoga mora biti interpretirana uz pozivanje na strukturu Ustava kao cjeline (vidi kanadski Vrhovni sud - predmet “Reference re Secession of Quebec”, 1998, 2.S.C.R., stav 50.). Zato, elementi demokratske države i društva, te pretpostavke u pozadini – pluralizam, pravicne procedure, miroljubivi odnosi koji slijede iz teksta Ustava – moraju služiti kao smjernica za elaboriranje pitanja da li je Bosna i Hercegovine konstruirana kao demokratska multinacionalna država.

Ni u kom slucaju nije dovoljno puko navodenje principa, koji svoje otjelovljenje nemaju u cjelokupnom sklopu ustavnog teksta, da bi se moglo utvrditi da je ovaj princip zadovoljen. Neophodno je, za zadovoljenje ovog principa, da teritorijalna organizacija, funkcionalnost institucija, organizacija

⁸¹ Zakljuciti prema predgovoru prvog Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, Karla Bildta (Carl Bildt), Ustavni tekstovi OHR (izd.) Sarajevo, 1996. koji je u svakom slucaju dobra podloga za razjašnjenje: «The English language contained in this booklet is the agreed text contained in the Peace Agreement. The Bosniac, Serb and Croat texts which the parties have been using themselves. A legal expert from Sarajevo has looked at these texts, and believes that each of them represents an accurate translation of the English» (sic).

pravosuda, način donošenja odluka i mnogi drugi elementi, budu potpuno uskladeni kako bi se moglo utvrditi za jednu zemlju da ona jeste demokratska. Drugim riječima, nedostaje drugi «korak», koji nije moguće unaprijed predvidjeti i za koji je neophodno analizirati praktično djelovanje ustavnih organa i tijela, odnosno da tijela i organi Bosne i Hercegovine, uspostavljene na osnovu toga Ustava, vrše svoje javne ovlasti u skladu sa tim temeljnim principima, odnosno da *de facto*, poštuju temeljne ustavne principe.

Opcenito govoreći, ustavi radeni u anglo-američkoj tradiciji (a to je slučaj i sa Ustavom Bosne i Hercegovine) najčešće se zadržavaju na nivou principa prepuštajući veću mogućnost praksi da kreira konkretna rješenja u okviru tih principa, koristeći se prvenstveno evolutivnom metodom tumačenja ustava što podrazumijeva stav da ustav ne smije biti posmatran kao statičan dokument koji bi protekom vremena postao kocičica društvenog razvoja, već upravo suprotno da se ustav uvijek i iznova mora tumačiti u svjetlu trenutnih društvenih okolnosti. Međutim, Ustav Bosne i Hercegovine, a posebno praksa u primjeni njegovih odredbi, može poslužiti kao primjer kako se i odredbe koje sadrže temeljne principe demokratskog društva mogu protumačiti suprotno cilju «ustavotvorca» i pretvoriti u svoju suprotnost, konkretno, stav (nikad javno izražen, ali jasno vidljiv na djelu) da su ustavne odredbe koje reguliraju npr. teritorijalnu podjelu, izborni sistem, princip zaštite kolektivnih prava, način odlučivanja itd., hijerarhijski iznad principa demokratije kojem svaki ustav i sve ustavne odredbe moraju biti podređene ukoliko se želi stvoriti istinsko demokratsko društvo.

Poseban problem u funkcioniranju javnih vlasti predstavlja princip suvereniteta konstitutivnih naroda i zaštite kolektivnih prava i to, prvenstveno, sa aspekta vladavine prava, ali isto tako i sa aspekta demokratskog pluralizma. Ustavna pravila o funkcioniranju državnih organa, međutim, nisu zamišljena tako da proizvedu jaku vladu, već da spriječe da većina donosi odluke koje mogu imati negativne posljedice po druge grupe. Razumljivo je da je u post-konfliktnoj situaciji postojalo (i još postoji) nedovoljno povjerenja između etničkih grupa da se omogući da vlada djeluje samo po principu većine. Posljedica toga je da Ustav Bosne i Hercegovine osigurava zaštitu interesa konstitutivnih naroda, ne samo kroz teritorijalne aranžmane koji odražavaju njihove interese, već i kroz sastav državnih organa i pravila o njihovom funkcioniranju. U takvoj situaciji, mora biti uspostavljena istinska ravnoteža između potrebe da se zaštite interesi svih konstitutivnih naroda, s jedne, i potrebe za djelotvornom vladom, s druge strane⁸².

⁸² Mišljenje Venecijanske komisije, broj CDL-AD (2005) 004, Venecija, od 11. marta 2005. «*Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika*».

U uporednim ustavnim sistemima nepoznat je pojam konstitutivnih naroda, iako Bosna i Hercegovina nije jedinstven slučaj multietnicke države. U drugim multietničkim državama, kolektivna prava štite se u strogo ograničenom obimu i ta zaštita svodi se na zaštitu uskog kruga oblasti kao što su obrazovanje, kultura, religija i sl. U tim zemljama politički identitet je ono što preovladava, a taj identitet mora se temeljiti na ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava. Ovaj politički identitet svakog građanina, kao i jasna volja svakog građanina da demokratski doprinosi izgradnji zajednice, danas, predstavlja jedini solidni temelj za države. Očigledno je da etničko porijeklo, također, može biti identitet za ljude, zajedno sa kulturnim naslijeđem, ali ono što je veoma važno jeste da ove vrste identiteta moraju biti kulturne, a nikako ne smiju biti političke prirode.

O Ustavu Bosne i Hercegovine suviše je i govoriti sa aspekta vladavine prava, jer ne pruža ni minimum zaštite građanima, počeviši od načina odlučivanja u institucijama, pa sve do uspostave sudske vlasti, koja je tim Ustavom situirana, izuzimajući Ustavni sud, u entitete. Zbog toga ne postoji ni Vrhovni sud Bosne i Hercegovine kao tijelo koje bi ujedinilo sudsku praksu nižih sudova. Potrebu osnivanja Vrhovnog suda ne treba miješati sa postojanjem Suda Bosne i Hercegovine, koji to nije, jer se radi o sudu koji rješava u prvom stepenu i u žalbenom postupku, ali on nije nadležan da preispituje odluke entitetskih sudova, niti da uskladuje sudsku praksu. Iz navedenog se može zaključiti da ni temeljni princip podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, u slučaju Ustava Bosne i Hercegovine, nije zadovoljen. To se odnosi prvenstveno na sudsku vlast, jer je iz Clana VI Ustava Bosne i Hercegovine jasno da se nadležnosti Ustavnog suda protežu na strogo ograničen broj pitanja i da bi bilo vrlo teško svrstati Ustavni sud u sudsku vlast, u strogo formalno-pravnom smislu. Ustavni sudovi, u demokratskim društvima, predstavljaju najvišu političko-pravnu instancu, polazeci od definicije ustava kao najvišeg političkog i pravnog akta jedne države. Zbog toga, Ustavni sud ne može biti reprezent «sudske vlasti» bez postojanja drugih sudova redovne nadležnosti, koji bi vršili funkciju Vrhovnog suda na nivou države.

Nadležnosti države iz Clana III/1. Ustava Bosne i Hercegovine ne ostavljaju gotovo nikakvog prostora za ispunjenje bitnih preduslova funkcionalne i “odgovorne” vlasti, i pored toga što je u Clanu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine proklamovana vladavina prava kao jedan od temeljnih principa, nedovoljno je jedan princip uzdici na ustavni nivo da bi se zadovoljili svi elementi koji ga čine. S druge strane, teško je i pobrojati (a oduzelo bi i jako mnogo prostora ovog, ipak, prostorno limitiranog teksta) sve nedostatke i prepreke u pogledu zadovoljenja ovog principa. Najprostije receno, Ustav Bosne i Hercegovine ne zadovoljava ni najnužniji minimum u pogledu poštivanja ovog principa.

Za demokratski pluralizam u Ustavu Bosne i Hercegovine moglo bi se reci da se radi “etnickom pluralizmu”, ali nikako se ne može koristiti termin “demokratski”, jer onako kako je postavljen u Ustavu Bosne i Hercegovine, on samo proizvodi blokade u radu institucija i proizvodi strah od “drugih”, odnosno konstantno homogenizira etnicke grupe, što rezultira stavljanjem životnih potreba građana u drugi plan.

“Ustav Savezne Republike Bosne i Hercegovine” (mr. Mithat Izmirlija i mr. Dennis Gratz)

Ovaj tekst jedan je od prvih hrabrih pokušaja da se napravi iskorak u razbijanju mentalnih blokada u pogledu predodžbi o nepromjenjivosti ustavnog sistema u Bosni i Hercegovini. Posebna njegova vrijednost jeste u tome da je proizvod jedne nove generacije mladih ljudi koji će predstavljati nosioce društvenog razvoja u budućnosti Bosne i Hercegovine. Prva i osnovna manjkavost ovog teksta ogleda se u tome što je on u nekim elementima otišao korak unazad, u osnovnoj postavci i mjestu građanina u društvu, od postojećeg Ustava Bosne i Hercegovine – naime, građanin je izbacen iz teksta, a zadržan je pojam (konstitutivnih) naroda, te je zadržan vještacki pojam “ostalih” za koji, inace, (iako postoji citav niz nedorečenih pokušaja) nije uopće jasno šta predstavlja. Taj nedostatak ogleda se i u drugim članovima ovog teksta, kao npr. Član 27. stav 1., koji regulira da se Savezna skupština sastoji od Zastupničkog zbora i Vijeća pokrajina, što i ne bilo sporno da Član 31. stav 2. ne predviđa da sve zakonodavne odluke moraju odobriti oba doma, što uključuje Vijeće pokrajina koje se sastoji od jednakog broja predstavnika konstitutivnih naroda, a ne pokrajina, (u stvari se radi o Domu naroda), te koji je, između ostalog, nadležan da odlučuje o zaštiti širokog kruga vitalnih nacionalnih interesa, a da se pri tome ne navodi način donošenja odluka, što predstavlja još jedan nedostatak.

Ukratko, uz sve nesumnjivo pozitivne elemente koje ovaj tekst sadrži, on pati od osnovnih nedostataka koje u sebi nosi i sadašnji Ustav Bosne i Hercegovine – utemeljenost države isključivo na principu suvereniteta konstitutivnih naroda, koji su nezaobilazan faktor u donošenju svih odluka što bi opet dovelo do blokiranja efektivnog donošenja odluka i uspostave efektivnih institucija vlasti, koje mogu odgovoriti izazovima i potrebama tranzicijskog društva kakvo Bosna i Hercegovina jeste.

U pogledu vladavine prava, «Ustav Savezne Republike Bosne i Hercegovine» napravio je neophodni iskorak u pogledu organiziranja države i omogućavanju procedura za efikasno djelovanje institucija, sa zamjerkom koja je iznesena u prethodnom poglavlju. Ovaj tekst predviđa osnivanje Vrhovnog suda što bi dovelo do značajnog napretka u pogledu zaštite prava građana. Osim toga,

nadležnosti različitih nivoa vlasti su postavljene tako da bi mogle omogućiti zadovoljenje potreba građana.

“Ustav Bosne i Hercegovine” (prof. dr. Cazim Sadikovic, prof. dr. Omer Ibrahimagic i mr. Zlatko Hadžidedic)

Ovom tekstu se naprosto nema šta zamjeriti i potpuno je jasno da buduci Ustav Bosne i Hercegovine, uz razradu ili preciziranje nekih odredbi, može da izgleda kao ovaj tekst. Ono što je njegov “nedostatak” je upravo ta slika idealnog društva, odnosno što je ovaj tekst zanemario realnost društvenih odnosa u Bosni i Hercegovini. Teško je očekivati da će, na žalost, u dogledno vrijeme, Ustav Bosne i Hercegovine uvažiti vrijednosti koje ovaj tekst sadrži, a to je građanin kao subjekt prava i obaveza, odnosno narod, kojeg čine građani, kao nosilac suvereniteta, funkcionalnost institucija, teritorijalna organizacija itd. Osim toga, onoliko koliko je postojecem Ustavu Bosne i Hercegovine krupan nedostatak favorizovanje konstitutivnih naroda u svim segmentima današnjeg BH društva, toliko je nedostatak ovog teksta potpuno ignoriranje postojanja konstitutivnih naroda i mehanizma zaštite, neophodnog uskog kruga, kolektivnih prava.

Ovaj tekst, očigledno, predstavlja suštinski napredak u svim oblastima organizacije države i njenih nadležnosti. On bi mogao omogućiti državi da se organizira na demokratskim principima – da građani svoje potrebe zadovolje na lokalnom nivou, a da pri tome država uredi druge oblasti bitne za ostvarenje principa vladavine prava. On takode jasno postavlja odgovornost institucija za svoje djelovanje. Iako nije izricito navedeno, proizilazi iz podjele nadležnosti između države i regija da se pravosude nalazi u isključivoj nadležnosti države, pa, samim tim, i pitanje osnivanja neke vrste Vrhovnog suda.

“Ustav Republike Bosne i Hercegovine” (Šahbaz Džihanovic, prof. dr. Slavo Kukic, Saša Kozarac, prof. dr. Mirko Pejanovic, Vehid Šehic i prof. dr. Miodrag Živanovic)

Cini se da je ovaj tekst uspostavio balans između građanske države i zaštite kolektivnih prava, koja u Bosni i Hercegovini, danas, ne mogu biti potpuno zanemarena. Princip građanske države jeste najprihvatljiviji Bošnjacima, prvenstveno zbog njihove brojnosti. Istovremeno, brojnost druga dva naroda ne smije biti zanemarena, posebno Hrvata koji, prema neslužbenim pokazateljima, čine negdje između 15-17 % stanovništva i koji bi bili u poziciji da ne mogu obezbijediti ni minimum opceprihvacenih kolektivnih prava, kao što su kulturna prava, ukoliko to ne “dopuste” druga dva naroda. U današnjim uslovima to bi

moglo predstavljati opasnu praksu preglasavanja u pitanjima koja bi zaista mogla biti od suštinskog značaja za očuvanje kulturnog identiteta jednog naroda. U budućnosti, kada istinska demokratska praksa ojača u Bosni i Hercegovini i kada ona postane svakodnevni način ponašanja vlasti, ali i građana, tek onda bit će moguće u potpunosti napustiti pojam “zaštite vitalnih nacionalnih interesa”.

Ipak, taj pojam, danas, mora biti striktno limitiran na uski broj pitanja koja se zaista mogu i trebaju podvesti pod ovaj pojam na način da ne predstavlja prepreku temeljnim principima o kojima je riječ u ovom tekstu: demokratiji, vladavini prava i parlamentarnom pluralizmu i koji neće biti moguće poistovjetiti sa etničkim pluralizmom (kakav je uglavnom danas na sceni). Ovaj Ustavni tekst nudi neophodni balans između ostvarenja principa funkcionalnosti institucija i nemogućnosti blokiranja donošenja odluka koje nisu usko vezane za kolektivitet. Također, ovo bi se moglo reći za ovaj tekst i u pogledu drugih bitnih činilaca “demokratskog društva”.

Pored toga, ovaj tekst predviđa uspostavu Vrhovnog suda Republike Bosne i Hercegovine kao bitnog činioca vladavine prava i ujednačenog “dijeljenja pravde”, te predviđa demokratska pravila za izbor zakonodavna tijela, što može zadovoljiti temeljne principe funkcionalne državne vlasti i obezbijedenja prava građana.

“Ustav Republike Bosne i Hercegovine” (SDP BiH - Jozo Križanović, prof. dr. Zlatko Lagumdžija i Selim Bešlić)

Ovaj tekst predstavlja izmjene i dopune postojećeg Ustava Bosne i Hercegovine iz kojeg je manje-više uzeto sve ono što predstavlja njegove pozitivne elemente, a izmijenjeni i dopunjeni su oni dijelovi koji spriječavaju opći napredak Bosne i Hercegovine. Kao prethodni tekst, i ovaj tekst uspostavlja neophodni balans između potrebe zaštite kolektivnih prava konstitutivnih naroda, uz značajno reduciranje kruga tih prava i potrebe efikasnog funkcioniranja institucija. I druge odredbe postojećeg Ustava suštinski su izmijenjene i predstavljaju značajan kvalitativan napredak – uvedena su tri nivoa vlasti, umjesto entiteta uvedeni su multietnički regioni, proširene su ovlasti države, a ovlasti regija svedene su na pitanja specifična za lokalnu samoupravu. Ovaj tekst, također, je dokaz da je sasvim moguće i potpuno opravdano koristiti postojeći Ustav Bosne i Hercegovine kao osnov za daljnju ustavnu evoluciju. U današnjim uslovima teško je očekivati da jedan tekst, koji nije zasnovan na realnim pretpostavkama, odnosno realnim društvenim okolnostima, može dobiti svoju potvrdu u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Ovaj, kao i prethodni tekst nudi upravo neko “srednje” rješenje koje ne pravi značajne kompromise, ali nudi sasvim prihvatljiva rješenja i mogućnost za demokratski prosperitet Bosne i

Hercegovine, a također predstavlja i dobar osnov za daljnje usavršavanje ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine na principima demokratije, vladavine prava i demokratskog pluralizma.

Zaključak

Trenutni ustavni sistem Bosne i Hercegovine, niti u normativnom, a niti u pogledu prakse u primjeni i tumačenju nekih njegovih odredbi, ne pruža mogućnosti za daljnji društveni napredak Bosne i Hercegovine. Evidentno je postojanje više nepremostivih nedostataka u tekstu Ustava Bosne i Hercegovine, ali i problema u primjeni ustavnih principa. Ipak, mogu se izdvojiti tri suštinska problema:

1. Nerazumijevanje temeljnih ustavnih principa i njihovo pravilno vrednovanje;
2. Nedostatak političke volje u prihvatanju zajedničkih ustavnih vrijednosti;
3. Pogrešna praksa u primjeni ustavnih odredbi.

Dodatna šteta nanosena je (namjernim!?) pogrešnim tumačenjem, ionako malih, mogućnosti koje pruža sam njegov tekst, potpuno zanemarujući nesumnjiv legitimni interes svake države da osigura da njen institucionalni sistem normalno funkcionira, poštujući principe transparentnosti djelovanja i vlasti kao servisa građana. Neki mali pomaci, koji su zabilježeni djelovanjem međunarodne zajednice, bili su bazirani na traženju kompromisnih rješenja, čiji kvalitet je, samim tim, bio više nego upitan. Sasvim drugi slučaj je sa djelovanjem Ustavnog suda koji je, tumačeći Ustav Bosne i Hercegovine, (najčešće) pružio maksimum mogućnosti iz nedorečenih i nefunkcionalnih ustavnih rješenja i, nesumnjivo, doprinio ublažavanju katastrofalnih posljedica ovakvog ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine.

Ustavne inicijative omogućile su otvaranje jedne šire rasprave o potrebi izmjena postojećeg stanja. Osim toga, uključivanjem građana (prije svega akademskih krugova) u rasprave o ponudnim rješenjima, ukazano je na neodrživost trenutnih ustavnih rješenja. Ustavne inicijative ponudile su jasan stav ograničenog kruga građana o pitanju budućeg ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine. Treba sačekati i vidjeti da li će ti stavovi biti iskazani u procesu koji je u toku, a odnosi se upravo na ustavni preustroj Bosne i Hercegovine.

Za svako buduće ustavno uređenje neophodno je da ispuni nekoliko kriterija u cilju kreiranja pravnog osnova za eventualno daljnje ustavno usavršavanje:

1. Rješenja moraju biti bazirana na principu poštivanja demokratskog pluralizma;
2. Da bi bio zadovoljen kriterij vladavine prava, svako ustavno rješenje mora stvoriti mehanizam efikasne zaštite temeljnih prava građana;
3. Novi ustroj mora biti takav da omogući istinsko poštivanje ljudskih prava kroz odgovarajuće državne mehanizme i postupke⁸³;
4. Praksa, odnosno primjena, ustavnih principa mora biti sracunata na ispunjenje prethodna tri kriterija.

Stoga, elementi demokratske države i društva, te pretpostavke u pozadini – pluralizam, pravicne procedure, miroljubivi odnosi koji slijede, čak, i iz teksta postojećeg Ustava – moraju služiti kao smjernica za dalje elaboriranje pitanja kako je Bosna i Hercegovina konstruirana kao demokratska multinacionalna država. Međutim, ono što je nedostatak postojećeg Ustava Bosne i Hercegovine, nije toliko nedostatak ovih principa, već neophodni drugi korak – stvaranje institucija za njihovo provođenje, odnosno ustavna struktura koja ne stvara pravni osnov za uspostavu takvih tijela i, naravno, da sve, tako uspostavljene javne vlasti, budu efikasne u vršenju svojih nadležnosti i to sve u cilju zadovoljena potreba njenih građana.

Zbog toga, prilikom kreiranja novih ustavnih rješenja, mora se imati u vidu da sve ustavne odredbe sacinjavaju organsku cjelinu, zasnovanu na izvjesnim principima kojima se rukovodio ustavotvorac pri stvaranju određenog ustavnog poretka. Ti principi trebali bi (ali ne moraju) biti sadržani u samom ustavu. Oni su dio moralne svijesti zajednice, tj. onog sistema vrijednosti koji zajednica hoće da ostvari kroz određeni ustavni poredak. Istovremeno, javna vlast i sudovi, kao tumači ustava, moraju nastojati da pomognu ostvarenje tih vrijednosti. Bilo koji organ javne vlasti promašio bi svoj zadatak ako bi se isključivo pridržavao objektivne (često nesavršene) sadržine ustavnih odredaba, bez obzira na posljedice svojih odluka. Ustav je konstitutivni akt kojim se jedna ljudska zajednica pretvara u pravno tijelo, koje mora da se razvija i prilagodava

⁸³ Pored ovih opštih elemenata, zemlja koja teži priključenju Evropske Unije, neophodno je da pokaže:

- sposobnost da ispuni obaveze koje proisticu iz članstva, pri čemu se prije svega misli na *acquis communautaire*;
- demokratsku stabilnost, poštivanje zakona, poštivanje ljudskih prava i prava manjina;
- postojanje i funkcioniranje tržišne privrede;
- prihvatanje ciljeva Evropske unije;
- sposobnost privrede da se odupre pritisku konkurencije unutar Unije.

prilikama u kojima živi. Stoga, ustavne odredbe moraju biti kreirane i tumačene tako da omoguće taj razvoj i prilagodavanje. Svako statičko tumačenje ustava pretvorilo bi ga u konicu društvenog razvoja, umjesto da bude instrument tog razvoja. Takvo dejstvo ustava ne smije biti cilj ustavotvorca.

Bibliografija

1. Austin, John. *Lectures on Jurisprudence or the Philosophy of Positive Law*, Fifth Edition, London 1885.
2. Barents, *The preliminary procedure and the rule of law in the European Union*, u: Jansen et al. (Eds.), *European Ambitions of the National Judiciary*, Deventer, 1997, p. 67.
3. Brison, Susan J. i Walter Sinnott-Armstrong. *Contemporary Perspectives on Constitutional Interpretation*, Westview Press, 1993.
4. Cassese, Antonio, *Modern Constitutions and International Law*, RCADI 1985, tome 192.
5. Degan, V.Đ. *Medunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2000.
6. El-Agraa, A.M., (ed.), *Economic of the European Community*, 1990
7. Federer, Julius, *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N.F., Bd. 3, 1954.
8. Häberle, Peter. *Ustavna kultura*, Peisl, A./Mohler, A. (ured.), Die Zeit, 3. izd. 1991.
9. Häberle, Peter. *Ustavna država*, Politicka kultura, Zagreb, 2002.
10. Harris, D.J. M. O'Boyle, C. Warbrick. *Law of the European Convention on Human Rights*, Butterworths, London, Dublin, Edinburgh, 1995.
11. Janca, *Osobnosti multilateralne saradnje u medunarodnim privrednim organizacijama integracionog karaktera*, *Pravo, teorija i praksa*, poseban broj iz septembra 1986.
12. Kapteyn, J.G. i P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, 2. izd. Deventer, 1989.
13. Morrison, Fred L. *The Constitution of Bosnia-Herzegovina*, Constitutional Commentary. Volume: 13. Issue: 2. Publication Year: 1996.
14. Vukadinovic, Radovan. *Pravo Evropske Unije*, Megatrend, Beograd, 2001.
15. Vukadinovic, Radovan. *Stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u Evropskoj uniji*, Beograd, 1998.
16. Odluka Ustavnog suda broj U 5/98, objavljena u četiri djelimične odluke u «Službenom glasniku BiH» br. 11/00, 17/00, 23/00 i 36/00.
17. Odluka Ustavnog suda broj 14/02 od 30. januara 2004. godine.
18. Odluka Ustavnog suda broj U 26/01 od 28. septembra 2001. godine.
19. Odluka Ustavnog suda broj U-2/04.
20. Odluka Ustavnog suda broj U 8/04
21. Presuda Evropskog suda, *Yazar and Others v. Turkey*, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, §§ 47-48, ECHR 2002-II
22. Presuda Evropskog suda, *Loizidou protiv Turske*, od 23. maja 1995. godine (prethodni prigovori), serija A, broj 310.
23. Presuda Evropskog suda za ljudska prava, *Ujedinjena komunistička partija Turske i dr. protiv Turske*, od 30. januara 1998. godine.
24. Slučaj Suda pravde broj 120/78, *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, (1979) ECR 649.

25. Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz, GG) dostupan na <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm#1>
26. *Bosnia and Herzegovina, Essential texts* (2nd revised and updated edition), OHR.
27. «Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika» Venecijanske komisije, broj CDL-AD (2005) 004, Venecija, od 11. marta 2005.
28. Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, broj 234 (2002).
29. Ustav Kraljevine Španije, dostupan na www.spainemb.org/information/constitucionin.htm

IV. ISPITIVANJE STAVOVA PRAVNIH PROFESIONALACA O PROCESU USTAVNIH PROMJENA U BIH

Cilj: Ispitati stavove i mišljenja pravnih profesionalaca o procesu ustavnih promjena u BiH, koristeći se metodom skale stavova na bazi upitnika sa ponudjenim odgovorima.

Uzorak: Ciljna grupa bili su sudije, tužioci i drugi državni službenici zaposleni u institucijama BiH. Ukupno je anketirano 49 ispitanika.

Geografska rasprostranjenost: Iz Federacije Bosne i Hercegovine bilo je ukupno 30 ispitanika, iz Republike Srpske 10 i iz Distrikta Brčko 9 ispitanika.

Etnicka distribucija: Ispitivanjem je obuhvaćeno 23 Bošnjaka, 10 Hrvata, 12 Srba i 4 iz grupe „Ostali”.

Profesionalni angažman ispitanika: Uzorkom je obuhvaćeno 34 sudije, 3 advokata, 3 tužitelja, 2 zaposlenika u državnoj ustanovi (osim sudova i tužilaštava) i 7 drugih.

Demografija: Pri izboru ispitanika nije se moglo voditi računa o starosnoj dobi, spolu i nivou iskustva, već samo o poziciji koju ispitanici zauzimaju (sudija, tužilac, vladin službenik, advokat).

Upitnik: Upitnik u vidu ankete sastojao se od dvadest i dva pitanja, od čega su se četiri pitanja odnosila na demografiju:

- Zanimanje ispitanika
- Mjesto prebivališta
- Stručna sprema
- Etnicka pripadnost

a osamnaest pitanja u vezi sa slijedecim temama:

I. Sadašnji Ustav Bosne i Hercegovine;

II. Proces(i) ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini; i

III. Očekivanja u budućnosti.

Pitanja u upitniku bila su pitanja sa ponudjenim odgovorom(ima). Popunjavanje upitnika bilo je anonimno.

Ogranicenja: S obzirom da ispitanici nisu ispunjavali upitnik pred članovima istraživačkog tima, niti pred organizatorima, postoji realna mogućnost da su se neki od ispitanika po određenim pitanjima konsultirali sa kolegama iz njihove institucije, ili iz istog mjesta prebivališta.

Analiza: Od ukupno 49 ispitanika – 49 ucesnika je popunilo i dostavilo predloženi upitnik. Pitanja u upitniku su kodirana i predstavljena kao 22 varijable, a obradena su koristeći programski paket SPSS. Nakon obrade, četiri

upitnika su eliminirana iz daljnje statističke analize kao nevažeca (nepotpuno ispunjeni upitnici/manje od jedne trećine datih odgovora).

Saznanja

Prvi dio

SADAŠNJI USTAV BOSNE I HERCEGOVINE; Pitanja i tvrdnje/stavovi u prvom dijelu upitnika odnose se na najznacnije karakteristike postojećeg teksta Ustava BiH – dat kao dio međunarodnog mirovnog sporazuma kojim je zaustavljen rat, njegova potencija daljeg razvoja privrednog, kulturnog i državnog razvitka države, prisutnost pravnih antinomija u ustavnom sistemu, instrumenti zaštite ljudskih prava i njihovo pozicioniranje u tekstu ustava, kao i njegova uskladenost sa međunarodnim standardima⁸⁴.

Na tvrdnju/stav da - ***Sadašnji Ustav Bosne i Hercegovine, dat kao Anex IV. Daytonskom mirovnog sporazuma, odražava realno stanje u kojem se nalazi država i društvo*** - pozitivno je odgovorilo 28 ispitanika, od čega je 8 ispitanika koji se ***u potpunosti se slažu*** i 20 koji se ***djelimično slažu*** sa izrečenom tvrdnjom. Sa izrečenom tvrdnjom/stavom 7 ispitanika se ***djelimično ne slaže***, dok se 7 njih ***u potpunosti ne slaže***. Tri ispitanika su bila ***neutralna***.

Medutim, na tvrdnju/stav da - ***Sadašnji Ustav može ponuditi optimalne i perspektivne okvire privrednom, kulturnom i državnom razvitku BiH*** – 13 ispitanika se ***u potpunosti*** (6 ispitanika) ***ili djelimično*** (7 ispitanika) ***slaže***, dok se 30 ispitanika ***u potpunosti*** (24 ispitanika) ***ili djelimično*** (6 ispitanika) ***ne slaže*** sa izrečenom tvrdnjom ili stavom. Dva ispitanika nisu imala preferenciju, odnosno bili su ***neutralni***.

Tvrdnju/stav da - ***U Ustavu Bosne i Hercegovine prisutne su pravne antinomije?*** - ***u potpunosti*** podržava 11 ispitanika, a 16 ispitanika

⁸⁴ Pri formuliranju tvrdnji i stavova u prvom dijelu upitnika koristili smo se djelimično i analizom Ustava BiH koju je ponudio dr. Edin Šarcević -- Vidi šire u: Šarcević, E. (2005): «Ustavno-pravni paradoksi Bosne i Hercegovine» u *EVROPSKA UNIJA I BOSNA I HERCEGOVINA: IZMEĐU UPRAVLJANJA KRIZOM I IZGRADNJE DRŽAVE*, Zbornik radova i izbor iz diskusije s konferencije održane u Sarajevu 9. septembra 2004. godine, Fondacija Heinrich Boll, Regionalni ured u Sarajevu.

djelimicno se slaže sa tvrdnjom. ***Djelimicno se ne slaže*** 5 ispitanika, a ***u potpunosti se ne slaže*** 7 ispitanika. Šest ispitanika se izjasnilo kao neutralno po ovom pitanju.

Ispitanici koji su se sa prethodnom tvrdnjom/stavom ***u potpunosti slagali*** ili su se ***djelimicno slagali*** odgovarali su i na slijedeće pitanje - ***Da li su pravne antinomije takve prirode da je njihovo otklanjanje moguće jedino ukoliko se ukloni sam postojeći ustavni sistem?*** Jedanaest ispitanika se ***u potpunosti slaže*** da se pravne antinomije ne mogu ukloniti, ukoliko se ne ukloni postojeći ustavni sistem, dok se 16 ispitanika sa navedenom tvrdnjom/stavom ***djelimicno slaže***. Dva ispitanika koja smatraju da su prisutne pravne antinomije u Ustavu nemaju stav po pitanju njihovog uklanjanja, tj. ***neutralni su*** po navedenom pitanju.

Sa tvrdnjom/stavom - ***Obzirom da u tekstu Ustava stoji da se „Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svakim drugim pravom“ (Clan II. Stav 2. Medunarodni standardi), to znaci da Evropska konvencija ima supremaciju i nad Ustavom*** – 34 ispitanika se slaže - ***u potpunosti*** (19 ispitanika) ***ili djelimicno se slaže*** (15 ispitanika), dok se tek devet ispitanika ne slaže, pri tome ***djelimicno se ne slaže*** (5 ispitanika) ***ili se u potpunosti ne slaže*** (4 ispitanika). Dva ispitanika bila su ***neutralna*** po ovom pitanju.

Postojeći Ustav Bosne i Hercegovine zadovoljava međunarodne standarde, tako da po ovom pitanju Bosna i Hercegovina zadovoljava kriterije za punopravno članstvo u Evropskoj uniji – pitanje je na koje ***u potpunosti se slažem*** odgovora 6 ispitanika, ***djelimicno se slažem*** 15 ispitanika, sa ***djelimicno se ne slažem*** odgovara 7 ispitanika, dok ***u potpunosti se ne slažem*** smatra 16 ispitanika.

Drugi dio

PROCES(I) USTAVNIH PROMJENA; U ovom dijelu upitnika tvrdnje/stavovi odnosili su se na trenutne procese izmjena teksta Ustava i samih ustavnih reformi. Narocita pažnja posvecena je akterima u tim procesima (domacim i medunarodnim donosiocima odluka) i ispitivanju legitimiteta za ucestvovanje u tim procesima. Ispitanici su odgovarali na pitanja i o drugim

eventualnim akterima koji nisu uključeni u procese ustavnih promjena. Konacno, obzirom da su u javnosti prisutni i alternativni prijedlozi novog teksta Ustava, tražilo se mišljenje i o takvim inicijativama.

Na pitanje - **Da li ste upoznati sa inicijativama za ustavnu reformu?**
– 24 ispitanika odgovaraju **potvrđno**, 4 **odricno**, dok 17 ispitanika odgovara da su upoznati **djelimicno**.

Sa stavom/tvrđnjom da je - **Tekst Ustava Bosne i Hercegovine već je trpio izmjene u posljednjih deset godina** – samo 4 ispitanika se **u potpunosti slaže**, njih 22 se **djelimicno slaže**, 4 se **djelimicno ne slaže**, 5 se **u potpunosti ne slaže**, dok je 8 ispitanika **neutralno**.

Da - **Proces ustavnih promjena, u današnjoj bosanskohercegovačkoj političkoj realnosti, može biti realiziran bez direktnog učešća predstavnika međunarodne zajednice** – sedam ispitanika se **u potpunosti slaže**, jedanaest se **djelimicno slaže**, tri se **djelimicno ne slažu**, 23 se **u potpunosti ne slaže**, dok je samo jedan ispitanik **neutralan** po ovom pitanju.

Na tvrdnju/stav - **Akteri (lideri određenih političkih stranaka i predstavnici međunarodne zajednice) koji su formalno uključeni u aktualne pregovore/dogovore oko ustavnih promjena u BiH, imaju puni legitimitet da o tome odlučuju** – šest ispitanika odgovora da se **u potpunosti slaže**, 16 njih se **djelimicno slaže**, jedan ispitanik se **djelimicno ne slaže**, a 16 se **u potpunosti ne slaže** sa izrečenom tvrdnjom/stavom. Šest ispitanika bilo je **neutralno**.

Da li - **Konzistentna i učinkovita promjena Ustava BiH, uz političke predstavnike stranaka, pretpostavlja i učešće drugih zainteresiranih agenata u društvu (predstavnike stručne javnosti, predstavnike civilnog društva, predstavnike manjina u BiH i druge zainteresirane predstavnike javnosti)?** **U potpunosti se slaže** 41 ispitanik, jedan se **djelimicno slaže**, dva ispitanika se **u potpunosti ne slažu**, dok je jedan ispitanik **neutralan**.

Sa tvrdnjom/stavom - **Postojeće inicijative za ustavnu reformu, koje su predstavljene javnosti, a imao/la sam priliku da se upoznam sa njihovim sadržajem, smatram da nude model koji bi bio aplikativan i učinkovit u Bosni i Hercegovini** – jedan ispitanik **potpuno se slaže**, osam

se ***djelimicno slaže***, 11 se ***djelimicno ne slaže***, pet se ***u potpunosti ne slaže***, dok je deset ispitanika bilo ***neutralno***.

Ispitanici koji su se sa prethodnom tvrdnjom/stavom ***u potpunosti slagali***, ili su se ***djelimicno slagali***, odgovarali su i na slijedeće pitanje – **Ukoliko je Vaš odgovor U potpunosti se slažem ili Djelimicno se slažem molimo navedite o kojem prijedlogu Ustava se radi** – niti jedan ispitanik nije konkretno naveo bilo koju od postojećih inicijativa za promjenu Ustava.

Treci dio

OCEKIVANJA U BUDUCNOSTI: U ovom dijelu upitnika pokušali smo dobiti mišljenja/stavove pravnih profesionalaca o skorijoj budućnosti u kontekstu izvjesnih promjena teksta ustava i ustavnog sistema. Pri tome, akcenat je stavljen na pitanja konsenzusa među donosiocima odluka i odnosa unutarnji – vanjski faktor, potom očekivanjima po pitanju izmjene društvene, političke i pravne situacije u BiH, integracijskih procesa u kojima se država nalazi, ali i budućih izmjena ustava BiH, ukoliko do njih dođe.

Sa tvrdnjom/stavom - **Pod pretpostavkom da će aktualni pregovori oko ustavnih promjena rezultirati izmjenama teksta Ustava BiH, smatram da će te izmjene biti proizvod političkog pritiska međunarodne zajednice, a ne uvjerenja domaćih aktera kako su izmjene nužne i potrebne?** – 22 ispitanika se ***u potpunosti slaže***, 16 ispitanika se ***djelimicno slaže***, dok se po dva ispitanika ***djelimicno ne slažu*** i ***u potpunosti ne slažu***. Samo jedan ispitanik bio je ***neutralan***.

Na tvrdnju/stav - **Pod pretpostavkom da će aktualni pregovori oko ustavnih promjena rezultirati izmjenama teksta Ustava BiH, smatram da će te izmjene značajno uticati na društveno/političko/pravnu situaciju u Bosni i Hercegovini** – 15 ispitanika odgovara kako se ***u potpunosti slaže***, 19 njih se ***djelimicno slaže***, dva ispitanika se ***djelimicno ne slaže***, a tri ispitanika se ***u potpunosti ne slažu***. Četiri ispitanika bila su ***neutralna***.

Sa tvrdnjom/stavom - **Pod pretpostavkom da će aktualni pregovori oko ustavnih promjena rezultirati izmjenama teksta Ustava BiH, to će imati direktnog uticaja na integracijske procese u kojima se nalazi Bosna i Hercegovina?** – 21 ispitanika se ***u potpunosti slaže***, 17 njih se ***djelimicno slaže***, dok se dva ispitanika ***u potpunosti ne slaže***. Tri ispitanika bila su ***neutralna***.

Na tvrdnju/stav da - **Svaki tekst Ustava koji kao posljedica anticipira aktualno politicko-pravno uređenje Bosne i Hercegovine (entitetske strukture, kantoni, distrikt), i supremaciju kolektivnih nad individualnim pravima, može biti u suglasnosti sa međunarodnim standardima za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda** – devet ispitanika odgovara kako se **u potpunosti slaže**, 12 ispitanika se **djelimicno slaže**, 10 ispitanika se **djelimicno ne slaže**, dok se osam ispitanika u **potpunosti ne slaže**. Četiri ispitanika bila su **neutralna**.

Konacno, sa tvrdnjom/stavom - **Smatram da bi se svaki buduci dogovori oko ustavnih promjena morali zasnivati na izgradnji šireg konsenzusa zainteresiranih za ova pitanja, uz obavezno konsultiranje domace strucne javnosti** – 37 ispitanika se **u potpunosti slaže**, dva ispitanika se **djelimicno slaže**, dva ispitanika se **u potpunosti ne slažu**, a jedan ispitanik bio je **neutralan**.

Zaključci

Vecina ispitanika, njih 62,2 % uglavnom, ili u potpunosti, smatra da sadašnji Ustav BiH odražava realno stanje u kojem se nalazi država i društvo, dok se sa takvim mišljenjem u potpunosti, ili uglavnom, ne slaže 31,1 % ispitanika.

Stoga, tek nešto malo manje od 30 % ispitanika (28,9%) smatra da ovakav Ustav može ponuditi optimalne i perspektivne okvire privrednom, kulturnom i državnom razvitku BiH, dok se blizu 70 % ispitanika (66,7%) ne slaže sa takvim mišljenjem.

Šezdeset posto ispitanika smatra da su u ustavnom sistemu prisutne pravne antinomije koje je moguće ukloniti samo ukoliko se ukloni postojeći ustavni sistem.

Tri četvrtine ispitanika, njih 75,6 %, smatra da Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ima supremaciju nad Ustavom BiH.

Ipak, po pitanju međunarodnih standarda, a u kontekstu prijema u Evropsku uniju, polovina ispitanika (51,1 %) smatra da ti standardi nisu zadovoljeni, ali tek nešto malo manji broj - 46,7 % ispitanika – smatra da su standardi zadovoljeni.

Po pitanju procesa ustavnih reformi, 53,3 % ispitanika tvrdi da je upoznato sa postojećim inicijativama, 37,8 % njih smatra da je djelimicno

upoznato sa tim inicijativama, dok 8,9 % ispitanika nije upoznato sa inicijativama za ustavne reforme.

Nešto više od polovine ispitanika (60,5 %) ispitanika smatra da je postojeći tekst Ustava već trpio određene izmjeme u prethodnih deset godina, dok 20,9 % ispitanika smatra kako to nije bio slučaj.

Po pitanju učešća međunarodne zajednice u tim procesima, nešto malo veći je broj ispitanika koji smatra da do ustavnih promjena ne može doći bez učešća vanjskog faktora (57,8 %), za razliku od onih koji ne dijele to mišljenje (40 % ispitanika).

Što se domaćih učesnika u procesu pregovora oko ustavnih promjena tiče, nešto malo manje od polovine ispitanika (48,9 %) smatra da oni imaju puni legitimitet da o tome i odlučuju, dok se 37,8 % ispitanika smatra da oni nemaju legitimitet za takvo šta.

Međutim, 93,3 % ispitanika smatra da se u te procese, kako bi bili konzistenti i učinkoviti, trebaju uključiti i drugi zainteresirani akteri (predstavници stručne javnosti, predstavnici civilnog društva, predstavnici manjina u BiH, i drugi zainteresirani predstavnici javnosti), dok se samo 4,5 % ispitanika ne slaže sa tim.

Po pitanju drugih inicijativa i modela koji su ponudeni javnosti na razmatranje, a nisu dio političkog establishmenta, primjetna je slaba zainteresiranost ispitanika, o čemu govori i 22,2 % ispitanika koji nisu imali preferencu po ovom pitanju (bili su neutralni). Da su te inicijative bolje i nude učinkovitija rješenja od onoga što nude postojeći politički pregovori načelno se slaže 25,7 % ispitanika, dok 45,7 % ispitanika (najveći broj) smatra da te inicijative ne nude bolja rješenja od postojećih. Niti jedan ispitanik nije konkretno naveo bilo koju od postojećih inicijativa za promjenu Ustava.

Konacno, anticipirajući buduća rješenja oko Ustava BiH, 88,4 % ispitanika smatra da ukoliko postojeći pregovori rezultiraju izmjenama Ustava, to će biti rezultat pritiska međunarodne zajednice u BiH, a ne uvjerenja domaćih aktera kako su izmjene nužne i potrebne.

Ipak, unatoč činjenici da promjene Ustava BiH ne razumijevaju kao rezultat uvjerenja domaćih donosioca odluka, 79,1 % ispitanika smatra da ukoliko dođe do izmjena Ustava BiH, to će značajno uticati na društvenu, političku i pravnu situaciju u BiH. Dodatno, 88,4 % ispitanika smatra da će promjene Ustava BiH imati direktnog uticaja na integracijske procese u kojima se BiH nalazi.

Ispitanici, također, njih 92,3 % smatraju da svaki budućni dogovor oko promjene Ustava se moraju zasnivati na izgradnji šireg konsenzusa zainteresiranih za ta pitanja, uz obavezno konsultiranje domaće stručne javnosti.

Na kraju, 48,8 % ispitanika smatra da Ustav koji kao posljedicu anticipira aktualno politicko-pravno uređenje, te supremaciju kolektivnih nad individualnim pravima, može biti u saglasnosti sa međunarodnim standardima za zaštitu ljudskih prava, dok se sa tim mišljenjem ne slaže 41,9 % ispitanika.

Bitno je naglasiti da nema dovoljno indikatora koji bi ukazali da nacionalna struktura ispitanika, kao niti mjesto zaposlenja, pa ni položaj koji zauzimaju, imaju značajnijeg uticaja na izricanje stavova, odnosno na davanje odgovora na postavljena pitanja.

DODATAK A Upitnik

Navedite Vaše zanimanje (*Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora*):

- Sudac/Sutkinja
- Tužitelj/Tužiteljica
- Advokat/Odvjetnica
- Zaposlen/a u državnoj ustanovi (osim sudova i tužilaštava)
- Drugo (navedite koje) _____

Strucna sprema (*Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora*):

- VSS
- Magistar/magistra znanosti
- Doktor/doktorica znanosti

Vaša nacionalna pripadnost (*Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora*):

- Bošnjak/Bošnjakinja
- Hrvat/Hrvatica
- Srbin/Srpkinja
- Ostali (molimo navedite) _____

Mjesto prebivališta (*Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora*):

- Distrikt Brcko
- Federacija BiH
- Republika Srpska

DIO I: SADAŠNJI USTAV BOSNE I HERCEGOVINE

1) Sadašnji Ustav Bosne i Hercegovine, dat kao Anex IV. Daytonskom mirovnog sporazuma, odražava realno stanje u kojem se nalazi država i društvo:

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimično se slažem
- Djelimično se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

2) Sadašnji Ustav može ponuditi optimalne i perspektivne okvire privrednom, kulturnom i državnom razvitku BiH:

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimično se slažem
- Djelimično se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

3) U Ustavu Bosne i Hercegovine prisutne su pravne antinomije?

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimično se slažem
- Djelimično se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

3 a) Ukoliko ste odgovorili sa U potpunosti se slažem ili Djelimično se slažem: Da li su pravne antinomije takve prirode da je njihovo otklanjanje moguće jedino ukoliko se ukloni sam postojeći ustavni sistem?

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimično se slažem
- Djelimično se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

4) Obzirom da u tekstu Ustava stoji da se „Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svakim drugim pravom“ (Član II. Stav 2. Međunarodni standardi), to znači da Evropska konvencija ima supremaciju i nad Ustavom:

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimično se slažem
- Djelimično se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

5) Postojeći Ustav Bosne i Hercegovine zadovoljava međunarodne standarde tako da po ovom pitanju Bosna i Hercegovina zadovoljava kriterije za punopravno članstvo u Evropskoj uniji?

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimično se slažem
- Djelimično se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

DIO II: PROCES(I) USTAVNIH PROMJENA

6) Da li ste upoznati sa inicijativama za ustavnu reformu?

- Da
- Ne
- Djelimično

7) Tekst Ustava Bosne i Hercegovine već je trpio izmjene u posljednjih 10 godina:

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimično se slažem
- Djelimično se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

7) Proces ustavnih promjena, u današnjoj bosanskohercegovačkoj političkoj realnosti, može biti realiziran bez direktnog učešća predstavnika međunarodne zajednice:

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimično se slažem
- Djelimično se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

8) Akteri (lideri određenih političkih stranaka i predstavnici međunarodne zajednice) koji su formalno uključeni u aktualne pregovore/dogovore oko ustavnih promjena u BiH, imaju puni legitimitet da o tome odlučuju:

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimično se slažem
- Djelimično se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

9) **Konzistentna i ucinkovita promjena Ustava BiH, uz politicke predstavnike stranaka, pretpostavlja i ucešce drugih zainteresiranih agenata u društvu (predstavnike strucne javnosti, predstavnike civilnog društva, predstavnike manjina u BiH, i druge zaintereserina predstavnike javnosti):**

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimicno se slažem
- Djelimicno se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

10) **Postojece inicijative za ustavnu reformu, koje su predstavljene javnosti, a imao/la sam priliku da se upoznam sa njihovim sadržajem, smatram da nude model koji bi bio aplikativan i ucinkovit u Bosni i Hercegovini:**

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimicno se slažem
- Djelimicno se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

10 a) **Ukoliko je Vaš odgovor U potpunosti se slažem ili Djelimicno se slažem molimo navedite o kojem prijedlogu Ustava se radi:**

DIO III: OCEKIVANJA U BUDUCNOSTI

11) **Pod pretpostavkom da ce aktualni pregovori oko ustavnih promjena rezultirati izmjenama teksta Ustava BiH, smatram da ce te izmjene biti proizvod politickog pritiska medunarodne zajednice, a ne uvjerenja domacih aktera kako su izmjene nužne i potrebne?**

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimicno se slažem
- Djelimicno se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

12) **Pod pretpostavkom da ce aktualni pregovori oko ustavnih promjena rezultirati izmjenama teksta Ustava BiH, smatram da ce te izmjene znacajno uticati na društveno/politicko/pravnu situaciju u Bosni i Hercegovini:**

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimicno se slažem
- Djelimicno se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

13) **Pod pretpostavkom da ce aktualni pregovori oko ustavnih promjena rezultirati izmjenama teksta Ustava BiH, to ce imati direktnog uticaja na integracijske procese u kojima se nalazi Bosna i Hercegovina?**

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimicno se slažem
- Djelimicno se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

14) Svaki tekst Ustava koji kao posljedica anticipira aktualno politicko-pravno uređenje Bosne i Hercegovine (entitetske strukture, kantoni, distrikt), i supremaciju kolektivnih nad individualnim pravima, može biti u suglasnosti sa međunarodnim standardima za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda?

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimično se slažem
- Djelimično se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

15) Smatram da bi se svaki budući dogovori oko ustavnih promjena morali zasnivati na izgradnji šireg konsenzusa zainteresiranih za ova pitanja, uz obavezno konsultiranje domaće stručne javnosti?

(Oznacite sa X jedan od ponudjenih odgovora)

- U potpunosti se slažem
- Djelimično se slažem
- Djelimično se ne slažem
- U potpunosti se ne slažem
- Neutralan/na sam po ovom pitanju

DODATAK B Tabele

Zanimanje ispitanika

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sudija/Sutkinja	31	68,9	68,9	68,9
	Tuzitelj/Tuziteljica	3	6,7	6,7	75,6
	Advokat/Odvjetnica	3	6,7	6,7	82,2
	Zaposlenik/ica u državnoj ustanovi (osim sudova i tuzilast.)	1	2,2	2,2	84,4
	Drugo	7	15,6	15,6	100,0
	Total	45	100,0	100,0	

Strucna sprema ispitanika

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	VSS	44	97,8	97,8	97,8
	MSC/MA	1	2,2	2,2	100,0
	Total	45	100,0	100,0	

Nacionalna pripadnost ispitanika

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Bosnjak/Bosnjakinja	22	48,9	48,9	48,9
	Hrvat/Hrvatica	9	20,0	20,0	68,9
	Srbin/Srpkinja	11	24,4	24,4	93,3
	Ostali	3	6,7	6,7	100,0
	Total	45	100,0	100,0	

Mjesto prebivalista ispitanika

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Distrikt Brcko	8	17,8	17,8	17,8
	Federacija BiH	28	62,2	62,2	80,0
	Republika Srpska	9	20,0	20,0	100,0
	Total	45	100,0	100,0	

Sadasnji Ustav BiH odrazava realno stanje u kojem se nalazi drzava i drustvo

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	8	17,8	17,8	17,8
	Djelomicno se slaze	20	44,4	44,4	62,2
	Djelomicno se ne slaze	7	15,6	15,6	77,8
	U potpunosti se ne slaze	7	15,6	15,6	93,3
	Neutralan/a	3	6,7	6,7	100,0
	Total	45	100,0	100,0	

Sadasnji Ustav moze ponuditi optimalne i perspektivne okvire privrednom, kulturnom i drzavnom razvitku BiH

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	6	13,3	13,3	13,3
	Djelomicno se slaze	7	15,6	15,6	28,9
	Djelomicno se ne slaze	6	13,3	13,3	42,2
	U potpunosti se ne slaze	24	53,3	53,3	95,6
	Neutralan/a	2	4,4	4,4	100,0
	Total	45	100,0	100,0	

U Ustavu BiH prisutne su pravne antinomije

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	11	24,4	24,4	24,4
	Djelomicno se slaze	16	35,6	35,6	60,0
	Djelomicno se ne slaze	5	11,1	11,1	71,1
	U potpunosti se ne slaze	7	15,6	15,6	86,7
	Neutralan/a	6	13,3	13,3	100,0
	Total	45	100,0	100,0	

Ukoliko ste odgovorili sa U potpunosti se slazem ili Djelomicno se slazem : Da li su pravne antinomije takve prirode da je njihovo otklanjanje moguće jedino ukoliko se ukloni sam postojeći ustavni sistem

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	11	24,4	24,4	24,4
	Djelomicno se slaze	16	35,6	35,6	60,0
	Neutralan/a	2	4,4	4,4	64,4
	neprimjenjivo	16	35,6	35,6	100,0
	Total	45	100,0	100,0	

U tekstu Ustava stoji da se "Prava i slobode predviđeni u ECHR i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u BiH. Ovi akti imaju prioritet nad svakim drugim pravom. To znači da ECHR ima supremaciju nad Ustavom

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	19	42,2	42,2	42,2
	Djelomicno se slaze	15	33,3	33,3	75,6
	Djelomicno se ne slaze	5	11,1	11,1	86,7
	U potpunosti se ne slaze	4	8,9	8,9	95,6
	Neutralan/a	2	4,4	4,4	100,0
	Total	45	100,0	100,0	

Postojeći Ustav BiH zadovoljava međunarodne standarde tako da BiH zadovoljava kriterije za punopravno članstvo u Evropskoj uniji

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	6	13,3	13,3	13,3
	Djelomicno se slaze	15	33,3	33,3	46,7
	Djelomicno se ne slaze	7	15,6	15,6	62,2
	U potpunosti se ne slaze	16	35,6	35,6	97,8
	Neutralan/a	1	2,2	2,2	100,0
	Total	45	100,0	100,0	

Da li ste upoznati sa inicijativama za ustavnu reformu

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Da	24	53,3	53,3	53,3
	Ne	4	8,9	8,9	62,2
	Djelomicno	17	37,8	37,8	100,0
	Total	45	100,0	100,0	

Tekst Ustava BiH vec je trpio izmjene u posljednjih deset godina

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	4	8,9	9,3	9,3
	Djelomicno se slaze	22	48,9	51,2	60,5
	Djelomicno se ne slaze	4	8,9	9,3	69,8
	U potpunosti se ne slaze	5	11,1	11,6	81,4
	Neutralan/a	8	17,8	18,6	100,0
	Total	43	95,6	100,0	
Missing	8	2	4,4		
Total		45	100,0		

Proces Ustavnih promjena u danasnoj bh politickoj realnosti moze biti realiziran bez direktnog ucesca predsatvima medjunarodne zajednice

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	7	15,6	15,6	15,6
	Djelomicno se slaze	11	24,4	24,4	40,0
	Djelomicno se ne slaze	3	6,7	6,7	46,7
	U potpunosti se ne slaze	23	51,1	51,1	97,8
	Neutralan/a	1	2,2	2,2	100,0
	Total	45	100,0	100,0	

Akteri (lideri određenih političkih stranaka i predstavnici medj. zajednice) koji su formalno uključeni u aktualne pregovore oko ustavnih promjena u BiH imaju puni legitimitet da o tome odlučuju

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	6	13,3	13,3	13,3
	Djelomicno se slaze	16	35,6	35,6	48,9
	Djelomicno se ne slaze	1	2,2	2,2	51,1
	U potpunosti se ne slaze	16	35,6	35,6	86,7
	Neutralan/a	6	13,3	13,3	100,0
	Total	45	100,0	100,0	

Konzistentna i ucinkovita promjena Ustava BiH uz politicke predstavnike stranaka predpostavlja i ucesce drugih zainteresiranih agenata u društvu

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	41	91,1	91,1	91,1
	Djelomicno se slaze	1	2,2	2,2	93,3
	U potpunosti se ne slaze	2	4,4	4,4	97,8
	Neutralan/a	1	2,2	2,2	100,0
	Total	45	100,0	100,0	

Postojeće inicijative za ustavnu reformu koje su predstavljene javnosti nude model koji bi bio aplikativan i ucinkovit u BiH

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	1	2,2	2,9	2,9
	Djelomicno se slaze	8	17,8	22,9	25,7
	Djelomicno se ne slaze	11	24,4	31,4	57,1
	U potpunosti se ne slaze	5	11,1	14,3	71,4
	Neutralan/a	10	22,2	28,6	100,0
	Total	35	77,8	100,0	
Missing	8	10	22,2		
Total		45	100,0		

Ukoliko je Vas odgovor U potpunosti se slazem ili djelimicno se slazem, molimo navedite o kojem prijedlogu Ustava se radi

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	drugi prijedlozi neprimjenjivo	1	2,2	3,7	3,7
	Total	26	57,8	96,3	100,0
Missing	8	18	40,0		
Total		45	100,0		

Pod pretpostavkom da ce aktuelni pregovori oko ustavnih promjena rezultirati izmjenama Ustava BiH te izmjene ce biti proizvod politickog pritiska medjunarodne zajednice a ne uvjerenja domacih aktera kako su izmjene nuzne i potrebne

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	22	48,9	51,2	51,2
	Djelomicno se slaze	16	35,6	37,2	88,4
	Djelomicno se ne slaze	2	4,4	4,7	93,0
	U potpunosti se ne slaze	2	4,4	4,7	97,7
	Neutralan/a	1	2,2	2,3	100,0
	Total	43	95,6	100,0	
Missing	8	2	4,4		
Total		45	100,0		

Pod pretpostavkom da ce aktualni pregovori oko ustavnih promjena rezultirati izmjenama teksta Ustava BiH, te izmjene ce znacajno uticati na drustveno/politicko/pravnu situaciju u BiH

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	15	33,3	34,9	34,9
	Djelomicno se slaze	19	42,2	44,2	79,1
	Djelomicno se ne slaze	2	4,4	4,7	83,7
	U potpunosti se ne slaze	3	6,7	7,0	90,7
	Neutralan/a	4	8,9	9,3	100,0
	Total	43	95,6	100,0	
Missing	8	2	4,4		
Total		45	100,0		

Pod pretpostavkom da ce aktualni pregovori oko ustavnih promjena rezultirati izmjenama Ustava BiH, to ce imati direktong uticaja na integracijske procese u kojim se nalazi BiH

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	21	46,7	48,8	48,8
	Djelomicno se slaze	17	37,8	39,5	88,4
	U potpunosti se ne slaze	2	4,4	4,7	93,0
	Neutralan/a	3	6,7	7,0	100,0
	Total	43	95,6	100,0	
Missing	8	2	4,4		
Total		45	100,0		

Svaki tekst Ustava BiH koji kao posljedica anticipira aktualno politicko-pravno uredjenje BiH i supremaciju kolektivnih nad individualnim pravima, moze biti u suglasnosti sa medjunarodnim standardima za zastitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	9	20,0	20,9	20,9
	Djelomicno se slaze	12	26,7	27,9	48,8
	Djelomicno se ne slaze	10	22,2	23,3	72,1
	U potpunosti se ne slaze	8	17,8	18,6	90,7
	Neutralan/a	4	8,9	9,3	100,0
	Total	43	95,6	100,0	
Missing	8	2	4,4		
Total		45	100,0		

Svaki buduci dogovori oko ustavnih promjena morali bi se zasnivati na izgradnji sireg konsenzusa zainteresiranih za ova pitanja uz obavezno konsultiranje domace strucne javnosti

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	U potpunosti se slaze	37	82,2	88,1	88,1
	Djelomicno se slaze	2	4,4	4,8	92,9
	U potpunosti se ne slaze	2	4,4	4,8	97,6
	Neutralan/a	1	2,2	2,4	100,0
	Total	42	93,3	100,0	
Missing	8	3	6,7		
Total		45	100,0		

DODATAK C Biografije istraživaca

Nidžara Ahmetašević

rođena 1974. godine u Sarajevu. Diplomirala 1999. godine komparativnu književnost i bibliotekarstvo na Filozofskom fakultetu u Sarajevu. Kao dobitnica Ron Brown fellowshipa, koju dodjeljuje američka vlada, provela je 2000./2001. akademsku godinu kao Media fellow na Duke University, North Carolina, USA. Za svoju magistarsku tezu istraživala je jezik mržnje u elektronskim medijima bivše Jugoslavije za vrijeme ratova. Odbranila je 2002. godine magistarski rad na postdiplomskom studiju „Evropski regionalni postdiplomski studij u oblasti ljudskih prava i demokratije“ u organizaciji Centra za interdisciplinarnu postdiplomsku studiju Univerziteta u Sarajevu i Univerziteta u Bologni. Ucestvovala je na više međunarodnih skupova govoreći o ulozi medija u ratu i političkoj propagandi. Više od deset godina radi kao novinarka u bosanskohercegovačkim medijima, tekstove je objavljivala i u Poljskoj, Njemačkoj, Sjedinjenim Američkim Državama, Italiji, širom Balkana... Polja interesovanja su joj mediji u ratu, ratni zločini i ljudska prava. Radi i živi u Sarajevu.

Faris Vehabović

rođen 1967. godine u Sarajevu. Diplomirao 1993. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu. Položio pravosudni ispit u Sarajevu. Magistrirao 2005. godine na postdiplomskom studiju „Evropske studije“ u organizaciji Centra za interdisciplinarnu postdiplomsku studiju Univerziteta u Sarajevu i Univerziteta u Bologni sa tezom „Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije: uloga Ustavnog suda i mogući pravci razvoja“. Dodatno usavršavanje uključuje ljetnu školu Univerziteta u Bologni i Instituta Balkanica iz oblasti ljudskih prava i demokratije u septembru 2004. godine, kratki trening u Sekretarijatu Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, 1997. godine i stažiranje na Evropskom sudu za ljudska prava u Strasbourgu, 1998. godine. Radio kao pravni savjetnik u Komisiji za ljudska prava Bosne i Hercegovine – Ured Ombudsmana za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu (Mart 1996 – 15. januara 2001.). Od januara 2001. godine radi na Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine kao pomoćnik sekretara za savjetničke poslove, ustavno-sudsku praksu i dokumentaciju, a potom, od aprila 2004. godine, kada je po prvi put uspostavljena, obavlja funkciju registrara Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Dino Abazović

rođen 1972. godine u Sarajevu. Diplomirao na Fakultetu političkih nauka, odsjek sociologija u Sarajevu 1999. godine. Magistarski rad u oblasti socioloških znanosti odbranio 2005. godine na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu. Radi kao saradnik na Odsjeku sociologija (na predmetima *Sociologija religije* i *Sociologija saznanja i morala*) Fakulteta političkih nauka, Univerzitet u Sarajevu. Također je angažovan i kao direktor Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu. Ucestvovao je kao istraživač u više domaćih i međunarodnih istraživačkih projekata, i bio gost-predavac na nekoliko univerziteta u regiji, Evropi i SAD-u. Stručni radovi su mu objavljeni u više domaćih i inostranih časopisa i zbornika radova.

Maja Kaljanac

rođena 1979. godine u Sarajevu. Diplomirala je komparativnu književnost i bibliotekarstvo na Filozofskom fakultetu u Sarajevu. Radi kao bibliotekar u Odjelu za biblioteku i dokumentaciju Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu od 2004. godine. Radila kao zamjenik glavnog bibliotekara u Centru studentskih inicijativa (2003.), te kao viši saradnik Laboratorija za bibliotečka ispitivanja i istraživanja istog Centra. Ucestvovala u izradi studije *Analiza stanja i analiza potreba studenata-korisnika bibliotečkom ponudom na fakultetima Univerziteta u Sarajevu* (2003). Bila angažovana kao saradnik na Federalnoj televiziji (FTV).

DODATAK D O Centru za ljudska prava

Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu je organizaciona jedinica Univerziteta u Sarajevu osnovana sa osnovnom idejom da se Univerzitet kvalitetno i strucno organizuje za ostvarivanje medunarodno priznatih ljudskih prava .

Misija Centra je da doprinosi ostvarivanju medunarodno priznatih ljudskih prava što se obezbjeđuje putem informiranja i obezbjeđivanja potrebne dokumentacije, poducavanja, davanja strucnih savjeta, istraživanja i izvještavanja, te izdavanja odgovarajucih publikacija.

Centar je interdisciplinaran i suraduje sa drugim slicnim institucijama, nevladinim organizacijama i sa nacionalnim i medunarodnim tijelima koja se bave pitanjima ljudskih prava. Aktivnost Centra orijentirana je kako nacionalno, tako i internacionalno.

Centar ostvaruje slijedece zadatke:

- Edukacija i trening, dokumentiranje i informiranje, istraživanje i konstalting, odnosno:
- Ostvarivanje medunarodno priznatih ljudskih prava putem informiranja i obezbjeđivanja potrebne dokumentacije, poducavanja, davanja strucnih savjeta, istraživanja i izvještavanja;
- Interdisciplinarna saradnja sa drugim slicnim institucijama, nevladinim organizacijama i sa nacionalnim i medunarodnim tijelima koja se bave pitanjem ljudskih prava.
- Pomoc pri sticanju akademskog stupnja iz oblasti ljudskih prava, na osnovi ponudjenih kurseva, zajedno sa VŠU Univerziteta u Sarajevu.
- Obezbjedivanje intelektualnog fokusa za osoblje svih VŠU Univerziteta u Sarajevu
- Realizacija edukativnih projekata iz oblasti ljudskih prava, organizacija seminara, okruglih stolova i drugih javnih aktivnosti u cilju promovisanja naucnog rada;
- Bibliotecka djelatnost: asistiranje pri istraživackim projektima u oblasti ljudskih prava, asistiranje predavacima putem obezbjeđivanja informacija, znanja i resursa koji podržavaju istraživace studente u procesu ucenja i obezbjeđivanja i isporuke programa razvijanja informacionih vještina, obezbjeđenje informacija i materijala pri asistiranju istraživacima, profesorima i drugim menadžerima u procesu donošenja odluka, obezbješivanje mogucnosti za razvoj karijere i pružanje usluga, doprinos obrazovnom životu lokalne zajednice.
- Angažuje eksperte iz oblasti ljudskih prava;
- Obezbjedenje finansijske i materijalne podrške za rad i unapredenje rada Centra,
- Obavlja i druge aktivnosti vezane za ostvarivanje osnovnih zadataka Centra.