

Politička analiza

*Uloga civilnog društva
u reformi ustava u BiH*



Sadržaj

Sažetak	1
Uvod	5
Što se nas tiče reforma ustava	5
Komunikacija s vlastima i kapaciteti civilnog društva	7
Političko okruženje i zajednički nastup	7
Zašto je ustavna reforma potrebna	9
Vrijeme (ni)je na našoj strani	10
I. Minimalistički pristup u 2009.	11
II. Priprema terena u 2010.	11
III. Sveobuhvatna reforma tek 2011.	11
Osnovni elementi uključivanja civilnog društva u reformu ustava	12
a. Stvaranje ekspertne baze	12
b. Sinergija između „akcionih“ i „interesnih“ organizacija	13
c. Javno zagovaranje – formuliranje poruke	13
d. Sinhronizacija stavova s medijima	15
Funkcionalna ustavna reforma	16
I. Raspodjela nadležnosti	17
II. Sistem odlučivanja	18
III. Ljudska prava	18
IV. Evropske integracije	19
V. Poštivanje ustavnog poretka	22
Civilno društvo i reforma ustava – kako dalje	24
2009. godina:	24
2010. godina	25
2011. godina	25
Umjesto zaključka	26

Preporuke:

Članci, eseji i analize u ovoj publikaciji ne predstavljaju konsezus mišljenja. Ne očekujemo od čitatelja pohvale i simpatije, često se ni naši autori ne slažu jedni s drugim, ali očekujemo razumijevanje za pokušaj da doprinesemo promociji divergentnih ideja. Ne prihvatamo odgovornost za mišljenja iznesena u bilo kojem od članaka, potpisanih ili nepotpisanih, koji se pojavljuju na ovim stranicama.

Dakako, prihvatamo odgovornost što toj različitosti dajemo prostor za publiciranje.

Kontakt: info@vpi.ba www.vpi.ba

Uz podršku:



Sažetak

Ovaj dokument namijenjen je organizacijama koje djeluju pod okriljem termina „civilno društvo“, kod kojih postoji interes za uključivanje u dijalog o reformi Ustava Bosne i Hercegovine. Prema tome, cilj ovog dokumenta je da ponudi viziju uloge civilnog društva u reformi ustava, da odredi osnovne smjernice za aktivan angažman nevladinih organizacija i ukaže na nužnost prepoznavanja i prihvatanja vlastitih prednosti i nedostataka. Jedna od njegovih osnovnih preporuka upravo je u tome da svaka pojedinačna nevladina organizacija treba prepoznati svoj interes i ulogu u reformi ustava, formulirati vlastite ciljeve, poruke i mehanizme te djelovati u tome pravcu.

Bilo bi idealistički očekivati da političke elite, koje su do sada prisvajale diskusiju o reformi ustava, same uvide prednosti uključivanja civilnog društva u taj proces. Stoga ova analiza ističe potrebu stvaranja pozitivnijeg okruženja za partnerstvo i dijalog između civilnog društva i političkih elita, a također i medija.

U posljednjih nekoliko godina bh. javnost je imala mogućnost uvjeriti se na koje načine i u koje svrhe je moguće ispolitizirati teme koje se tiču promjene ustava, makar one bile vrlo tehničke prirode i prijeko potrebne za funkcionalnost države. Također smo svjedoci činjenice da su se nakon nemogućnosti izglasavanja „aprilskog paketa“ ustavnih reformi u 2006. godini razgovori o reformi ustava sveli isključivo na teme koje se tiču teritorijalnog preuređenja države.

Naše istraživanje je pokazalo da civilno društvo nailazi na nivo „ne slobode“ u javnom dijalogu i pokušajima da se odupre narušavanju društvenog i moralnog sistema vrijednosti u BiH. Stoga se civilno društvo treba prije svega fokusirati na preusmjeravanje diskusije u okvir demokratskog, dogovornog i konstruktivnog dijaloga koji bi se vodio unutar legitimnih domaćih institucija.

Prvi preduvjet je da se NVO-i moraju prestati ili se ne smiju početi ponašati kao da se i sami natječu na izborima. Oni moraju imati ulogu jakoga društvenog korektiva koji educira, nudi rješenja, trijezni od svake vrste opijenosti.

Kao drugo, civilno društvo se treba prije svega fokusirati na preusmjeravanje diskusije o reformi ustava s nerealnih „teritorijalnih“ tema na one pragmatične koje bi dugoročno mogle doprinijeti boljoj funkcionalnosti države. Civilnog društvo bi se trebalo angažirati na „pripremi terena“ za demokratski i racionalni dijalog o ustavnim promjenama. Jedan od naših sagovornika nazvao je to „čišćenjem“ prostora za dijalog, pri čemu se misli na kontinuirane aktivnosti na ohrabrivanju ljudi da slobodno govore, na otvaranje pitanja korupcije i borbu protiv zloupotrebe medija.

Treći preduvjet je način komuniciranja s javnošću i medijima.

Preuzimanjem inicijative za drugačiji pristup u reformi ustava, uključivanjem i konsultiranjem šire javnosti, fokusiranjem na konkretne teme te definiranjem sadržaja i pojedinačnih rješenja civilno društvo može nametnuti drugačiju vrstu dijaloga s predstavnicima vlasti, dijaloga koji bi bio zasnovan na konsenzusu. Ti razgovori treba da se vode po principu dogovaranja „mogućega“, a ne „poželjnoga“, što zahtijeva potpunu depolitizaciju diskusije o ustavu i insistiranje na temama koje se tiču bolje funkcionalnosti države. To znači davanje prioriteta rješavanju onih pitanja o kojima je kompromis moguć, koja će dovesti do bolje funkcionalnosti i prohodnosti izvršnih i zakonodavnih institucija na svim nivoima vlasti, a ostavljanje postrani pitanja koja mogu dovesti do novih političkih nesuglasica ili udaljavanja od zajedničkih pozicija.

Opće prihvaćeno shvatanje o nefunkcionalnosti države odnosi se prije svega na kompleksni sistem odlučivanja na državnom nivou te nedostaci u vertikalnoj i horizontalnoj koordinaciji između svih nivoa vlasti u BiH posljedica su sistemski ugrađene zavisnosti o volji političkih elita. Sistem je tako nefunkcionalan i njime je nemoguće upravljati velikim dijelom zbog toga što ne postoje adekvatni mehanizmi koordinacije i zajednička vizija izgradnje države. Izgradnja države

do sada je bila predmet političkog kompromisa, što djelimično objašnjava nastanak kompliciranog sistema uprave u kojem su nadležnosti formalno prenesene na državu, a u stvarnosti se nalaze u formalnim ili neformalnim krugovima na entitetskom nivou.

Međutim, da bi BiH napredovala prema integracijama u EU, ona mora imati supremaciju i ovlasti za punu provedbu zakona. Iskustvo nam govori da se ova pitanja ne mogu prepustiti neformalnoj saradnji i koordinaciji u BiH. U tom smislu svi međunarodni i domaći naponi bi se trebali usredotočiti na *produblјivanje, a ne na proširivanje reformi usmjerenih na izgradnju države*.

Stoga je potrebno usmjeriti aktivnosti civilnog društva na promociju mjera koje su provedive u granicama postojeće teritorijalne podjele BiH. Da bi se postigao potreban kompromis, neophodno je izbjegavati promociju nerealnih rješenja.

Civilno društvo ima jedinstvene prednosti koje mu omogućavaju stvaranje javnog pritiska kako bi se dijalog o ustavnim reformama vratio u institucionalne okvire i učinio transparentnijim. Imajući u vidu trenutno stanje svijesti u javnosti i prilike unutar samoga civilnog društva, njegova uloga bi trebala biti višestruka: stvaranje ekspertne baze po pojedinim interesnim oblastima, kreiranje sinergije između interesnih i zagovaračkih grupa, zatim u vidu javnog zagovaranja i uključivanja šire javnosti te sinhronizacije stavova s medijima.

Civilno društvo može biti uključeno u nekoliko oblasti "funkcionalne" ustavne reforme, uključujući podjelu nadležnosti, sistem donošenja odluka, ljudska prava i slobode, europske integracije, zaštita ustavnog poretka BiH itd. Konkretno aktivnosti NVO koje su fokusirane na specijalizirana područja mogu preduprijeti pojavu principa prema kome svi rade sve.

Naše istraživanje, bazirano na očekivanjima da će se ustav mijenjati u više navrata, koji ne moraju biti suštinski i formalno uzajamno povezani u jedan tok reforme. Različiti faktori, uključujući vremenski okvir, političku klimu i političku volju, te stavovi međunarodne zajednice u velikoj mjeri određuju pristup koji u tim pojedinačnim fazama može imati civilno društvo. U skladu s tim okolnostima preporučuje se da civilno društvo djeluje reaktivno na minimalističke inicijative koje bi se mogle pokrenuti prije objavljivanja izbora 2010. godine. Paralelno s tim potrebno je raditi na pripremama za sveobuhvatniju reformu u 2011. godini, kada bi civilno društvo trebalo biti spremno da se postavi kao ravnopravan partner vlastima u procesu poboljšanja ustavnog uređenja BiH. Pojedinačne aktivnosti mogu biti sljedeće:

2009. godina

- I. Insistiranje na transparentnosti i vraćanju dijaloga u okvire legitimnih domaćih institucija, uzimajući u obzir prednosti koje civilnom društvu pruža fleksibilnost i usklađenost s interesima građana;
- II. preusmjeravanje diskusije o reformi ustava s nerealnih „teritorijalnih“ tema, na pragmatične teme koje bi dugoročno mogle doprinijeti boljoj funkcionalnosti države, a koje su detaljno navedene u ovom dokumentu i preporukama Venecijanske komisije i izvještajima Evropske unije;
- III. depolitizacija diskusije o ustavu i davanje prioriteta rješavanju onih pitanja za koja je kompromis moguć;
- IV. usmjeravanje pažnje ka inkrementalnim izmjenama postojećeg ustava u onim aspektima koji koče funkcionalnost države i onemogućavaju ispunjavanje obaveza iz SSP-a, te drugih zahtjeva koje postavlja EU;
- V. evidentiranje primjera jasnih kršenja ustavnog poretka i priprema potrebnih pravnih analiza i dokumenata po kojima bi takva djela bila kažnjiva;
- VI. uspostavljanje kvalitetnih instrumenata komunikacije s vladinim sektorom, uključujući izmjene poslovnika Vijeća ministara kojima bi se stvorila obaveza konsultovanja nevladinog sektora prije predlaganja zakona.

2010. godina

- I. Stvaranje ekspertne baze po pojedinim interesnim oblastima;
- II. kreiranje sinergije između interesnih i zagovaračkih grupa;
- III. angažman na osmišljavanju sadržaja ustavne reforme te nametanju pragmatičnih tema i mjera za koje se utvrdi da mogu doprinijeti većoj efikasnosti institucija BiH, naročito u svjetlu EU integracija;
- IV. "priprema terena" za demokratski i racionalan dijalog o ustavnim promjenama;
- V. stvaranje pozitivnijeg okruženja za partnerstvo i dijalog između civilnog društva i političkih elita, uključujući blisku saradnju s medijima;
- VI. javne konsultacije u cilju precizne i jasne definicije vitalnog interesa,
- VII. aktivnosti na prevođenju Ustava BiH na jezike konstitutivnih bh. naroda;
- VIII. praćenje neusklađenosti entitetskih propisa s državnim, naročito onima koji proističu iz različitih međunarodnih obaveza, uključujući evropske integracije;
- IX. izrada bh. kataloga ljudskih prava, koji bi bio odraz konsenzusa o zaštiti ljudskih prava u zemlji.

2011. godina

- I. Uspostavljanje konsenzualnog dijaloga o reformi ustava, uz princip dogovaranja „mogućega“, a ne „poželjnoga“;
- II. uključivanje i konsultiranje šire javnosti, fokusiranje na konkretne teme, ali i utjecanje na svijest i stavove građana;
- III. zastupanje interesa šire javnosti i „kanalisanje“ tih interesa kroz medije i organizacije civilnog društva do institucija koje vode ustavnu reformu;
- IV. djelovanje kroz tematske „sektore“, u kojima bi ekspertiza pojedinačnih organizacija došla do izražaja i rezultirala većom sinergijom u zajedničkom nastupu nevladinih organizacija i omogućila im korištenje snage argumenata u daljnjem dijalogu s vlastima, medijima i javnošću;
- V. izbjegavanje pretjerane „institucionalizacije“ uloge civilnog društva, kao i stvaranja jedinstvenog „pokreta“ za reformu ustava koji bi nosio rizik bespotrebne politizacije procesa.

Konačno treba reći da postoji preovlađujuće mišljenje među organizacijama civilnog društva da čak i ako postoji konsenzus o evropskim integracijama, još uvijek nema konsenzusa o samoj državi BiH. Ova činjenica predstavlja i najveći izazov za civilno društvo, čija uloga u reformi ustava treba da bude anesteziranje politizacije toga procesa i nametanje tema koje se tiču efikasnosti državnog aparata i približavanja Evropskoj uniji. Međutim, prepoznavanjem vlastitih prednosti, većom sinergijom unutar civilnog društva te aktivnostima usredotočenim na pragmatične i realne ciljeve, civilno društvo može u značajnoj mjeri doprinijeti poboljšanju kvaliteta javnog dijaloga o reformi ustava. Ukoliko se aktivnosti postave u realističan vremenski okvir doprinjeti će pronalaženju kompromisa a samim tim i uobličavanju poboljšanja postojećih ustavnih rješenja.

Uvod

Ovaj dokument namijenjen je organizacijama koje djeluju pod okriljem termina „civilno društvo“, kod kojih postoji interes za uključivanje u dijalog o reformi Ustava Bosne i Hercegovine, ali i interes za preuzimanje značajnije uloge u aktiviranju određenih ustavnih mehanizama koji su do sada bili zanemarivani. S obzirom na raznolikost interesa koje zastupaju različite organizacije civilnog društva, te širinu pojma „ustavna reforma“, ovim se dokumentom ne žele ponuditi jedinstvena rješenja za reformu ustava. Jedna od njegovih osnovnih preporuka upravo je u tome da svaka pojedinačna nevladina organizacija treba prepoznati svoj interes i ulogu u reformi ustava, formulirati vlastite ciljeve, poruke i mehanizme te djelovati u tome pravcu u saradnji s organizacijama koje zastupaju iste interese. Prema tome, cilj ovog dokumenta je da ponudi viziju uloge civilnog društva u reformi ustava, da odredi osnovne smjernice za aktivan angažman nevladinih organizacija i ukaže na nužnost prepoznavanja i prihvatanja vlastitih prednosti i nedostataka.

Općenito govoreći, značenje termina „civilno društvo“ je teško utvrditi, a u BiH kontekstu ne možemo govoriti o „civilnom društvu“ u jednini s obzirom na često suprotstavljene interese pojedinačnih aktera unutar njega. Civilno društvo u BiH je veoma različito u smislu organizacijskog kapaciteta, ali u svakom slučaju kritična masa profesionalnih nevladinih organizacija postoji. Prema navodima Delegacije Evropske komisije u BiH, trenutno u našoj zemlji postoji oko 8.000 organizacija. Međutim, procjena je da je između 500 i 1.500 aktivnih nevladinih organizacija (NVO), a među ovima je mnogo manje onih koje bi se mogle opisati kao profesionalne organizacije.¹

U izradi ove brošure, međutim, termin „civilno društvo“ koristit će se u najširem smislu obuhvatajući domaće nevladine organizacije od lokalnoga do državnog nivoa, medije, akademsku zajednicu, strukovne sindikate itd. Razlog za to je što ustavna reforma u kontekstu bh. političkih prilika i stanja u društvu prevazilazi okvire diskusija o ekspertnim, pravnim rješenjima. S obzirom na prevladavajuću percepciju da ustavna rješenja iz Daytonu kočuju razvoj BiH i onemogućavaju efikasno funkcioniranje države, te da su njima kreirane tri različite „slike“ društva, ustavna reforma se postavlja kao interes šire javnosti, a ne samo uskog kruga bh. političkih elita. Ovdje je važno napomenuti da se termin „političke elite“ svjesno primjenjuje kako bi se ukazalo na činjenicu da je dijalog o reformi ustava dislociran u neformalne, ali utjecajne, vaninstitucionalne političke krugove.

Primjena Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) s EU-om više će nego ijedna politička situacija do sada pokazati do koje mjere su negativni aspekti postojećih ustavnih rješenja ušli u sve pore našeg društva, od povreda ljudskih prava, preko (ne)funkcionalnosti institucija, pa do poljoprivrede, ekonomije, socijalnih pitanja itd. Stoga se uključivanje šire javnosti kroz organizacije civilnog društva u razgovore o reformi ustava postavlja kao imperativ.

Što se nas tiče reforma ustava

Među danas aktivnim nevladinim organizacijama, kako se navodi u izvještaju „Nevladin sektor u BiH“, dominiraju organizacije koje su po sadržaju svojih aktivnosti u bliskoj vezi s mnogim aktivnostima države. Prije svega, to su humanitarna udruženja, udruženja izbjeglih i raseljenih osoba, udruženja boraca te razna nacionalna udruženja. Nakon toga, gledajući na brojnost, slijede različita strukovna udruženja, sindikati, udruženja za zaštitu osnovnih ljudskih prava, ravnopravnost spolova, te udruženja za razvoj demokratije, zaštitu okoliša i sl.² Prema istraživanju

¹ Nalazi Delegacije Evropske komisije u BiH

² Fadil Šero, Milan Mrđa, „Nevladin sektor u BiH“

Centra za promociju civilnog društva (CPCD), rezultati pokazuju da je „najveći broj aktivnosti na polju obrazovanja i istraživanja, pitanja mladih, socijalne i humanitarne svrhe, razvoj lokalne zajednice i prava ugroženih kategorija (oko 40%), dok ekologija još uvijek nije dovoljno zaživjela u pravom smislu, što potvrđuje tek 6,86% NVO-a aktivnih u tome sektoru“.³

Nameće se, međutim, pitanje kvaliteta i vidljivosti rada civilnog društva. Može se reći da pored neravnomjerne zastupljenosti u ruralnim i urbanim područjima, procent aktivnih i u medijima vidljivih nevladinih organizacija znatno je manji nego što to statistika pokazuje. Posmatrajući ove podatke iz aspekta dosadašnjeg uključivanja civilnog društva u kreiranje politika kao i reformu ustava, djelovanje civilnog društva svodi se na nekoliko značajnijih nevladinih organizacija u tri ili četiri veća urbana centra u BiH, gdje mogu privući određenu pažnju medija. Ostale organizacije, iz ruralnih ili urbanih područja, uglavnom ostaju slabo vidljive široj javnosti i političkim strukturama.

Stoga bi bilo idealistički očekivati da političke elite, koje su do sada prisvajale diskusiju o reformi ustava, same uvide prednosti uključivanja civilnog društva u taj proces. To nameće potrebu stvaranja pozitivnijeg okruženja za partnerstvo i dijalog između civilnog društva i političkih elita, za što odgovornost snose i jedni i drugi, a također i mediji.

Istraživanje provedeno radi izrade ovog dokumenta pokazalo je da predstavnici civilnog društva smatraju kako su mali izgledi za značajnije iskorake na planu ustavnih reformi i ukupne stabilizacije društveno-ekonomskih odnosa ukoliko se taj proces prepusti *na volju* „političkim elitama“. Smatra se da sudbina ustavnih reformi zavisi od realne procjene mogućnosti da taj proces dobije širu društvenu podršku. To podrazumijeva politički ambijent u kome će logika nadvladati strast i egoizam trenutnih političkih igrača. Također je upozoreno da ukoliko se nastavi praksa političkih kalkulacija i zataškavanja stvarnih problema, male su šanse da se proces ustavnih reformi uspješno okonča i pri tome sačuva stabilnost države.

Ukazano je također na činjenicu da mogućnosti koje pruža Ustav BiH nisu do kraja iskorištene zbog pogrešne / loše interpretacije ili implementacije pojedinih njegovih odredaba. Stoga je pogrešno probleme u kojima se naša zemlja trenutno nalazi vezivati isključivo za nedostatke u njezinom ustavu. Predstavljanje stanja u daleko lošijem svjetlu nego što bi se realno moglo očekivati moglo bi biti i iz razloga prostoga političkog kalkuliranja. Tu se prije svega misli na neopravdano podgrijavanje političke atmosfere i prikazivanje ustavne reforme kao „sudbinskog pitanja“ za opstanak Bosne i Hercegovine. Ono što je potrebno naglasiti na početku svih takvih razgovora jeste da je opstojnost BiH neupitna, ali da je sporna njena funkcionalnost i kapacitet za daljnje integracije u Evropsku uniju.

U civilnom društvu je također rasprostranjen stav da aktuelne vlasti nemaju viziju kako BiH u budućnosti treba da se razvija. Smatra se da „podgrijavanje“ priče oko Ustava BiH političkim liderima i predstavnicima aktuelne vlasti služi kao paravan za prikrivanje činjenice da ta vizija zapravo ne postoji.

Može se, dakle, zaključiti da o pozitivnom ishodu procesa ustavnih promjena nije moguće pričati sve dok postoji „nesloboda“ javnog dijaloga i suprotstavljanja pojavama koje su značajno devastirale socijalne i moralne sisteme vrijednosti u zemlji. Jedan od naših sagovornika je istaknuo da je u Bosni i Hercegovini stvoren ambijent u kome je kritiziranje loših pojava „hrabrost, a ne kultura demokratskog ponašanja“.

To i jeste jedan od osnovnih razloga zašto se reforma ustava tiče šire javnosti i naročito civilnog društva. Cilj djelovanja civilnog društva zato treba da bude insistiranje na vraćanju diskursa u okviru demokratskoga, konsenzualnog i konstruktivnog dijaloga, koji bi se vodio u okvirima legitimnih domaćih institucija.

³ CPCD, „Izveštaj o stepenu razvijenosti civilnog druta“, 2008.

Komunikacija s vlastima i kapaciteti civilnog društva

Uspostavljanje kvalitetnih instrumenata komunikacije s vladinim sektorom ima ključnu važnost za otvaranje dijaloga o reformi ustava. Naime, u maju 2007. godine je potpisan Sporazum o saradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora u BiH. Također, u toku je izrada *Strategije razvoja stimulativnog okruženja za razvoj civilnog društva*, na čijoj izradi su angažirani predstavnici vlasti, civilnog društva i Delegacije Evropske komisije u BiH. Sporazum, uz već formirani Odbor za civilno društvo, predviđa i uspostavljanje *savjeta za civilno društvo* od strane Vijeća ministara, te formiranje *agencije za civilno društvo*, pri Vijeću ministara, koja bi imala ulogu izvršnog tijela. Međutim, kao prijelazno rješenje formiran je Sektor za saradnju s NVO-om i razvoj civilnog društva u Ministarstvu pravde BiH (da bi se formirala samostalna upravna organizacija kao što je ured, potrebno je donijeti novi zakon). Ukoliko bi se ove stavke Sporazuma implementirale a predviđene institucije profunkcionirale, stekli bi se uvjeti za unapređenje konstruktivnog dijaloga između vladinoga i nevladinog sektora generalno.

Kada je u pitanju značaj i ozbiljnost poslova koje obavljaju organizacije civilnog društva, činjenica je da su „mnoge nevladine organizacije na sebe preuzele i neke obaveze koje bi trebalo da obavljaju državne institucije, u skladu sa svojim ustavnim i zakonskim obavezama i ovlaštenjima, odnosno utvrđenim procedurama (npr. povratak izbjeglica, pružanje usluga pravne pomoći i dr.). Mnoge nevladine organizacije pružaju alternativne usluge koje vladine institucije nisu u stanju (nekada nisu ni spremne) pružiti građanima, kao što je pravna pomoć za velike izbjegličke skupine u zaštiti njihovih prava i interesa“.⁴

Može se reći da je to bitna prednost kao i dokaz fleksibilnosti koju pokazuje nevladin sektor u Bosni i Hercegovini, a koji bi mogao biti značajan resurs u otvaranju pregovora o reformi ustava. Međutim, važno je napomenuti da općenito postoji opasnost od preširokog angažmana pojedinih organizacija po principu „svi rade sve“, koji zbog manjka relevantnog kapaciteta umanjuje efekte tog angažmana. Zbog toga se u daljnjem tekstu zagovara „sektorski“ princip u angažiranju civilnog društva, kroz koji bi se pojedine organizacije fokusirale isključivo na teme koje su predmet njihovog djelovanja.

Političko okruženje i zajednički nastup

Postojeće inicijative za formiranje *komisije za reformu ustava* u Parlamentu BiH te inicijativa za formiranje *agencije* ili *ureda za saradnju s civilnim društvom* pri Vijeću ministara BiH predstavljaju dobre pretpostavke za daljnju institucionalizaciju dijaloga o reformi ustava između institucija vlasti i civilnog društva. Međutim, kako forma ne bi dobila prednost nad sadržajem, civilno društvo bi se trebalo oduprijeti pokušajima pretjerane „institucionalizacije“ svoje uloge, kao i stvaranja jedinstvenog „pokreta“ za reformu ustava koji bi nosio rizik nepotrebne politizacije procesa.

U posljednjih nekoliko godina bh. javnost je imala mogućnost uvjeriti se na koje načine i u koje svrhe je moguće ispolitizirati teme koje se tiču promjene ustava, makar one bile vrlo tehničke prirode i prijeko potrebne za funkcionalnost države. Također smo svjedoci činjenice da su se nakon nemogućnosti izglasavanja „aprilskog paketa“ ustavnih reformi u 2006. godini razgovori o reformi ustava sveli isključivo na teme koje se tiču teritorijalnog preuređenja države.

Kontekst u kojem djeluje civilno društvo u BiH sastoji se s jedne strane od političkog tržišta postavljenog na primitivnim premisama, a s druge strane je javnost koja još nije u mogućnosti jasno artikulirati svoje stavove izvan institucionalnih i vaninstitucionalnih pravila što ih diktira takva politika. Na taj način javnost postaje talac loše politike, a politika kolateralna šteta loših

⁴ Fadil Šero, Milan Mrđa, „Nevladin sektor u BiH“, CPCD

ideja i istih takvih političkih elita. U takvom okruženju uloga nevladinog sektora je krucijalna. Možda i baš zbog toga ona treba biti posebna, *sui generis*, i teško da se može prekopirati model njenog djelovanja iz bilo kojeg zapadnog društva. Kopiranje, bolje rečeno loše kopiranje, i dovelo je do situacije da danas u BiH imamo veliki broj nevladinih organizacija koje su same sebi cilj. Suština njihovog rada, zajedno s terminologijom i nominiranjem, svela se na prostu formulu antivladinog angažmana koji funkcionira na principu: *znamo šta nećemo i protiv koga smo, ali ne znamo šta hoćemo i za koga smo, a i ako znamo, onda ne znamo kako to ostvariti*. Malo je primjera koji govore o situacijama u kojima nevladine organizacije jasno znaju šta neće, ali su sposobne artikulirati ono šta hoće i kako do toga doći. Takve organizacije imaju potencijal za jednu širu platformu koja može postati ozbiljna alternativa.

Postoji, međutim, nekoliko preduvjeta za taj suštinski iskorak. To može biti samo dio *paket aranžmana* u kojem nevladine organizacije postaju *think-tank* progresivnim medijima koji su kreatori javnog mišljenja. Dakle, nužna je simbioza, zasnovana prije svega na zajedničkoj želji za

Što ja mislim da civilno društvo može uraditi u narednom period kada je riječ o ovom problemu: ono se mora pojaviti prije svega kao čistač; raščistiti teren za ustavne promjene. Kada sam rekao da bi civilno društvo trebalo da se pojavi kao čistač, to je ono što je ovdje najveći problem... a to je problem neslobode u ovoj zemlji. Neslobode gdje svi akteri na političkoj sceni, civilnom društvu, slobodni intelektualci, prolaze kroz autocenzuru, ne cenzuru koja je ukinuta, nego kroz autocenzuru.

promjenom; NVO-i se moraju ekspertno profilirati u svom radu, biti u stanju pružiti ekspertizu koju onda zajedno s medijima približavaju široj javnosti. Politika utemeljena na nacionalističkom sijanju straha, po *defaultu* je oslobođena od strategije. Ona funkcionira na principima dnevno-političke taktike. Takvu politiku može dugoročno osvjestiti samo platforma zasnovana na veoma profesionalnim osnovama u kojoj NVO-i koji mogu i mediji koji žele nude strategije umjesto taktike, profesionalizam umjesto podobnosti. To bi mogla biti solidna priprema terena za suštinske promjene pravila političke igre.

Prvi preduvjet je da se NVO-i moraju prestati ili se ne smiju početi ponašati kao da se i sami natječu na izborima. Njihova uloga ne smije biti svedena na populističke poruke – *šta narod voli čuti*. Oni moraju imati ulogu jakoga društvenog korektiva koji educira, nudi rješenja, trijezni od svake vrste opijenosti. Zato je bitno da se NVO-i odmah oslobode bolesti političkog

liderstva, koja je jedna od ključnih slabosti NVO-a koju je aktuelna politika prepoznala i koristi kao sredstvo za anesteziranje zdravog refleksa.

Stoga se civilno društvo treba prije svega fokusirati na preusmjeravanje diskusije o reformi ustava s nerealnih „teritorijalnih“ tema na one pragmatične koje bi dugoročno mogle doprinijeti boljoj funkcionalnosti države, a samim tim i kvalitetnijem životu građana. Efekti angažmana civilnog društva u procesu ustavne reforme tako će biti daleko veći ako se ono angažira na osmišljavanju sadržaja ustavne reforme te nametanju pragmatičnih tema i mjera za koje se utvrdi da mogu doprinijeti većoj efikasnosti institucija BiH, naročito u svjetlu evropskih integracija.

Druga važna aktivnost civilnog društva trebala bi biti „priprema terena“ za demokratski i racionalni dijalog o ustavnim promjenama. Jedan od naših sagovornika nazvao je to „čišćenjem“ prostora za dijalog, pri čemu se misli na kontinuirane aktivnosti na ohrabrivanju ljudi da slobodno govore, na otvaranje pitanja korupcije i borbu protiv zloupotrebe medija.

U našem istraživanju je također potcrtana potreba da civilno društvo napravi koncept svoga zdravog odnosa prema političkim strankama. Civilno društvo ne bi trebalo bježati od politike ako želi imati utjecaja na političke odluke, posebno u domenu politika koje trebaju biti fokusirane na brigu o zajednici.

Treći preduvjet je način komuniciranja s javnošću i medijima. Ne može se aktivitet NVO-a svoditi isključivo na organizaciju okruglih stolova i pisanje saopćenja za javnost, garniranih tu i tamo ponekim istraživanjem javnoga mnijenja. NVO-i moraju pristati i na rad u sjeni; pristati na velikodušno

ustupanje strategija, prijedloga zakona onim političkim snagama koje su spremne dosljedno ih provoditi. To dakle podrazumijeva da NVO-i, iako po definiciji nevladine organizacije, nisu i apolitični. Ta uloga u BiH mora biti posebno naglašena, jer vladine institucije, kao takve, nemaju potencijal promišljanja strategija, ne toliko zbog nedostatka pameti, koliko zbog suženog okvira djelovanja. Dakle, NVO-i koji žele i mogu biti dio te platforme moraju biti spremni okupiti se, ali i biti sposobni prepoznati političke snage koje u institucijama imaju sposobnost provoditi društveno korisna rješenja. Drugim riječima – političko lobiranje, ali lobiranje oslobođeno od pratećih kontraindikacija.

Preuzimanjem inicijative za drugačiji pristup u reformi ustava, uključivanjem i konsultiranje šire javnosti, fokusiranjem na konkretne teme te definiranjem sadržaja i pojedinačnih rješenja civilno društvo može nametnuti drugačiju vrstu dijaloga s predstavnicima vlasti, dijaloga koji bi bio zasnovan na konsenzusu. Ti razgovori treba da se vode po principu dogovaranja „mogućega“, a ne „poželjnoga“, što zahtijeva potpunu depolitizaciju diskusije o ustavu i insistiranje na temama koje se tiču bolje funkcionalnosti države. To znači davanje prioriteta rješavanju onih pitanja o kojima je kompromis moguć, koja će dovesti do bolje funkcionalnosti i prohodnosti izvršnih i zakonodavnih institucija na svim nivoima vlasti, a ostavljanje postrani pitanja koja mogu dovesti do novih političkih nesuglasica ili udaljavanja od zajedničkih pozicija. Time bi se izbjegla nepotrebna politizacija ustavnih pitanja.

Ustavna reforma, osim važnosti koju treba da ima s aspekta unapređenja postojećeg pravnog okvira, ima i važnu „simboličku vrijednost“ kao test provjere da li je Bosna i Hercegovina sposobna primijeniti načela demokratskog ponašanja i dati signal građanima da i oni mogu učestvovati u tako značajnim promjenama.

Zašto je ustavna reforma potrebna

Prije definiranja konkretnih aktivnosti civilnog društva potrebno je izgraditi svijest među aktivistima nevladinih organizacija, a naknadno i među širim članstvom, o tome zašto je uopće ustavna reforma potrebna ovoj državi. U davanju mogućih odgovora na to pitanje ovaj dokument se oslanja na već postojeće preporuke relevantnih međunarodnih tijela.

Venecijanska komisija navodi da je „sazrelo vrijeme za proces preispitivanja sadašnjih ustavnih aranžmana... Ustavna reforma je neizostavna, jer sadašnji aranžmani nisu efikasni, racionalni i nemaju demokratski sadržaj“. Izvještaj Evropske komisije o napretku u BiH u 2008. godini tvrdi da, „sveukupno gledano, prevladava nacionalistička retorika i lideri Bosne i Hercegovine nisu, putem reforme ustavnog okvira, postigli napredak u stvaranju funkcionalnijih i ekonomski rentabilnijih državnih struktura koje podržavaju proces evropskih integracija. Iako je u okviru sadašnje ustavne strukture postignut napredak, ona sprečava brzo odlučivanje i stoga onemogućava reforme i razvijanje kapaciteta za ostvarivanje brzog napretka ka EU“.

Na osnovu istraživanja provedenog pri izradi *Studije o strukturama upravljanja u BiH* – evidentna nefunkcionalnost državnih institucija je direktni ili indirektni rezultat nepostojanja političke volje. Kompleksni sistem odlučivanja na državnom nivou te nedostaci u vertikalnoj i horizontalnoj koordinaciji između svih nivoa vlasti u BiH posljedica su sistemski ugrađene zavisnosti o volji političkih elita. Takav sistem nedovoljno motivira političke lidere da učestvuju i vode politiku u državnim institucijama na sadržajan način. Odnosno, institucije države BiH jednostavno nemaju ovlasti i autonomije prisiliti političare da ozbiljno učestvuju u njihovom radu. U takvom institucionalnom okruženju otvaraju se mogućnosti da se sistem potkopava do tačke potpune paralize, čime se onemogućava stvaranje foruma za vođenje politike. Ova situacija je omogućena institucionalnim dizajnom (sistemskim problemom) u kojem državna vlast i parlament mogu biti potpuno paralizirani entitetskim glasanjem, ili nedovoljnom podrškom predstavnika konstitutivnih naroda, ili mehanizmom vitalnoga nacionalnog interesa.

Prema mišljenju Venecijanske komisije, u takvoj situaciji "zaista mora biti uspostavljena ravnoteža između potrebe da se zaštite interesi svih konstitutivnih naroda, s jedne strane, i potrebe za djelotvornom vladom, s druge. Međutim, u Ustavu BiH ima dosta odredbi koje osiguravaju interese konstitutivnih naroda, između ostalog: veto na osnovu vitalnog interesa u Parlamentarnoj skupštini, dvodomni sistem i kolektivno Predsjedništvo na etničkom osnovu. Kombinirani efekt ovih odredbi djelotvornu vladu čini izuzetno teškom, ako ne i nemogućom."

Sistem je tako nefunkcionalan i njime je nemoguće upravljati velikim dijelom zbog toga što ne postoje adekvatni mehanizmi koordinacije i zajednička vizija izgradnje države. Izgradnja države do sada je bila predmet političkog kompromisa, što djelimično objašnjava nastanak kompliciranog sistema uprave u kojem su nadležnosti formalno prenesene na državu, a u stvarnosti se nalaze u formalnim ili neformalnim krugovima na entitetskom nivou. U većini slučajeva entitetima je dozvoljeno da zadrže svoje nadležnosti i finansijsku kontrolu, dok su se ovlasti države proširile uglavnom na papiru. Ravnoteža snaga se pomjerila tek marginalno u korist države BiH, kojoj i dalje nedostaju osnovni elementi autonomije, autoriteta i kredibiliteta. Najslabije državne institucije su one koje dijele ovlasti s entitetima. Većina ih je zapravo rezultat političkog kompromisa, a izgrađene su na osnovu kompleksnog sistema nejasno podijeljenih odgovornosti koje se nerijetko preklapaju i ovlaštenja koja dozvoljavaju državi, entitetima i drugim institucijama da koegzistiraju i preklapaju se bez jasne hijerarhije i supremacije države.

Međutim, da bi BiH napredovala prema integracijama u EU, odnosno da bi država bila sposobna, u najmanju ruku, uspostaviti standarde i osigurati da te standarde slijede i niži nivoi vlasti, ona mora imati supremaciju i ovlasti za punu provedbu zakona. Iskustvo nam govori da se ova pitanja ne mogu prepustiti neformalnoj saradnji i koordinaciji u BiH. U tom smislu svi međunarodni i domaći naponi bi se trebali usredotočiti na *produbljivanje, a ne na proširivanje reformi usmjerenih na izgradnju države*. Ovo rješenje nudi politički kompromis koji bi trebalo da bude prihvatljiv pragmatičnim bh. političarima: jača, efikasnija država s ograničenim brojem nadležnosti može egzistirati uporedo s entitetima, i čak doprinijeti funkcioniranju entiteta.

Stoga je potrebno usmjeriti aktivnosti civilnog društva na promociju mjera koje su provedive u granicama postojeće teritorijalne podjele BiH i ne zahtijevaju ponovno utvrđivanje entitetskih granica i prebacivanje čitavih novih sektora na državnu razinu. To su mjere koje su neophodne kako bi se dosadašnje reforme dovele do nivoa na kome država ima *stvarne* ovlasti i resurse za provođenje svojih obaveza kao i bilo koja druga država u decentraliziranom sistemu. Radi postizanja potrebnog kompromisa neophodno je izbjegavati promociju nereálnih rješenja. Bosna i Hercegovina boluje od mnogih tranzicijskih *bolesti* kao i druge zemlje koje su prošle taj proces, i koje su pokazale da se te *bolesti* mogu tretirati samo dugoročnom i efikasnom integracijom u evropske strukture.

Vrijeme (ni)je na našoj strani

Prema našim saznanjima, može se očekivati da se ustav mijenja u više navrata, koji ne moraju biti suštinski i formalno uzajamno povezani u jedan tok reforme. Različiti faktori, uključujući vremenski okvir, političku klimu i političku volju, te stavovi međunarodne zajednice u velikoj mjeri određuju pristup koji u tim pojedinačnim fazama može imati civilno društvo. U skladu s tim okolnostima preporučuje se da civilno društvo djeluje reaktivno na minimalističke inicijative koje bi se mogle pokrenuti prije objavljivanja izbora 2010. godine. Paralelno s tim potrebno je raditi na pripremama za sveobuhvatniju reformu u 2011. godini, kada bi civilno društvo trebalo biti spremno da se postavi kao ravnopravan partner vlastima u procesu poboljšanja ustavnog uređenja BiH.

I. Minimalistički pristup u 2009.

S obzirom na postojeće i očekivane pritiske međunarodne zajednice te, što je još važnije, imajući u vidu obaveze koje je BiH preuzela različitim međunarodnim ugovorima (prije svega članstvom u Vijeću Evrope, zatim Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju), može se očekivati ograničena diskusija o reformi ustava prije objavljivanja općih izbora u 2010. godini, utemeljena na minimalističkim zahtjevima. Prema našim očekivanjima i procjenama, ti razgovori bi se mogli voditi o manje „bolnim pitanjima“ kako bi se u javnosti stvorio utisak i privid reformskih procesa, a istovremeno određene međunarodne obaveze ipak ispunile. Ipak, po mišljenju nekih od naših sagovornika, u tome procesu bi se moglo očekivati i otvaranje nekih važnih pitanja, poput diskriminacije.

Dakle, civilno društvo u tome periodu treba biti spremno da djeluje reaktivno i jasno formulira svoje stavove spram određenih rješenja koja budu predložena.

...znači treba stvoriti atmosferu, klimu da je to potrebno uraditi, a ne da se i na ustavu nastavlja praksa ko će uspjeti više da dobije, odnosno ko će još jednom pobijediti. Nije niko još, ali neće ni ovom atmosferom koja se stvara oko novog ustava.

II. Priprema terena u 2010.

Do tada organizacije civilnog društva mogu doprinijeti stvaranju kvalitetnijeg političkog života tako što će podsticati javno mnijenje na konstruktivno razmišljanje o ustavnim promjenama.

III. Sveobuhvatna reforma tek 2011.

Duboka politička neslaganja među strankama koja trenutno postoje teško da mogu stvoriti ambijent koji bi omogućio konstruktivan dijalog o suštinskim promjenama Ustava BiH prije 2011. godine. Osnovni preduvjet za takav dijalog bio bi politički ambijent u kome će logika nadvladati strasti i egoizme trenutnih političkih igrača. S obzirom na predstojeće izbore u 2010. godini i atmosferu koju pretpostavlja trenutni politički ambijent, teško je očekivati da bi se mogla osigurati potrebna politička ozbiljnost i institucionalna stabilnost koju takav proces zahtijeva. To je potvrdilo i naše istraživanje prema kojem na bh. političkoj sceni u ovom trenutku nema indikatora koji ukazuju da postoji politička energija dovoljna da se ovaj proces otpočne i uspješno okonča prije predstojećih općih izbora. Razlog za to je prije svega praksa političkog trgovanja i uvjetovanja, a ne saradnje i otvorenog dijaloga.

Prema tome, aktivno i agilno uključivanje civilnog društva i šire javnosti zasnovano na zajedničkim ustavnim vrijednostima moglo bi se manifestirati u konkretnim aktivnostima i projektima uključivanja u reformu ustava u 2011. godini.

(Zato bi bilo dobro da se proba napraviti atmosfera koja će tražiti da se eventualno nedostaci koje ima ovaj ustav prevladaju i da on jednostavno zauzme svoje mjesto u toj zakonodavnoj strukturi, a da se sve drugo pokuša raditi kao u svim drugim normalnim zemljama. To bi značilo da ako tu stvarnu situaciju ne napravimo, mislim, da ćemo trošiti vrijeme i resurse i da s novim ustavom nećemo značajnije napredovati.)

Osnovni elementi uključivanja civilnog društva u reformu ustava

Civilno društvo ima jedinstvene prednosti koje mu omogućavaju stvaranje javnog pritiska kako bi se dijalog o ustavnim reformama vratio u institucionalne okvire i učinio transparentnijim. Konstruktivnije uključivanje medija također je bitno, kako bi se davanjem podrške naporima civilnog društva da dijalog o reformi ustava učini transparentnijim omogućilo zastupanje interesa šire javnosti i „kanalisanje“ tih interesa kroz medije i organizacije civilnog društva do institucija koje vode ustavnu reformu.

Na pitanje – ima li civilni sektor u Bosni i Hercegovini snage da uspostavi dijalog i kreira zajedničku viziju s obzirom na činjenicu da je on u našoj zemlji u određenoj mjeri podijeljen po entitetskom i etničkom principu – naše istraživanje je pokazalo podijeljena mišljenja. Jedna grupa smatra da oko nekih pitanja postoji zajednički interes, dok druga smatra da je upitno koliko su neke organizacije civilnog društva stvarno spremne preuzeti rizik konfrontiranja sa svojom političkom okolinom. Većina naših sagovornika, međutim, slaže se da ako se nastavi praksa da ljudi govore ono što ne misle, strahujući da će biti društveno izolirani u krugovima u kojima žive i rade, priča o ustavnim reformama teško će se moći uspješno okončati. Rečeno je da je pojava „autocenzure“ pored civilnog društva prisutna i u politici, vjerskim institucijama, akademskoj zajednici i medijima.

Na pitanje da li civilno društvo u svojim aktivnostima oko ustavne reforme može računati na podršku građana, odgovor većine je bio negativan. Prevladavajuće mišljenje je da građani ne pokazuju interes za ovaj proces.

Dalje, na pitanje da li civilni sektor u Bosni i Hercegovini ima snage uspostaviti dijalog i kreirati zajedničku viziju s obzirom na činjenicu da je podijeljen po entitetskom i etničkom principu, mišljenja učesnika su opet bila podijeljena. Jedni smatraju da ima pitanja u vezi s kojima postoji zajednički interes, dok drugi ističu kako je veliko pitanje koliko su neke organizacije civilnog društva uistinu spremne preuzeti rizik sukoba sa svojom okolinom.

Imajući u vidu takvo stanje svijesti u javnosti i prilike unutar samoga civilnog društva, njegova uloga bi trebala biti višestruka: stvaranje ekspertne baze po pojedinim interesnim oblastima, kreiranje sinergije između interesnih i zagovaračkih grupa, zatim u vidu javnog zagovaranja i uključivanja šire javnosti te sinhronizacije stavova s medijima.

a. Stvaranje ekspertne baze

Pojedinačne nevladine organizacije treba jasno da definiraju područje svoga djelovanja i na temelju toga opredjeljenja usredotoče svoje aktivnosti isključivo na one oblasti u ustavu koje reguliraju tu materiju. Kao što je ranije rečeno, snaga nevladinih organizacija je u usklađenosti njihovog djelovanja s potrebama građana te posjedovanje ekspertize iz pojedinih oblasti ustavne materije. Ovaj vid selekcije tema automatski bi svrstao pojedinačne organizacije u određene „sektore“ djelovanja, gdje bi njihova ekspertiza došla do izražaja i rezultirala većom snagom argumenata u daljnjem dijalogu s vlastima, medijima i javnošću.

Polazna osnova za svaku oblast može biti sagledavanje ranijih i postojećih inicijativa za izmjenu ustava, u čemu bi ekspertna pomoć civilnog društva bila ključna. Time bi različite međunarodne i domaće organizacije koje su ranije pokrenule inicijative za izmjene ustava mogle usredotočiti svoje napore na postizanje određenih, konkretnih ciljeva. Na taj način bi se i pojedinačne nevladine organizacije mogle usredotočiti na teme koje su bliske njihovoj sferi djelovanja, umjesto da se sve organizacije jednako bave svim otvorenim pitanjima ili reformom ustava

općenito. Neophodno je još istaći neophodnost sinergijskog odnosa u pojedinim sektorima i omogućavanje zajedničkog nastupa prema vlastima i javnosti. To bi civilnom društvu dalo veći legitimitet i utjecaj u procesu zagovaranja.

b. Sinergija između „akcionih“ i „interesnih“ organizacija

Sinhronizirana akcija svih dijelova civilnog društva jedino je prihvatljiva opcija koja civilnom društvu može osigurati kredibilitet partnera koji se uvažava.

U skladu s tim civilno društvo bi trebalo formulirati jedinstven nastup koji bi prihvatile i poštivale sve organizacije toga društva koje su zainteresirane za uključivanje u ovaj proces. Uloga je organizacija koje su bazirane na zajedničkom interesu (npr. strukovni sindikati, profesionalna udruženja, organizacije za zaštitu ljudskih prava itd.) ili koje djeluju na lokalnom nivou da jasno identificiraju pitanja koja su bitna za njihove interesne grupe, i na njima treba konstantno da drže pažnju javnosti. To se također može odnositi i na organizacije koje do sada nisu bile uključene u slične aktivnosti, kao što su profesionalna udruženja, koja zahtjevima civilnog društva mogu ponuditi ekspertizu i snagu kako bi uključivanje civilnog društva u reformu ustava imalo i odgovarajući sadržaj.

S druge strane, organizacije koje su po svojoj prirodi više „zagovaračke“ ili „akcione“ prirode, i koje posjeduju organizacijske te tehnike vođenja javnih kampanja, mogu ponuditi „interesnim“ organizacijama svoje znanje i kapacitete u osmišljavanju poruka javnosti i vlastima te osmišljavanje odgovarajućih mehanizama djelovanja.

Ukoliko se ovaj odnos ne izgradi po principu sadržajne i organizacijske sinergije različitih organizacija civilnog društva, ovi naponi bi ipak mogli ostati na nivou dobre namjere. Pri tome treba napraviti jasnu razliku između jedinstvenog nastupa i jedinstvenog stava, jer je civilno društvo po svojoj prirodi konglomerat različito interesno orijentiranih autonomnih subjekata.

Prema tome, jedinstven *nastup* je predmet dobre organizacije i sinergije u djelovanju između grupa koje povezuje zajednički interes. Jedinstven *stav* može postojati samo na nivou skupine organizacija koje zastupaju iste ili slične interese i on predstavlja sublimaciju različitih mišljenja pretočenih u uređeni koncept zajedničkog djelovanja.

c. Javno zagovaranje – formuliranje poruke

Uloga organizacija civilnog društva u reformi ustava također može biti u tome da podstiču javno mnijenje na razmišljanje o tome šta treba mijenjati. Po mišljenju jednog od naših sagovornika, jedan od mogućih načina da se privuče pažnja građana jeste da ih se „bombarduje“ informacijama o tome šta pojedinačni prijedlozi za izmjene ustava znače za njihov svakodnevni život i društvene potrebe. U tome obraćanju treba izbjegavati frazeologiju i suhoparne sadržaje.

...ono što ne bude uključivalo sve ove oblike organiziranja neće uspjeti, to je definitivno. Ako se ostvari neka vrsta partnerstva između organizacija koje s jedne strane bolje poznaju i tehniku javnih rasprava, i organizaciju, i menadžment i tako dalje, s onim organizacijama koje su dakle bazirane na članstvu a s druge strane nemaju tih kapaciteta, može se očekivati da se stvori jedna, neću je nazvati kritičnom masom, ali jedna masa koja se neće moći baš tek tako ignorirati.

Nema jedinstvenog stava. Ono što vrijedi jeste da se omoguće razni interesi, a onda da se učimo usaglašavati te interese i da između raznih opcija nađemo najbolju. Dakle, ja sam optimist u tom smislu.

Mislim da je ključ ovog angažmana i uspjeha ustavne reforme u principu u tome da li mi razumijemo koji je naš interes u svemu ovome i da li razumijemo šta je naš problem.

...potrebno je identificirati kojase to pitanja i koje grupe i zaista držati pažnju tih civilnih organizacija na nivou sve to vrijeme.

Dakle, vinaru, njemu mora biti jasno na njegovom primjeru kako će određena intervencija u ustavu uticati na njegovo poslovanje; ako mu ne možemo to objasniti, znači neće uticati, ne interesira ga, onda se vraćamo na ono pitanje, dakle, treba li nam ili ne treba. Ako smo to objasnili, imamo priču iza toga, ti danas zarađuješ 100.000 KM godišnje, sljedeće godine s ovim intervencijama ćeš zarađivati 200.000 KM.

U tom pravcu se može koristiti metoda kratkih poruka koje građane treba da uvjere zašto je potrebno pružiti podršku pokrenutoj inicijativi. Ta poruka mora biti uvjerljiva.

Jedna od najefikasnijih metoda u konstrukciji zagovaračkih poruka je tzv. *issue framing* („uokviriti problem“), što se može definirati kao identificiranje jezgra strukture poruke. „Uokviriti“ neki problem znači definirati centralnu ideju ili poruku koja prožima sve daljnje aktivnosti te organizacije u okviru jedne kampanje. Ta centralna ideja daje značenje aktivnostima nevladinih organizacija, i način formuliranja njenog sadržaja i forme utiče na nivo javne podrške i percepciju ciljnih grupa.

Da bi se jedna poruka na taj način formulirala, važno je osigurati sljedeće elemente:

- odrediti ciljnu grupu (poznavati svoju publiku i njezine interese);
- znati šta se želi poručiti i u tu svrhu prikupiti egzaktno podatke (koje su tri ili četiri najvažnije činjenice o tome pitanju);
- imati konciznu i preciznu poruku (svesti je na suštinu onoga što je najvažnije prenijeti publici);
- jednostavnost (ustavna reforma je kompleksan i sveobuhvatan problem, zato ga je potrebno pojednostaviti i pretočiti u poruke razumljive široj javnosti; građani će ignorirati poruku koju ne mogu razumjeti);
- usmjeravanje pažnje na važnost poruke (poruka mora biti dovoljno snažna da potiče na akciju – to se može postići tako što će se ukazati na razloge zašto je nešto *hitno, najvažnije, najbolje, najgore, prvo, zadnje* itd.);
- upornost (neprestano ponavljanje poruke utiče na to da ona prodre do svijesti građana).

...pitanja treba da budu transformirana u dvije-tri poruke koje će građanima imati smisla i koje će biti dakle dizajnirane na način – Republika Srpska kao dio Bosne i Hercegovine neće napredovati ako Bosna i Hercegovina ne uđe u Evropsku uniju... zato moramo riješiti pitanje nadležnosti... dakle, svaki skup tri, četiri, pet, šest ljudi mora biti iskorišten da se ljudima to saopći i na taj način se stvara atmosfera da jednostavno, dakle, političari koji danas kupe poene pričajući neku priču u jednoj situaciji će se naći da neće više to biti priča koja će im donijeti poene. To je ogroman napor, ali jednostavno ja ne vidim drugi način, nego da se isključivo kroz ove dvije-tri vrlo jednostavne poruke to kaže – krivi su ovi, ne dešava se to. To će ljudi shvatiti i stati iza toga.

Pored „issue framing“ tehnike, u komuniciranju s javnosti također je korisno korištenje simbola. Jezik pun simbola može uticati na formiranje stavova, bilo da se radi o novim ili već ustaljenim pojmovima. Simboli imaju dvostruku ulogu: da odrede konture javne debate o tome pitanju i utiču na svijest publike. Kod korištenja simbola potrebno je napraviti analizu koja će pokazati koji simboli izazivaju koju vrstu reakcije kod ciljane publike.

Također se preporučuje kreiranje tzv. *metasimbola*, odnosno metafora koje će se moći jasno i isključivo vezati za ciljeve i interese te nevladine organizacije. Tako formulirane metafore lakše će privući pažnju medija, okupiti pobornike različitih ali srodnih ideja i, što je najvažnije, dati toj poruci emotivnu dimenziju koja će moći mobilizirati osjećaje kod pobornika iste ideje u samoj publici. To praktično znači „kondenziranje“ velikog spektra ideja u simbolične i prepoznatljive metafore, koje mediji mogu lako prenijeti publici.

Civilno društvo mora biti uvijek „budno“ kada vlada ili neko udruženje pokreće inicijative koje imaju posebnu društvenu važnost.

d. Sinhronizacija stavova s medijima

U odnosima nevladinih organizacija s medijima često se mogu čuti ocjene da mediji djeluju senzacionalistički, da se ne bave stvarnim problemima građana i da je njihovu pažnju teško privući. Međutim, kako je rečeno na početku ovog dokumenta, s obzirom na prevladavajuću apatiju i zasićenost javnosti velikim temama, uloga medija u promociji zajedničkog nastupa nevladinih organizacija ključna je. Medije u tom smislu treba posmatrati kao saveznike nevladinog sektora, ili čak kao aktivne učesnike u procesu zagovaranja konkretnih tema koje se tiču reforme ustava.

Mediji jesu ogledalo debate koja se vodi u javnosti. Međutim, mediji su također i kreatori javnih debata i dešavanja. Mediji su ti koji tumače stavove i aktivnosti nevladinog sektora. Prenoseći određene poruke, oni su u poziciji da ih mijenjaju i pridaju im attribute svojstvene perspektivi pojedinih novinara ili čak određenoj političkoj opciji kojoj je taj mediji naklonjen. Zato je od izuzetne važnosti da poruke nevladinih organizacija budu što kraće, jasnije i preciznije. Nевladine organizacije također treba dobro da poznaju medije, njihove sklonosti i stavove prema pojedinim pitanjima, i u skladu s tim formuliraju i *prekrajaju* svoje poruke. Potrebno je postepeno izgrađivati otvorene odnose s pojedinačnim novinarima, na početku im dati do znanja na koji način oni mogu doprinijeti pozitivnom ishodu određene kampanje, i redovno ih obavještavati o svojim aktivnostima i stavovima o pitanju konkretnih ustavnih rješenja koja se predlažu.

U tom smislu je korisno u startu odrediti osobe koje će biti zadužene za odnose s medijima i za komunikaciju u vezi s određenim porukama javnosti. Korištenjem tzv. *metasimbola* i simboličkih metafora, kontinuiranim pojavljivanjem u javnosti s konzistentnom, konciznom i preciznom porukom doprinijet će se učvršćivanju ili „ankerisanju“ javne percepcije samih nevladinih organizacija i interesa koje zastupaju, a time će se medijima ostaviti manje prostora za vlastite interpretacije njihovih poruka. Također, organizacije koje se odluče za zajednički nastup i jedinstvene poruke mogu pojavljivanjem predstavnika pojedinačnih organizacija u medijima stvoriti sliku široke podrške iza koje stoje koalicije nevladinih organizacija.

Jedna od „medijabilnih“ prednosti nevladinih organizacija koja je nedovoljno iskorištena je vizibilnost koji ima njihovo članstvo i aktivnosti na terenu. S obzirom na veličinu medijskog prostora u BiH, javnost se vrlo brzo zasiti poznatih lica našega političkog života i klasičnih metoda saopćavanja poruke kao što su izjave za novinare, konferencije za štampu ili okrugli stolovi. Civilno društvo i u tom smislu može privući pažnju medija plasiranjem argumentiranih poruka putem inovativnih i kreativnih metoda, organiziranjem aktivnosti na terenu i javnim, argumentiranim, informativnim, interesantnim istupima kompetentnih predstavnika svojih organizacija. Javnost je također zasićena konfliktnim situacijama i konfrontirajućim diskusijom, te se može očekivati njezina pozitivna reakcija na poruke koje nude kompromis i pragmatična funkcionalna rješenja umjesto idealističkih i emotivnih, ali ipak nerealnih tema.

...civilno društvo treba se aktivno uključiti u javne konsultacije, ne samo kod ustava već i kod drugih zakona. Kad sam pogledao nedavno Strategiju razvoja sredstava pravosuđa, vrlo mali broj civilnih organizacija civilnog društva se uključio u proces javnih konsultacija. Što je katastrofalno.

Funkcionalna ustavna reforma

Vanjskopolitička inicijativa se u izradi ovog dijela dokumenta u velikoj mjeri oslanjala na postojeće izvještaje o stanju i kapacitetima civilnog društva koje su priredile razne domaće i strane organizacije, zatim na Studiju o strukturama upravljanja⁵ i izvještaje o monitoringu procesa evropskih integracija BiH koje je izdala naša organizacija, te mišljenja Venecijanske komisije i izvještaje Evropske komisije o napretku u reformskim procesima u BiH.

Na osnovu dosadašnjih iskustava i trenutne političke klime u BiH, pouzdano se može reći da ne postoji politički konsenzus za donošenje potpuno novog ustava. Stoga je potrebno napore usmjeriti na inkrementalne izmjene postojećeg ustava u onim aspektima koji koč funkcionalnost države i onemogućavaju ispunjavanje obaveza iz SSP-a te drugih zahtjeva koje postavlja EU.

Istraživanja među predstavnicima političkih stranaka zastupljenih u Parlamentarnoj skupštini BiH i šire javnosti, koja su provedena pri izradi *Studije o strukturama upravljanja*, pokazala su da je zbog nemogućnosti postizanja konsenzusa oko teritorijalnog preuređenja srednjeg nivoa vlasti napore ka izmjenama ustava potrebno zadržati u okvirima postojećih teritorijalnih rješenja. Sličnu preporuku daje i Venecijanska komisija u svome *Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika* iz 2005. godine: „...u multietničkom kontekstu BiH djeluje primjereno tražiti da ključni ustavni amandmani budu usaglašeni između tri naroda. Stoga opcija ukidanja entiteta ne izgleda vjerovatna u skorijoj budućnosti“.

Pored toga što je u trenutnim političkim konstelacijama nemoguće doći do teritorijalnog rješenja s kojim bi se složile sve strane, nikakvo rješenje teritorijalnog preuređenja koje bi se donijelo u ovakvim prilikama ne bi dovelo do veće funkcionalnosti institucija. Teritorijalna reorganizacija se time postavlja kao prioritet iz perspektive prošlosti, dok je funkcionalni preustroj BiH s ciljem integracije u EU prioritet iz perspektive budućnosti ove zemlje. Stoga je razgovore o reformi ustava neophodno usmjeriti ka funkcionalnim promjenama koje će državi dati ovlasti, mehanizme i sredstva za ispunjenje obaveza koje je pred nju postavila Evropska unija. To također znači „produbljivanje“ postojećih nadležnosti umjesto prebacivanja novih nadležnosti na nivo države.

Bosna i Hercegovina također boluje od „bolesti“ koje su proizvod loših sistemskih rješenja i nedostatka političke volje, od kojih izdvajamo samo najvažnije:

- Broj državnih institucija koje izvršavaju isključive nadležnosti je veoma mali. U drugim oblastima izgradnja državnog nivoa je općenito nametnula prenošenje samo djelimičnih ovlasti na državni nivo, zadržavajući složeni sistem podijeljenih nadležnosti čije djelovanje zavisi o dobroj volji brojnih i različitih nivoa vlasti. Premda država ima ulogu u pogledu utvrđivanja politika, posebno u pogledu međuentitetske usklađenosti standarda i postupanja u skladu s međunarodnim obavezama, entiteti i dalje imaju zakonodavnu moć kada su u pitanju sve podijeljene nadležnosti i vrlo često zanemaruju ili pak podrivaju obaveze propisane državnim zakonom.
- Nasuprot tome, tamo gdje država propisuje zakone (okvirni zakoni), a entiteti zadržavaju ovlasti za donošenje i provedbu zakona, državna legislativa se poštuje vrlo malo ili nimalo. Slično tome, tamo gdje je koordinacija ili saradnja s entitetima ugrađena u državni

⁵ Cilj Studije o strukturama upravljanja u BiH, objavljene 2007. godine, bio je da napravi pregled raspodjele nadležnosti i sistema odlučivanja između različitih nivoa vlasti u BiH. Namjera joj je bila da otvori diskusiju o mjerama koje je potrebno donijeti kako bi se osigurao minimum funkcionalnosti države prije zatvaranja Ureda visokog predstavnika (OHR). Pri tome su u središtu bile mogućnosti osposobljavanja postojećeg ustavnog okvira, bez prekrajanja unutrašnjih granica, kako bi se BiH pripremila za status EU kandidata. Jedan od prvih zaključaka koji se nameće i bez dublje analize jeste da sistem, koji se u nedostatku intervencija od strane međunarodnih zajednice od 2005. godine pokazao nefunkcionalnim, neće biti održiv bez načelne saglasnosti da su stabilne, kredibilne i relativno autonomne institucije na državnom nivou osnovni preduvjet za zatvaranje OHR-a.

institucionalni dizajn, rezultat je u najboljem slučaju – nedjelotvornost ili u najgorem slučaju – neprovedivost zbog nemogućnosti usaglašavanja odluke između dva nivoa.

- Vrlo je malo konsultacija, koordinacije i saradnje između različitih nivoa vlasti kada su u pitanju pojedini sektori ili širi problemi vezani za međuresorno planiranje i strategije (npr. evropske integracije).
- Ostvarivanje bh. ambicije pridruživanja EU-u zavisi o djelovanju kooperativnih mehanizama upravljanja, posebno ako se visoki tehnički uvjeti EU-a imaju provesti širom zemlje. Na osnovu dosadašnjeg iskustva – bez značajnih strukturalnih promjena ovaj cilj će ostati nedostižan.

Na osnovu dosadašnjih inicijativa za reformu ustava, različitih dokumenata koji argumentirano problematiziraju ustavna rješenja u BiH, te analiza domaćih nevladinih organizacija iz ove oblasti – moguće je izdvojiti nekoliko oblasti u kojima bi se civilno društvo moglo uključiti po principu „sektorskog“ angažmana, a u svrhu funkcionalne reforme ustava. To je raspodjela nadležnosti, sistem odlučivanja, ljudska prava i slobode, evropske integracije, zaštita ustavnog poretka BiH itd. Konkretizacija djelovanja nevladinih organizacija u ovim oblastima omogućila bi otklon od principa da „svi rade sve“.

I. Raspodjela nadležnosti

- Venecijanska komisija zastupa mišljenje da dobrovoljni prijenos nadležnosti koji je do sada prakticiran nije dovoljan da zemlju učini sposobnom za buduću integraciju u Evropsku uniju. Stoga se preporučuje sveobuhvatan prijenos nadležnosti, a ne dio po dio, koji će pored prijenosa zakonodavnih ovlaštenja uključivati i ovlaštenja izvršnih tijela i finansijskih resursa.
- Zato je potrebno preispitati postojeću raspodjelu nadležnosti sa sljedećim ciljevima: pojasniti odgovornosti države i entiteta, i nastojati razdvojiti nadležnosti smanjujući međuzavisnost koja je prisutna među različitim nivoima vlasti i smanjujući potrebu za vertikalnom saradnjom.
- Tamo gdje se nadležnosti ne mogu razdvojiti i gdje je saradnja neophodna (npr. u oblastima koje će biti predmet usklađivanja s evropskim standardima) treba uspostaviti mehanizme izvršenja, kao i tijela u kojima će saradnja biti obavezna, a ne povremena i dobrovoljna.
- U oblastima gdje država i entiteti vertikalno dijele nadležnosti treba uspostaviti jasnu zakonodavnu hijerarhiju prema kojoj država ima isključivu *zakonodavnu vlast* u pitanjima dijeljenih nadležnosti. Entiteti ostaju nadležni za provedbu zakona, ali više nemaju zakonodavne ovlasti u pitanjima iz dijeljenih nadležnosti.
- U skladu s preporukama Venecijanske komisije uvesti odredbe kojima će se onemogućiti vraćanje nadležnosti sa države na entitete bez saglasnosti državnog parlamenta.
- U svim oblastima je potrebno jasno definirati hijerarhiju zakonodavnih, izvršnih i provedbenih ovlasti između države i entiteta. To znači preispitivanje mehanizama izvršenja i razmatranje pravnih, administrativnih i finansijskih alata koji su državi neophodni za primjenu državnih zakona i politike u oblastima gdje su zakonodavne i provedbene ovlasti dijeljene s drugim nivoima vlasti.
- Uvesti ustavnu supremaciju koja će konkretno definirati da državni zakon ima supremaciju nad nekonzistentnom entitetskom legislativom, te ovlastiti Ustavni sud BiH da prati, provodi i kažnjava nepoštivanje odluka donesenih na državnom nivou. Ova preporuka je također u skladu s mišljenjem Venecijanske komisije iz 2006. godine.

II. Sistem odlučivanja

- Venecijanska komisija smatra da ukoliko realno nije moguće ukinuti entitetsko glasanje, logično bi bilo limitirati njegovu primjenu samo na one slučajeve kada se u pitanje dovode interesi entiteta. To znači zadržavanje entitetskog glasanja u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH o pitanjima koja su predmet dijeljenih nadležnosti. Međutim, Komisija smatra da ova stavka nema preveliku praktičnu važnost, i stoga njome nije potrebno uvjetovati druge pragmatične mjere.
- Venecijanska komisija naglašava potrebu usklađivanja procedura za donošenje odluka u BiH, posebno u pogledu vitalnoga nacionalnog interesa. U mišljenju iz 2006. godine tvrdi se da je u Ustavu BiH neophodna precizna i stroga definicija vitalnog interesa. „Osnovni problem s pravom na veto nije u njegovom korištenju, već u njegovom preventivnom djelovanju. U sadašnjim uvjetima u BiH čini se nereálnim tražiti potpuno ukidanje veta na osnovu vitalnog interesa. Komisija, pak, smatra da bi bilo važno i hitno potrebno dati jasnu definiciju vitalnog interesa u samom tekstu ustava. Na tu definiciju će saglasnost morati dati predstavnici triju konstitutivnih naroda, ali ona ne bi trebala biti ista kao sadašnja definicija u entitetskim ustavima, koja omogućava da praktično bilo šta bude definirano kao vitalni interes. Ne treba biti pretjerano široka, već usmjerena na prava od posebnog značaja za pojedine narode, prvenstveno u područjima kao što su jezik, obrazovanje i kultura.”
- Što se tiče Predstavničkoga i Doma naroda PSBiH, Venecijanska komisija smatra da je nadležnosti Doma naroda potrebno reducirati samo na pitanja od vitalnoga nacionalnog interesa, dok je broj poslanika u Predstavničkom domu potrebno značajno povećati kako bi on dosljednije odražavao veličinu države, ali i povećan broj nadležnosti države i Parlamenta BiH. Također se preporučuje adekvatna i zagarantirana zastupljenost predstavnika iz reda *ostalih*.

III. Ljudska prava

- Venecijanska komisija naglašava suštinske kontradikcije između BiH i EU-a, pogotovo one vezane za direktna kršenja Evropske konvencije o ljudskim pravima, kako je to iskazano u ocjeni o „... postojanju tenzije između ustavnog sistema zasnovanog na kolektivnoj jednakosti etničkih grupa, s jedne strane, te principa prava pojedinaca i jednakosti građana, s druge strane”.⁶
- Komisija ukazuje na specifične nedostatke koji su ugrađeni u sam sistem ocjenjujući: „Pravila o sastavu i izboru Doma naroda čine se nekompatibilnim sa Članom 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima, a pravila o sastavu i izboru Predsjedništva čine se nekompatibilnim s Protokolom broj 12 koji za BiH stupa na snagu 1. aprila 2005. godine.”⁷
- Izvještaj Evropske komisije o napretku u 2008. godini također ukazuje na ovaj problem: „Kao rezultat neuspjeha reforme ustava, izbori se i dalje provode prema odredbama koje krše Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (ECHR). Izbor tročlanog Predsjedništva Bosne i Hercegovine i dalje je u suprotnosti s Protokolom 12 ECHR-a jer ne dozvoljava građanima koji ne pripadaju jednom od tri konstitutivna naroda da se kandidira i određuje etničku pripadnost svakog kandidata izabranog iz entiteta.”
- Venecijanska komisija eksplicitno navodi: „Kao prvo, interesi osoba koje ne pripadaju trima konstitutivnim narodima izloženi su riziku od zanemarivanja, ili su ljudi prisiljeni da se vještački identificiraju s jednim od tri naroda, mada mogu, recimo, biti mješovitog porijekla

⁶ Venecijanska komisija, 2005., str. 17

⁷ Venecijanska komisija, 2005., str. 20

ili pripadati različitoj kategoriji. Svaki pojedinac ima pravo da mijenja svoje političke, stranačke sklonosti. Suprotno tome, etnički identitet je daleko postojaniji i pojedinac neće biti spreman glasati za stranke koje se posmatraju kao predstavnice interesa različite etničke grupe, čak i ako te stranke daju bolju i efikasniju vlast. Sistem koji ide u korist i otjelotvoruje stranački sistem zasnovan na etničkoj pripadnosti, shodno tome, djeluje nedostatno.”⁸

- Izvještaj EK-a o napretku BiH u 2008. godini prepoznaje da je u pogledu ratifikacije instrumenata o ljudskim pravima naša zemlja ratificirala sve važnije međunarodne konvencije o ljudskim pravima. Bosna i Hercegovina je također u julu 2008. godine ratificirala revidiranu Evropsku socijalnu povelju. Ustav tako sadrži većinu principa iz ovih konvencija o ljudskim pravima, te garantira da će one biti iznad domaćeg zakonodavstva. Međutim, uprkos formalnom ispunjavanju uvjeta iz oblasti ljudskih prava i bez obzira što bi konvencije trebale biti direktno primjenjive, BiH je jedna od rijetkih zemalja u regiji, sigurno i šire, koja svjesno ustavnim odredbama krši prava manjina i prava konstitutivnih naroda da biraju i budu birani kao slobodni pojedinci, a ne kao etnicizirani brojevi.
- Prema Venecijanskoj komisiji, „u multietničkoj državi kakva je Bosna i Hercegovina legitimno treba da djeluje i da se osigura da jedan državni organ odražava multietnički karakter društva. Problem je, međutim, način na koji su kombinirani teritorijalni i etnički princip“.
- Na polju antidiskriminacijske politike Evropska komisija prepoznaje da ustavi države i entiteta garantiraju jednak tretman svim ljudima. Međutim, sveobuhvatni antidiskriminacijski zakon još uvijek nije usvojen. Zakonodavstvo o sprečavanju diskriminacije postoji u nekoliko područja, ali je njegova provedba nedovoljna.
- Jedna od osnovnih preporuka navedenih dokumenata Evropske komisije, Venecijanske komisije, rezolucija Vijeća Evrope, ali i zahtjev iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju jeste način izbora tročlanog Predsjedništva BiH koji ne dozvoljava građanima koji ne pripadaju jednome od tri konstitutivna naroda da se kandidira i određuje etničku pripadnost svakog kandidata izabranog iz entiteta. Ustav se tako postavlja kao jedna od prepreka za realizaciju ključnih obaveza Glave I. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, odnosno usklađivanja Izbornog zakona s *Evropskom konvencijom o ljudskim pravima*.
- Pored toga, Venecijanska komisija također preporučuje da građani BiH izrade “vlastiti katalog ljudskih prava, koji bi bio odraz konsenzusa o zaštiti ljudskih prava u zemlji”. Pri tome je poželjno da se zaštita ljudskih prava definira na osnovu kriterija koji bi bili prihvaćeni u cijeloj državi, a ne bi bili zasnovani isključivo na različitim međunarodnim dokumentima. Venecijanska komisija stoga preporučuje široku javnu diskusiju u cijeloj BiH, koju bi provele organizacije civilnog društva.

IV. Evropske integracije

Ovaj dokument također se oslanja na preporuke i nalaze iz izvještaja projekta Vanjskopolitičke inicijative *Monitoring procesa evropskih integracija BiH*, koji prati implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, pokušavajući da demistificira i široj javnosti približi taj proces u svrhu otvaranja argumentirane diskusije o konkretnim pitanjima i problemima iz pojedinih oblasti evropskih integracija.

Realizacija SSP-a postala je međunarodna obaveza naše zemlje, koja je aktivirala jedinu odredbu u Ustavu BiH što omogućava preuzimanje onih neophodnih ovlaštenja države u procesu

⁸ Ibid.

usaglašavanja bh. zakonodavstva i prakse sa standardima koji važe u Evropskoj uniji.⁹ Naime, Član III. Ustava BiH, koji definira nadležnosti i odnose između institucija BiH i entiteta, u dijelu 2. b) nalaže sljedeće: "Svaki entitet će pružiti svu neophodnu pomoć vladi Bosne i Hercegovine kako bi joj omogućio da ispoštuje međunarodne obaveze..."

Stoga se preporučuju sljedeće mjere:

- Usvajati ustavni amandman kojim se državi BiH daju zakonodavne ovlasti za ispunjavanje uvjeta za integracije u EU. Usvajanje ovog amandmana treba posmatrati kao preduvjet za nastavak procesa stabilizacije i pridruživanja. Prema Venecijanskoj komisiji, ovo je jedna od najvažnijih preporuka za ustavnu reformu. Državi BiH je potrebno dati ovlasti i odgovornosti za daljnje pregovore s Evropskom unijom, kako bi mogla usvajati i provoditi sve mjere potrebne za ispunjavanje zahtjeva EU-a: „Jedino se tako država može u potpunosti uključiti u integracijske procese i prevladati sistemske nedostatke koji su joj ugrađeni u ustav“.
- Izgraditi političku volju i institucionalne mehanizme neophodne za integraciju u EU, definirajući maksimalne izvršne ovlasti entiteta i minimalne izvršne ovlasti države BiH, uzimajući u obzir princip supsidijarnosti za djelotvornu implementaciju *acquis communautaire* (pravne stečevine EU-a).

Monitoring procesa evropskih integracija BiH prepoznaje da je BiH učinila stanovit napredak u svakom od poglavlja SSP-a i prioriteta *Evropskog partnerstva*, ali će daljnji napredak u tim oblastima biti ograničen postojećim ustavnim rješenjima. Naročito je zabrinjavajuća analiza ispunjenja uvjeta u domenu općih principa SSP-a, koja ukazuje da je BiH u ovom kapacitetu već dosegla svoj krajnji limit i da će za ozbiljniji nastavak biti potrebne korjenite promjene ustavnog sistema, političke klime i društvene svijesti. Prema tome preporučuje se sljedeće:

- U odnosu na politički dijalog u Glavi II. ustanovljeno je da je usklađivanje kantonalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Federacije BiH neujednačeno. Institucije BiH funkcioniraju kao "virtualna država" u odnosu na entitete. Status Brčko distrikta tek je nedavnim amandmanom na Ustav BiH formalno inkorporiran u ustavnopravni sistem BiH. Državni nivo vlasti nema nadležnost u lokalnoj samoupravi, što komplicira ispunjavanje obaveza naše zemlje u oblasti političkog dijaloga.
- Ovo posebno dolazi do izražaja kada je riječ o ispunjavanju obaveza koje se odnose na održivi povratak. Nije izvršena potpuna podjela nadležnosti između relevantnih institucija. Ostvarivanje prava u praksi limitirano je složenom pravnom, političkom i ekonomskom situacijom u BiH.
- Glava V. SSP-a tretira nekoliko oblasti gdje ispunjavanje obaveza zahtijeva usvajanje konkretnih zakona i rješavanje problema podijeljenih nadležnosti između BiH i entiteta, a samim tim i prijenos nadležnosti. Gotovo sve ključne oblasti u tretiranom poglavlju regulirane su zakonima na entitetskom nivou. Prije nego što se započne s analizom stepena harmonizacije zakonodavstva s EU-om, potrebno je riješiti suštinski problem s kojim se BiH suočava, a to je prenošenje nadležnosti s entitetskoga na državni nivo.

⁹ Venecijanska komisija također prepoznaje da BiH neće biti u stanju ostvariti bitan napredak na putu ka evropskim integracijama jer pregovori s Evropskom unijom zahtijevaju institucije na državnom nivou, s neophodnim sposobnostima i stručnošću da rješavaju širok spektar tehničkih pitanja. "EU će željeti da ima jednog sagovornika i definitivno neće biti spremna da zasebno pregovara s dva entiteta. Bosni i Hercegovini će trebati neophodna zakonodavna ovlaštenja da stvori uvjete za zaključivanje takvog sporazuma i provede ga. I ne najmanje bitno, od BiH će se očekivati da osigura djelotvornu provedbu takvog sporazuma u oba entiteta. U ovom trenutku državni nivo nije u stanju djelotvorno osigurati poštivanje obaveza zemlje u odnosu na Vijeće Evrope i međunarodnu zajednicu uopće. U pogledu EU-a, nezamislivo je da bi BiH mogla sa sadašnjim ustavnim aranžmanima ostvariti stvarni napredak. Evropska unija neće imati razumijevanja za kašnjenje, neodlučnost i nesigurnost koju podrazumijeva višestrukost vlasti", navodi Venecijanska komisija u svom mišljenju iz 2005. godine.

- Oblast koja je od vitalnog interesa za razvoj privrede, oblast privrednih društava na razini Bosne i Hercegovine nije uređena jedinstvenim propisom, već entitetskim zakonima. Samim tim ne možemo govoriti o harmonizaciji domaćeg zakonodavstva s *acquis communautaireom* prije nego što uskladimo vlastite propise. U tom smislu prijedlog izmjena Zakona o privrednim društvima FBiH je korak naprijed ka ujednačavanju regulative na teritoriji BiH, jer je sličan zakon, ali kvalitetnije sadržine već donijela RS. Najpravilnije rješenje bi bilo donošenje jedinstvenog zakona na razini države jer bi se tako mogli u potpunosti implementirati *Principi korporativnog upravljanja* OECD-a i direktive EU-a. Ovo stanovište podržava i Evropska komisija.
- U Glavi VI. koja se tiče primjene i provođenja zakona i politika djelovanja te tržišne konkurencije javlja se problem nadležnosti kod uspostave kompleksnih sistema upravljanja i ujednačavanja razvoja i primjene ekonomske i industrijske politike zemlje, a koje podrazumijevaju isprepletenost više oblasti poput ekonomije, fiskalne i socijalne politike te ekonomskoga i razvojnog planiranja. Problem je u tome što su ove oblasti u nadležnostima entiteta i vode se potpuno odvojeno, dok je za pravilan pristup integriranom razvoju potrebna jedna harmonizirana politika koja bi objedinjavala kreiranje i realizaciju ovih obaveza na cijeloj teritoriji BiH, za što nema političke volje.
- U Glavi VII. koja se bavi oblastima pravde i sigurnosti, azila i viznog režima problem se pojavio kod određenih funkcionalnih postavki pri usvajanju Zakona o graničnoj kontroli i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, koji predviđa uspostavljanje Odjeljenja za međunarodnu policijsku saradnju, a time i saradnju s Europolom. Odsustvo realizacije obaveza pri usvajanju zakona, uspostavi agencija i imenovanju ključnih ljudi, što ima političku pozadinu, uzrokovalo je zastoj i u procesu liberalizacije viznog režima EU-a prema BiH, iako se uglavnom radi o tehničkim procedurama.
- Analizirajući odnos između ustavnih rješenja i legislative na entitetskom, kantonalnom i općinskom nivou vlasti za oblast politike saradnje, koju tretira Glava VIII., karakteristično je sljedeće: u najvećem broju Sporazumom preciziranih politika saradnje ingerencije i ovlasti države nisu predviđene, nego je i legislativna i izvršna odgovornost na nivoima entiteta, odnosno razučena je između entiteta i kantona u FBiH (npr. poljoprivreda, socijalna politika, obrazovanje i istraživanje, kultura, audiovizualne usluge i informacijsko društvo, telekomunikacije itd.). U pojedinim oblastima, postizanjem političkog dogovora i međuentitetskim usaglašavanjem, kreirane su odgovarajuće institucije na državnom nivou kojima su dodijeljeni određeni zadaci vezani za koordinaciju i implementaciju politika saradnje (npr. Državna agencija za statistiku, RAK, Fiskalno vijeće). Premda je reformu Ustava BiH Evropska komisija delegirala kao najznačajnije pitanje u procesu pristupanja EU-u, treba naglasiti činjenicu da se ono može smatrati irelevantnim kada su u pitanju politike saradnje i realizacija prioriteta *Evropskog partnerstva*. Naime, usaglašavanje na entitetskom nivou, usklađivanje i harmonizacija entitetskih zakonodavstva u pojedinim oblastima (kao i zakonodavstva na nižim nivoima) s *acquisom* i provođenje ostalih predviđenih mjera i aktivnosti bilo bi moguće uz veći stepen političke volje da se postigne konsenzus o pitanjima koja su od suštinske važnosti u procesu pristupanja EU-u, i bez provođenja reforme ustava, o kojoj među političkim subjektima ne postoji ni minimum saglasnosti (budući da prenošenje ustavnih ovlaštenja s entiteta na državni nivo nije uvijek ključ za rješenje problema, nego istinska želja da se učine promjene suštinske, a ne kozmetičke prirode). Ovo bi značilo, naprimjer, ulaganje više zajedničkih napora u radu odgovornoga Koordinacijskog odbora za ekonomski razvoj i evropske integracije, koji je ustanovljen u cilju usaglašavanja državnih i entitetskih programa rada.
- U pitanju finansijske saradnje iz Glave IX. ustavni temelj za donošenje zakonskih rješenja u oblasti slobodnog kretanja kapitala sadržan je u odredbama stava 4. Člana I. Ustava BiH, koji navodi da Bosna i Hercegovina i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja osoba, robe,

usluga i kapitala širom BiH. Ipak i dalje ostaje nalaženje najfunkcionalnijeg modela za realizaciju ove obaveze s obzirom na stepen podijeljenih nadležnosti i nivo potrebnih kooperativnih međuinstitucionalnih koordinacija.

- Iz sastava institucija koje su uključene u realizaciju obaveza SSP-a kroz resorne i međuresorne odbore i pododbore, što je definirano u Glavi X. SSP-a, vidljiv je ustvari stepen potrebne koordinacije i saradnje unutar sadašnjeg ustavnog okvira u BiH, ali nam dosadašnja praksa rada institucija ne daje razloga za nadu da će taj sistem saradnje institucija na različitim nivoima vlasti u našoj zemlji rezultirati djelotvornom realizacijom tih obaveza.

V. Poštivanje ustavnog poretka

Izvještaj Evropske komisije o napretku u BiH tokom 2008. godine navodi da je „nastavljena provedba Dejtonsko-pariškog mirovnog sporazuma, ali je učestala nacionalistička retorika političkih lidera iz svih konstitutivnih naroda kojom osporavaju taj sporazum i ustavni poredak (za detalje također vidjeti odjeljak 2.1 Ustav)“.

S obzirom na generalno negativne stavove u javnosti spram Dejtonskog sporazuma, i Ustava BiH kao njegovog sastavnog dijela, poštivanje ustavnog poretka se obično zanemaruje kao ustavna i zakonska obaveza svih građana BiH, pa tako i njenih političara. Nepoštivanje ustavnog poretka se manifestira na više načina, ali kao dva najčešća primjera navodimo nepoštivanje izraženo kroz javnu retoriku i politiku predstavnika vlasti (uključujući nepoštivanje državnih simbola), te nepoštivanje zakona države kroz neusklađenost zakonodavstva na nižim nivoima vlasti.

Odredbe Člana VI/3. Ustava BiH služe za zaštitu Ustava BiH, prvenstveno kroz nadležnosti Ustavnog suda BiH, i u njemu se navodi: “Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je prosljedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon o čijem važenju njegova odluka ovisi kompatibilan s ovim ustavom, s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.”

U dijelu Ustava kojim se definira pravni poredak i nadležnosti institucija (Čl. III/3.) stoji da će se “entiteti i sve njihove administrativne jedinice u potpunosti pridržavati ovog ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opća načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta”.

Međutim, sam čin nepoštivanja ustavnog poretka i njegove manifestacije nisu predmet Krivičnog zakona, i samim tim nisu kažnjivi. Formalno sporove pred Ustavnim sudom BiH može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova / delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta. Međutim, i u ovoj oblasti postoji dosta prostora za aktivniju ulogu civilnog društva, koja može biti višestruka. Civilno društvo može igrati ključnu ulogu u evidentiranju primjera jasnih kršenja ustavnog poretka, naročito kada to čine javne ličnosti i predstavnici vlasti (u smislu civilnog društva kao „watchdoga“). Pored toga, nevladine organizacije koje posjeduju i odgovarajuće stručne kapacitete mogu se staviti na raspolaganje ovlaštenim tijelima u pripremi potrebnih pravnih analiza i dokumenata kao bi se u Krivični zakon ugradile odgovarajuće odredbe po kojima bi djela nepoštivanja ustavnog poretka bila zakonski kažnjiva.

Isto se odnosi i na neusklađenost entitetskih propisa s državnim, naročito onima koji proističu iz različitih međunarodnih obaveza, uključujući evropske integracije.

Venecijanska komisija navodi još jedno srodno pitanje u kojem bi doprinos civilnog društva bio značajan. Ustav BiH predstavlja jedinstven slučaj ustava koji nikada nije službeno objavljen na službenim jezicima u zemlji na koju se odnosi, već je usvojen i objavljen na stranom jeziku – engleskom. Međunarodna zajednica je svojevremeno ukazivala na ovaj problem, međutim, domaće institucije nikada nisu pristupile njegovom rješavanju. Nevladine organizacije bi mogle ponovo aktualizirati ovaj problem, a također i pokrenuti konkretne aktivnosti kako bi se Ustav BiH preveo na jezike konstitutivnih naroda u našoj zemlji.

Civilno društvo i reforma ustava – kako dalje

Kao što je naglašeno više puta u ovom dokumentu, trenutne diskusije o reformi ustava su se svele na razgovore o teritorijalnom preuređenju države unutar uskih, neformalnih političkih krugova, iako je ustavna reforma interes šire javnosti. Zato se smatra da samo pokretanje i uspostavljanje transparentnoga, konsultativnog i participatornog procesa dijaloga o reformi ustava predstavlja veći izazov nego definiranje njegovog sadržaja. Kako bi taj proces obuhvatio što raznovrsnije interese i uključio javnost u najširem smislu, predloženo je uključivanje domaćih nevladinih organizacija, od lokalnoga do državnog nivoa, uz pretpostavku da su njihove aktivnosti usko vezane za različite interese građana. Zatim se predlaže uključivanje medija u svrhu generiranja podrške naporima nevladinih organizacija i nametanja konkretnih tema javnosti i vlastima. Također je važna uloga akademske zajednice, koja može pružiti pomoć u ekspertizi i stručnom obrazlaganju pojedinih rješenja. Ali i radničkih i strukovnih sindikata radi stvaranja pritiska za nalaženje rješenja u vezi s problemima koji koče privredni i ekonomski razvoj BiH. Time bi se osigurala adekvatna zastupljenost različitih interesa, od povreda ljudskih prava, preko (ne)funkcionalnosti institucija do poljoprivrede, ekonomije, socijalnih pitanja itd.

Imajući u vidu vremenski okvir koji je ranije naveden, daljnji pravci djelovanja civilnog društva u procesu reforme ustava se mogu konkretizirati kroz sljedeće aktivnosti.

2009. godina

- I. Insistiranje na transparentnosti i vraćanju dijaloga u okvire legitimnih domaćih institucija, uzimajući u obzir prednosti koje civilnom društvu pruža fleksibilnost i usklađenost s interesima građana;
- II. preusmjeravanje diskusije o reformi ustava s nereálnih „teritorijalnih“ tema, na pragmatične teme koje bi dugoročno mogle doprinijeti boljoj funkcionalnosti države, a koje su detaljno navedene u ovom dokumentu i preporukama Venecijanske komisije i izvještajima Evropske unije;
- III. depolitizacija diskusije o ustavu i davanje prioriteta rješavanju onih pitanja za koja je kompromis moguć;
- IV. usmjeravanje pažnje ka inkrementalnim izmjenama postojećeg ustava u onim aspektima koji koče funkcionalnost države i onemogućavaju ispunjavanje obaveza iz SSP-a, te drugih zahtjeva koje postavlja EU;
- V. evidentiranje primjera jasnih kršenja ustavnog poretka i priprema potrebnih pravnih analiza i dokumenata po kojima bi takva djela bila kažnjiva;
- VI. uspostavljanje kvalitetnih instrumenata komunikacije s vladinim sektorom, uključujući izmjene poslovnika Vijeća ministara kojima bi se stvorila obaveza konsultovanja nevladinog sektora prije predlaganja zakona.

2010. godina

- I. Stvaranje ekspertne baze po pojedinim interesnim oblastima;
- II. kreiranje sinergije između interesnih i zagovaračkih grupa;
- III. angažman na osmišljavanju sadržaja ustavne reforme te nametanju pragmatičnih tema i mjera za koje se utvrdi da mogu doprinijeti većoj efikasnosti institucija BiH, naročito u svjetlu EU integracija;
- IV. "priprema terena" za demokratski i racionalan dijalog o ustavnim promjenama;
- V. stvaranje pozitivnijeg okruženja za partnerstvo i dijalog između civilnog društva i političkih elita, uključujući blisku saradnju s medijima;
- VI. javne konsultacije u cilju precizne i jasne definicije vitalnog interesa,
- VII. aktivnosti na prevođenju Ustava BiH na jezike konstitutivnih bh. naroda;
- VIII. praćenje neusklađenosti entitetskih propisa s državnim, naročito onima koji proističu iz različitih međunarodnih obaveza, uključujući evropske integracije;
- IX. izrada bh. kataloga ljudskih prava, koji bi bio odraz konsenzusa o zaštiti ljudskih prava u zemlji.

2011. godina

- I. Uspostavljanje konsenzualnog dijaloga o reformi ustava, uz princip dogovaranja „mogućega“, a ne „poželjnoga“;
- II. uključivanje i konsultiranje šire javnosti, fokusiranje na konkretne teme, ali i utjecanje na svijest i stavove građana;
- III. zastupanje interesa šire javnosti i „kanalisanje“ tih interesa kroz medije i organizacije civilnog društva do institucija koje vode ustavnu reformu;
- IV. djelovanje kroz tematske „sektore“, u kojima bi ekspertiza pojedinačnih organizacija došla do izražaja i rezultirala većom sinergijom u zajedničkom nastupu nevladinih organizacija i omogućila im korištenje snage argumenata u daljnjem dijalogu s vlastima, medijima i javnošću;
- V. izbjegavanje pretjerane „institucionalizacije“ uloge civilnog društva, kao i stvaranja jedinstvenog „pokreta“ za reformu ustava koji bi nosio rizik bespotrebne politizacije procesa.

Umjesto zaključka

Pri svemu navedenom ipak treba imati na umu evidentne slabosti civilnog društva i činjenicu da je javni imidž „civilnog društva“ veoma loš te da javnost, vlast i poslovni sektor nisu u dovoljnoj mjeri prepoznali civilni sektor kao značajnog partnera u izgradnji demokratskog društva. Pored toga, okolina u kojoj funkcionira bh. civilni sektor nije ohrabrujuća ni afirmativna.¹⁰ Slabosti civilnog društva u BiH se obično pripisuju činjenici da ono ne posjeduje adekvatne kapacitete, pri čemu se zanemaruje ogromna otpornost političkih elita i države na unutarnje pritiske za promjene. Tzv. „privatizacija“ javnih funkcija, karakteristična za BiH i ovo podneblje, potiskuje formalnu ulogu civilnog društva u odnosima s državom u korist neformalnih / privatnih utjecaja. To povećava otpornost države i zvaničnika na pritiske koji dolaze iz civilnog društva te podriiva koncept demokratske odgovornosti političara prema društvu u cjelini.

Odnos između vlasti i civilnog sektora u BiH nije adekvatno definiran i strukturiran. Ovo je posebno karakteristično za više nivoe vlasti gdje nedostaje politika koja bi definirala ulogu i odgovornosti vladinog i nevladinog sektora te odredila transparentne mehanizme i tok saradnje. I pored svih pokušaja domaćih vlasti i međunarodne zajednice da se unaprijedi uloga građana u demokratskom bh. društvu, građani još uvijek svoja mišljenja i stavove mogu iznijeti vrlo rijetko i gotovo je sigurno da za ta mišljenja neće dobiti povratnu informaciju od predstavnika vlasti.¹¹

Pored toga, mnoga istraživanja provedena u BiH ukazuju na to da čak i ako postoji konsenzus o evropskim integracijama, još uvijek nema konsenzusa o samoj državi BiH. Građanima bi pristupanje EU-u moglo biti prihvatljivo čak i ako bi zahtijevalo potencijalne ustavne promjene. Međutim, podrška EU integracijama znatno opada kada je uvjetovana pitanjima koja u sebi kriju etničku i nacionalnu dimenziju. To baca izvjesnu sumnju u sposobnost evropskih integracija da zadobiju prednost u odnosu na nacionalizam kao preovlađujuću vrijednost u bh. društvu.

Ova činjenica predstavlja i najveći izazov za civilno društvo, čija uloga u reformi ustava treba da bude anesteziiranje politizacije toga procesa i nametanje tema koje se tiču efikasnosti državnog aparata i približavanja Evropskoj uniji. Međutim, prepoznavanjem vlastitih prednosti, većom sinergijom unutar civilnog društva te aktivnostima usredotočenim na pragmatične i realne ciljeve, civilno društvo može u značajnoj mjeri doprinijeti poboljšanju kvaliteta javnog dijaloga o reformi ustava, a samim tim i nalaženju kvalitetnijih ustavnih rješenja.

¹⁰ "Civilno društvo i građani", Centar civilnih inicijativa

¹¹ Ibid.