
Rezolucija 1513 (2006)¹

Ustavne reforme u Bosni i Hercegovini

1. Od pristupanja Bosne i Hercegovine Vijeću Evrope, u aprilu 2002. godine, u izgradnji stabilne, funkcionalne i efikasne države ostvaruje se spor ali kontinuiran napredak. Primjeri toga su uspostava suda na državnom nivou i prenos nadležnosti sa entiteta na državu u područjima odbrane, obavještajnog rada, pravosuđa, indirektnog oporezivanja i predstojeće policijske reforme, oko čijih principa su se u oktobru 2005. saglasili svi parlamenti na entitetskom i državnom nivou.

2. Do danas, pak, kontinuirana slabost države i ustavna neophodnost osiguranja pune jednakosti, na svakom nivou, tri konstitutivna naroda, dovele su do situacije u kojoj se oko 60% BDP-a još uvijek troši na održavanje državnog i entitetskih aparata: na državnom nivou su tri predsjednika koji se rotiraju, 2 predsjednika na entitetskom nivou, 13 premijera, preko 180 ministara, 760 članova raznih zakonodavnih tijela i 148 općina. Nadalje, dobrovoljni ili nametnuti prenos jednog broja ovlaštenja na državni nivo nije rezultirao odgovarajućim smanjenjem entitetskog aparata.

3. Skupština podsjeća da je ključni cilj članstva Bosne i Hercegovine u Vijeću Evrope da promovira aktivnu ulogu domaćih vlasti i njihovu odgovornost za reforme. Podsjeća i na svoju Rezoluciju 1383 (2004), o izvršenju preuzetih i prihvaćenih obaveza Bosne i Hercegovine, kojom od vlasti i političkih snaga u zemlji traži da se uključe u konstruktivan dijalog o pitanjima ustavnih reformi.

4. Od otvaranja pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, netom prije desete godišnjice Dejtonskog mirovnog sporazuma, u novembru 2005. godine, još je važnije postalo da se poduzmu mjere kojima će se odgovoriti na generalno priznatu potrebu da se ojačaju državne institucije, koje su trenutno isuviše slabe da omoguće dalju integraciju Bosne i Hercegovine u Evropu.

5. U martu 2005. godine, na zahtjev Parlamentarne skupštine, Evropska komisija za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija) predočila je različite opcije za sveobuhvatnu ustavnu reformu. Konsultacije između lidera vodećih političkih stranaka u Bosni i Hercegovini, koje su omogućile Sjedinjene Države, uz stalne savjete Venecijanske komisije, rezultirale su političkim sporazumom o ustavnim reformama, koji je konačno postignut 18. marta 2006., između šest političkih stranaka, te prosljeđen parlamentu.

6. Paket reformi predviđao je, između ostalog, povećanje broja članova parlamenta u Predstavničkom domu na državnom nivou (sa 42 na 87, sa 3 mjesta rezervirana, po prvi put, za pripadnike nekonstitutivnih naroda, takozvane „ostale“). Gornji dom, Dom naroda, imao bi 21 umjesto 15 članova, a jedina nadležnost bi bila odlučivanje o vetu na osnovu vitalnog nacionalnog interesa, na koji se može pozvati svaki od tri konstitutivna naroda. Reforme su predviđale i indirektno izbore predsjednika i dva podpredsjednika na nivou države, čija bi ovlaštenja bila reducirana, sa rotacijom trojice članova svakih 16 mjeseci umjesto sadašnjih 8, formiranje još 2 ministarstva na nivou države, i ojačavanje nadležnosti Vijeća ministara.

7. Mada neki mogu smatrati da ovakvi ustavni amandmani nisu ni sveobuhvatni, niti posebno dalekosežni, Skupština smatra da oni, ipak, predstavljaju prvi pokušaj građana Bosne i Hercegovine

i njihovih predstavnika da u svoje ruke uzmu sopstvenu budućnost, te ga kao takvog treba pozdraviti.

8. Skupština, stoga, izražava snažno žaljenje što 26. aprila 2006. godine, Parlament Bosne i Hercegovine, i to za samo dva glasa, nije u Predstavničkom domu uspio ostvariti potrebnu dvotrećinsku većinu za usvajanje ustavnih amandmana.

9. Skupština primjećuje i da su neusvojeni amandmani trebali stupiti na snagu do 1. maja, pet mjeseci prije narednih općih izbora, zakazanih za 1. oktobar 2006. Sad je jasno da će nova vlast biti formirana, a vrlo vjerovatno i funkcionirati tokom sve četiri godine mandata, u skladu sa važećim ustavom, koji je dio Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine.

10. To znači da će se predstojeći izbori održati suprotno obavezama prema Vijeću Evrope, posebno u odnosu na Protokol br. 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, o zabrani diskriminacije (ETS br. 177), jer ponovo samo Srbi, Bošnjaci i Hrvati mogu biti kandidati za izbor članova predsjedništva i za indirektni izbor poslanika za Dom naroda, uz isključenje takozvanih „ostalih“, odnosno svakoga ko se ne identifikira kao pripadnik jednog od tri konstitutivna naroda.

11. Skupština također žali što su neuspjeh ovog prvog pokušaja ustavnih reformi i ishod referendumu u Crnoj Gori, 21. maja 2006., neke od domaćih političkih snaga značajno zloupotrijebile u tekućoj predizbornoj kampanji: nacionalizam, etnička mržnja i nepovjerenje, ponovo visoko kotiraju u političkim planovima. Situacija je dodatno zabrinjavajuća, jer se Bosna i Hercegovina i dalje suočava sa teškom ekonomskom situacijom i visokom stopom nezaposlenosti, što negativno utječe na socijalnu koheziju i međuetničke odnose, kao i na održivi povratak interno raseljenih osoba.

12. Skupština posebno osuđuje nedavne izjave vlasti Republike Srpske, po kojima bi, isto kao i Crnogorci, Srbi u Bosni i Hercegovini trebali imati pravo na samoopredjeljenje: referendum o otcjepljenju u Republici Srpskoj nema nikakav ustavni osnov, a prikupljanje za sada već 50.000 potpisa kojima se traži takav referendum nema nikakav pravni osnov.

13. Osuđuje i odbijanje srpskih predstavnika da na osmišljen način učestvuju u radu Upravnog odbora Direkcije za reformu policije, zaduženog za provedbu političkog sporazuma o reformi u toj oblasti iz oktobra 2005., i nedavnu odluku (24. maja) srpskih parlamentaraca da bojkotuju rad Predstavničkog doma, čime se onemogućava usvajanje prijeko potrebnih zakona, kao što je državni zakon o visokom obrazovanju, jedna od neispunjenih obaveza prema Vijeću Evrope.

14. Skupština smatra da prije nego što se na domaće vlasti potpuno prenesu ovlaštenja za vođenje države, vjerovatno do juna 2007., političke snage u zemlji apsolutno moraju naći alternativu za stalne konfrontacije i opstrukcionizam, koji su do sada dominirali bosanskohercegovačkom politikom.

15. Skupština čvrsto vjeruje da je jedini realan izlaz iz trenutnog ustavnog zastoja da tri konstitutivna naroda i njihovi predstavnici napuste svoja razmišljanja iz vremena rata. Srbi, Bošnjaci i Hrvati moraju pokazati spremnost na otvoren dijalog o svim spornim pitanjima: to je preduslov za pronalaženje inovativnih i sveobuhvatnih rješenja za buduće ustavne reforme.

16. Svi građani Bosne i Hercegovine koji imaju i državljanstvo susjednih država moraju shvatiti da ne mogu samo potraživati prava, već i da imaju obaveze prema državi Bosni i Hercegovini. A građanski orijentirani građani Bosne i Hercegovine moraju se odreći svoje razočaranosti političkim procesom i umjesto toga se u njega potpuno uključiti.

17. Mada vjerovatno ne bi bilo realno očekivati da Bosna i Hercegovina sa sistema zasnovanog na etničkoj zastupljenosti brzo pređe na sistem zasnovan na zastupljenosti građana, a izrada potpuno novog ustava svakako bi dugoročno predstavljala bolje rješenje od pokušaja da se popravi dejtonska verzija.

18. Skupština očekuje da, kao prvi korak, narod i političari u Bosni i Hercegovini ponovo razgovaraju o ustavnim reformama, odmah nakon oktobarskih općih izbora, a ako odluče da to rade na osnovu do sada usaglašenih prijedloga, da barem uklone entitetsko glasanje u Predstavničkom domu i da preciznije definiraju vitalni nacionalni interes i za njega vezani mehanizam veta. U tom smislu, Skupština poziva Predstavnički dom da uzme u obzir sve preporuke koje je Venecijanska komisija dala u svom privremenom mišljenju od 7. aprila 2006., i u vezi sa tekstom neusvojenih amandmana i u vezi sa koracima koje treba poduzeti u narednoj fazi ustavnih reformi.

19. Skupština od političkih lidera koji će se pojaviti nakon narednih izbora očekuje da konačno prevaziđu sektaške političke podjele i da na prvo mjesto stave interese građana. Neće biti dovoljno da se jednostavno nastave stvarati dodatni slojevi birokracije na državnom nivou, uz višestruku birokraciju na nižim nivoima; naročito će se morati što prije raditi na situaciji u Federaciji Bosne i Hercegovine, sa njenih 10 kantona.

20. Kao drugi korak, Skupština poziva vlasti Bosne i Hercegovine da, najkasnije do oktobra 2010. godine, izrade i usvoje novi ustav, da bi:

20.1. mehanizam etničke zastupljenosti zamijenili zastupljenošću po građanskom principu, prvenstveno tako što će se ukinuti ustavna diskriminacija „ostalih“.;

20.2. pronađu efikasne i racionalne procedure za donošenje odluka, koje se neće žrtvovati principu uključivanja predstavnika svakog konstitutivnog naroda u svaku odluku;

20.3. revidiraju teritorijalnu organizaciju države i njenu podjelu na entitete, kantone i općine, te preraspodijele nadležnosti između države i nižih nivoa, sa ciljem povećanja efikasnosti i održivosti;

20.4. razmotre kako da integriraju Distrikt Brčko.

21. Skupština poziva vlasti Bosne i Hercegovine i da usvoje i/ili provedu, što je moguće prije, zakone na državnom i entitetskom nivou, koji su neophodni za ispunjenje preostalih obaveza prema Vijeću Evrope, konkretno:

21.1. zakone o visokom obrazovanju koji uključuju akreditaciju i financiranje na nivou države;

21.2. zakon na nivou države o osnovnom i srednjem obrazovanju, sa ciljem uklanjanja etničke segregacije u školama;

21.3. podzakonske akte o održivom javnom RTV servisu;

21.4. policijsku reformu, u skladu sa tri principa koje je postavila Komisija Evropske unije;

21.5. reforme lokalne vlasti, posebno u Federaciji, i ujedinjenje Mostara;

21.6. zakone potrebne za djelotvornu zaštitu prava svih manjina;

21.7. formiranje vrhovnog suda na nivou države, da se unaprijedi reforma pravosuđa.

22. Skupština nadalje podsjeća vlasti Bosne i Hercegovine da revidirana Evropska socijalna povelja (ETS br. 163), Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (ETS br. 148) i Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji teritorijalnih zajednica ili vlasti (ETS br. 106) tek trebaju biti ratificirane, te da operacija koja za cilj ima provjeru kompatibilnosti svih zakona sa odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima (ETS br. 5) treba da se finalizira bez daljeg odgađanja.

23. Skupština podsjeća i na to da su saradnja sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju i hapšenje Karadžića i Mladića preduslovi za bilo kakav dalji demokratski razvoj u zemlji.

Organizacija popisa stanovništva najkasnije do 2010. godine i uspostava komisije za istinu i pomirenje također bi trebale biti uključene u program rada sljedeće vlade.

1. *Skupštinska debata* od 29. juna 2006. (21. zasjedanje) (vidi dokument 10982, izvještaj Komiteta za ispunjenje preuzetih i prihvaćenih obaveza država članica Vijeća Evrope (tzv. *Monitoring Committee*), suizvjestioci: g. Çavuşoğlu i g. Sasi).

Tekst usvojen na Skupštini 29. juna 2006. (21. zasjedanje).