

Snježana Ivandić
Anđela Lalović
Aida Vežić

ZNAČAJ JAVNIH KONSULTACIJA U PROCESU USTAVNIH REFORMI U BOSNI I HERCEGOVINI



AD

ASOCIJACIJA ZA DEMOKRATSKE INICIJATIVE

Sarajevo, 2011

Snježana Ivandić
Anđela Lalović
Aida Vežić

**ZNAČAJ JAVNIH KONSULTACIJA
U PROCESU USTAVNIH REFORMI U
BOSNI I HERCEGOVINI**

Asocijacija za demokratske inicijative

Sarajevo, 2011

ZNAČAJ JAVNIH KONSULTACIJA U PROCESU USTAVNIH REFORMI U BOSNI I HERCEGOVINI

Autori

Snježana Ivandić
Anđela Lalović
Aida Vežić

Saradnici

Dragan Popović
Paula Pranjić
Miroslav Živanović

Lektorica

Tamara Sarajlić-Slavnić

Izdavač

Asocijacija za demokratske inicijative (ADI)

Za izdavača

Mirela Selmanović

Dizajn

Aida Hajro

DTP i štampa

“Štamparija Fojnica” D.D. Fojnica

Slobodno smijete: dijeliti – umnožavati, distribuirati i javnosti priopćavati djelo.

Sva druga prava pridržana.

Ovaj tekst ne mora nužno sadržavati stavove Asocijacije za demokratske inicijative ili Švicarske agencije za razvoj i saradnju. Iznesena mišljenja predstavljaju stavove autora.

Sadržaj

Javne konsultacije o ustavnim promjenama: učeće organizacija civilnog društva	5
Sažetak	5
Uvod	6
Opis problema	7
Studija slučaja: Proces javnih konsultacija i usvajanja Amandmana I na Ustav Bosne i Hercegovine	8
Opcije javne politike	12
Status quo – uključivanje javnosti u okviru postojećih rješenja	13
Dodatno razrađeni članovi Poslovnika oba doma PSBiH i odredbe javne rasprave o ustavnim promjenama	15
Pravila o javnim konsultacijama o ustavnim promjenama Vijeća ministara BiH	16
Preporuke i zaključak	17
Javne rasprave o Amandmanu I na Ustav Bosne i Hercegovine	19
Politike ustavne reforme, Br. 1	19
Uvod	19
Prudski sporazum: ključ za ulazak Brčko Distrikta u Ustav BiH	20
Javne rasprave o Prijedlogu amandmana I na Ustav Bosne i Hercegovine	33
Evropski standardi javnih konsultacija	41
Preporuke – Prijedlog mehanizma za vođenje javnih konsultacija o ustavnim promjenama u Bosni i Hercegovini	48

Javne konsultacije o ustavnim promjenama: učešće organizacija civilnog društva

Pripremile:

Snježana Ivandić Ninković

Anđela Lalović

Sažetak

Proces ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini je do sada proticao bez ozbiljnijeg učešća i prihvatanja preporuka organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini. Iako je Vijeće ministara BiH donijelo dokumente koji regulišu i omogućavaju učešće građana, te organizacija civilnog društva i svih drugih interesnih grupa u procesu izrade bilo kojeg zakonskog akta od javnog interesa, primjena ovih dokumenata u praksi je izostala. U toku zadnje dvije godine određeni broj organizacija civilnog društva je bio aktivan u izradi prijedloga mogućih ustavnih rješenja u skladu sa principima Evropske unije i međunarodnih standarda u oblasti ustavnog prava i ljudskih prava. Nažalost, obzirom na isključenost civilnog društva u procesu javnih konsultacija o promjenama ustava i u krajnjoj liniji isključivo formalnog provođenja istih, pripremljeni prijedlozi nisu uzeti u obzir od strane nadležnih institucija. U skladu s tim, Delegacija Evropskog parlamenta za odnose sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Srbijom, Crnom Gorom i Kosovom je objavila zajedničku izjavu sa Zajedničkom komisijom za evropske integracije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine prema kojoj se ustavna reforma, kao ključna reforma u Bosni i Hercegovini, mora uključiti i angažovati civilno društvo u ovaj proces radi postizanja djelotvornosti, pravednosti i funkcionalnosti države.

Uvod

Civilno društvo u Bosni i Hercegovini ima potreban kapacitet da suštinski doprinese promjenama Ustava Bosne i Hercegovine. Program „Doprinos ustavnim reformama u Bosni i Hercegovini“ koji se već duži niz godina, zahvaljujući podršci Švicarskog ureda za saradnju i razvoj, provodi u Bosni i Hercegovini, svjedočio je ovim kapacitetima, ali i imao priliku da sprovodi konkretne programske aktivnosti koje su pomenute kapacitete dodatno uvećale i ojačale.

U toku zadnje dvije godine desetine organizacija civilnog društva uspjele su pripremiti desetine amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine, odnosno mogućih ustavnih rješenja koja u potpunosti odražavaju principe i uslove koje pred Bosnu i Hercegovinu postavljaju evropski standardi u oblasti ljudskih prava, prava na lokalnu samoupravu i slično. Put do predloženih ustavnih odredbi bio je obilježen mnoštvom naučnih skupova, ispitivanja javnog mnjenja, okruglih stolova, javnih debata i konsultacija i javnih kampanja kojima se u proces debate o ustavnim promjenama nastojalo uključiti što veći broj zainteresovanih građana i građanki Bosne i Hercegovine, kao i predstavnika i predstavnica široke lepeze organizovanih interesnih skupina (manjina, izbjeglica i raseljenih lica, zvaničnika i zvaničnica lokalnih zajednica, mladih, žena, itd.).

Unatoč značajnom naporu koji je uložen u uključivanje aktera civilnog društva u debatu o ustavnim promjenama, ovaj trud je prošao relativno nezapaženo u uskom krugu ključnih političkih lidera u Bosni i Hercegovini koji su se pokazali istrajnim u namjeri da svojevrstni monopol nad definisanjem ustavnih rješenja zadrže za sebe i ograničen krug svojih savjetnika. Ovaj model ponašanja svoju potvrdu je doživio kroz proces definisanja i usvajanja ustavnih amandmana kojima je Brčko distrikt konačno uključen u Ustav Bosne i Hercegovine. Javna rasprava organizovana je tek kada su pomenuti amandmani ušli u proceduru Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, pri čemu se naročito mora istaći njen krajnje formalni karakter koji nije ostavio mogućnost akterima javne rasprave da utiču na ponuđena rješenja.

Potpuno svjesna opisanog stanja je i međunarodna zajednica u Bosni i Hercegovini, koja korisiti gotovo svaku priliku da ukaže na potrebu aktivnog uključivanja civilnog društva u ustavnu debatu, pri čemu se naročito poziva na procedure i praksu Evropske unije.

Imajući u vidu sve navedeno, kao i činjenicu da većina političkih aktera u Bosni i Hercegovini vidi ustavne promjene kao neminovnost, nameće se i zaključak da će i naredni period razgovora i pregovora o ustavnim promjenama biti, između ostalog, obilježen nastojanjima civilnog društva da se nametne kao partner u procesu. Stoga je od izuzetne važnosti da se organizacije civilnog društva zainteresovane za ustavne promjene, ali i svi politički subjekti koji polažu pravo na ovaj proces, upoznaju kako sa postojećim, tako i sa mogućim, mehanizmima javnih konsultacija koje će, u skladu sa evropskim standardima i praksom, omogućiti ustavnu reformu koja će u najvećoj mogućoj mjeri odražavati potrebe i očekivanja šire društvene zajednice.

Opis problema

Na svom putu u zajednicu evropskih zemalja, Bosna i Hercegovina se suočava sa neophodnim promjenama postojećeg zakonodavnog ali i ustavnog okvira. Obzirom da procesom evropskih integracija dominira težnja ka preuzimanju dobre prakse Evropske unije, Bosna i Hercegovina ne može izostaviti praksu participativnih demokracija i uključivanja građana i građanki u procese donošenja odluka putem javnih konsultacija.

Pravno normiranje je najčešći oblik zaključivanja procesa donošenja odluka. U tom smislu učešće građana u donošenju odluka je utvrđeno „Jedinstvenim pravilima za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine“, te „Pravilima normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske“. Međutim, iako se pomenuta pravila formalno poštuju, izostaje stvarna participacija građana i građanki. Čak i ukoliko govorimo o civilnom dijalogu¹, situacija u zemlji je takva da je učešće organizacija civilnog društva (OCD) u procesima poput ustavnih

¹ Civilni dijalog je dijalog između organizacija civilnog društva i institucija vlasti.

promjena i izmjena zakona uglavnom izuzetno ograničeno, a u nekim slučajevima potpuno zanemareno. O tome najbolje govore nalazi Evropske komisije u Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine u 2009. godini:

U vezi sa organizacijama civilnog društva, postignut je veoma ograničen napredak u sprovođenju Sporazuma o saradnji između sektora civilnog društva i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Kao rezultat toga, ograničena je i uloga Odbora za civilno društvo.²

Savršena ilustracija ove ocjene je proces usvajanja prvog amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine.

Studija slučaja: Proces javnih konsultacija i usvajanja Amandmana I na Ustav Bosne i Hercegovine³

Uređenje pravnog statusa Distrikta Brčko, realizovano kroz Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine, započelo je Prudskim sporazumom kojim su predsjednici tri političke partije (SDA, HZD BiH i SNSD) odredili budući status Distrikta i postavili osnove za Amandman I Ustava. Nakon dogovora predsjednika ovih političkih partija o statusu Brčko Distrikta, Vijeće ministara BiH, bez prethodno provedenih javnih konsultacija u skladu sa Pravilima Vijeća ministara o konsultacijama pri izradi pravnih propisa, usvaja Prijedlog Amandmana I na Ustav BiH i prosljeđuje Parlamentarnoj skupštini BiH na dalju proceduru. Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (PSBiH) je podržala principe Prijedloga Amandmana I na Ustav BiH. U prvom čitanju, na 47. sjednici, Predstavnički dom PSBiH je usvojio Amandman I sa 38 glasova „za“ i jednim „protiv“. Na istoj sjednici, Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma je dobila ovlaštenje da u saradnji sa Ustavnopravnom komisijom Doma naroda, provede javnu raspravu o Amandmanu I. Ustavnopravne komisije oba Doma PSBiH su, u periodu između 05. i 20. marta 2009. organizovale javne rasprave u 5 gradova BiH: Brčkom, Tuzli, Banja Luci, Mostaru i Sarajevu. Na prvoj

² Evropska komisija. (2009). Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2009. godini. Brisel, str. 19

³ Pripremljeno na osnovu: Popović D., Pranjić P., Živanović M. (2009) Javne rasprave o Amandmanu I na Ustav Bosne i Hercegovine. Sarajevo

javnoj raspravi, održanoj u Brčkom, prisustvovali su svi članovi obje ustavnopravne komisije i oko 80 učesnika. Tokom rasprave, predstavnici komisija su naglašavali značaj javnih rasprava i predstavljali to kao želju vlasti da čuju glas građana. Međutim, kako se kasnije pokazalo i na drugim organizovanim raspravama, intervencije građana i mijenjanje prethodno dogovorenih članova amandmana na Ustav ipak nisu toliko poželjni. Tome u prilog govori činjenica da je na jednoj od rasprava Mirsad Đapo, predsjednik Skupštine Brčko Distrikta napomenuo kako bilo kakve promjene predloženog amandmana moraju imati puni konsenzus, te da je sve ostalo „vrlo opasno dirati“⁴. Nakon održanih javnih rasprava o prijedlogu Amandmana I na Ustav BiH, stekao se opšti utisak da su rasprave bile isključivo formalne prirode i organizovane tek kako bi se ispunio zahtjev iz Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, te poslovnika oba doma u PSBiH. Ovo potvrđuje i činjenica da, iako su učesnici javnih rasprava iznijeli nekoliko konkretnih prijedloga, poslanici u Predstavničkom domu PSBiH su razmatrali predloženi Amandman I u formi u kojoj je bio upućen na javne rasprave. Jedina novina u odnosu na prvobitni tekst amandmana je bila rečenica prema kojoj Amandman I stupa na snagu osam dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku BiH (što je izmjena tehničke prirode). Amandman I na Ustav BiH usvojen je u roku od dva dana na sjednicama Predstavničkog doma i Doma naroda PSBiH bez ijedne dodatne izmjene. Kao što Popović D i drugi (2009) navode:

Iako je usvajanje Amandmana I na Ustav BiH pozdravljeno od strane predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, kao i većine domaćih vladinih i političkih zvaničnika, opisani proces prve ustavne promjene, uključujući i obavljene javne rasprave, upućuje na zaključak da proces nije obavljen u skladu sa modernom demokratskom procedurom.

U februaru 2010. godine Delegacija Evropskog parlamenta za odnose sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Srbijom, Crnom Gorom i Kosovom je objavila zajedničku izjavu sa Zajedničkom komisijom za evropske integracije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine prema kojoj:

⁴ Popović D., Pranjić P., Živanović M. (2009) Javne rasprave o Amandmanu I na Ustav Bosne i Hercegovine. Sarajevo, str. 14

(...) ustavna reforma ostaje ključna reforma koju treba provesti u Bosni i Hercegovini kako bi se napravila djelotvorna, pravedna i u cijelosti funkcionalna država sposobna da zadovolji sve zahtjeve procesa integracija EU; ponovo su podcrtale značaj uključivanja i angažiranja civilnog društva u ovaj proces.⁵

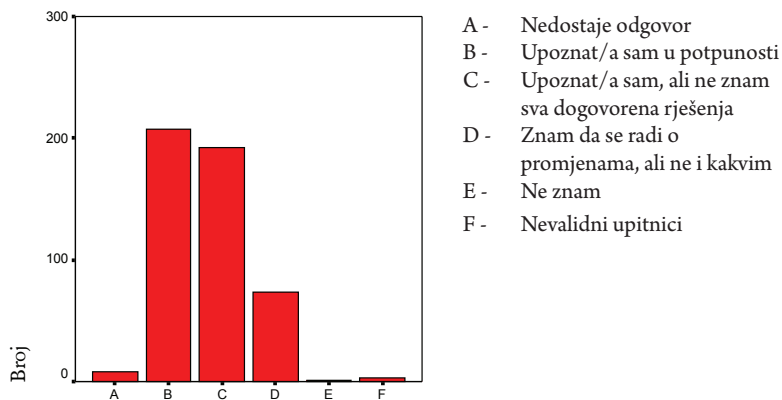
Izražena značajka procesa ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini je nedostatak učešća organizacija civilnog društva i šire javnosti u istom. Ključni pregovori i dogovori o mogućim ustavnim promjenama se dešavaju u uskom krugu ključnih političkih lidera i njihovih bliskih savjetnika. Na ovaj način utvrđena rješenja, kako svjedoči primjer procesa izrade i usvajanja Amandmana I na Ustav Bosne i Hercegovine, javnosti se predstavljaju tek u završnoj fazi, nakon političkog usaglašavanja, u kojoj uglavnom ne postoji politička volja da se odstupa od dogovorenog. Ovakav stav se obrazlaže kontinuiranim otežanim postizanjem političkog konsenzusa kada su u pitanju ustavne promjene.

Ova negativna praksa isključivanja javnosti je prisutna uprkos više ili manje izraženim i artikulisanim očekivanjima aktera civilnog društva, ali i šire javnosti, koja se odnose na njihovo aktivno učešće u procesu ustavnih promjena.

Jedna od ilustracija pomenutih očekivanja je i anketa u lokalnim zajednicama širom Bosne i Hercegovine provedena u okviru programa „Doprinos ustavnim reformama u Bosni i Hercegovini. Naime, prilikom anketiranja učesnika javnih debata o ustavnim promjenama u BiH⁶, na pitanje koliko su upoznati sa samim procesom ustavnih promjena 43,5% ispitanika je smatralo da su upoznati sa promjenama, a 40,3% su svjesni razgovora o promjenama, ali nisu upućeni u konkretne detalje mogućih ustavnih rješenja. .

⁵ Zajednička izjava predsjedavajućih delegacija, 15-16. februar 2010.

⁶ Javne debate su organizovane u okviru projekta koji su realizovali Savez općina i gradova FBiH i Savez opština i gradova RS kao dio programa „Doprinos ustavnoj reformi u BiH“ koji implementira Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu uz podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) i Švajcarske ambasade u Bosni i Hercegovini.



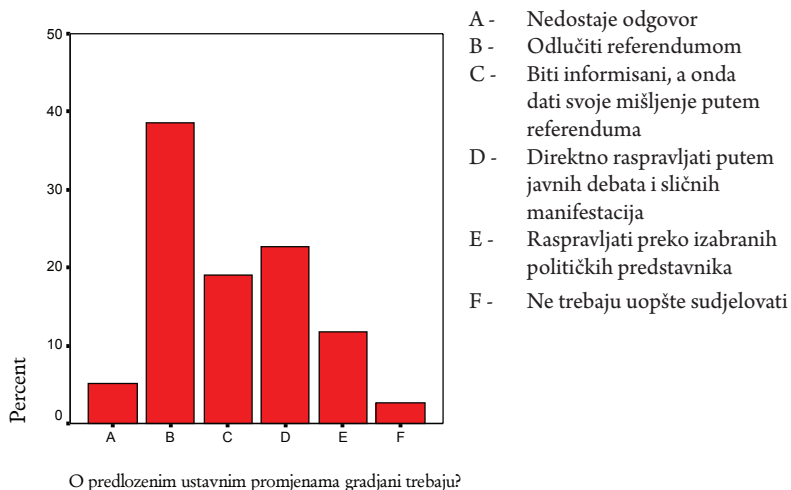
S procesom dosadasnjih ustavnih promjena?

Grafikon 1.

Obzirom da su ispitanici uglavnom upoznati sa činjenicom da se o ustavnim promjenama razgovara i pregovara, ali ne i sa njihovom suštinom, očigledno je da se radi o nedovoljno transparentnom procesu, te o jasno izraženoj političkoj volji da se monopol nad ovim procesom i njegovim rješenjima drži u rukama ograničenog kruga ključnih političkih donosioca odluka u Bosni i Hercegovini.

Ipak, uvijek se mora voditi računa o mogućnosti da je nedovoljna uključenost građana i organizacija civilnog društva u ovaj proces posljedica njihove suštinske nezainteresovanosti za učešće u procesu izmjena Ustava Bosne i Hercegovine. Rezultati pomenutog anketiranja⁷ učesnika javnih debata ne govore u prilog ovakvom razumijevanju problema. Ispitani građani smatraju da trebaju na određeni način da budu sudionici u donošenju odluka o izmjenama ustava, i to ne samo putem izabranih političkih predstavnika. Tako 20,0% ispitanika smatra da građani o predloženim ustavnim promjenama trebaju biti informisani, a zatim dati svoje mišljenje putem referendumu, dok 40,7% želi o ustavnim promjenama da odlučuje referendumom, a 24,0% građana smatraju da o promjenama ustava trebaju direktno raspravljati putem javnih debata i sličnih mehanizama.

⁷ Anketiranje je obuhvatilo uzorak od 484 učesnika javnih debata, od čega je 198 upitnik prikupljen u Federaciji BiH, a 286 u Republici Srpskoj.



Grafikon br. 2

Opcije javne politike

Uključivanje civilnog društva u proces ustavnih promjena nema alternativu. U pitanju je izuzetno osjetljivo društveno – političko pitanje koje, ukoliko bude rješavano bez odogovarajuće participacije javnosti, nikada neće imati suštinski legitimitet. Daytonski mirovni sporazum i njegova rješenja, koja su i danas predmet rasprava o njihovom legalitetu i legitimitetu, predstavljaju pravu ilustraciju problema koji se ovdje želi naglasiti.

Pored toga, i međunarodna zajednica u Bosni i Hercegovini, kao i evropske institucije i njihovi predstavnici, insistiraju na uključivanju civilnog društva u proces. Njihov stav i ne može biti drugačiji budući da je, primjera radi, u okviru evropskog upravnog prostora razvijen cijeli sistem standarda i odogovarajućih praksi javnih konsultacija koje su najpotpunije predstavljene u dokumentu Evropske komisije pod nazivom „Ka jačanju kulture konsultacija i dijaloga – Opšti principi i minimalni standardi za konsultaciju zainteresovanih strana“.

Ipak, mora se priznati da je, i pored ostvarenog napretka u izgradnji kapaciteta za vođenje i učestvovanje u procesima javnih konsultacija, otvaranje procesa ustavnih promjena za javnost i aktere civilnog društva još uvijek daleko od potpunog ostvarenja. Naredni period, ukoliko ustavne promjene budu dijelom glavne društveno – političke agende, od zainteresovanih organizacija civilnog društva će zahtjevati dodatni pritisak na institucije vlasti kako bi proces bio vođen u skladu sa evropskim principima i standardima javnih konsultacija. Imajući u vidu navedeno od velike je važnosti da akteri civilnog društva jasno sagledaju moguće opcije koje stoje na raspolaganju kada je u pitanju transparentno vođenje procesa ustavnih promjena oprijedjeljeno da osigura participaciju javnosti. U tom smislu moguće je razgovarati o tri najočiglednije opcije, gdje bi prva opcija bila ona koja bi insistirala na postojećim mehanizmima za uključivanje javnosti u procese donošenja ključnih društveno – političkih odluka, pri čemu bi se morala zahtjevati njihova dosljedna primjena, što u dosadašnjoj praksi i nije bio slučaj. Druga opcija, zapravo logični nastavak prve, budućnost učešća javnosti u procesu ustavnih primjena vidi u unapređenju postojećeg pravnog okvira koji definiše javne konsultacije i rasprave, sa naglaskom na dodatnu razradu predmetnih odredbi poslovnika oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, budući da je dosadašnja praksa pokazala kako se radi o suviše uopštenom okviru koji ne ostavlja prostor za vođenje kvalitetnog procesa javnih konsultacija i rasprava. Treća opcija ima za cilj da promovira opciju razvijanja potpuno novog pravnog okvira koji bi utvrdio principe, standarde i procedure isključivo namijenjene vođenju javnih konsultacija o ustavnim promjenama.

Status quo – uključivanje javnosti u okviru postojećih rješenja

Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH definišu postupak za provođenje javnih konsultacija za sve državne institucije. Minimalne obaveze koje institucije moraju ispuniti u procesu konsultacija su: postavljanje prednacrtu određenog pravnog propisa na web stranicu institucije, te poziv za dostavu komentara uz informaciju kako se može doći do primjerka prednacrtu tog pravnog propisa uz rok

od najmanje 21 dan za dostavu komentara (čl. 6 Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH). U kontekstu izmjena Ustava, tj. amandmana na Ustav, bitan je član 15. Pravila koji napominje da ukoliko će određeni pravni propis imati značajan uticaj na javnost, onda se moraju provesti opsežnije konsultacije nego što je to navedeno u članu 6. U tom slučaju, potrebno je identifikovati organizacije i pojedince na koje će uticati taj propis ili ih interesovati, te zatražiti komentare na prednacrt propisa od istih. Prikupljene komentare institucija može prihvatiti ili odbaciti ali uz pismeni izvještaj u kojem će navesti razloge za prihvatanje ili odbijanje komentara.

Poslovníkom Predstavničkog doma PSBiH određena je procedura podnošenja prijedloga amandmana na Ustav BiH (Odjeljak L. Poslovníka). Prema članu 134. Poslovníka, Amandmani na Ustav BiH se stavljaju na javnu raspravu, koja ne može trajati kraće od 15 dana. Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma je zadužena da provede javnu raspravu i dostavi izvještaj o istoj u roku ne kraćem od 30 dana po predlaganju amandmana.

Poslovník Doma naroda PSBiH takođe određuje proceduru podnošenja prijedloga amandmana na Ustav BiH (Odjeljak K. Poslovníka). U ovom Poslovníku se ukratko, sa mogućnošću različitih interpretacija, navodi da *Amandmani na Ustav BiH stavljaju se na javnu raspravu, na način kako zaključkom odluči Dom. Zaključkom se određuje nadležna komisija koja provodi javnu raspravu i određuje rok u kojem ona treba biti objavljena.* (član 129. Poslovníka)

Trenutne odredbe kako Pravila Vijeća ministara, tako i poslovníka oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ostavljaju dovoljno mogućnosti za provođenje javnih konsultacija koje će za rezultat imati komentare na eventualne amandmane na Ustav Bosne i Hercegovine. Međutim, kao što se moglo primijetiti iz prethodno citirane studije slučaja provođenja javnih konsultacija u vezi sa Amandmanom I na Ustav, postoji mogućnost da se nastavi dosadašnja praksa formalnog provođenja javnih konsultacija „reda radi“. Iskustvo govori da su ove odredbe podložne manipulacijama koje za posljedicu imaju njihovo

suštinsko neprovođenje te održavanje stanja u kojem će se buduće promjene i amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine donositi iza zatvorenih vrata, dogovorom predstavnika ključnih političkih partija, pri čemu će javne konsultacije ostati samo puka formalnost.

Pomenuta opasnost da postojeći okvir za konsultacije ne bude optimalno iskorišten u procesu ustavnih promjena može se izbjeći jedino putem aktivnog i organizovanog djelovanja velikog broja organizacija civilnog društva zainteresovanih za proces. U tom slučaju njihov bi zadatak imao dvije konkretne dimenzije: s jedne strane podizanje svijesti u okvirima civilnog društva, ali i šire javnosti, o postojećim obavezama i procedurama konsultacija, naravno, sa akcentom na proces ustavne reforme, dok bi, s druge strane, mreža odabranih i naročito motiviranih organizacija civilnog društva imala zadatak da koriste sve raspoložive mogućnosti i vrši pritisak na odgovarajuće institucije kako bi što potpunije djelovale u duhu pomenutih zakonskih odredbi koje predviđaju konsultacije.

Dodatno razrađeni članovi Poslovnika oba doma PSBiH i odredbe javne rasprave o ustavnim promjenama

Poslovnici oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ne sadrže detaljno razrađene odredbe i procedure provođenja javnih rasprava kada su u pitanju izmjene Ustava BiH. Pravilima za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara predviđeno je učešće javnosti i civilnog društva u procesu donošenja po javnost značajnih zakonskih propisa (gdje vjerujemo da pripada i Ustav Bosne i Hercegovine). Prilagođavanjem odredbi Pravila za konsultacije Vijeća ministara sa naglaskom na amandmanske izmjene Ustava BiH, te njihovim ugrađivanjem u poslovnike oba doma Parlamentarne skupštine obezbijedila bi se jasnoća procedure i način provođenja javnih konsultacija u vezi sa eventualnim izmjenama Ustava Bosne i Hercegovine. Ipak, imajući u vidu prethodna iskustva sa donošenjem Amandmana I i činjenicu da su izmjene Ustava veoma osjetljivo društveno-političko područje, gdje glavnu ulogu imaju vodeće političke partije, postoji mogućnost da čak i dodatno razrađeni poslovnici ne bi predstavljali stvarni značaj za otvorenost i demokratičnost procesa

usvajanja ustavnih amandmana koji se očekuju u narednom periodu. U tom slučaju postoji mogućnost da, kao i u slučaju Amandmana I Ustava BiH, moguće odredbe određenih amandmana budu unaprijed politički dogovorene u netransparentnom procesu i iza zatvorenih vrata, te da se svaka eventualna izmjena tog dogovora, odnosno usvajanje novih rješenja predloženih tokom javnih rasprava, ne usvoji jer ne postoji politička volja za usaglašavanje oko dodatnog/ih komentara. U tom slučaju proces javnih konsultacija i rasprava opet bi bio samo formalnost.

I ovo je pravac djelovanja u kojem se zahtjeva što potpunija artikulisanost onih snaga koje bi zagovarale vođenje javne rasprave o ustavnim promjenama u skladu sa izmjenjenim odredbama poslovnika oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Osnov za djelovanje bi bio odgovarajući prijedlog potrebnih dodatnih odredbi pomenutih poslovnika, koje bi izradili domaći eksperti, predstavnici Parlamentarne skupštine, te, ukoliko bude mogućnosti, i strani eksperti u oblasti učešća javnosti u procesima od ključnog društveno-političkog značaja. Ipak, naglasak se mora staviti na učešće parlamentaraca, jer se samo na taj način može osigurati što potpunija i adekvatnija primjena dogovorenog i, eventualno, usvojenog.

Pravila o javnim konsultacijama o ustavnim promjenama Vijeća ministara BiH

Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara propisuju proceduru provođenja javnih konsultacija prilikom izrade svih pravnih propisa, u najopštijem smislu. Imajući u vidu da je Ustav Bosne i Hercegovine najviši zakonski akt u državi, značaj bilo kakvih eventualnih izmjena Ustava je daleko veći i primjenjiviji na sve građane Bosne i Hercegovine, nego izmjene većine drugih, nižih zakonskih akata u državi. Nepostojanje konkretnih pravila za provođenje konsultacija koje se odnose na izmjene Ustava ostavlja velik manevarski prostor za političke partije da i dalje ignorišu civilno društvo prilikom donošenja veoma bitnih odluka, poput ustavnih promjena. Stoga bi izrada posebnih Pravila o javnim konsultacijama o ustavnim promjenama Vijeća ministara BiH kojima bi se precizirala procedura javnih konsultacija prilikom

predlaganja eventualnih izmjena Ustava. Tako koncipirana Pravila bi omogućila veći uticaj civilnog društva na formulisanje ustavnih rješenja i u početnim fazama političkih dogovora o tim rješenjima. U tom slučaju, bilo bi dovoljno prostora za razmatranje i prihvatanje nekih ekspertskih i akademskih rješenja koja su realna, a istovremeno nisu u koliziji sa stavovima i ciljevima političkih opcija.

Preporuke i zaključak

Iako školski pristup zagovaranja određenih javnih politika prioritet daje zastupanju jedne od više mogućih opcija smatramo da specifičnost buduće ustave reforme u Bosni i Hercegovini zahtjeva nešto drugačiji pristup. Drugim riječima, od tri, gore navedene, opcije, moguće je stvoriti četvrtu opciju – opciju dovoljno široku da u jednoj logičnoj cjelini ponudi sve pomenute pravce djelovanja. U tom slučaju, mogući scenario bi imao sljedeće elemente:

- Organizacije civilnog društva, koje su u dosadašnjem procesu iskazale zainteresovano st za aktivno učestvovanje u ustavnoj reformi, dogovaraju i predstavljaju detaljnu platformu koja će osigurati primjereno i stvarno učešće javnosti u procesu ustavnih promjena. Platforma će biti predstavljena u formi prijedloga „Pravila o javnim konsultacijama i raspravama o promjenama Ustava Bosne i Hercegovine“, kao rezultata zajedničkog rada domaćih i stranih eksperata iz različitih društvenih sfera, od akademske zajednice do javne uprave.
- Mreža organizacija civilnog društva zainteresovanih za učešće u ustavnoj reformi, na bazi rješenja predviđenih prijedlogom „Pravila o javnim konsultacijama i raspravama o promjenama Ustava Bosne i Hercegovine“ vodi široku javnu kampanju koja ima za cilj dobijanje konkretne podrške građana i civilnog društva za ponuđeni model učešća javnosti u procesu ustavnih promjena. U slučaju pozitivne reakcije javnosti, iskazana volja građana da budu dijelom procesa ustavnih promjena biće

efektno predstavljena onim institucijama vlasti koje će biti „domaćini“ pomenutog procesa.

- Pored toga, primjenom različitih mehanizama građanskog aktivizma, organizacije civilnog društva će vršiti trajni pritisak na odgovorne institucije, i zakonodavne i izvršne vlasti, kako bi se ponuđena rješenja uključila u postojeće bilo zakonske bilo podzakonske akte koji reguliraju učeće javnosti u procesima donošenja odluka, a naročito onih koji će biti primjenjeni u toku ustavne reforme. Naravno, imajući u vidu postojeću praksu primjene demokratskih procedura, ovdje će biti i ambicija da se proces iskorisiti kako bi se pomenuti postojeći zakonski i podzakonski akti u potpunosti ispoštovali, a mehanizmi koje oni predviđaju primjenili.

Tri navedena elementa možemo posmatrati kao komplementarne dijelove slagalice zvane proces učešća organizacija civilnog društva, a samim time i građanstva BiH, u svim budućim prijedlozima izmjena Ustava BiH. Iako nije ustaljena praksa da se sve tri predložene opcije usvajaju, smatramo da bi se prihvatanjem kombinacije ove tri opcije i gore navedenih preporuka postigla sveobuhvatnost u pristupu ovom složenom procesu kako bi se osigurao kvalitet provođenja i učešća organizacija civilnog društva u javnim konsultacijama o ustavnim promjenama.

Javne rasprave o Amandmanu I na Ustav Bosne i Hercegovine

Politike ustavne reforme, Br. 1

Sarajevo, April 2009.

Pripremila: Aida Vežić

Saradnici: Dragan Popović, Paula Pranjić, Miroslav Živanović

Uvod

25. marta 2009. godine Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (PSBiH), sa 36 glasova za, jednim protiv i dva suzdržana, usvojio je u drugom čitanju Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine kojim se reguliše status Brčko Distrikta. U odnosu na tekst koji je mjesec dana ranije usvojen u prvom čitanju, u drugom čitanju je prihvaćen samo amandman poslanika Šefika Džaferovića, ujedno i predsjedavajućeg Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma PSBiH, kojim se precizira da će Amandman I na Ustav BiH biti aktivan osam dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku BiH.

Usvajanju Amandmana I prethodila je javna rasprava koja je vođena u organizaciji ustavnopravnih komisija Doma naroda i Predstavničkog doma PSBiH u periodu od 05.03. do 20.03.2009. godine u Brčkom, Tuzli, Banja Luci, Mostaru i Sarajevu. Iako je široka javnost bila pozvana da učestvuje u raspravi i dostavi svoje prijedloge, primjedbe ili sugestije, preovladava utisak da se javnim raspravama pristupilo isključivo kao formalnoj obavezi predviđenoj poslovnice oba doma PSBiH, a ne kao suštinskom demokratskom procesu koji je u konačnici trebao donijeti što bolje ustavno rješenje za Brčko distrikt. Kako drugačije objasniti kratkoću procesa javne rasprave, brzinu kojom je gotovo neizmjenjeni Amandman I usvojen odmah nakon okončanja javne rasprave, te prilično nejasnu sudbinu prijedloga, primjedbi i sugestija koje su pojedinci i institucije dostavili ustavnopravnim komisijama oba parlamentarna doma.

U svakom slučaju, javna rasprava o Amandmanu I na Ustav BiH predstavlja jedinstvenu priliku da se analizira funkcioniranje najviše zakonodavne vlasti u Bosni i Hercegovini u svjetlu ključnih principa dobre uprave, poput transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti, te mogućnost da se utvrde preporuke, poput izrade i usvajanja mehanizma za vođenje javnih konsultacija o izmjenama Ustava BiH, koje će osnažiti demokratske procese odlučivanja u Bosni i Hercegovini.

Prudski sporazum: ključ za ulazak Brčko Distrikta u Ustav BiH

Iako je mišljenje bosanskohercegovačke javnosti podijeljeno kada je u pitanju značaj dogovora između lidera tri najjače političke partije u BiH, poznatijeg i kao Prudski sporazum, ipak se sa izvjesnošću može reći da taj politički dogovor predstavlja svojevrsni početak kraja nerješeneog statusa Brčko Distrikta.

Naime, 08. novembra 2008. godine, u Prudu kod Bosanskog Šamca, predsjednici triju bosanskohercegovačkih političkih partija, Sulejman Tihić, predsjednik SDA, Milorad Dodik, predsjednik SNSD-a, i Dragan Čović, predsjednik HDZ BiH, potpisali su Zajedničku izjavu¹ u kojoj su se dogovorili o predmetu razgovora o ustavnoj reformi, osnovi za način rješenja pitanja državne imovine, donošenju Zakona o popisu stanovništva na nivou BiH, uređenju pravnog statusa Distrikta Brčko putem ustavnog zakona, podršku Fiskalnom vijeću i rekonstrukciji Vijeća ministara. U dijelu Zajedničke izjave koja se odnosila na Distrik Brčko kaže se:

4. DISTRIKT BRČKO

Strane su saglasne da se pitanje pravnog statusa Distrikta Brčko uredi Ustavnim zakonom, odnosno Zakonom sa ustavnom-2/3 većinom.

¹ Zajednička izjava predsjednika HDZ Dragana Čovića, SNSD Milorada Dodika i SDA Sulejmana Tihića. Dostupno na <http://www.sda.ba/files/file/ZAJEDNICKA%20IZJAVA.pdf>. (Pristupljeno 01.04.2009.)

Nakon prudskog sastanka, 26. januara 2009. godine, lideri pomenutih političkih partija se ponovo susreću u Banja Luci s ciljem razmatranja realizacije Zajedničke izjave iz Pruda. Tom prilikom, odmah po završetku razgovora, potpisana je zajednička izjava o Ustavu BiH, utvrđen tekst amandmana na Ustav BiH koji se odnosi na Brčko Distrikt, kao i izjave o podjeli državne imovine i načinu obezbjeđenja dodatnih sredstava za rješavanje problema izbjeglih i raseljenih lica. U saopštenju² koje je povodom sastanka u Banja Luci izdao SNSD u dijelu koji se odnosi na Brčko Distrikt navodi se sljedeće:

Predmet razgovora je bilo i pitanje Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Kao što je poznato pitanje Brčkog nije riješeno u Dejtonu, nego je bilo predmet arbitraže. Imajući u vidu da je Upravni odbor PIK-a kao jedan od ciljeva postavio „potpunu implementaciju Konačne arbitražne odluke za Brčko“ što bi se ostvarilo „usvajanjem odgovarajućih zakonskih zaštitnih mehanizama u pogledu odnosa Distrikta Brčko sa državom i entitetima“. Prudskom izjavom konstatovana je saglasnost da se pravni status Brčko Distrikta uredi ustavnim zakonom, odnosno zakonom sa 2/3 ustavnom većinom. S obzirom da u Ustavu BiH ne postoji odrednica o ustavnom zakonu, niti ima propisane kvalifikovane 2/3 većine za donošenje zakona u Parlamentarnoj skupštini, na sastanku u Banja Luci, predložen je poseban amandman na Ustav BiH, koji bi glasio:

„Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovine u oblastima koje spadaju pod nadležnosti institucija BiH, čija je teritorija u zajedničkoj svojini (kondominijum) entiteta, je jedinica lokalne samouprave sa vlastitim institucijama i propisima sa ovlaštenjima i statusom iz Konačne odluke Arbitražnog tribunala za spor oko međuentitetske linije razgraničenja u oblasti Brčkog. Odnos između Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i institucija Bosne i Hercegovine i entiteta može se urediti zakonom.

² Realizacija Zajedničke izjave iz Pruda, 03.02.2009. Dostupno na <http://www.snsd.org/dnn/Default.aspx?language=en-US&PageContentID=776&tabid=56>. (Pristupljeno 01.04.2009.)

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je nadležan da odlučuje o bilo kom sporu u vezi sa zaštitom utvrđenog statusa i ovlaštenja Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine koji se može javiti između jednog ili svih entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

Svaki takav spor jedino može pokrenuti većina poslanika skupštine Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine koja uključuje najmanje jednu trećinu izabраних poslanika iz reda svakog od konstitutivnih naroda.“

Ovakvo ustavno rješenje bilo bi u skladu sa Konačnom arbitražnom odlukom za spor oko međuentitetske granice u oblasti Brčko, koju je donio predsjedavajući arbitar Robert Oven, čijim je paragrafom 13. utvrđeno:

„Ovaj Tribunal (misli se na Arbitražno vijeće, op.prev.) će nastaviti da postoji sve dok Supervizor, uz odobrenje Visokog predstavnika, ne obavijesti Tribunal:

(a) da se oba entiteta u potpunosti pridržavaju svojih obaveza da podrže uspostavljanje novih ustanova opisanih u ovoj Odluci i

(b) da te ustanove funkcionišu efikasno i po svemu sudeći trajno, na teritoriji opštine Brčko.“

Ustavnim amandmanom kako je definisan na sastanku u Banja Luci, određuje se da je

BRČKO DISTRIKT:

1. pod suverenitetom BiH u nadležnostima koje su nadležnosti BiH, kako je to definisano i Ustavom BiH – član 3.1.

2. u zajedničkoj svojini entiteta (kondominium);

3. jedinica lokalne samouprave koji ima status, ovlaštenja i propise u skladu sa Konačnom odlukom. Dakle to nije novi entitet;

4. predmet donošenja posebnog zakona od strane Parlamentarne skupštine BiH – ovo je dato kao mogućnost;

5. strana koja se može pojaviti pred Ustavnim sudom BiH, ali samo u vezi sa zaštitom VEC utvrđenog statusa i ovlaštenja. To znači da se nikakvom odlukom Ustavnog suda ne može kreirati drugačiji status, niti povećavati ovlaštenja ove lokalne jedinice;

6. Moguća strana u sporu pred Ustavnim sudom isključivo na osnovu takvog zahtjeva koji se donosi većinom glasova poslanika skupštine Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine koja uključuje najmanje jednu trećinu izabranih poslanika iz reda svakog od konstitutivnih naroda. Ovo isključuje da se spor pred Ustavnim sudom u pogledu statusa i ovlaštenja Brčko Distrikta, pokreće od strane drugih predlagača. To isključuje pokretanje spora od strane članova Predsjedništva BiH, predsjedavajućeg Savjeta ministara BiH, predsjednika ili podpredsjednika vijeća Parlamentarne skupštine BiH ili jedne četvrtine poslanika jednog od vijeća Parlamentarne skupštine BiH, koji to pravo imaju u drugim slučajevima prema članu 6.2. Ustava BiH. To njihovo pravo se ne proširuje amandmanom za Brčko, zato što u vrijeme Dejtonskog sporazuma i nije postojao poseban status za tu oblast.

Imajući u vidu amandman i data obrazloženja i polazeći od:

- paragrafa 11. Konačne odluke, Distrikt Brčko je zajednička svojina (tzv. Condominium) koja istovremeno pripada i jednom i drugom entitetu, prema kojoj entiteti neće imati nikakvih ovlašćenja unutar granica Distrikta kojim će upravljati jedinstvena vlada,

- imajući u vidu paragraf 10. Konačne odluke prema kojoj je nova vlada Distrikta „institucija koja postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovina i njenih zajedničkih institucija BiH, onako kako su te nadležnosti navedene u Ustavu BiH“,

- politički lideri su dogovorili tekst navedenog amandmana, čime bi se garantovala „trajnost institucija Distrikta“ kako je to formulirano za obavještenje Tribunala, prema paragrafu 13. Konačne odluke. Ustavnim amandmanom Distrikt Brčko bi postao i ustavna kategorija, a za ovlaštenja i status koja ima po Konačnoj odluci, dobio bi zaštitu pred Ustavnim sudom BiH.

Ubrzo nakon banjalučkog sastanka, na 76. sjednici Vijeća ministara BiH, održanoj 12.02.2009. godine, dr. Nikola Špirić, predsjedavajući Vijeća ministara BiH, predlaže, a Vijeće ministara, većinom glasova, usvaja Prijedlog amandmana I na Ustav BiH, te ga dostavlja Parlamentarnoj skupštini BiH u daljnju proceduru. U saopštenju Vijeća ministara izdatom povodom održavanja 76. sjednice se navodi³:

Prema predloženom amandmanu, Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, koji postoji pod suverenitetom BiH i spada pod nadležnost institucija BiH onako kako te nadležnosti proizilaze iz ovog ustava, čija je teritorija u zajedničkoj svojini entiteta, je jedinica lokalne samouprave s vlastitim institucijama, zakonima i propisima i s ovlaštenjima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor oko međuentitetske linije razgraničenja u oblasti Brčkog. Odnos između Brčko Distrikta BiH i institucija Bosne i Hercegovine i entiteta može se dalje urediti zakonom koji donosi Parlamentarna skupština BiH.

Ustavni sud BiH nadležan je da odlučuje o bilo kojem sporu u vezi s zaštitom utvrđenog statusa i ovlaštenja Brčko Distrikta BiH koji se može javiti između jednog ili više entiteta i Brčko Distrikta BiH ili između BiH i Brčko Distrikta BiH po ovom ustavu i odlukama Arbitražnog tribunala.

Svaki takav spor također može pokrenuti većina poslanika Skupštine Brčko Distrikta BiH koja uključuje najmanje jednu petinu izabраниh poslanika iz reda svakog od konstitutivnih naroda.

³ Saopćenja (12.02.2009.): Održana 76. Sjednica Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Dostupno na <http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanski/saopstenja/index.php?clanak=1510>. (Pristupljeno 02.04.2009.)

Usvajanjem ovog amandmana Brčko Distrikt BiH inkorporira se u Ustav Bosne i Hercegovine i na taj način omogućava se zaštita Ustavnog suda BiH.

Nakon što Parlamentarna skupština BiH usvoji ovaj amandman ispunit će se jedan od pet ciljeva Vijeća za implementaciju mira koji je pred Bosnu i Hercegovinu postavljen za zatvaranje Ureda visokog predstavnika.

Ovdje treba iznijeti ključnu zamjerku Vijeću ministara BiH koje je propustilo da sprovede javne konsultacije u skladu sa važećim Pravilima Vijeća ministara o konsultacijama pri izradi pravnih propisa⁴, a koja su donijeta na osnovu Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine⁵. U pomenutim Jedinstvenim pravilima, u članu 2., stav 1, se, između ostalog, navodi da se pod pravnim propisom, u smislu ovih pravila, podrazumijeva i ustav.⁶ Propust da se Prijedlog amandmana I na Ustav BiH u prednacrtu uvede u proces javnih konsultacija kasnije će se odraziti na kvalitet javne rasprave koja je održana u organizaciji Parlamentarne skupštine BiH.

Nakon odluke Vijeća ministara BiH da prihvati predloženi amandman, on se našao u proceduri Parlamentarne skupštine BiH, odnosno na dnevnom redu 63. sjednice Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, održane 26.02.2009. godine, kada je i utvrđeno da, sa osam glasova „za“, bez glasova „protiv“ i bez „suzdržanih“ glasova, postoji valjan ustavnopravni osnov za donošenje Amndmana I na Ustav BiH. Također, Komisija je, sa šest glasova „za“, dva glasa „protiv“ i bez „suzdržanih“ glasova, podržala principe Prijedloga amandmana I na Ustav BiH.⁷ Ova sjednica, koja je, prema Zapisniku,

⁴ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 81/2006

⁵ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 11/2005

⁶ Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <http://parco.gov.ba/?id=1841>.

⁷ Zapisnik 63. sjednice Ustavnopravne komisije (Broj 01/1-50-1-1-63/09), 26.02.2009. Dostupno na: <http://www.parlament.ba/download/sdocs/63.++sjednica++26.02.2009.-B.pdf/e9360d5b43616e74f12c163261a13bdf>. (Pristupljeno 02.04.2009)

počela u 14:00, a završena u 15:30, sa ukupno 11 tačaka dnevnog reda, sasvim sigurno nije predstavljala ništa više od formalnog pristanka na dostavljeni tekst Prijedloga, iako se u Zapisniku spominje rasprava. Imajući u vidu obiman sadržaj dnevnog reda 63. sjednice očigledno je da, i ako je vođena, na raspravu o ovoj istorijskoj, prvoj, promjeni Ustava BiH nije moglo biti „potrošeno“ više od dvadesetak minuta.

Amandman I na Ustav BiH se potom u prvom čitanju našao na dnevnom redu 47. sjednice Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, održane 04. marta 2009. godine. U Zapisniku sa 47. sjednice⁸ u dijelu koji se odnosi na raspravu o Amandmanu I navodi se sljedeće:

Ad. 3. Prijedlog amandmana I. na Ustav BiH (prvo čitanje)

U uvodnim napomenama predsjedavajući Belkić podsjetio je na hodogram koji je utvrdio Kolegij za razmatranje ustavnog amandmana. Rekao je također da je Ustavnopravna komisija dostavila Mišljenje u kojem je navedeno da je utvrđen valjan ustavnopravni osnov, prihvaćeni principi Amandmana I. na Ustav BiH. Podsjetio je također da je Kolegij Doma utvrdio prijedlog zaključka kojim se ovlašćuje Ustavnopravna komisija da o Amandmanu provede javnu raspravu u pet gradova Bosne i Hercegovine.

Predsjedavajući Ustavnopravne komisije Šefik Džaferović je, u ime Komisije, dao obrazloženje Mišljenja Komisije, iznoseći određene prijedloge i sugestije u vezi s provođenjem javne rasprave.

U raspravi o Prijedlogu amandmana I. na Ustav BiH učestvovali su: Beriz Belkić, Milorad Živković, Ekrem Ajanović, Rifat Dolić, Jerko Ivanković Lijanović, Hadži Jovan Mitrović, Sefer Halilović, Zlatko Lagumdžija, Sadik Ahmetović, Niko Lozančić, Denis Bećirović, Slavko Jovičić, Mirko Okolić, Branko Dokić, Šefik Džaferović i Vinko Zorić.

⁸ Zapisnik 47. sjednice Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine održane 4. marta 2009. godine (Broj 01-50-1-15-47/09), 04.03.2009. Dostupno na: <http://www.parlament.ba/download/sdocs/47.+sjednica++04.03.2009.+++B.pdf/3586d3dc628f15fc125f958e29002070>. (Pristupljeno 02.04.2009.)

Prilikom glasanja Dom je, sa 38 glasova "za" (Federacija BiH 26, RS 12) i jednim "protiv", usvojio Amandman I. na Ustav BiH u prvom čitanju.

Na prijedlog Kolegija, također sa 38 glasova "za" (Federacija BiH 26, RS 12) i jednim "protiv", usvojen je sljedeći zaključak:

Ovlašćuje se Ustavopravna komisija Doma da, u saradnji sa Ustanopravnom komisijom Doma naroda, provede javnu raspravu o Amandmanu I. na Ustav BiH u pet gradova Bosne i Hercegovine (Sarajevo, Banja Luka, Mostar, Brčko i Tuzla).

Odmah po završetku 47. sjednice Predstavničkog doma, u 19:30 istog dana, uslijedila je 64. sjednica Ustavopravne komisije Predstavničkog doma sa jednom tačkom na dnevnom redu koja je bila posvećena razmatranju pitanja organizovanja javne rasprave u skladu sa članom 134. stav 1. Poslovnika Predstavničkog doma. Član 134. Poslovnika Predstavničkog doma u cjelini glasi⁹:

Član 134.

(Javna rasprava)

- (1) Amandmani na Ustav BiH stavljaju se na javnu raspravu.
- (2) Ustavopravna komisija provodi javnu raspravu i o njoj izvještava Dom, ne prije isteka 30 dana nakon što su ustavni amandmani predloženi.
- (3) Trajanje javne rasprave ne može biti kraće od 15 dana.

Na sjednici koja je trajala jedan sat, dakle, do 20:30, zaključeno je sljedeće¹⁰:

Ustavopravna komisija Predstavničkog doma, u saradnji sa Ustavopravnom komisijom Doma naroda, će organizirati javnu raspravu o Prijedlogu amandmana I. na Ustav Bosne i Hercegovine.

⁹ Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. Dostupno na http://www.parlament.ba/files/user/docs/vazniji_propisi/Poslovnik_PD_-_B.pdf. (Pristupljeno 03.04.2009.)

¹⁰ Zapisnik 64. sjednice Ustavopravne komisije. Dostupno na <http://www.parlament.ba/download/sdocs/64.++sjednica++04.03.2009.-B.pdf/078063f9f962ac8c94299b66897cbe4>. (Pristupljeno 03.04.2009.)

Ustavnopravna komisija prihvata zaključak Predstavničkog doma da se javna rasprava održi u periodu od 5.3. do 20.3.2009. godine prema sljedećem rasporedu:

Brčko, 11.3.2009. godine, 11 sati, sala Skupštine Brčko Distrikta BiH;

Tuzla, 12.3.2009. godine, 11 sati, sala Skupštine Tuzlanskog kantona;

Banja Luka, 12.3.2009. godine, 14 sati, sala Narodne skupštine Republike Srpske;

Mostar, 12.3.2009. godine, 11 sati, sala Gradskog vijeća Grada Mostara.

Glavna javna rasprava bit će održana u Sarajevu, 17.3.2009. , u 11 sati, u Velikoj sali Parlamentarne skupštine BiH.

Na javnu raspravu u Brčkom pozvati sljedeće učesnike:

poslanike Skupštine Brčko Distrikta BiH, članove Vlade Brčko Distrikta BiH, supervizora za Brčko Distrikt BiH, predstavnike Vijeća ministara BiH, Pravosudnu komisiju Brčko Distrikta BiH, Osnovni sud Brčko Distrikta BiH, Apelacioni sud Brčko Distrikta BiH, Javno tužilaštvo Brčko Distrikta BiH, gradonačelnika Brčko Distrikta BiH, predstavnike nevladinih organizacija i medija.

Javnoj raspravi prisustvovat će svi članovi ustavnopravnih komisija.

Na javnu raspravu u Banjoj Luci pozvati sljedeće učesnike:

Odbor za Ustavna pitanja Narodne skupštine RS-a, Zakonodavni odbor Narodne skupštine RS-a, predsjedavajućeg i zamjenike Narodne skupštine RS-a, predsjedavajućeg i zamjenike Vijeća naroda RS-a, gradonačelnika Banje Luke, predsjednika i članove Vlade RS-a, predsjednika RS-a i zamjenike predsjednika RS-a, dekana Pravnog fakulteta u Banjoj Luci, predsjednika Ustavnog suda RS-a, predsjednika Vrhovnog suda RS-a, tužioca RS-a,

predsjednika Okružnog suda u Banjoj Luci, predstavnike OHR-a u Banjoj Luci, predstavnike nevladinih organizacija i medija.

Na javnu raspravu u Tuzli pozvati sljedeće učesnike:

Zakonodavno-pravnu komisiju Skupštine Tuzlanskog kantona, Predsjednika i zamjenika Skupštine Tuzlanskog kantona, predsjednika i članove Vlade Tuzlanskog kantona, predsjednika Kantonalnog suda u Tuzli, Tužilaštvo Tuzlanskog kantona, gradonačelnika Tuzle, dekana Pravnog fakulteta u Tuzli, predstavnike nevladinog sektora i medija.

Na javnu raspravu u Mostaru pozvati sljedeće učesnike:

Gradonačelnika Grada Mostara, članove gradske uprave Grada Mostara, predsjedavajućeg Gradskog vijeća Grada Mostara i zamjenike, predsjednika i članove Vlade HNK, Komisiju za zakonodavno-pravna pitanja Skupštine HNK, dekana Pravnog fakulteta Univerziteta u Mostaru, dekana Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, predsjednika Kantonalnog suda u Mostaru, kantonalnog tužioca, predstavnike nevladinih organizacija i medija.

Na glavnu javnu raspravu u Sarajevu pozvati sljedeće učesnike:

Predsjedništvo BiH, predsjednika Federacije BiH i zamjenike, predstavnike Vijeća ministara BiH, sve poslanike i delegate Parlamentarne skupštine BiH, predsjedavajućeg i zamjenike domova Parlamenta Federacije BiH, predsjednika i članove Vlade FBiH, predsjednika i članove Vlade RS-a, Komisiju za ustavna pitanja Doma naroda Parlamenta FBiH, Zakonodavno-pravnu komisiju Doma naroda Parlamenta FBiH, Ustavnu komisiju Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, Zakonodavno-pravnu komisiju Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, dekana Pravnog fakulteta u Sarajevu, predstavnike OHR-a, predstavnike OSCE-a, predsjednika Suda BiH, Tužilaštvo BiH, Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, Ustavni sud BiH, Ustavni sud FBiH, Vrhovni sud FBiH, predstavnike nevladinih organizacija i medija.

Javnoj raspravi u Banjoj Luci, u ime Ustavnopravne komisije, prisustvovat će članovi: Martin Raguž, Momčilo Novaković i Halid Genjac.

Javnoj raspravi u Tuzli, u ime Ustavnopravne komisije, prisustvovat će članovi: Drago Kalabić, Ekrem Ajanović i Adem Huskić.

Javnoj raspravi u Mostaru, u ime Ustavnopravne komisije, prisustvovat će članovi: Šefik Džaferović, Lazar Prodanović i Velimir Jukić.

Poziv za javnu raspravu uputiti svim općinskim vijećima i skupštinama općina u Bosni i Hercegovini da, prema vlastitom izboru, učestvuju u javnoj raspravi u nekom od navedenih gradova i iznesu svoje stavove i mišljenja o Prijedlogu amandmana I. na Ustav Bosne i Hercegovine.

Poziv za glavnu javnu raspravu u Sarajevu uputiti Ustavnom sudu BiH i Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH da učestvuju u javnoj raspravi i iznesu svoje stavove i mišljenja o Prijedlogu amandmana I. na Ustav Bosne i Hercegovine.

Javni poziv uputiti javnim servisima: RTVBiH, FTV i RTRS kao i televiziji Brčko Distrikta BiH, te objaviti u dnevnim listovima koji se čitaju na području cijele Bosne i Hercegovine.

Dan kasnije, odnosno 05. marta 2009. godine uslijedila je i 26. sjednica Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, također sa prijedlogom Amandmana I kao jedinom tačkom dnevnog reda. U toku sjednice koja je trajala nešto više od pola sata, Dom naroda je jednoglasno usvojio Prijedlog amandmana I u prvom čitanju sa zaključkom da obje ustavnopravne komisije zajednički provedu javnu raspravu u roku koji nije kraći od 15 dana, te da nakon potpunog provođenja javne rasprave izvještaj dostave Domu.¹¹

¹¹ Zapisnik 26. sjednice Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, održane 5.3.2009. godine. Dostupno na <http://www.parlament.ba/download/sdocs/26.+sjednica++05.03.2009.+--+B.pdf/5b43782155322ff5fab142328764d57c>. (Pristupljeno 03.04.2009..)

Nakon ovih odluka nadležnih tijela Parlamentarne skupštine, javni poziv je objavljen na web stranici iste, zajedno sa tekstom Prijedloga amandmana I na Ustav BiH, koji je uključivao i obrazloženje (ustavni osnov, razlozi za usvajanje amandmana i obrazloženje predloženih rješenja). Javni poziv je objavljen i u dnevnoj štampi, no to se dogodilo tek 09. marta 2009. godine, odnosno, četiri dana nakon zvaničnog početka javne rasprave, pri čemu se mora naglasiti da je u dnevnoj štampi objavljen samo poziv u kojem se nalazila informacija da je tekst Prijedloga amandmana I. dostupan na web stranici Parlamentarne skupštine BiH.



Broj: 01/1, 02/1-01-20/09
Sarajevo, 4. 3. 2009. godine

Na osnovu člana 134. Poslovnika Predstavničkog doma i člana 129. Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine ("Službeni glasnik BiH", br. 33/06, 41/06, 81/06, 91/06 i 91/07), ustavnopravne komisije domova Parlamentarne skupštine BiH odlučile su da upute

JAVNI POZIV

za učešće u javnoj raspravi o
Prijedlogu amandmana I. na Ustav Bosne i Hercegovine

- Na osnovu zaključaka Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, ustavnopravne komisije odlučile su da zajedno organiziraju javnu raspravu o Prijedlogu amandmana I. na Ustav Bosne i Hercegovine, koja će trajati od 5. 3. 2009. do 20. 3. 2009. godine.
- Ustavnopravne komisije će neposredno obaviti javne rasprave prema sljedećem rasporedu:
 - Brčko, 11. 3. 2009. godine, 11 sati, sala Skupštine Brčko Distrikta BiH;
 - Tuzla, 12. 3. 2009. godine, 11 sati, sala Skupštine Tuzlanskog kantona;
 - Banja Luka, 12. 3. 2009. godine, 14 sati, sala Narodne skupštine Republike Srpske;
 - Mostar, 12. 3. 2009. godine, 11 sati, sala Gradskog vijeća Grada Mostara.Glavna javna rasprava bit će održana u Sarajevu, 17. 3. 2009. godine, u 11 sati, u Velikoj sali Parlamentarne skupštine BiH.
- Pozivaju se svi zainteresirani da, prema vlastitom izboru, učestvuju u javnoj raspravi u nekom od navedenih gradova i iznesu svoje stavove i mišljenja o Prijedlogu amandmana I. na Ustav Bosne i Hercegovine.
- Svi zainteresirani mogu svoje prijedloge, primjedbe ili sugestije dostaviti poštom na adresu: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Trg BiH br. 1, Sarajevo ili na e-mail: pisarnica@parlament.ba, najkasnije do 17 sati 20. 3. 2009. godine.

U prilogu Javnog poziva nalazi se tekst Prijedloga amandmana I. na Ustav Bosne i Hercegovine, koji je dostupan i na veb-stranici Parlamentarne skupštine BiH [http:// www.parlament.ba](http://www.parlament.ba).

**PREDSJEDAVALAČI
USTAVNOPRAVNE KOMISIJE
DOMA NARODA**
Ivo Miro Jović

**PREDSJEDAVALAČI
USTAVNOPRAVNE KOMISIJE
PREDSTAVNIČKOG DOMA**
Šefik Džaferović

Trg BiH 1, Sarajevo / Trg БиХ 1, Сарајево, Tel/Тел: (+387 33) 28 44 55, Fax: (+387 33) 23 34 80

Slika 1. Javni poziv za učešće u javnoj raspravi objavljen u dnevnom listu „Oslobođenje“, 09.03.2009. godine

Na ovaj način građani koji nemaju pristup Internetu su ostali uskraćeni za uvid u tekst i obrazloženje Prijedloga amandmana I. na Ustav BiH.

Javne rasprave o Prijedlogu amandmana I na Ustav Bosne i Hercegovine

Zvanični transkripti, te izvještaji saradnika Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu koji su prisustvovali raspravama u Brčkom, Banja Luci, Mostaru i Sarajevu, poslužiće kao osnov za analizu javnih rasprava o Prijedlogu amandmana I. na Ustav BiH.

Kako je i bilo predviđeno, ustavnopravne komisije oba Doma Parlamentarne skupštine BiH su u periodu između 05. i 20. marta 2009. godine organizovale pet javnih rasprava prema rasporedu objavljenom u javnom pozivu:

- Brčko, 11.03.2009. godine, 11 sati, sala Skupštine Brčko Distrikta BiH
- Tuzla, 12.03.2009. godine, 11 sati, sala Skupštine Tuzlanskog kantona
- Banja Luka, 12.03.2009. godine, 14 sati, sala Narodne skupštine Republike Srpske
- Mostar, 12.03.2009. godine, 11 sati, sala Gradskog vijeća Grada Mostara
- Sarajevo (glavna javna rasprava), 17.03.2009. godine, u 11 sati, u Velikoj sali Parlamentarne skupštine BiH

Na web stranici Parlamentarne skupštine objavljeni su transkripti sa održanih javnih rasprava.

Prva javna rasprava održana je u Brčkom, uz prisustvo svih članova obje ustavnopravne komisije, pred oko osamdeset (80) učesnika. Javnom raspravom u Brčkom je predsjedavao g-din Šefik Džaferović, predsjedavajući Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma PSBiH, koji je u svom uvodnom izlaganju, između ostalog, predstavio plan za organiziranje javnih rasprava, nabrojao institucije koje su pozvane da uzmu učešće u javnim raspravama, te naglasio kako se „po prvi puta u demokratskoj BiH [da se] vodi javna rasprava o promjeni Ustava BiH. I kako je budemo organizirali ovaj puta po ovom amandmanu, prvom

amandmanu, Amandmanu I na Ustav BiH tako će to biti u budućnosti. Mi želimo da čujemo najširi krug građana, da čujemo njihove prijedloge, mišljenja i sugestije oko ovog amandmana.¹² Ipak, ne može se reći da su se građani u Brčkom odazvali pozivu predsjedavajućeg Džaferovića, budući da lista govornika iz transkripta javne rasprave bilježi isključivo državne (Sulejman Tihić, Martin Raguž) i zvaničnike Brčko distrikta (gradonačelnik i predsjednik Skupštine Brčko Distrikta, poslanici), te pomenutog supervizora za Brčko i zamjenika Visokog predstavnika, Rafija Gregorijana, koji je i najduže govorio, nesumnjivo stavljajući do znanja podršku međunarodne zajednice usvajanju predloženog amandmana. U jednom od zaključnih obraćanja na javnoj raspravi, Martin Raguž, zamjenik predsjedavajućeg Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma, je ponovo naglasio značaj javne rasprave i predstavio je kao znak želje da se saslušaju građani, a ne da se djeluje po principu „uzmi ili ostavi“ u kontekstu rješenja koja dođu na dnevni red Parlamentarne skupštine BiH.¹³

Sljedećeg dana, odnosno 12. marta 2009. godine, održane su tri javne rasprave u Mostaru, Tuzli i Banja Luci.

Javna rasprava u Banja Luci, uz skroman odaziv predstavnika RS-a¹⁴, se također, uz najbolju volju, ne može okarakterizirati kao platforma za uključivanje građana u proces demokratskog odlučivanja o izuzetno bitnom pitanju prvog amandmana na Ustav BiH. U prilog ovome govori malobrojnost učesnika, činjenica da rasprava nije u značajnoj mjeri najavljivana u medijskom prostoru RS-a, odsutnost građana i predstavnika organizacija građanskog društva, te činjenica da se o pitanju od izuzetnog državnog značaja raspravljalo nešto manje od jednog sata, u što uključujemo i obavezna uvodna izlaganja. Interesantno je napomenuti da je u jednom od uvodnih izlaganja, g-din Martin Raguž, zamjenik predsjedavajućeg Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma, za

¹² Neautorizirani transkript javne rasprave o Prijedlogu amandmana I na Ustav BiH u organizaciji Ustanovne komisije Predstavničkog doma i Ustavnopravne komisije Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine održane 11.03.2009. godine u Brčkom. Dostupno na ... (Pristupljeno 05.04.2009. godine)

¹³ Ibid.

¹⁴ G. Katana, „Banja Luka: Koliko entiteta?“. Oslobođenje, 13.03.2009., str. 8.

raliku od svog izlaganja u Brčkom, prethodnog dana, kada se zalagao za potrebu da se građani saslušaju, te da se izbjegne princip „uzmi ili ostavi“ u procesu parlamentarnog odlučivanja, u Banja Luci zauzeo potpuno suprotan stav, sugerišući učesnicima svoje osobno mišljenje kako, bez obzira na određena pitanja, odnosno njihovu legitimnost i utemeljenost, koja se odnose na sam tekst predloženog amandmana, „nije dobro dalje otvarati priču o sadržaju Amandmana“¹⁵, smatrajući da to može dovesti u pitanje čitav koncept, što, naravno, povlači i određenu odgovornost onih koji to učine. Dakle, u roku od samo jednog dana, jedan od ključnih parlamentarnih zvaničnika, odgovoran za sprovođenje javnih rasprava i uključivanje građana u proces demokratskog odlučivanja, je tim istim građanima, te predstavnicima različitih oblika građanskog udruživanja i akademske zajednice, na veoma direktan način poručio da je bolje da se uzdrže od intervencija u politička rješenja koja dolaze od uskog kruga ključnih političkih lidera, na taj način potvrđujući princip „uzmi ili ostavi“, protiv kojeg je bio prethodnog dana.

Ipak, i pored ove sugestije, neki od učesnika su odlučili dati svoj doprinos javnoj raspravi naglašavajući potrebu da se o predloženom rješenju očituje i pravna struka, kako bi se napisao „jasan, precizan amandman u kome neće biti [...] protivriječnosti i [...] pojmova za dnevno-političku upotrebu“¹⁶.

Primjera radi, učesnik javne rasprave, g-din Radomir Nešković je rekao da nije prikladno mjesto u Ustavu BiH gdje se ovaj amandman ugrađuje, obzirom da se iza člana VI.3. kojim se uređuje nadležnost Ustavnog suda BiH dodaje član VI.4. kojim se uređuje status Brčko distrikta. Nešković je istakao da je potrebno termin kondominij (zajednička svojina) izostaviti, jer se ne radi o adekvatnoj riječi iz našeg jezika kao i zbog činjenice da nije u duhu našeg pravnog sistema. Također, predloženo je da se iz amandmana brišu riječi „jedan ili više entiteta“ jer postoji temeljna formulacija u Ustavu BiH kojom se definišu dva entiteta u BiH – Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine. Pored toga, predloženim amandmanom

¹⁵ Neautorizirani transkript javne rasprave o Prijedlogu amandmana I na Ustav BiH u organizaciji Ustanovne komisije Predstavničkog doma i Ustavopravne komisije Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine održane 12.03.2009. godine u Banja Luci. Dostupno na ... (Pristupljeno 05.04.2009. godine)

¹⁶ Ibid.

se Brčko distriktu daje ovlaštenje da donosi zakone što mu, kao jedinici lokalne samouprave, nije dozvoljeno Ustavom BiH, jer jedinice lokalne samouprave mogu da donose isključivo podzakonske akte. Nešković je smatrao da je potrebno da se ovim amandanom precizira ko to može da pokrene spor pred Ustavnim sudom BiH i to po principu pozitivne numeracije. Pored toga, naglasio je i da nije riješeno pitanje zastupanja interesa Brčko distrikta u Parlamentu BiH.

Za razliku od Brčkog i Banja Luke gdje je uglavnom preovladavala atmosfera podrške prvom amandmanu na ustav BiH, u Tuzli su se mogli čuti i glasovi koji su bili izričito protiv usvajanja ovog amandmana, tvrdeći da bi se na taj način praktično ratificirao Dejtonski sporazum, te stvorili uslovi za ukidanje Ureda visokog predstavnika, ali i mogućnosti za buduće otcjepljenje Republike Srpske¹⁷. Ovakve stavove su pojedini govornici na tuzlanskoj raspravi temeljili na činjenici da Parlamentarna skupština BiH nikada nije ratificirala Dejtonski sporazum, da akt nije objavljen u službenom glasilu, te da nema zvaničnog prevoda dokumenta.¹⁸

Pored ovakvih stavova u Tuzli su se mogli čuti i konkretni prijedlozi, pa je tako Refik Ahmedinović, SDP-ov poslanik u Skupštini Tuzlanskog kantona, predlagao da se umjesto formulacije „Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine koji postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i spada pod nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine“ upotrijebi formulacija „Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i u nadležnosti je institucija Bosne i Hercegovine“, tvrdeći da će izmjene doprinijeti jasnoći teksta.¹⁹

U sličnom tonu u raspravi je učestvovao i Igor Rajner, također poslanik u Skupštini Tuzlanskog kantona i delegat u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, koji se interesovao za mogućnost podjele predloženog Amandmana, pri čemu bi njegov prvi dio bio ugrađen u dio Ustava BiH koji se odnosi na njeno teritorijalno ustrojstvo, dok bi drugi dio, odnosno

¹⁷ V. Jahić. „Tuzla: Korak po korak“. Oslobođenje, 13.03.2009., str. 8.

¹⁸ Ibid., str. 8.

¹⁹ Neautorizirani transkript javne rasprave o Prijedlogu amandmana I na Ustav BiH u organizaciji Ustanovne komisije Predstavničkog doma i Ustanovne komisije Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine održane 11.03.2009. godine u Brčkom. Dostupno na ... (Pristupljeno 05.04.2009. godine)

drugi i treći stav ostali u dijelu ustavnog teksta koji se odnosi na Ustavni sud BiH.²⁰

Ubrzo nakon ovih izlaganja za riječ se javio i Mirsad Đapo, predsjednik Skupštine Brčko Distrikta, koji je, između ostalog, napomenuo da bilo kakve promjene predloženog amandmana moraju imati puni konsenzus, dok je „sve drugo [je] vrlo opasno dirati“²¹. Nešto slično je ponovio i Sulejman Tihić, predsjedavajući javne rasprave u Tuzli, koji se složio sa konkretnim prijedlozima koje su dali neki od učesnika, ali je istakao kako „svaka promjena redoslijeda riječi stvara nepovjerenje“²². Ustvrdio je kako je najvažnije da se amandman usvoji i pri tome ponovio da svaka riječ koja se promijeni može ugroziti usvajanje amandmana. Iz ovoga je više nego očigledno da su parlamentarni i drugi politički zvaničnici koji su vodili ili prisustvovali javnoj raspravi u Tuzli otvoreno sugerisali prisutnima kako ponuđeni tekst amandmana predstavlja postignuti politički konsenzus, te da je bolje uzdržati se od bilo kakvih intervencija u ponuđeno rješenje jer bi to značilo ponovno postizanje konsenzusa i ugrožavanje njegovog usvajanja. Na ovaj način priroda javne rasprave kao alata u procesu demokratskog odlučivanja je gotovo u potpunosti poništena, budući da se nakon ovakvih izjava moglo postaviti objektivno pitanje: „Koja je svrha javno raspravljati o prijedlogu amandmana, koji, ako nekim slučajem bude promjenjen u skladu sa nekom od preporuka koje su se čule tokom javnih rasprava, vjerovatno neće biti usvojen?“. I pored najbolje volje, teško je oteti se utisku da su javne rasprave o Prijedlogu amandmana I na Ustav BiH bile nešto više od puke formalnosti.

Prethodni zaključak je potvrđen i tokom diskusije koja se odvijala u okviru javne rasprave u Mostaru u kojoj je učestvovalo dvadesetak sudionika od kojih se svega njih sedam prijavilo za diskusiju. U jednom od uvodnih izlaganja, Slobodan Šaraba, predstavnik Ustavnopravne komisije Doma naroda, je izrazio svoje uvjerenje da će se kroz raspravu doći do konstruktivnih rješenja, te omogućiti da Parlamentarna skupština

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

u svojoj proceduri usvoji Amandman I na Ustav BiH.²³ Na njegovo izlaganje se nadovezao i Šefik Džaferović u svojstvu predsjedavajućeg javne rasprave, naglašavajući značaj javne rasprave, pri čemu je izjavio:

U postdejtonskoj BiH, rekao bih u demokratskoj BiH uopće, ovo je po prvi puta jedna aktivnost ove vrste. I kako ova aktivnost ima dvostruki značaj, njen zadatak, prvenstveno zadatak je da se čuje glas javnosti vezano za tekst Prijedloga amandmana. Ali pošto presedan igra vrlo važnu ulogu u životu svakog društva pa i bosansko-hercegovačkog društva i budući da je ovo prva aktivnost te vrste u BiH, uopće nakon Dejtona, a u demokratskoj BiH uopće, drugi značaj ove aktivnosti je u tome što ćemo ovom aktivnosti može biti uspostaviti jednu dobru praksu kada su izmjene najvažnijeg pravnog akta u našoj zemlji u pitanju.²⁴

Iza uvodnih riječi i predstavljanja teksta Prijedloga amandmana I uslijedila je i prva prijava za diskusiju koja je ujedno bila i oštra kritika samog načina na koji je javna rasprava organizovana. Naime, Hasan Hadžović, prijavljeni diskutant, je istakao:

...ovo ne bi mogli podvesti pod javnu raspravu. Prisutno je 18 ljudi, jer je organizacija katastrofalna, informacija nula, pogrešno informisani ljudi – sala Gradskog vijeća a ovo je federalna zgrada. Drugo u 11 sati kada ljudi rade, kada su obavezni, to je termin najgori mogući koji se mogao zakazati. Treće, što u pet samo gradova BiH, kako će iz Bihaća, iz Kladaše i td. izjaviti svoje slaganje ili ne slaganje. Mislim da se ovo ne može podvesti pod javnu raspravu. Nažalost i ovaj put naši sumnjivi političari i izdajnici i žele da javna rasprava bude otaljana pro forme radi...²⁵

Ipak, kritički ton prve diskusije nije obeshrabrio druge učesnike, od kojih je prof. dr. Nurko Pobrić sa mostarskog Univerziteta imao

²³ Neautorizirani transkript Javne rasprave o Prijedlogu amandmana I na Ustav BiH u organizaciji Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma i Ustavnopravne komisije Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH održane dana 12.03.2009. godine u Mostaru. Dostupno na... (Pristupljeno 08.04.2009. godine)

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

najkonkretnije prijedloge koji su, po njegovim riječima, išli u smjeru da se u ponuđenom tekstu postigne više logike i smisla a da se pri tome ne dira u suštinu odluke Arbitražnog tribunala za Brčko koja je poslužila kao osnov za prijedlog amandmana. U tom smislu prof. Pobrić se osvrnuo na već tematizirano pitanje ispravnosti uvođenja termina „kondominij“, rogoibatnost određenih formulacija, ustavnog određenja Brčko Distrikta kao jedinice lokalne samouprave, dok on u suštini predstavlja entitet, korištenje formulacije „jednog ili više entiteta“, itd.

Većina ostalih javljanja u Mostaru se uglavnom nisu odnosila na glavni cilj predmetnog amandmana, tj. vraćanje Distrikta Brčko pod nadležnost Ustavnog suda Bosne i Hercegovine nego na širi kontekst ustavnih promjena.

Ni glavna javna rasprava koja je održana 17.03.2009. godine u Sarajevu u zgradi Parlamentarne skupštine BiH nije pobudila značajniji interes javnosti, te su joj prisustvovali uglavnom politički i parlamentarni zvaničnici, te malobrojni predstavnici nevladinih organizacija i medija i nekolicina građana i građanki. U toku rasprave čuli su se stavovi koji su već iznošeni na prethodnim raspravama, te glasovi podrške prijedlogu amandmana koji su uglavnom dolazili od domaćih političara i, naravno, supervizora za Brčko, Rafija Gregorijana. Jedini izuzetak bio je stav Stranke za BiH, koji je iznio Beriz Belkić, njen potpredsjednik, koji je istakao da je Stranka za BiH podnijela amandman koji predstavlja indirektnu deblokadu podnošenja zahtjeva za ocjenu ustavnosti, za koju je ocijenjeno da je potrebna, budući da je amandmanom predviđeno da je za tu proceduru potrebna većina koja uključuje jednu petinu izabranih poslanika iz reda svakog od konstitutivnih naroda.

Nakon što je procedura javne rasprave zaključena 20.03.2009. godine, Prijedlog amandmana I na Ustav BiH se vratio u parlamentarnu proceduru, odnosno na dnevni red 66. sjednice Ustavopravne komisije Predstavničkog doma PSBiH, održane 23.03.2009. godine, na kojoj su se razmatrali predloženi amandmani na Prijedlog amandmana I. Na osnovu predloženih amandmana očigledno je da su poslanici koji su ih

podnijeli uglavnom zanemarili nekolicinu konkretnih prijedloga koji su se mogli čuti tokom javnih rasprava. Naime, najveći broj predloženih amandmana odnosio se na pokušaje da se izmijeni pomenuta formulacija „jedan ili više entiteta“, te da se interveniše u proceduru za pokretanje spora pred Ustavnim sudom BiH, bilo na način da se ojača (poslanici stranaka iz Republike Srpske) ili da se oslabi (poslanici Stranke za BiH) pozicija konstitutivnih naroda. Međutim, Ustavnopravna komisija nije prihvatila ponuđene amandmane izuzev amandmana koji je podnio njen predsjedavajući, Šefik Džaferović, koji je zapravo tehničke prirode i uvodi rečenicu u kojoj se navodi da Amandman I na Ustav BiH stupa na snagu osmog dana od objavljivanja u „Službenom glasniku BiH“. Nakon obavljene rasprave i glasanja o ponuđenim amandmanima na Prijedlog amandmana I, Ustavnopravna komisija je sa većinom glasova (sedam „za“ i jedan „protiv“) odlučila da prihvati Prijedlog amandmana I na Ustav BiH i predloži Predstavničkom domu njegovo usvajanje. U skladu sa članom 116. Poslovnika Predstavničkog doma Komisija je odlučila da prilog njenog izvještaja čine transkripti s javnih rasprava koji su zajedno s drugim materijalima u vrijeme održavanja 66. sjednice već bili proslijeđeni svim poslanicima.²⁶

Usljedila je 49. sjednica Predstavničkog doma PSBiH i drugo čitanje Prijedloga amandmana I. na Ustav BiH koja je održana 25. marta 2009. godine, uz prisustvo supervizora za Brčko Distrikt BiH Rafija Gregorijana, kao i predstavnika drugih međunarodnih organizacija. Predstavnički dom je razmatrao amandmane koji su obnovljeni u plenarnoj fazi, a koje je prethodno odbila Ustavnopravna komisija. Nije usvojen nijedan amandman, nakon čega se pristupilo glasanju o Prijedlogu amandmana I. na Ustav BiH koji je i usvojen sa 36 glasova „za“, jednim „protiv“ i dva „suzdržana“.

Istog dana na svojoj 34. sjednici i Ustavnopravna komisija Doma naroda je također usvojila Prijedlog amandmana I. na Ustav BiH, čime su stvoreni uslovi da se prijedlog uputi na drugo čitanje Domu naroda PSBiH.

²⁶ Zapisnik 66. sjednice Ustavnopravne komisije. Dostupno na <http://www.parlament.ba/download/sdocs/66.+sjednica++23.03.2009.-B.pdf/2c64c16ccf9425160419c3e4b579b2b7>. (Pristupljeno 10.04.2009.)

Već sljedećeg dana, dakle, 26.03.2009. godine Amandman I na Ustav BiH se pojavio na dnevnom redu 27. sjednice Doma naroda, te je i usvojen u drugom čitanju sa 14 glasova „za“ i jednim „suzdržanim“ glasom, u identičnom tekstu kao i Predstavnički dom.²⁷ Glasanjem Doma naroda i zvanično je okončan historijski proces prve amandmanske izmjene Ustava Bosne i Hercegovine.

Iako je usvajanje Amandmana I na Ustav BiH pozdravljeno od strane predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini kao i većine domaćih vladinih i političkih zvaničnika, opisani proces prve ustavne promjene, uključujući i obavljene javne rasprave, upućuje na zaključak da proces nije obavljen u skladu sa modernom demokratskom procedurom. Da bi se ovakav stav uspješno odbranio, uz već opisani proces čiji su ključni nedostaci i više nego očiti, može se dati i kraći osvrt na to šta zapravo predstavlja moderna demokratska procedura donošenja ključnih društvenih odluka u šta sasvim sigurno spada i izmjena ustavnog teksta jedne države.

Evropski standardi javnih konsultacija

Formula bi trebala biti vrlo jednostavna: ukoliko Bosna i Hercegovina želi postati članica Evropske unije, onda mora preuzeti njene standarde i principe djelovanja, pa tako i one koji se odnose na javne konsultacije. Javne rasprave o Prijedlogu amandmana I na Ustav BiH su, prema riječima državnih zvaničnika koji su ih vodili, održane s ciljem konsultovanja javnosti i prikupljanja prijedloga i sugestija koje bi eventualno unaprijedile kvalitet ponuđenog amandmanskog rješenja.

Međutim, analiza procesa nedvosmisleno ukazuje na činjenicu da su održane javne rasprave svedene isključivo na nivo nepotpunog i ubrzanog informisanja malog dijela javnosti o sadržaju predloženog

²⁷ Zapisnik 27. sjednice Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine održane 26.3.2009. godine. Dostupno na <http://www.parlament.ba/download/sdocs/27.+sjednica++26.03.2009.+++B.pdf/07d52ec4a2896a09ce9018ff0ad0cee5>. (Pristupljeno 15.04.2009.)

Amandmana, bez stvarne spremnosti da se iskoriste konkretni prijedlozi i eventualno ugrade u ponuđeno amandmansko intervenisanje u Ustav BiH. Ovdje značajna odgovornost pripada Vijeću ministara BiH koje je, kako smo već napomenuli, propustilo da postupi u skladu sa sopstvenim Pravilima o javnim konsultacijama pri izradi pravnih propisa i time u nepovoljnu poziciju dovelo ustavnopravne komisije oba doma Parlamentarne skupštine BiH koje su, shodno svojim pravilnicima, vodile javnu raspravu, ali bez realne političke osnove da se na predloženo amandmansko rješenje utiče.

Da bi javne rasprave bile vođene u skladu sa evropskim standardima i principima morale bi uzeti u obzir neke od temeljnih evropskih dokumenata koji definiraju pomenute standarde. Tu se na prvom mjestu treba osvrnuti na Bijelu knjigu o evropskom upravljanju koju je izdala Evropska komisija, koja je, između ostalog, i izrađena sa ciljem da pomogne jačanje kulture konsultovanja i dijaloga u Evropskoj uniji (Evropska komisija, 2002). Kako bi se ispunili ovi specifični zahtjevi, Evropska komisija je izdala i dokument „Ka jačanju kulture konsultacija i dijaloga – Opšti principi i minimalni standardi za konsultaciju zainteresovanih strana“. Ovaj dokument će i biti iskorišten za predstavljanje evropskih iskustava u oblasti komunikacije između upravnih struktura i civilnog društva, budući da se radi o dokumentu u kome je predstavljena tradicija Evropske komisije da konsultuje sve zainteresovane strane u procesu formulisanja svojih politika.

Prva ključna napomena je da se saradnja između Evropske komisije i civilnog društva posmatra kao proces konsultacija koje se odvijaju tokom cijelog zakonodavnog procesa, od oblikovanja određenih politika do njihovog konačnog donošenja i primjene. Pri tome se mora istaći da, iako Komisija ima zakonsku obavezu da izvrši konsultacije prema Protokolu br. 7 iz aneksa Amsterdamskog ugovora, niti opći principi a ni minimum standarda (navedenih u gore spomenutom Komisijinom dokumentu), nisu obavezujući zakonom (Ka jačanju kulture konsultacija i dijaloga, 2002).

Proces konsultacija je vrlo obiman kada se uzme u obzir broj interesnih grupa, a civilno društvo je samo jedan njihov dio. Iz perspektive Evropske komisije civilno društvo se posmatra kao facilitator šireg dijaloga o politikama, a tu spadaju: učesnici na tržištu rada (sindikati, itd.); organizacije predstavnice socijalnih i ekonomskih učesnika (udruženja potrošača itd.); nevladine organizacije; organizacije koje djeluju unutar lokalne zajednice; i religijske zajednice (Ka jačanju kulture konsultacija i dijaloga, 2002).

Prema Evropskoj komisiji glavni principi prema kojima se vode konsultacije su: učešće, otvorenost, odgovornost, efektivnost i usklađenost.

Sljedeće definicije koje objašnjavaju ove principe preuzete su iz Bijele knjige o evropskom upravljanju, a svaka definicija će biti praćena tekstom koji princip stavlja u kontekst javnih rasprava o Prijedlogu Amandmana I na Ustav BiH:

UČEŠĆE

Kvalitet (...) EU politike zavisi od osiguravanja što šireg učešća kroz čitav lanac kreiranja politike – od početka do primjene.

Očigledno je da je u slučaju javnih rasprava o Amandmanu I na Ustav BiH ovaj princip iznevjeren, budući da je prostor za javne konsultacije otvoren tek kada je Prijedlog ušao u parlamentarnu proceduru, između prvog i drugog čitanja, što predstavlja finalni i izuzetno mali dio lanca kreiranja politike u Bosni i Hercegovini.

OTVORENOST I ODGOVORNOST

Evropske institucije treba da rade na otvoreniji (transparentniji) način (...) kako bi povećale povjerenje u kompleksne institucije.

Svaka od EU institucija mora objasniti i preuzeti odgovornost za svoje aktivnosti u Evropi.

U bosanskohercegovačkoj javnosti je ostalo nejasno ko su zapravo stvarni tvorci Amandmana I na Ustav BiH, te na koji način je prijedlog

za rješavanje statusa Brčko distrikta dospio iz izjave trojice političkih lidera potpisane u Banja Luci na sjednicu Vijeća ministara BiH. U svakom slučaju, očigledno je da su u ovoj ranoj fazi, kada su se relativno jednostavno mogle ispraviti neke pravne nelogičnosti teksta ustavnog amandmana, a da se pri tome ne riskira politička podrška suštini dogovorenog rješenja.

EFEKTIVNOST

Politike moraju biti efektivne i pravovremene.

U tumačenju koje je dala Evropska komisija ovaj princip se zapravo odnosi na efektivnost samog procesa konsultacija, gdje se zahtjeva da zainteresovane strane u proces izrade politike budu uključene u fazi u kojoj mogu uticati na njen sadržaj. Stoga komentar dat za prethodni princip vrijedi i ovdje.

USKLAĐENOST

Politike i aktivnosti moraju biti usklađeni.

O poštivanju principa usklađenosti se može govoriti i na nivou samog Prijedloga Amandmana I na Ustav BiH, ali i na nivou usklađenosti između značaja predloženog akta i načina na koji je obavljena sama javna rasprava. Može se reći da princip usklađenosti nije zadovoljen na oba nivoa, budući da usvojeno ustavno rješenje nije usklađeno sa, primjera radi, važećim zakonskim propisima o djelovanju lokalne samouprave, a što se moglo vidjeti iz primjedbi pravnih eksperata koji su učestvovali u raspravama, niti se brzina i ograničenost obavljenih javnih rasprava mogu shvatiti kao odgovarajuća demokratska procedura u kontekstu takvog historijskog događaja kakav je prva izmjena ustavnog teksta države.

Nakon ovih glavnih principa, slijedi pet minimalnih standarda, koji će se takođe razmatrati u kontekstu obavljenih javnih rasprava o Amandmanu I na Ustav BiH:

A. Jasan sadržaj procesa konsultovanja - Sve komunikacije koje se odnose na konsultacije moraju biti jasne i koncizne, i treba da obuhvate sve neophodne informacije kako bi se olakšali odgovori;

Teško se može doći do zaključka da je proces konsultovanja imao jasan sadržaj. Prije bi se moglo reći da je sadržaj bio nadasve jednostavan, pri čemu je nedostajalo informacija koje bi objasnile sam proces i pravila po kojima se on odvija. Građani i građanke su pozvani da učestvuju i daju svoja mišljenja, prijedloge i sugestije, međutim ostalo je nejasno šta će se zapravo desiti sa prikupljenim prijedlozima i sugestijama.

B. Ciljne grupe procesa konsultovanja – Pri definisanju ciljne grupe (ciljnih grupa) u procesu konsultovanja, Komisija treba pružiti priliku svim zainteresovanim stranama da izraze svoje stavove;

Objavlivanjem javnog poziva ustavnopravne komisije su zaista formalno i suštinski omogućile svim zainteresovanim stranama da izraze svoje stavove o Prijedlogu Amandmana I. Ipak, na osnovu zapisnika, može se zaključiti da su ustavnopravne komisije ponajprije bile zainteresovane da na javnim raspravama osiguraju prisustvo institucija zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, budući da su se potrudile da ih poimenično navedu, dok su, u odnosu na građansko društvo, odnosnu široku javnost, korišteni uopšteni termini poput „nevladine organizacije“ i „mediji“.

C. Publikacije – Komisija treba voditi odgovarajuću kampanju podizanja svijesti javnosti i prilagoditi kanale komunikacije da odgovaraju potrebama ciljnih grupa; Pored ostalih sredstava

komunikacije, otvorene javne konsultacije treba objaviti na Internetu i omogućiti pristup informacijama na jedinstvenoj web stranici (“single access point”).

Ovaj standard javnih konsultacija je u slučaju javne rasprave o prijedlogu Amandmana I na Ustav BiH ispunjen tek u izuzetno ograničenoj mjeri, pa se može zaključiti da proces javne rasprave nije pratila odgovarajuća kampanja podizanja svijesti građana, niti se može govoriti o kanalima komunikacije prilagođenim svim ciljnim grupama. Naime, javni poziv je objavljen samo u nekolicini štampanih medija, odnosno dnevnih

listova, mada je, prema zapisnicima ustavnopravnih komisija, javni poziv upućen i javnim servisima koji okupljaju elektronske medije. Iako se u tekstu javnog poziva objavljenog u štampanim medijima navodi da se u njegovom prilogu nalazi tekst Prijedloga Amandmana I na Ustav BiH, on ipak nije objavljen uz pomeniti poziv, nego su ga čitatelji i čitateljke mogli pročitati jedino na web stranici Parlamentarne skupštine BiH, što je iz procesa konsultacija isključilo više od 80% građana i građanki Bosne i Hercegovine koji nemaju pristup Internetu. Također, zanemarena je i mogućnost da se ovaj propust donekle ublaži objavljivanjem teksta Prijedloga Amandmana I u dnevnim listovima u kojima je javni poziv objavljen. Mogućnost da se široka javnost informiše o ovom procesu, kroz pojačani medijski angažman članova i članica ustavnopravnih komisija, putem javnih elektronskih medija ostala je skoro u potpunosti neiskorištena i svela se na pomenuto dostavljanje javnog poziva javnim servisima. Mora se napomenuti da je paradoksalno da se u slučaju pripreme i realizacije javnih rasprava o prvoj izmjeni Ustava BiH Internet pojavljuje kao osnovni komunikacijski kanal u društvu koje je veoma loše pozicionirano na svim relevantnim ljestvicama informatičke pismenosti u svijetu. Praktično, javnosti je ponuđen servis koji njen veći dio ne može koristiti.

D. Vremenski rok za učešće - Komisija treba predvidjeti dovoljno vremena za planiranje i odgovaranje na javni poziv i pismenim putem. Komisija treba dati rok od barem 8 sedmica za prijem odgovora pismenim putem i 20 radnih dana unaprijed najaviti održavanje sastanaka.

Javne rasprave o Prijedlogu Amandmana I su u potpunosti iznevjerile minimalni standard koji se odnosi na vremenski rok. Javni poziv za rasprave predviđene 11-og, 12-og i 17-og marta objavljen je 9-og marta što je zapravo onemogućilo efektno učestvovanje onih koji su o održavanju javnih rasprava informisani putem javnog poziva objavljenog u dnevnim listovima.

I minimalni rok od 8 sedmica za prijem odgovora pismenim putem o kojem govori Evropska komisija je također iznevjeren i sveden na period od 5-og do 20-og marta, koji je i dodatno umanjen, budući da je javni poziv u dnevnoj štampi, kako je već spomenuto, objavljen tek 9-og marta.

E. Potvrda prijema i povratna informacija – Prijem dospelih odgovora treba potvrditi. Rezultate otvorenih javnih konsultacija treba učiniti dostupnim na jedinstvenoj web stranici (“single access point”).

Istraživački tim Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu nije uspio utvrditi da li je na pismeno dostavljanje prijedloga, primjedbi ili sugestija odgovoreno potvrdom prijema ili povratnom informacijom. Na osnovu činjenice da su na web stranici Parlamentarne skupštine BiH objavljeni isključivo transkripti održanih javnih rasprava ne može se sa sigurnošću tvrditi da li je bilo drugih materijala. Pomenuti transkripti su jedini stvarni i javnosti dostupni rezultati javnih rasprava. U njima su sadržani i traženi prijedlozi, sugestije i primjedbe, međutim, temeljitija analiza prikupljenog materijala nije dostupna, niti se na osnovu zapisnika ustavnopravnih komisija može jasno zaključiti da je ista urađena.

Kratkim pregledom evropskih principa i minimalnih standarda koji se odnose na konsultovanje javnosti u procesu donošenja odluka, te osvrtno na njihovu primjenu u kontekstu održanih javnih rasprava o Prijedlogu amandmana I na Ustav BiH dolazi se do zaključka da centralna bosanskohercegovačka izvršna i zakonodavna vlast nedovoljno vrednuje potrebu za konsultovanjem javnosti u procesu donošenja ključnih odluka, kakvom se sasvim sigurno ima smatrati i prva odluka o izmjeni Ustava BiH. Jednostavno rečeno, gotovo svi principi i standardi čija primjena je u stanju da omogući demokratsko i produktivno učestvovanje građana i građanki u procesu donošenja odluka su iznevjereni. Stoga i ne čude rezultati koji su nedavno objavljeni u godišnjem izvještaju Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu pod nazivom „Ljudska prava u Bosni i Hercegovini 2008“ u kojima se, između ostalog, navodi kako 51,6% građana i građanki smatra da se politička prava u Bosni i Hercegovini ne poštuju, kao i to da njih 42,2% smatra da višepartijski sistem, sličan zapadnim zemljama, u Bosni i Hercegovini postoji samo formalno.²⁸ Dodatno obeshrabruje i činjenica da 62,7% ispitanih građana i građanki smatra da njihovi izabrani predstavnici i predstavnice ne zastupaju interese koje su propagirali u svojim predizbornim kampanjama.²⁹

²⁸ Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu. Ljudska prava u Bosni i Hercegovini 2008: Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava sa ispitivanjem javnog mnjenja. Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevo, 2009. Str. 475.

²⁹ Ibid. 476.

Očigledno je da ovakvi i slični stavovi građana i građanki, izraženi u brojnim istraživanjima i anketama, uglavnom međunarodnih organizacija, svoje utemeljenje imaju upravo u suštinski nedemokratskim praksama vladajućih političkih elita, koje pod krinkom punog poštovanja demokratskih mehanizama, poput analiziranih javnih rasprava, ključne odluke unaprijed donose u uskom krugu političkih vođa i, eventualno, ključnih predstavnika međunarodne zajednice.

Preporuke – Prijedlog mehanizma za vođenje javnih konsultacija o ustavnim promjenama u Bosni i Hercegovini

Demokratska procedura javnih konsultacija u procesu donošenja odluka ipak nije potpuna nepoznanica u Bosni i Hercegovini. Naime, izvjesni napredak u ovoj oblasti ostvaren je 2006. godine kada je Vijeće ministara BiH usvojilo Pravila Vijeća ministara o konsultacijama pri izradi pravnih propisa³⁰. Pravni osnov za izradu i usvajanje Pravila nađen je u Jedinственим pravilima za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine³¹ u čijem se članu 75, stav 2, zahtjeva učešće javnosti u procesu pripreme zakona predloženih od strane ministarstava. Iz perspektive šireg evropskog konteksta ovo je prilično jedinstvena odredba, jer, kao što je već i spomenuto, evropska praksa u izradi propisa uglavnom preporučuje, ali zakonski ne obavezuje, učešće javnosti.

Usvojena Pravila definišu minimum obaveznih konsultacija za pripremu preliminarnih prijedloga zakona (član 6.), kao i složenije konsultacije o pravnim propisima za koje se utvrdi da će imati značajan javni utjecaj (član 16. – 18.). Pravilima je predviđeno da institucije kao dio procesa dostavljanja prijedloga pravnih akata Vijeću ministara BiH pripremaju izjavu o obavljenim konsultacijama (član 24.), pri čemu je njen integralni dio i pisani izvještaj u kome se objašnjavaju razlozi za usvajanje ili neusvajanje komentara dobijenih tokom konsultacija (član 23.). U vanrednim okolnostima rukovodilac institucije može instituciju osloboditi obaveze vršenja konsultacija (član 26.). Značajna je i odredba sadržana u članu 29. po kojoj ukoliko institucija ne preda izjavu o konsultacijama ili odobreni zahtjev za izuzeće od te obaveze, Vijeće

³⁰ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 81/2006

³¹ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 11/2005

ministra BiH može, ali nije i obavezno, odbiti uvrštavanje prijedloga pravnog akta na svoj dnevni red.

Iako već i površna analiza djelovanja institucija Bosne i Hercegovine može pokazati da je primjena Pravila i više nego sporadična i nezadovoljavajuća, ipak se, u nastojanju da se razvije mehanizam za učestvovanje javnosti u procesu ustavnih promjena, važeća Pravila Vijeća ministara BiH ne bi trebala zaobići. Naprotiv, postojeći mehanizam treba iskoristiti kao osnov za razradu ili pravila za konsultacije o izmjenama Ustava BiH ili, pak, izmjena i dopuna postojećih poslovnika oba doma Parlamentarne skupštine BiH i njihovo proširenje odredbama koje bi regulisale proces javne rasprave o ustavnim promjenama. Logika koja stoji iza ovog prijedloga je ona po kojoj se o ključnim odlukama koje se tiču budućnosti države ne može raspravljati bez širokog učešća javnosti, pri čemu je u tom procesu potrebno imati što manje nejasnoća i otvorenih pitanja. U prilog ovom stavu govore i rezultati istraživanja javnog mnijenja koje je sredinom 2006. godine provedeno u organizaciji i pod pokroviteljstvom Udruženja „Dayton Projekat – Program za civilni dijalog u Bosni i Hercegovini“. U ovoj analizi značenja Ustava i rasprava o njegovim promjenama u percepciji građana Bosne i Hercegovine, koje je provedeno na uzorku od 1550 ispitanika i ispitanica, između ostalog, postavljeno je i pitanje koje se odnosi na ulogu samih građana i građanki u procesu ustavnih promjenama. Pitanje je bilo motivisano široko rasprostranjenim prigovorom da je tadašnji prijedlog paketa ustavnih promjena dogovoren mimo građana i bez njihovog sudjelovanja u tom procesu.³² U odgovoru na ovo pitanje najveći dio ispitanika i ispitanica, njih 28,9%, su izrazili uvjerenje kako bi građani referendumom trebali odlučiti o svim predloženim ustavnim promjenama. 18,3% je smatralo da ih o predloženim ustavnim promjenama treba informisati, a potom od njih putem referenduma zatražiti mišljenje o tome. Nešto manji procenat ispitanika i ispitanica, njih 17,2%, smatra da javnost putem različitih oblika uključenosti – zborova građana, sudjelovanja u RTV debatama i slično – mora biti uključena u raspravu o predloženim ustavnim promjenama.³³ U svom tumačenju prikupljenih rezultata, prof.

³² Kukić, Slavo. Postdaytonske ustavne kontroverze. Analitički pogled, 2, 2007. Str. 52.

³³ Ibid., str. 52.

Kukić je naglasio da u odgovorima na ovo pitanje „nisu identificirane razlike u uvjerenjima između dvaju entiteta“³⁴.

Bez obzira na to koji će se model pravnog i institucionalnog definisanja konsultacija, odnosno javnih rasprava, izabrati, Parlamentarnoj skupštini BiH je potrebno sugerisati njegov sadržaj, odnosno osnovne principe i standarde koje javne konsultacije o izmjenama Ustava BiH moraju zadovoljiti kako bi se mogao ostvariti demokratski ideal konstruktivnog učešća javnosti u procesu donošenja odluka od vrhunskog društvenog značaja.

Prijedlog mehanizma za vođenje konsultacija, odnosno javnih rasprava, o ustavnim promjenama, kojim će ovaj Izvještaj biti zaključen, kao svoj polazni osnov ima već spomenuta Pravila Vijeća ministara BiH, te principe i minimalne standarde utvrđene u relevantnim dokumentima Evropske komisije.

Predstavničkom domu i Domu naroda Parlamentarne skupštine se predlaže usvajanje dokumenta pod nazivom „Pravila za vođenje javnih rasprava/konsultacija o prijedlozima amandmana na Ustav BiH“. Pravni osnov za usvajanje Pravila bi bili članovi 41. i 134. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, odnosno članovi 26. i 129. Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Radi se o članovima u kojima se utvrđuje obaveza odgovarajućih (ustavnopravnih) komisija da provedu javnu raspravu o prijedlozima amandmana na Ustav BiH.

Pravila bi trebala propisati jedinstvenu i obavezujuću proceduru za organizaciju javnih rasprava o svim prijedlozima amandmana na Ustav BiH. Također, potrebno je da Pravila urede način tretiranja amandmana u slučaju nepoštivanja Pravila.

Slično rješenju iz Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH (član 4.) i Pravila koja se predlažu trebaju utvrditi obavezu za imenovanjem koordinatora za javne rasprave kojeg bi imenovala nadležna ustavnopravna komisija iz svog članstva i koji bi bio odgovoran za koordiniranje svih obaveza u pogledu sprovođenja javne rasprave.

³⁴ Ibid., str. 53.

Pravilima bi se utvrdila obaveza objavljivanja predloženih amandmana na Ustav BiH i javnog poziva za učestvovanje u javnoj raspravi na zvaničnoj web stranici Parlamentarne skupštine BiH; u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine, službenim glasilima oba entiteta i Distrikta Brčko, te službenim glasilima kantona Federacije Bosne i Hercegovine; u svim dnevnim listovima i u najmanje pet najтираžnijih sedmičnih časopisa. Uz ovo, treba osigurati da svaki javni poziv za učestvovanje u javnoj raspravi bude emitovan u programu Javnog radio-televizijskog servisa Bosne i Hercegovine.

Pravilima treba utvrditi i minimalne obaveze u pogledu konsultacija o prednacrtima amandmana na Ustav BiH. U tom smislu se od svih ovlaštenih predlagača amandmana na Ustav BiH zahtijeva da nakon utvrđivanja teksta prednacrt amandmana na Ustav BiH isti postave na svoju zvaničnu web stranicu, ukoliko postoji, uz pružanje mogućnosti dostavljanja komentara putem interneta, ta da upute, putem saopštenja dostavljenog pisanim i elektronskim medijima, javni poziv za dostavljanje komentara na tekst prednacrt amandmana na Ustav BiH, uz informaciju o tome kako se može doći do teksta prednacrt. Svim zainteresovanim se mora ostaviti mogućnost da im se nakon podnošenja pismenog zahtjeva ili zahtjeva dostavljenog putem elektronske pošte, na željenu adresu, dostavi štampani primjerak prednacrt amandmana na Ustav BiH. Kao rok za dostavljanje komentara na prednacrt amandmana na Ustav BiH se predlaže najmanje 21 dan.

Pokušaj da se precizno definira mehanizam za vođenje javnih rasprava o ustavnim promjenama mora posebnim članom naglasiti otvorenost procesa za cjelokupnu javnost Bosne i Hercegovine. Stoga i ne bi trebalo posebno naglašavati i izlistavati pojedine ciljne grupe koje bi obavezno trebalo pozivati na ove javne rasprave, budući da bi to bilo nepotrebno ograničavanje. Ipak, treba dopustiti mogućnost da se u slučaju nekih specifičnih ustavnih izmjena, pored već spomenutih javnih poziva kojima će se obavijestiti cjelokupna javnost, putem direktnog poziva i zahtjeva za dostavljanjem komentara obavijeste i pojedine ciljne grupe za koje ustavnopravne komisije utvrde da će biti naročito zainteresirane za konkretne ustavne promjene.

Javne rasprave moraju biti usmjerene na prikupljanje što većeg broja kvalitetnih i dobro obrazloženih komentara, sugestija i prijedloga koje se odnose na predložene ustavne promjene. To će biti moguće samo ukoliko se Pravilima predvidi što veći broj mogućih oblika javnih rasprava i konsultacija. Primjera radi, pomenuta Pravila za konsultacije Vijeća ministara predividaju sljedeće oblike:

- a) Obavijesti ili objavljivanja prednacrtu pravnog propisa u štampanim medijima;
- b) Informiranja i educiranja o prednacrtu pravnog propisa putem radija i televizije;
- c) Obavijesti i objavljivanja prednacrtu pravnog propisa na internetu;
- d) Direktno dostavljanje prednacrtu pravnog propisa organizacijama i pojedincima;
- e) Javni sastanci ili okrugli stolovi sa odabranim organizacijama i pojedincima; te
- f) Radne grupe koje uključuju eksperte i predstavnike organizacija i pojedinaca.

Imajući u vidu značaj Ustava i njegovih izmjena za društvo, ovdje je sugestija da se utvrdi obaveza mobiliziranja svih pomenutih oblika prilikom svakog započetog procesa ustavnih promjena.

Ključni dio mehanizma za vođenje javnih konsultacija i rasprava o ustavnim promjenama jeste vremenski okvir u kojem će se pomenuti procesi odvijati. Već spomenuti evropski standardi predviđaju vremenski okvir od najmanje osam (8) sedmica za dostavljanje pisanih priloga, dok je za najavu javnih rasprava i sastanaka predviđeno najmanje dvadeset (20) radnih dana. Imajući u vidu prethodno opisano iskustvo javnih rasprava o Amandmanu I na Ustav BiH koje su vođene u više nego kratkom i neadekvatnom vremenskom roku, nema razloga da buduća pravila koja će regulisati javne rasprave o ustavnim promjenama ne preuzmu ili čak unaprijede ove minimalne standarde koje predviđa Evropska komisija.

U skladu sa prethodnim napomenama o obaveznosti svih oblika konsultacija kada se radi o procesu izmjena Ustava BiH, logično je očekivati da će proces javnih konsultacija i rasprava prikupiti niz usmenih i pismenih komentara, sugestija i prijedloga. Ključno je pitanje šta se zapravo dešava sa pomenutim komentarima kada oni, u bilo kojem obliku, dođu do ustavnopravnih komisija Parlamentarne skupštine BiH. Član 23. Pravila o konsultacijama Vijeća ministara BiH utvrđuje sljedeće obaveze koje se odnose na korištenje komentara:

- (1) Institucija uzima u obzir komentare, bilo pismene ili usmene, prilikom pripreme nacrtu pravnog propisa za Vijeće ministara.
- (2) Komentari se mogu grupirati i sažeti, da bi se izbjeglo suvišno ponavljanje.
- (3) Institucija može odlučiti da prihvati ili odbaci bilo koji komentar, ali pripremit će pismeni izvještaj, koji sadrži razloge za takvu odluku. Taj izvještaj je dio izjave koju institucija podnosi Vijeću ministara.

Ove obaveze treba zadržati i u eventualnim “Pravilima za vođenje javnih rasprava/konsultacija o prijedlozima amandmana na Ustav BiH” i na taj način unaprijediti kvalitet izvještaja ustavnopravnih komisija koji se upućuje domovima Parlamentarne skupštine BiH. Od naročite je važnosti da se u takvom izvještaju nađe i konkretno obrazloženje za usvajanje odnosno neusvajanje dostavljenih komentara koji se zaista odnose na predmet rasprave. Samo na taj način će se kod aktera koji su aktivno učestvovali u procesu i dostavili svoje usmene ili pisane prijedloge stvoriti osjećaj stvarne uključenosti u proces i njegove svrsishodnosti. S druge strane, obaveza da se pripremi ovakav izvještaj će doprinijeti da ustavnopravne komisije, ali i parlamentarci individualno, odvoje znatno više vremena za analizu prikupljenih komentara, sugestija i prijedloga. Obavezom javnog objavljivanja izvještaja na najbolji način će se odgovoriti na standard koji zahtjeva da se učesnicima javnih konsultacija i rasprava dostavi povratna informacija. Takođe, u slučaju podnošenja pismenog zahtjeva moguće je i direktno dostavljanje izvještaja podnosiocu takvog zahtjeva.

I dok Pravila za konsultacije Vijeća ministara BiH predviđaju mogućnost da se proces izrade i usvajanja nekih pravnih propisa izuzme od obaveze

vršenja konsultacija (član 26.), dotle se izmjene Ustava BiH, bez obzira na njihov sadržaj i opseg, uvijek trebaju smatrati procesom od najvećeg društvenog interesa koji ni pod kojim uslovima ne smije proći bez javnih konsultacija i rasprava.

Ustavnoopravnim komisijama, ali i ostalim, zakonski definiranim, predlađačima amandmana na Ustav BiH, treba ostaviti mogućnost da dodatne konsultacije i javne rasprave o ustavnim promjenama organizuju u saradnji sa drugim domaćim i međunarodnim vladinim, nevladinim i međuvladinim organizacijama. Takvu vrstu saradnje moguće je regulisati zaključivanjem posebnog sporazuma između svih zainteresiranih strana. Ovakvom vrstom sporazumne saradnje moguće je ostvariti napredak u organizaciji konsultacija i javnih rasprava kako u kvalitativnom tako i u kvantitativnom smislu.

Obaveza sprovođenja konsultacija i javnih rasprava o ustavnim promjenama može i treba biti i dodatno ojačana uvođenjem odredbe kojom se utvrđuje da se na dnevnom redu domova Parlamentarne skupštine BiH ne mogu nalaziti prijedlozi ustavnih amandmana niti prijedlog novog ustavnog teksta ukoliko uz njih nije dostavljen i cjelovit izvještaj o obavljenim konsultacijama, koji će sadržavati obrazloženja razloga za prihvatanje, odnosno neprihvatanje komentara, sugestija i prijedloga prikupljenih u toku procesa konsultacija i javnih rasprava.

Bez obzira na to da li će se o gore navedenim prijedlozima i preporukama razmišljati kao o zasebnim pravilima koja će obavezivati Parlamentarnu skupštinu ili kao o nadopuni važećih poslovnika parlamentarnih domova, bitno je naglasiti da bi se usvajanjem ovakvog mehanizma unaprijedio rad Parlamentarne skupštine BiH, doprinijelo izgradnji povjerenja u institucije, te napravio značajan iskorak u izgradnji participativne demokratije, što bi se, bez svake sumnje, odrazilo i na međunarodni imidž Bosne i Hercegovine, koji itekako treba pozitivne poticaje.