

Adnan Fočo, dipl. pravnik

## JEDAN POGLED NA PROMJENU USTAVA BIH

### REZIME

Ustav je najviši zakonodavno-pravni akt jedne zemlje, kojim se uređuje tip sistema, teritorijalna organizacija, princip vlasti i njena ovlaštenja. Zato ne čude sporovi i različiti pristupi u njegovoj primjeni njegovog tumačenja, pa nerijetko i samom toku provođenja. Za naše prilike, pitanje ustavnih promjena je još složenije, jer on predstavlja i mirovni sporazum kojim je zaustavljen rat i stradanje i koji je uspostavio BiH kao državu s novim teritorijalnim ustrojstvom. S obzirom na okolnosti u kojim je donešen sadašnji Ustav, prirodno je da su do izražaja došle njegove manjkavosti i nedostaci. Vrijeme nakon donošenja Ustava je obilovalo intenzivnim promjenama koje su uslovljene globalizacijom, ali i približavanjem evropskim integracijama. Te promjene uslovljavaju mnogobrojna rješenja koja treba urediti na novi način i na širim demokratskim osnovama od onih koje su bile sredinom devedesetih godina dvadesetog stoljeća. Evropske integracije zahtijevaju jednostavniju i funkcionalniju državu, traže dominaciju individualnih prava nasuprot kolektivnoj dominaciji, jednostavnije i efikasnije organe države i vladavinu prava, nasuprot dominaciji političkih centara. Svim akterima bosanskohercegovačkog društva jasno je da su nužne ustavne reforme. Političke saglasnosti o konkretnim i praktičnim koracima još uvijek nema. To je, na neki način, blokada stanja, demokratskih tokova koji se sapliću u ispraznoj retorici, a kojom se razbuktavaju strasti koje nemaju mnogo toga s promjenama Ustava i otklanjanja zapreka za funkcioniranje države i vladavinu prava.

**Ključne riječi:** Ustav, poredak sistem, vlast, političke stranke, moć, nacionalne dimenzije, nacionalizam, etničke predrasude, promjene, pravne norme, pravni sistem, poredak stvari.

### Kako pristupiti ustavnim promjenama?

Svjedoci smo mnogobrojnih polemika, pa i nepomirljivih razlika u pristupu promjeni Ustava BiH. Te razlike su veće ako se posmatraju sa stajališta entiteta i zadržavanja sadašnjih političkih pozicija koje pojedini lideri ili stranke zauzimaju. Mnogobrojni su argumenti koji se potežu da se opravda određena pozicija i stanovište. Takav dojam se dobija ako posmatramo sferu politike. Ukoliko pristupimo s pravnog ili funkcionalnog aspekta, argumentacija je drukčija i vjerovatno ide u korist potrebe promjene ustavnih rješenja, a time i same teritorijalno-institucionalne konstitucije vlasti i njene nadležnosti.

Kako pomiriti ta dva stajališta, pitanje je koje zaokuplja pažnju pravnih teoretičara, ali i društvenih analitičara. Promjene ustava nisu specifikum zemalja koje su u tranziciji; one su specifične i pod velikim oblicima napetosti se realiziraju i u drugim zemljama koje imaju dužu tradiciju i veće pravno iskustvo, a samim time i konzistentnije političke snage koje doprinose da se sistem prava i institucija izgrađuje na što funkcionalniji i efikasniji način.

Ustavne reforme su u svim društvima praćene mnogobrojnim društvenim uslovljenostima i protivrječnostima. Sa sociološkog aspekta je to i razumljivo, jer ustavne promjene nisu samo pravno već i političko pitanje, pa i etičko, a tek onda pravno. Promjene ustava su moguće tek onda kad su društveni uslovi stvoreni za takvu vrstu promjena. Dinamizam i aktivizam društvenih subjekata vezan je uz političku i ustavnu kulturu, tj. za sadržinu i historiju ustavno-pravnog nazora same zemlje u kojoj dolazi do promjena. Povijest je usko vezana za karakter i tip države, njena uređenja, ali i za pravni sistem koji generira uspostavljene društvene odnose.

Promjene našeg Ustava imaju izuzetno veliko društveno značenje i pretpostavke koje je potrebno razumjeti, a samim time uzeti u obzir prilikom predlaganja novih promjena. Da bi se došlo do konsenzusa o potrebi promjene Ustava, nije dovoljno da su svi subjekti saglasni u tome da sadašnje uređenje nije dobro i da ga treba promijeniti. Potrebno je obezbijediti niz drugih pretpostavki koje je nužno stvoriti da bi promjene bile izvedene i prihvaćene.

Kao osnovna pretpostavka za kvalitetnu promjenu Ustava u našim uslovima, potrebno je zaboraviti na prošlost i krenuti pravcem koji nema logički i historijski slijed. Više od pedeset godina, u našem društvenom miljeu njeguje se mit prošlosti, kult zlog pamćenja, što ne daje plodnu podlogu potrebnu za kvalitetnu ustavnu reformu i uspostavljanje BiH kao moderne i funkcionalne države.

Animiziteti, porazi, osvete i sjećanja su karakteristika dva posljednja rata u BiH. Snage poraza su veličale ono što je retrogradno, a snage pobjede su upostavljale sistem koji je bio antagonistički i osvetnički, bez kriteriologije historijske vrijednosti i neminovnosti života u multikulturalnoj i multietničkoj zajednici.

Iz historijske perspektive, prošlost se često ponavljala, bez pouka koje bi bile istinske i humanističke – u korist prosperiteta države i prava čovjeka. Uvijek je iznova zadobijana dominacija kolektiviteta, nasuprot pojedinca. Posljedice je osjećao i snosio pojedinac, a kolektivitet je imao opravdanje za svoje postupke

uvijek u historijskoj dimenziji pava na odmazdu i iznova osvetu. Iz takvog odnosa, razvila se forma identiteta kolektivnog, i to s osjećajem pripadnosti političkoj partiji ili naciji, nasuprot osjećanju pripadnosti državi.

Država BiH neznatno uživa podršku građanske identifikacije s njom samom, pogotovo kad je riječ o građanima koji svoju državnu matičnost pronalaze u susjednim zemljama. Mnogi medijatori i kreatori sudbine BiH i njenih građana nemaju u vidu specifičnosti već nameću rješenja iz svoje perspektive. Ta "rješenja" su obično takva da nisu ništa riješila, samo su pitanja sukoba ili sporova odgodila za drugu priliku. Takav pristup imaju i najbliži susjedi koji su involirani u problem i političko tkivo BiH. Oni imaju stalne pretenzije da nameću rješenja koja su za njih povoljnija, a ne koja su funkcionalnija za državni identitet i integritet BiH. Njihov stav i, ako bismo mogli razumjeti teško da bismo ga mogli opravdati. Da bismo našli opravdanje, postavimo protupitanje koje bi moglo glasiti: kakav bi bio stav susjeda da se BiH ponaša tako da teži uspostavi stanja u njihovim sistemima, po svom interesu i potrebama?

Uočavamo da je nužna pretpostavka kvalitetne ustavne reforme u tome da se prevaziđu traume iz prošlosti. Što se više okrenemo budućnosti, to ćemo više imati kvalitetnih rješenja za takvu perspektivu koja će biti podrška izvjesnijoj budućnosti i novom kvalitetu državnosti i ustrojstva BiH kao države i pozicije njenih građana.

Ako iz historijskog iskustva imamo dokaze koji nas opterećuju i koji ne daju iskorak iz stanja koje je nametnuto, pitanje je kako raskinuti okove i izaći iz stanja zarobljenosti.

Norme same po sebi ne mijenjaju stanje. Potrebno je promijeniti ponašanja, gledišta i postupke konkretnih aktera da bi stanje bilo izmijenjeno. Možda je to i najteže pitanje s kojim se suočavaju političke strukture i s kojim ozbiljno moraju računati. Političke stranke legalitet dobijaju za programe koje građani prihvataju. Da bi se očuvalo povjerenje, prirodno je da se one kreću onim domenima koji njihovi sljedbenici mogu prihvatiti. Zato su i politički subjekti, ali i intelektualna javnost, ujedinjeni u traženju puta za promjenu građanskih pozicija.

Već desetak godina u BiH traje spor o tome kako i kojeg obima izvršiti promjene Ustava. Dejtonski sporazum je, pored mirovnog aspekta, uspostavio ustavna rješenja. Tim rješenjima nisu bili zadovoljni ni "pobjednici" ni "gubitnici". Paradigma našeg stanja je u tome što se besmisleni rat završio još većim besmisлом, dakle rješenjima kojima nije omogućeno da država funkcionira kao moderna država. Dakle, i pored paradigme o pobjedi i porazu, vidljivo je da su svi gubitnici. Rezultati rata su više nego tragični, nema pobjednika ni poraženih. Posljedice rata su dugotrajne i velike, pa će ih osjetiti i naredne generacije.

Nisu potrebne brojke da bi se ilustriralo stanje nakon rata. Nezadovoljstvo stanjem poratno "postignutog" otvorilo je različite rasprave (s bezbroj suvislih i nesuvislih argumenta) o nužnosti izmjena dejtonskih ustavnih rješenja. Neka politička gledišta idu za tim da se dokine unutrašnja teritorijalna organizacija države, a neka da se ojačaju entitetska rješenja i ustrojstvo države, dok treći teže uspostavi i proširenju nove teritorijalno-funkcionalne cjeline.

Svi koncepti imaju opravdanje ukoliko se posmatraju s aspekta sadašnjeg stanje koje nudi i različita rješenja. Iz svega je vidljivo da političke elite nemaju saglasnost o konceptu i sadržini tih promjena. Ideje i argumenti bez vizije i koncepta, koji bi bio prihvatljiv za sve sudionike i za funkcionalnost države, neodrži su i ne doprinose da se rasprava vodi argumentima, već političkim kalkulacijama koje imaju za cilj da zadrže sadašnje stanje i uspostavljene odnose. Iz rasprave koja se dinamizira i intenzivira, nužno se nameće pitanje o čemu se, zapravo, radi i o čemu treba govoriti. Od odgovora na pitanje političkih subjekata koji dinamiziraju društvene odnose i procese o kakvom karakteru promjena je riječ zavisi i to gdje je moguće krenuti i koja stručna rješenja ponuditi, a koja će predstavljati plodno tlo za efikasnu raspravu i rješenja u čvršćoj izgradnji ustavne pretpostavke za normalnu i funkcionalnu državu, njeno uređenje, tip i karakter vlasti – zapravo karakter cjelokupnog ustavnog sistema.

### **Značenje našeg Ustava u našim uslovima**

Iako BiH nema veliku i dugu tradiciju ustavnog uređenja, s obzirom na karakter i povijesnu dimenziju u kojoj se nalazila, neophodno je osvrnuti se na značenje promjena i dimenzije koje ima u tradicijskom, političkom i etičkom pogledu. Da bismo odgovorili na pitanje kakve ustavne promjene i kako postići saglasnost o obimu i karakteru promjena, neophodno je da s društvenog aspekta razumijemo ustavnu tradiciju i historijsku dimenziju koju ima BiH u donošenju Ustava i njenom uređenju.

U najširoj javnosti, Ustav i njegovo promjene imaju veliko značenje. Političke tenzije i konflikti su uvijek prethodnica ustroja ili preustroja našeg uređenja. Ustav ima karakter natpravnog, pa i prvorazrednog političkog pitanja. Rašireno je shvatanje da se s ustavom gubi ili dobija država. Iz takve podsvijesti i političke ksenofobije, teško se postižu politički kompromisi i uspostavljaju ustavna rješenja.

Vidljiva je praksa da se ustavnim rješenjima ne vrši reforma samog sistema i karaktera vlasti. U balkanskim uslovima, država ima prerogative koji su karakteristika zemalja Evrope iz 19. stoljeća, a ona se ogleda u stalnom jačanju funkcija države u sferi u kojoj njena uloga treba da slabi, da se odvijaju demokratski procesi i slobode građana. Država želi velike prerogative u sferi kontrole privrede, umjesto da bude potpora slobodnom tržištu i konkurentnosti proizvodnje i kompanija. Stalno arbitrira u sferi nadmoći nad imovinskim i političkim pravima građana, umjesto da bude instrument koji služi čovjekovim potrebama. Uvijek djeluje otuđeno, represivno i rigidno na zahtjeve i potrebe vremena i građana radi kojih ona egzistira. Ne čudi odnos građana prema državi jer je ne doživljavaju kao svoju.

U odnosu sublimacije javlja se nerazumijevanje. Umjesto dijaloga, imamo monolog, umjesto argumenta, poseže se za silom, umjesto napretka, nudi se retrogradnost.

Primitivizam može biti kočnica za pozitivne promjene Ustava, a time i samog sistema. Često se čuva stečeno, a iz prkosa nudi ono u što i same političke "elite" ne vjeruju. Stalno se ostaje na liniji suprotnosti, umjesto konsenzusa i uvažavanja argumenata i potreba pojedinca. Takvo stanje rađa neracionalne sisteme, otuđene i neodgovorne "elite", česte sukobe i ratove bez efekta i cilja, pa i smisla za sam sistem, državu i čovjeka. To bi mogla biti i tačka koja strance zbunjuje, a nas "uveseljava" u "dinamizamu" jalove politike.

Takva politika je neodgovorna, ali nažalost, i nekažnjena, jer se njome uvijek iznova zadobija povjerenje.

Ustav je na krajnjoj granici zaoštrenosti političkih ekstremizama koji nastoje stvoriti stanje u kojem promjene nisu moguće. Od Berlinskog kongresa do Dejtonskog mirovnog sporazuma, vidljivo je da se bosanskohercegovačko pitanje rješavalo negdje izvan i bez odgovornosti, a i bez prilike da ih izvedu autohtoni domaći subjekti.

To je ne samo politička i normativna prepreka, već i psihološka koja nije samo u domenu vladajućih političkih elita, već i stanovništva da nevjerojatno svojim predstavnicima, ali i samim sebi, jer su uvijek u strahu ili rezervi prema ponuđenom, jer se osjećaju gubitnicima, a time u stvarnosti bježe od odgovornosti za svoje postupke.

Naime, promjenama našeg Ustava se želi promijeniti društveno stanje. Poredanost stvari u neredu, stvaraju na društvenoj sceni još veće konflikte i razlike. Umjesto sistematskog pristupa normativnim promjenama, stvaraju se pretpostavke za dublje i sadržajnije reforme društva.

Ne treba zaboraviti u kojim se društvenim uvjetima odvijaju ustavne promjene. Oni su višedimenzionalni na političkom, ekonomskom, socijalnom, intelektualnom ili moralnom nivou. Oni zavise i od međunarodnih političkih prilika koje su na neki način zaštitnici ili garanti određenih politika u susjednim zemljama, ili regionu.

Napomenimo – globalni procesi su na početku dvadesetog stoljeća išli za internacionalizacijom i ujedinjavanjem zemalja, a kraj su dočekali u disoluciji i rušenju tih ideala. U rasponu evropskih vrijednosti i procesa kretale su se i političke ideje nekih zemalja, pa i naše.

### LITERATURA

- Duverger, M, *Politička sociologija*, Zagreb, 2001.
- *Dejtonski mirovni sporazum*, Skupština BiH, 2002.
- Ibrahimagić, O, *Srpsko osporavanje Bosne i Bošnjaka*, Magistrat Sarajevo, 2001.
- *Nedovršeni mir*, Izvještaj međunarodne komisije za Balkan, Helsinški odbor za ljudska prava Hrvatske i BiH, Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava, 1997.

- Šarčević, E, *Ustav i politika*, Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1997.
- *Ustav Bosne i Hercegovine*, Skupština BiH, 2002.
- *Ustav Sjedinjenih Američkih Država*, "Panliber", Osijek, 1994.
- Zgodić, E, *Multiverzum vlasti*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2009.

## ONE VIEW AT THE CHANGE OF CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

### SUMMARY

The Constitution presents the highest legislative and legal act of a certain state; it determines the type of the state's system, its territorial organization, type of government and its authority. Because of that there exist many disputes and different approaches considering its use, interpretation and implementation. In our context this question is even more complex because our Constitution is at the same time a peace agreement that not only stopped the war and sufferings but also established BiH as a state with a new territorial organization. Considering all this it is natural that this Constitution has many weaknesses and imperfections. After the Constitution was established there were many intense changes that were determined by globalization and by determination to join European Union. These facts are conditioning solutions that should organize a state in a new way and on a new democratic platforms different from those of the nineties. For European integration we need simpler and more functional state, domination of individual rights in opposite to collective repression and more efficient state authorities with the rule of law in opposite to domination of political centers. All actors of Bosnian society are aware of a need for constitutional reforms. At the same time there is no agreement about concrete and practical modes to make this happen. This is in a way a blockade of democratic courses. On a political scene there is a domination of worthless rhetoric which only disseminates passions that disable the change of the Constitution and proper functioning of the state and the rule of law.

**Keywords:** constitution, order system, authority, political parties, power, national dimensions, nationalism, ethnic prejudice, changes, legal norms, legal system, order of things