

MEMORANDUM O USVAJANJU  
NOVOG USTAVA ZA BOSNU I HERCEGOVINU

**Profesor Lada Sadiković,**  
Univerzitet u Sarajevu, Bosna i Hercegovina

**Profesor Anton Bebler,**  
Univerzitet u Ljubljani, Slovenija

Tokom 1990-ih, Bosna i Hercegovina (BiH) je bila jedina republika bivše Jugoslavije koja se raspala gotovo istovremeno sa disolucijom same Jugoslavije. BiH je bila žrtva spoljne agresije i unutrašnjeg nasilja. Unutrašnje sporenje bilo je u najvećem dijelu potaknuto vanjskim osvajačkim politikama, ali je često, mada ne uvijek, bilo poticano etničkim i religijskim podjelama. Tokom rata 1990-ih, kad su u pitanju ljudski životi i imovina, Bosna i Hercegovina je pretrpjela više no ijedna druga zemlja sljednica bivše Jugoslavije.

Nakon četiri godine krvoprolića i razaranja, rat u BiH je zaustavljen vanjskom oružanom intervencijom. Zemlja je ponovo uspostavljena 1995. godine, tehnički kao jedinstvena nezavisna država. Međutim, u realnosti ona je postala podijeljeni međunarodni protektorat neizvjesnog trajanja kojim predsjedava „visoki predstavnik“ i njegov ured sa diktatorskim ovlastima.

Danas, Bosna i Hercegovina je država sa oko četiri miliona stanovnika, ali njena struktura je jedinstvena i izuzetak među evropskim državama. Njen osobeni „Ustav Bosne i Hercegovine“ zove se i „Daytonski ustav“ po nazivu jedne izolirane zračne baze u Ohaju, u Sjedinjenim Državama, gdje je parafiran Daytonski mirovni sporazum.

Ovo su glavne karakteristike i nedostaci Daytonskog ustava koji je dodan kao aneks Daytonskom mirovnom sporazumu:

- Koncipirali su ga i napisali stranci na engleskom jeziku.
- Nije bilo prethodnih značajnijih konsultacija, ni sa specijalistima u zemlji, niti sa ekspertima o Bosni i Hercegovini van zemlje.

- Potpisan je pod prinudom, uključujući veoma nametljivi pritisak i otvorene prijetnje.
- Dvojica potpisnika, predsjednici susjednih država Srbije i Hrvatske, potpisali su ga u ime njihovih etničkih sunarodnjaka u Bosni, bez obzira na činjenicu da nisu imali međunarodno, ni regionalno, niti nacionalno ovlaštenje, a niti poziciju da to učine.
- Treći potpisnik, predsjednik Bosne i Hercegovine, također je potpisao pod prinudom i bio sveden na status vođe jedne od tri ‘zaraćene strane’, dok su autori Spoarazuma ignorirali njegovu zakonsku ovlast kao predsjednika cijele zemlje.
- Ustav je usvojen bez obzira na političku kulturu Balkana.
- On je podijelio na teritorije te usadio etničku podjelu po prvi put u historiji Balkana i Bosne.
- Čineći to, autori Daytonskog ustava demontirali su bivšu Republiku Bosnu i Hercegovinu i time prekinuli kontinuitet njene državnosti, zamijenivši ga sa izvana nametnutom tvorevinom.
- Napisan je bez prethodne javne ili političke diskusije ili normalnog demokratskog parlamentarnog diskursa i procedure.
- Ustav je usvojen bez ratifikacije na bilo kojem nivou vlasti u BiH (Parlament BiH, „entitetske“ i kantonalne skupštine).
- Do dana-današnjeg nije održan referendum o Ustavu.

Dokument nazvan “Ustav Bosne i Hercegovine“ je, prema tome, vanjska tvorevina koja je nametnuta BiH i koja nema demokratski legitimitet. Zbog toga što je strana tvorevina i zbog navedenih fatalnih nedostataka, nije moguće da narod ili politička vodstva u BiH preuzmu „vlasništvo“ nad njim. Prije će biti da ga mogu održavati samo stranci. Ta situacija pojačava disfunkcionalnost i nestabilnost države i negativno utiče na cijeli region oko Bosne i Hercegovine.

Ustav je bio nus-proizvod mirovnih pregovora. Zaokupljeni ciljem okončanja najtragičnijeg sukoba na Balkanu iz 1990-ih, njegovi autori su ignorirali potrebu da se osigura kontinuitet državnosti BiH koja je postojala davno prije sukoba. Osim Ustava, „Opći okvirni sporazum za mir u Bosni

i Hercegovini“ sadrži važne ustavne odredbe u mnogim drugim svojim dijelovima i aneksima. Ustavni poredak BiH također uključuje dijelove starih ustava SFRJ i Socijalističke republike Bosne i Hercegovine, kao i novih ustava dva entiteta (Federacije i Republike Srpske). Ova mješavina je proizvela nekoherentan sistem sa mnogo kontradiktornih normi.

Nadalje, „Ustav Bosne i Hercegovine“ ne sadrži elementarne ustavne principe moderne demokratske države, koji bi bili zasnovani na vladavini zakona i osiguravali zaštitu ljudskih prava. Umjesto toga, njegovi ključni elementi su: a) učvršćivanje kolektivnih političkih prava tri takozvana „konstitutivna naroda“ (Bošnjaci, Srbi, Hrvati) i njihovih elita; b) podjela administrativne strukture države na dva „entiteta“ (Federacija i Republika Srpska); i c) lišavanje svih bosanskih građana individualnih političkih prava.

„Ustav Bosne i Hercegovine“ legitimizira dobitke „na terenu“ koji su postignuti vojnom silom te je time agresore i njihove političke nasljednike nagradio za oružanu agresiju, etničko čišćenje i genocid. Neki od glavnih počinitelja zločina su optuženi, a neki i osuđeni od Međunarodnog krivičnog suda u Hagu. Ali, to su bili tek sudski predmeti protiv pojedinaca. Projekat koji su ti pojedinci osmislili i u velikoj mjeri proveli – podijeljena i disfunkcionalna Bosna i Hercegovina – i dalje postoji i nastavlja se zahvaljujući sadašnjem ustavnom poretku.

Unutrašnja administrativna podjela Bosne i Hercegovine se zasniva na linijama primitivizma iz novembra 1995. godine, koje su potpuno neprirodne sa historijskog, geografskog, ekonomskog ili ekološkog stanovišta. Etnički zasnovana podjela države zacementirana je parastrukturama koje su nastale u ratu 1990-ih. Izuzetno komplicirana, disfunkcionalna i skupa državna administracija stvorena je u vidu tročlanog državnog Predsjedništva (sa rotiranjem predsjednika svakih osam mjeseci), dva predsjednika na „entitetskom“ nivou, 13 premijera i parlamentarne skupštine, više od 180 ministarstava i ministara, 148 općinskih administracija te nekoliko stotina drugih zakonodavnih tijela. Ova neefikasna i izuzetno glomazna državna administracija troši ne manje od 60% budžeta BiH, te time lišava zemlju sredstava potrebnih za njen ekonomski, infrastrukturni, obrazovni i ukupni društveni razvoj.

Nadalje, prema „Ustavu Bosne i Hercegovine“ ne postoji čak ni Vrhovni sud, čime se zanemaruje princip podjele vlasti između tri grane. Opća nekoherentnost ustavnog poretka BiH često rezultira vrlo različitim tretmanom građana za iste prekršaje u dva „entiteta“. Nepostojanje Vrhovnog suda lišava građane jednakosti pred zakonom.

Tokom gotovo dvije decenije od potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma, država stvorena na temeljima ovog Sporazuma pokazala se nesposobnom da zemlji obezbijedi političko, ekonomsko i socijalno blagostanje. Jedno od najgorih dešavanja bio je veliki pad industrijske proizvodnje i zaposlenosti, dok je ukupan broj nezaposlenih, penzionera i državnih službenika u preglomaznom administrativnom aparatu zemlje uveliko porastao. To je u oštrm kontrastu u odnosu na situaciju prije 1990-1991, kada je Bosna i Hercegovina bila uspješna industrijalizirana republika u bivšoj Jugoslaviji.

Nefunkcionalna zakonodavna i izvršna tijela koja donose odluke i dalje su posebno štetna prepreka. Štetno pozivanje na interese tri konstitutivna naroda te „vitalne interese entiteta“ – usađeno u Daytonskom ustavu – često blokiraju ono što bi inače bile racionalne demokratske inicijative u Parlamentu ili Predsjedništvu. Rezultat toga – svjesno nametnuta nesposobnost države – koristi se kao glavni argument, pogotovo u Republici Srpskoj, od zagovornika raspada zemlje.

\*\*

U sadašnjoj situaciji, Bosna i Hercegovina stvorena Daytonskim sporazumom nesposobna je da se sama reformira. Ona nije u stanju ispuniti uslove potrebne za članstvo u euroatlantskim integracijama te je onemogućena u provedbi ključnih odredbi cijelog niza evropskih konvencija. Odluka Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić/Finci protiv BiH (2009.) obavezala je Bosnu i Hercegovinu da prestane sa sistematskom političkom diskriminacijom svojih građana koji pripadaju nacionalnim manjinama. Bosna i Hercegovina do sada nije uspjela provesti ovu presudu, čime podriva svoj status članice Vijeća Evrope.

Novi ustav Bosne i Hercegovine treba biti napisan kako bi se okončala institucionalna paraliza BiH. Daytonski okvir sadrži previše fatalnih nedostataka da bi predstavljao osnov za novi ustav. Cilj međunarodne zajednice treba da bude da pomogne građanima Bosne i Hercegovine da stvore novi ustavni poredak. Bilo bi dobro to učiniti do decembra 2015. godine, dvadeset godina nakon okončanja rata u toj zemlji. Ovaj put usvajanju novog ustava treba da prethodi javna rasprava, pripremljena uz učešće stručnjaka za Ustavno pravo iz BiH i u demokratskoj proceduri. U tom procesu, kolektivno političko predstavljanje tri „konstitutivna naroda“ treba zamijeniti jednakom političkom zastupljenošću svih građana. De facto obespravljenosti Jevreja, Roma i drugih etničkih manjina prema odredbama Daytonskog ustava treba okončati donošenjem novog ustava. Zakonodavna i izvršna tijela bi bila oslobođena pretjeranih ograničenja i osposobljena da promptno rješavaju i učinkovito promiču vitalna pitanja vezana za ekonomski razvoj i socijalno blagostanje. Kroz ovaj proces, nova nediskriminatorna teritorijalna organizacija države mogla bi se usvojiti. S obzirom na multikonfesionalnu i multietničku prirodu Bosne i Hercegovine, novi ustavni i politički poredak bio bi zasnovan na principu supsidijarnosti.

Uz aktivnu pomoć međunarodne zajednice, novi ustav mogao bi biti razrađen u Ustavotvornoj skupštini te podnesen na odobravanje građana Bosne i Hercegovine. Novi ustav treba da bude u potpunosti usklađen sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda te drugim demokratskim standardima. To treba da ide paralelno sa strogom primjenom uslova od strane EU i drugih međunarodnih organizacija. „Nagrada“ za usvajanje novog ustava mogla bi biti značajan napredak ka članstvu u euroatlantskim integracijama, ukoliko građani Bosne i Hercegovine izraze želju da se pridruže.

Pomaganjem građanima Bosne i Hercegovine da postignu ovaj cilj, međunarodna zajednica neće učiniti ništa više niti manje nego pomagati sebi. Postizanjem veće sigurnosti i prosperiteta, ova središnja regija Balkana prestala bi biti izvor nestabilnosti i brige. Bosna i Hercegovina bi počela funkcionirati kao normalna država i sastavni dio euroatlantske zajednice.

Oktoibar 2012.