

Spirit of Bosnia / Duh Bosne

An International, Interdisciplinary, Bilingual, Online Journal
Me?unarodni, interdisciplinarni, dvojezi?ni, online ?asopis

Bosna i Hercegovina: Raskrsnice dr?zavnosti

Zoran Paji?

Još 1991. godine, bilo je prili?no o?i?to da Bosna i Hercegovina, tada jedna od šest jugoslovenskih republika, ne?e preživjeti raspad Jugoslavije bez eskalacije nasilja. Pitanje o kome se raspravljalo na nekoliko javnih skupova u Sarajevu te godine još uvijek zvu?i primjereno: da li se rat od 1992-5 mogao izbje?i i da li se mogla posti?i relativno mirna tranzicija ka nezavisnosti putem sprovo?enje me?unarodnog protektorata u BiH? ¹ Ideja protektorata je zasnovana na iskustvu UN-ovog “starateljskog” sistema, koji je uspostavljen na odre?enim teritorijama s ciljem pomaganja razrješenju konflikata i smanjenja tenzija koje ugro?avaju unutrašnju stabilnost i tranziciju ka nezavisnosti. ² Ovo “pitanje X” našeg vremena je preživjelo rat i još uvijek je elaborirano u raspravama prvih godina nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma. ³ Skoro da nije prošao sastanak u Bosni ili intervju u medijima bez spomena te dileme. ⁴ Grupa NVOa iz regiona je to pitanje imala na dnevnom redu i ?ak im je bilo odobrena prezentacijapred Odborom Evropskog parlamenta 1994. ⁵

Zaostavština Dejtona

Na kraju, ni protektorat, a ni starteljstvo nikada nisu primjenjivani u Bosni. Umjesto toga, prema Dejtonskom sporazumu iz 1995. godine, zemlji je dodjeljeno nadmo?no prisustvo vanjskih sila i institucija me?unarodne zajednice koje su zadu?ene za nadgledanje mirovne implementacije i pomaganje u poslijeratnoj obnovi. U isto vrijeme, potrebno je ista?i da je Dejtonski sporazum implicintno stavio Bosnu i Hercegovinu pod “protektorat” me?unarodne zajednice. Ovo obilježje može zvu?ati prili?no kontroverzno, ali još uvijek je prihvatljivije od “starateljstva”. Ostavljaju?i po strani politiku osjetljivost u pogledu definisanja institucionalne strukture Dejtonskog sporazuma u Bosni i Hercegovini, dokaz o protektoratu se, dakako, može objasniti. Prije svega, Ured Visokog predstavnika djeluje kao upravno tijelo u ime me?unarodne zajednice sa sjedištem u Sarajevu. Osnovni zadatak Visokog predstavnika jeste da “održava bliske kontakte sa stranama, kao i da pokrene i prema potrebi koordinira aktivnosti civilnih organizacija i agencija u BiH, da bi se obezbijedila efikasna implementacija civilnih aspekata mirovnog rešenja”. ⁶ Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima 9 ?lanova, od kojih su tri strani dr?avljanin imenovani od strane predsjednika Evropskog suda za ljudska prava. ⁷ Tako?er, strani dr?avljanin je i guverner Centralne banke u prvih pet godina i on je imenovan od strane Me?unarodnog monetarnog fonda. ⁸ Ombudsman za ljudska prava je bio imenovan od strane Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), a na ovu poziciju su imenovani me?unarodni zvani?nici prvih osam godina nakon Dejtonskog

sporazuma. Dom za ljudska prava u kome su ve?ina ?lanova bili strani dr?avljeni. (8 od 14 su imenovani od strane Vije?a Evrope) djelovao je do 2003. ⁹ Napokon, me?unarodne oru?ane snage dislocirane u Bosni i Hercegovini su bez presedana u pogledu ljudstva, teškog oru?ja i mandata koji imaju. Prema tome, mo?e se sa sigurnoš?u konstatovati da je misija me?unarodne zajednice u Bosni i Hercegovini de facto protektorat ili u politi?ki ispravnoj terminologiji – BiH je zemlja koja je pod me?unarodnom upravom. Slu?aj bosankog “protektorata” spada u kategoriju šireg mandata poduzetog od strane me?unarodne zajednice sredinom 1990-ih s ciljem upravljanja ratom razjedinjenih teritorija. Prvenstveno Ujedinjene nacije i Evropska Unija, uz izrazitu nadmo? i odgovornost, su bili zadu?eni za upravljanje Bosnom i Hercegovinom, Isto?nom Slavonijom, Kosovom i Isto?nim Timorom. Ove inicijative predstavljaju neke od najve?ih eksperimenata u upravljanju i razrješavanju unutardržavnih sukoba koje su ikad pokušale u?initi tre?e strane. ¹⁰

Ovo je krunisano besprimjernim izvršnim i zakonodavnim ovlastima koje su date Visokom predstavniku me?unarodne zajednice u Bosni i Hercegovini. ¹¹ Takav mandat strane politi?ke sile je nespojiv sa suverenim statusom države koja je me?unarodno priznata i Dejtonskim sporazumom potvr?ena kao nezavisna država koja je stekla puno ?lanstvo u skoro svim ve?im me?unarodnim organizacijama, od UN-a do Vije?a Evrope. U kontekstu me?unarodnog prava BiH se ne uklapa u bilo koje formalne kategorizacije. Pravno, BiH ima potpuni suverenitet, priznat od strane me?unarodnih organizacija kroz proces prijema u puno ?lanstvo. Uz to, njena državnost je garantovana me?unarodnim instrumentom, tj. Dejtonskim sporazumom i eksplicitno je definisana njegovim Aneksom 4 koji predstavlja Ustav Bosne i Hercegovine. ¹² S druge strane, taj isti sporazum sadrži brojna klju?na i fakti?ka ograni?enja nametnuta vlasti BiH od strane me?unarodne zajednice što stavlja znak pitanja u pogledu njene državnosti. ¹³ Iako su ova ograni?enja nedvojbeno zasnovana na programu ponovnog uspostavljanja poštivanja ljudskih prava, vladavine prava i demokratije, bosanski eksperiment je ipak postao presudan za privremenu predaju svoje samostalnosti na upravljanje me?unarodnim agencijama. Bosna i Hercegovina se sa sigurnoš?u mo?e okarakterisati kao država sui generis, ali to ne daje odgovor na pitanje o odgovornosti vo?enja države i pružanja sigurnosti i zaštite njenim gra?anima.

U trenutku kada je postignut, Dejtonski sporazum je djelovao kao savršen me?unarodni instrument pomo?u kojeg ?e se zaustaviti rat i promijeniti tok dešavanja u Bosni. Napisan diplomatskim jezikom široko otvorenim za razne interpretacije, ovaj sporazum je dovoljno neprecizan pa je uspio zadovoljiti sve strane u?esnice, kao i me?unarodnu zajednicu. U isto vrijeme, tekst sporazuma je bio dovoljno jasan i precizan u svojoj osnovnoj funkciji o?uvanja mira i sprije?avanja izbijanja novih sukoba, pod budnim okom me?unarodne zajednice.

Dejtonski Ustav Protiv Izgradnje Države

S vremenom je postajalo o?igledno da Dejtonski sporazum ne mo?e otvoriti put dosljednom procesu izgradnje države i ja?anju institucionalnih prerogativa na državnom nivou. Ve?ina komentatora i analiti?ara Dejtonski sporazum (Aneks 4 Dejtonskog sporazuma) krive za dovo?enje države u bezizlaznu situaciju i dozvoljavanje podjele Bosne prema etni?kim granicama. Krivicu ne bi trebalo usmjeriti samo na Ustav, nego na ?injenicu da Dejtonski sporazum nije stavio van snage ustave dva bosanska entiteta – Federacije, sa bošnja?kom (bosanski muslimani) i hrvatskom ve?inom i Republike Srpske sa ve?inskim srpskim stanovništvom. Hrvatska zajednica (kasnije republika) Herceg-Bosna, iako nikad nije imala zna?aj poput gore navedena dva entiteta, ipak je ostavila traga na dosljednost Dejtonskog sporazuma.

Rasprava o Dejtonskom ustavu je po?ela uskra?ivanjem obilježja “republike” u imenu države (...Bosna i Hercegovina). Uprkos ?lanu Ustava pod naslovom “Kontinuitet”, tvorcima Dejtonskog sporazuma su bili eksplicitni u utvr?ivanju novog službenog imena države – samo “Bosna i Hercegovina” umjesto starog “Republika BiH”.¹⁴ Ova formulacija implicitno stavlja entitete iznad BiH, koja je kao država trebala na svom teritoriju “udomiti” jednu “republiku” i jednu “federaciju”. Prema tome, na?in na koji je ova država ure?ena izlazi iz okvira prakti?ne logike i principa ustavne teorije. Uz to, u procesu raspada bivše Jugoslavije, sve bivše socijalisti?ke republike, tj. države ?lanice federacije (SFRJ), su zadržale atribut “republika” u svojim pojedina?nim nazivima – svi osim Bosne i Hercegovine.¹⁵ Može se diskutirati o tome da je ova, ?esto zanemarena, ?injenica ostavila Bosnu u podre?enom politi?kom položaju u odnosu na druge države nasljednice koje su nastale raspadom bivše Jugoslavije i dozvolila upitnost njene državnosti od strane srbijanskog i hrvatskog politi?kog establišmenta prvih godina nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma.

Ono što je još važnije jeste da Aneks 4 Dejtonskog sporazuma nije stavio van snage entitetske ustave i oni su ostali netaknuti, bez obzira na ?injenicu da su u po?etku pregovora u Dejtonu oba entitetska ustava pripadala prošlosti jer su ista nastala pod okolnostima koje je me?unarodna zajednica željela da prevaziđe u poslijeratnoj Bosni i Hercegovini. Dejtonski ustav ?ak ne sadrži jednu eksplicitnu odredbu o njegovom primatu u odnosu na entitetske ustave. Umjesto toga, ograni?io je takvu mogućnost pristupa u zavisnosti od pojedina?nog slu?aja, da su se isti na kraju, morali rješavati preko Ustavnog suda BiH.¹⁶

Republika Srpska je proglašena po?etkom 1992.godine (9.januar) i njen ustav je proglašen 28. februara te iste godine. Ustav nesumnjivo ukazuje na to da je RS namjeravala biti nezavisna država srpskog naroda bez obzira na Bosnu i Hercegovinu ili na muslimanski i hrvatski narod.¹⁷ Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) nastala je na osnovu Vašingtonskog sporazuma donesenog u martu 1994. godine, kao “Federacija u dijelu Bosne i Hercegovine sa ve?inskom bošnja?kom i hrvatskom populacijom”... Ustav FBiH je proglašen 30. marta 1995. godine bez obzira na srpski narod, osim na uslovan na?in.¹⁸ Ustav nije sadržavao izri?ite odredbe koje bi ozna?avale Federaciju kao nezavisnu državu, ali je njeno institucionalno ure?enje odražavalo težnje ka suverenosti. Posredovanje Vašingtona bilo je zsnovano na ideji Clintonove administracije za svodjenjem bosanskog sukoba sa rata 3 strane (svi protiv svih) u dvostrani rat, tj. “ujediniti muslimane i Hrvate u ratu protiv Srba”. Neposredan rezultat je bilo formiranje Federacije muslimansko-hrvatskog naroda, pa su tako dvije posebne “države” stvorene na teritoriji Bosne i Hercegovine: ve? postoje?a samoprogllašena RS i FBiH.¹⁹

O?igledno je da u prolje?e 1994. godine me?unarodna zajednica nije Republiku Srpsku smatrala neophodnim elementom procesa obnove Bosne i Hercegovine. Osim toga, Vašingtonski sporazum predvidio je stvaranje konfederacije između Republike Hrvatske i predložene Federacije Bosne i Hercegovine.²⁰ Iako ova ideja nikad nije bila realizovana, nedvojbeno je pokazala namjere državotvornog karaktera “o?eva” Federacije kao posljedice Vašingtonskog sporazuma.

Dejtonski sporazum je, naprotiv, prihvatio stav prema kojem sva tri “konstitutivna naroda”, uključujući i Srbe, treba smjestiti pod isti krov države Bosne i Hercegovine, koja je kao takva eksplicitno potvr?ena Aneksom 4. Ovo je bio najmanje sporan ishod u novim okolnostima: oživjeti i obnoviti Bosnu i Hercegovinu u njenim prijeratnim granicama i nastaviti dalje! Historijski

gledano to može biti opravdano, a politički gledano, nastavljalo se razdvajanje po modelu raspada bivše Jugoslavije kada su sve konstitutivne republike zadržale svoje postojeće granice. Međutim, ova logika može biti zanemarena sve do danas zbog postojanja autentičnih institucija i ustava oba entiteta i njihovih pojedinačnih vladajućih struktura koje ometaju provođenje Dejtonskog sporazuma sa promjenjivom, ali kontinuiranom dinamikom. Entitetska struktura BiH je nespojiva sa idejama izraženim u Preambuli Aneksa 4. Koliko god se preambula shvatala kao program za buduću i reintegriranu BiH, ona je, također, stvorila zabludu koja je pomogla entitetima da polažu pravo na to da je njihovo uređenje sasvim u skladu sa novim mišljenjem međunarodne zajednice o Bosni i Hercegovini.²¹

Ukidanje entitetskih struktura i ustava u Dejtonu bi bio jedini način da se Aneksu 4 da malo prostora za vlastitu djelotvornost. Ali ovo nije bio ni čiji prioritet u to vrijeme. Umjesto toga, Aneks 4 je postao talac entitetskih kompetencija u upravljanju državom, iako postoji stav u Ustavu, kojom se određuje da će se “entiteti i bilo koje njihove administrativne jedinice u potpunosti pridržavati Ustava, koji je nadređen svim nekonzistentnim odredbama zakona Bosne i Hercegovine i ustavima i zakonu entiteta”...²² Međutim, procedure donošenja odluka na državnom nivou su ometane ili potpuno spriječavane cjelokupnim ustavnim uređenjem koje je ovu uredbu ostavilo u svemu nedjelotvornom.

Ostavljanje entitetskih ustava na snazi, u velikoj mjeri je odnemoglo tvorcima Aneksa 4 da isti usklade sa uslovima koji bi omogućili održivu državu ponovom ustavu. Shodno tome, opšte odredbe Dejtonskog ustava su prilično neodlučne po pitanju određivanja države i prihvatanja nespretnog kompromisa između potreba za garancijom “pluralističkog društva” i zaštite postojećeg koncepta faktičkih državnih prepreka unutar Bosne i Hercegovine. Međutim, ustavni operativni paragrafi jasno prate osnove entitetskih ustava i stoga ne postižu cilj izgradnje države koji bi bio podržan odgovarajućom i djelotvornom vladajućom strukturom na državnom nivou. Ova nepravilnost postepeno je dovela Bosnu do ustavne krize i paralize državnosti. Za budućnost države, ovo je bio najbolji mogući ishod. Opet je dokazana stara mudrost da stvari treba da se pogoršaju i da dođu do određene tačke, da bi ponovo krenule na bolje, što bi u Bosni moglo značiti novi početak procesa izgradnje države.

Dosta vremena je bilo potrebno da BiH dođe u sadašnju situaciju, ali se ipak ovo moglo predvidjeti. Dok je osnovni ustavni okvir ostao netaknut skoro jednu deceniju, život se nastavljao. Ekonomski rast, iako nedovoljan ali i prilično postojan je nastavio otvarati nove mogućnosti; strani ulagači su počeli ispitivati teren, uspješno su izvedeni brojni projekti u raznim dijelovima zemlje; posebno vanjska trgovina i izvoz su u stalnom porastu itd.²³ Sve etničke skupine su prošle kroz dramatične socijalne promjene: masovan povratak izbjeglica; povrat uzurpirane ili konfiskovane imovine; prisustvo nove generacije koja je rođena prije 15- 25 godina, itd. Politički proces sa sobom je donio nova pitanja, unutrašnja ali i vanjska: ratni lideri su zamjenjeni poslijeratnom generacijom političara; suočavanje sa prošlošću, uključujući i ratna zverstva, je postalo normalno iskustvo za mnoge; pridruživanje Evropskoj Uniji i NATO je obavezno u programima svih većih partija, kao i u glavama ljudi uopšte itd. Lista novih i pozitivnih stvari u bosanskoj stvarnosti je duga i još uvijek otvorena, ali se stalno sudara sa potrebom za drugačijim i fleksibilnijim zakonskim i administrativnim okvirom.

Faktilna Revizija Ustava

Mnogi već odavno zagovaraju amandmane na Ustav kroz formalnu proceduru, ali taj tok zbivanja

nije bio realan do prije par godina. U jednu ruku, me?unarodna zajednica je bila previše pritisnuta snažnim opiranjem koje je dolazilo uglavnom iz RS, za bilo kakvu promjenu Dejtonskog sporazuma, ali i uplašena mogućnošću destabilizacije Dejtonskog mira ako se pokrene pitanje amandmana.²⁴ S druge strane, procedura izmjene Ustava je zahtijevala većinu u Parlamentarnoj skupštini, za što je postojala mala vjerovatnoća.²⁵

U međuvremenu, me?unarodna zajednica, predvođena Uredom Visokog predstavnika (OHR), je pokušala alternativni način poboljšanja i osiguravanja djelotvornosti državnog uređenja da bi omogućila Bosni i Hercegovini da postane pouzdana članica me?unarodne zajednice kao i da u potpunosti učestvuje u procesu evropskih integracija. Umjesto izmjene ustava kroz formalnu proceduru, OHR se odlučio za de facto izmjenu Aneksa 4. Ova opcija je nastala na osnovu spoznaje da se Aneks 4 neće još u skorije vrijeme izmijeniti, što bi moglo spriječiti uspješan ishod bosnaskih aspiracija za prijem u Evropsku Uniju.

Na tom putu su postojale dvije alternative: jedna zasnovana na restriktivnom, a druga na ekstenzivnom, tj. funkcionalnom tumačenju Dejtonskog sporazuma. Prva opcija bi u stvari dala više ovlasti entitetima i učvrstila moć nacionalističkih elita, zadržavajući status quo. Ovaj pristup je ograničen na primjenu ustava “od riječi do riječi”, doslovno primjenjujući formulaciju svake odredbe. Druga bi bila inspirisana preambulom ustava, prema kojoj je dozvoljeno različito viđenje zemlje sa nezavisnim kompetencijama za zakonodavnu i izvršnu vlast na državnom nivou, što bi zauzvrat institucije Bosne i Hercegovine učinilo kompatibilnim sličnim institucijama u razvijenim demokratskim društvima, uključujući i evropske institucije. Ko god da bude zagovarao bilo koju od ove dvije opcije, u međunarodnoj zajednici ili u samoj zemlji, treba imati na umu bitnu stvar: ovlaštenje Visokog predstavnika i Vijeća za provedbu mira u toku njihovog mandata je da provodi Dejtonski sporazum, a ne da ga mijenja.²⁶ To znači da se sve odluke OHR trebaju pažljivo “nanizati” na tanku nit izmeću održanja mira i stabilnosti, pomažući zemlji da ojača institucije i svoju međunarodnu poziciju, ali u isto vrijeme i raditi na strogom popuštanju u pogledu Dejtonskog sporazuma bez “ranjavanja samog sebe”.

Do sada je me?unarodna zajednica slijedila funkcionalan pristup u provođenju ustava i davala prednost procesu izgradnje institucija na državnom nivou. Ovaj pristup je bio moguć zbog pogodnog međunarodnog i evropskog okruženja na prvom mjestu. Proces evropskih integracija, uključujući i proširenje Evropske Unije, dao je potreban dodatni podstrek bosanskim političarima i potaknuo raspravu o “evropskoj budućnosti” zemlje. Neophodna je djelotvornija vladajuća struktura kao i institucije sa većim ovlaštenjima na državnom nivou. Na unutrašnjem planu, u neizbježnoj međuentitetskoj saradnji postepeno su slabili rezervisani stavovi u vezi državnih institucija čak i u onim područjima, za koje se smatralo da su posljednje pribježište entitetskih povlastica – poput odbrane i policijskih snaga. U posljednje četiri godine, siroko tumačenje Aneksa 4 je rezultiralo bitnom izmjenom Ustava, ali u faktičkom smislu. Iako nije ni riječ Aneksa 4 izmijenjena, ovaj proces je uspostavio trend prenosa prerogativa sa entitetskog na državni nivo u skoro svim oblastima.

Koraci koje je započeo Visoki predstavnik, a koji su kasnije prihvaćeni od strane domaćih vlasti, uključujući i neke iznenađujuće primjere. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine u početku je bilo prilično nevidljivo izvršno tijelo na državnom nivou sa nefunkcionalnim rotirajućim predsjedanjem i samo tri ministarstva.²⁷ Ovo je bilo najviše što se moglo izvući iz Ustava prvih godina nakon Dejtona. Vijeće ministara trenutno ima stalno predsjedanje (od 2000. god.) i broj državnih

ministarstava je postepeno dostigao osam.²⁸ Sud Bosne i Hercegovine uspostavljen je 2003. godine kao prvostepeni državni sud u zemlji. Istodobno je donešen novi krivični zakon na državnom nivou, dok su se postojeći entitetski zakoni postepeno usklađivali sa državnim propisima. Konačno, krajem 2005. godine, vodeće političke partije su se naelno dogovorile oko provođenja policijskih reformi i popuštanja entitetskog pritiska vezanog za institucionalno uređenje. Ovo je navedeno s ciljem da se istakne samo par primjera koji su postignuti i zasnovani isključivo na “funkcionalnom” tumačenju ustava, bez pokušaja da se otvori osjetljivo pitanje formalne izmjene njegovog sadržaja.

Također je potrebno reći da neke od ovih promjena još uvijek nisu rezultirale punom i stvarnom funkcionalnošću novih ili preoblikovanih institucija. Njihova inauguracija nije uvijek bila praćena adekvatnim zakonima i pravilnicima, rad nekih od njih još uvijek opstruiraju entiteti, adekvatan i dovoljan radni prostor, koji nedostaje, je ponekad presudan za odgovaranje u domaću organizaciju itd. Većina ministarstava se može opisati kao “fasada” bez pravih ovlastenja i dužnosti. Još uvijek nedostaju adekvatne administrativne procedure, kao i mnoštvo stručnih državnih službenika da bi se osigurao kontinuitet efikasno obavljanje svakodnevnog posla. Ovo je dobar primjer prelomne tačke kada lopta ulazi u posjed domaćeg tima koji treba da napravi preokret. Upravo ovdje se pokazuje da postoje granice do koje mjere međunarodna zajednica može djelovati u procesu izgradnje države, uprkos tako širokom i snaznom mandatu.

Prevazilazenje Ograničenja

Bosna i Hercegovina se nalazi na raskršnici konsolidacije svoje državnosti. Država je prošla kroz postdejtonski period i upravo sebi otvorila put za predevropsku fazu. Prvi je opštepoznat kao postratna obnova i svojstven je zemljama koje su izašle iz oružanih sukoba, a u kojima je državna vlast u potpunosti zakazala, a institucije vlasti devastirane. Slučajevi poput Afganistana, Bosne, Istočnog Timora, Iraka, Kosova i Somalije, iako u suštini veoma različiti, ipak imaju dosta sličnosti. Osnovni cilj u ovoj fazi jeste izgradnja razorenih institucija i ponovna uspostava stabilnosti i sigurnosti kroz razmjestaj mirovnih vojnih snaga i policije (u Bosni je to počelo sa SFOR i IPTF jedinicama). U pravilu, podrazumijeva se da određena država u ovoj fazi bude pod odgovornošću vanjskih snaga i međunarodnih agencija. U Bosni i Hercegovini to je uključivalo više savjetodavnu ali ne i manje važnu zadaću kao što je humanitarna pomoć i tehnička potpora u deminiranju, obnova javnog prevoza, snabdjevanje strujom i vodom, podrška lokalnoj valuti, bankarski i sistem plaćanja, obnova bolnica, škola itd.

Ako razrušena zemlja bude “dovoljno sretna da postigne barem malo stabilnosti uz pomoć međunarodne pomoći (kao što je slučaj sa Bosnom)”,²⁹ bit će spremna da pređe u slijedeću fazu. Naredni korak u Bosni se poklapa sa njenim predevropskim procesom. U ovoj fazi osnovni cilj je da se stvore samoodržive državne institucije koje mogu steći povjerenje građana i kredibilitet u međunarodnim odnosima i konačno povlačenje međunarodne zajednice.

Bez obzira na kontinuitet i uspjeh međunarodne zajednice u de facto reviziji Ustava, mogućnosti izmjene Aneksa 4 ovim putem su konačno iscrpljene. Bilo koja dodatna promjena bi trebala biti u skladu sa amandmanskom procedurom koja je utvrđena samim ustavom. Te promjene mogu obuhvatiti koncept preuređenja zemlje, kao i promjenu granica između entiteta ili kantona (unutar Federacije). Također, mogu stipulirati promjenu bosanskog trojnog predsjedništva, kao i promjenu strukture Parlamenta i nadležnosti njegovih domova, garantovati opštine i jednako izbornu pravo za sve kao i urediti pitanje dvojnog državljanstva itd.

Kad je u pitanju budućnost ustavnog uređenja i organizacije države, bosanske perspektive su veoma složene. Naime, sadašnje stanje vuče svoje korjene u dešavanjima i političkim nagodbama koje datiraju još od prije Dejtonskog sporazuma. Ta “zaostavština” se ne može prevazići jednostavnim potezom pera međunarodne zajednice ili paketom ustavnih amandmana sastavljenih u žurbi.

Općenito govoreći, tri potpuno različite opcije su se iskristalisale u zadnjih nekoliko godina nakon mnogih rasprava, medijskih komentara i intervjuja na temu kako prevazići trenutnu institucionalnu paralizu u kojoj se BiH nalazi.³⁰ Prva zagovara napuštanje dejtonskog koncepta uređenja, gdje bi entiteti i distrikt Brčko bili ukinuti, a projekat teritorija kojima upravljaju etničke većine bio u potpunosti odbačen. Teritorijalno, BiH bi bila reorganizovana u nekoliko “logičnih” ekonomskih oblasti i decentralizirana na drugačijim načelima od onih koja su na snazi danas. Prema drugom pristupu, država Bosna i Hercegovina bi bila centralizovana a shodno tome njene institucije bi se postepeno transformisale. I konačno, treća vizija države zagovara zemlju sastavljenu od tri umjesto postojeća dva entiteta, tako da bi se dosljedno primijenio princip “simetrije” između etničnosti i teritorijalnosti.

Na građanima Bosne i Hercegovine je da se opredijele za sistem u kome žele živjeti, kao i da podrže ili odbace promjene ustava koje će poslije parlamentarnih izbora u oktobru 2006. biti predlagane.. Uz to treba se nadati da će Evropska Unija i Vijeće Evrope pažljivo pratiti ove procese u skladu sa potpunijim približavanjem Bosne i Hercegovine evropskim integracijama.

Kontroverze i Zabrinutosti

U skladu s tim ima mjesta ozbiljnom skepticizmu prema trenutnoj američkoj inicijativi za izmjenu bosanskog ustava koja se pojavila početkom 2006. godine. Iako Sjedinjene Američke Države, uključujući i američke pravne stručnjake i nevladine organizacije, mogu ponuditi dosta korisnih savjeta, ipak bi se trebali uzdržati od preuzimanja vodeće uloge u procesu predlaganja ustavnih amandmana. Sada je trenutak da se taj posao prepusti njihovim evropskim kolegama. Krajnje je vrijeme da Bosna zauzme ozbiljan i iskren zaokret ka Evropi na svim frontovima. Nastojanje da se BiH uključi u EU ne može biti samo zadatak i odgovornost nekoliko državnih ministara, dok mnoge druge oblasti javnih službi nastavljaju svoju privrženost evropskim standardima samo na papiru. Ova zemlja treba biti stvarno i odlučno okrenuta ka evropskim standardima i načelima organizacije vlasti, demokratije, vladavine prava i garancija ljudskih prava i sloboda.³¹ Danas je u Bosni “put ka Evropi” najjači poticaj za sve grupacije – etničke, političke, društvene, stručne ili dobne.

Podržavanje i prihvatanje gotovo svih rješenja “made in America” u procesu izgradnje države sada bi moglo biti kontraproduktivno i čak udaljiti Bosnu od njenih evropskih partnera. Tezeci ka članstvu u Evropskoj uniji, Bosna i Hercegovina treba da traži takva ustavna rješenja koja će je dovesti na put uskaldjen sa evropskim ustavnim standardima.

Konačno, iluzorno je očekivati da se aktuelna kriza bosanske državnosti može riješiti samo i jedino mijenjanjem ustava. Bosansko-hercegovačkom društvu očigledno nedostaje osjećaj pripadanja vlastitoj državi. Bosanski državljani su poesto nesigurni u vlastiti identitet građanina svoje zemlje, dok sasvim jasno ističu svoje vjerske i etnicke identitete. Proces stvaranja identiteta obično ide ruku pod ruku sa uspjesima koje neka zemlja ostvaruje na unutrašnjem i međunarodnom planu i time kod građana stvara osjećaj pripadnosti, ponosa i povjerenja u državne institucije. Drugim

rije?ima, osje?aj identiteta i pripadnosti je klju?ni temelj za stvaranje države i objednjavanje “domovinskog” osje?aja. Izgleda da je mnogo osjetljivije i te?e do?i do ove ta?ke nego posti?i bilo kakav konsenzus o ustavnim amandmanima. Bez obzira na sve, bosanska tranzicija ?e ipak morati da se kre?e istovremeno na oba ova kolosjeka.

© 2006 Zoran Paji?

Notes

1. Obra?ivano u nizu ?lanaka objavljenih od strane ovog autora u sarajevskom nedjeljniku “Nedelja”, mart-april 1992.god. ?
2. Povelja Ujedinjenih nacija, Poglavlje XII. ?
3. Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, sa aneksima. Me?unarodni zakonodavni dokumenti, dio XXXV, Br. 1, januar 1996, str. 75-183 (u daljnjem tekstu: “Dejtonski sporazum”). Ovaj sporazum se obi?no spominje kao “Dejton” jer je u potpunosti koncipiran tokom pregovora koji su održani u zra?noj bazi Wright Patterson u Dejtonu, Ohio, tokom 3 sedmice novembra 1995.god. ?
4. Zoran Paji?, “Protectorates Lost,” War Report, February-March 1998. ?
5. Ekspertni odbor za bivšu Jugoslaviju; Verona Forum; Helsinška parlament gra?ana (iz autorovog li?nog arhiva). ?
6. Aneks 10 Djetonskog sporazuma. Medjutim, u praksi, je uloga Visokog predstavnika narasla do te mjere da ga pojedini analiti?ari porede sa britanskim radžom. Vidjeti: Gerald Knaus and Felix, Martin, “Travails of the European Raj.” Journal of Democracy, 14(3) 2003, pp. 60-74. ?
7. Aneks 4 Dejtonskog sporazuma: Ustav Bosne i Hercegovine, ?lan VI, stav 1a. ?
8. Ibid, ?lan VII, stav 2. ?
9. Aneks 6 Dejtonskog sporazuma, ?lan IV i VII. ?
10. Vidjeti: Richard Caplan, International Governance of War-Torn Territories (Oxford: Oxford University Press, 2005). ?
11. Vidjeti: Zaklju?ci Vije?a za implementaciju mira implementacij Bonn, Glavni sastanak, Bonn 9-10. decembar 1997. god. “Vije?e pozdravlja nastojanje Visokog predstavnika da upotrijebi svojau ovlastenja na terenu u pozorištu u pogledu interpretacije Sporazuma o provedbi civilnog dijela Mirovnog ugovora da bi se olakšalo rješavanje poteško?a donošenjem obvezuju?ih odluka koje on donosi a u vezi slijede?ego slijedecim pitanjima:
 1. vremena, mjesta i predsjedavanja sastancima zajedni?kih intitucija;
 2. privremene mjere koje se trebaju provesti u slu?aju kada strane ne mogu posti?i sporazum, a koje ?e ostati na snazi sve dok Predsjedništvo, odnosno – Vje?ea ministara ne usvoji odluku koja je u skladu sa Mirovnim sporazumom a u vezi tog problema;
 3. druge mjere da bi se osiguralo provo?enje mirovnog sporazuma na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine i njenih entiteta, kao i funkcionisanje zajedni?kih institucija bez teško?a. Te mjere mogu uklju?ivati akcije usmjerene protiv osoba koje rade u javnim insitucijama, ali i protiv zvani?nika koji ne prisustvuju sastancima bez opravdanog razloga ili za koje je Visoki predstavnik ustanovio da su zakonske obaveze predvi?ene Mirovnim sporazumom tj. njegovim odredbama.

?

12. U ?lanu I Ustava o “Kontinuitetu”, u Statu 1, navodi se sljede?e: Republika Bosna i Hercegovina

ije i zvanino ime od sada biti “Bosna i Hercegovina” i nastaviti svoje pravno postojanje po meunarodnom pravu kao država sa unutrašnjom strukturom modificiranom kako je ovdje određeno i sa postojećim meunarodno priznatim granicama. Ona i ostati država članica Ujedinjenih nacija i može kao Bosna i Hercegovina zadržati ili se prijaviti za članstvo u organizacijama unutar UN sistema i drugih meunarodnih organizacija.

13. Vidjeti opširniju diskusiju o temi “nametanja demokratije” u Karin von Hippel’s Democracy by Force (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).
14. Vidjeti fusnotu 11.
15. Naime, Republika Slovenija, Republika Hrvatska, Federalna Republika Jugoslavija (u stvarnosti Srbija i Crna Gora). Iak i Makedonija sa svojim nametnutim neobičnim imenom je, također, isto uinila: Bivša Jugoslavenska Republika...
16. Ustav: član III, Stav 3b i član VI, Stav 3a.
17. Ustav Republike Srpske, Preambula (zamjenjena amandmanima XXVI and LIV):

Po evši od prirodnog, neotuživog i neprenosivog prava srpskog naroda na samoopredjeljenje na osnovu koga taj narod, kao bilo koji drugi slobodan i suveren narod, nezavisno odlučuje o svom političkom i državnom statusu i osigurava svoj ekonomski, društveni i kulturni razvoj; Poštuju i viševjekovnu borbu srpskog naroda za slobodu i državnu samostalnost; Izražavaju i opredjeljenje srpskog naroda na njegovu demokratsku državu zasnovanu na socijalnoj pravdi, vladavini zakona, poštovanju ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti; U želji da osigura opšte blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatne svojine i poticanje ekonomije tržišta; Priznaju i prirodno i demokratsko pravo, volju i opredjeljenje srpskog naroda u Republici Srpskoj da se u potpunosti i tijesno poveže sa drugim državama srpskog naroda; Imaju i na umu spremnost srpskog naroda da se obaveže na mir i prijateljske odnose sa drugim narodima i državama; Narodna skupština Republike Srpske donosi

član 1 je zamjenjen amandmanom XLIV koji glasi: “Republika Srpska i biti država srpskog naroda i svih drugih građana.”

Paragraf 1 člana 2 je zamjenjen amandmanom XLV koji glasi: “Teritorija Republike bit i jedinstvena, nedjeljiva i neotuživa.”

18. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, član 1:
 - o Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i građani Republike Bosne i Hercegovine, ostvaruju i svoja suverena prava, preoblikuju unutrašnju strukturu teritorija sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine koja se sastoji od federalnih jedinica sa jednakim pravima i odgovornostima.
 - o Odluke o ustavnom statusu teritorije Republike Bosne i Hercegovine sa većinskim srpskim stanovništvom bit i donesene u toku pregovora o miru na Meunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji.

?

19. “Hrvatska zajednica Herceg-Bosna”, iako osnovana prije RSa (18. novembra 1991. godine), nikad nije službeno pomenuta u Dejtonskom sporazumu, ali njena institucionalna struktura je preživjeja još dosta godina u okviru Federacije. Dok se meunarodna zajednica službeno strogo

- protivila “trećem (hrvatskom) entitetu”, u stvarnosti je tolerisano njeno postojanje u sudstvu, određenim zakonodavnim oblastima, administraciji, vojnim organima itd. ?
20. “Dole potpisani” tvorci Vašingtonskog sporazuma, u koje je spadao i Ministar vanjskih poslova Republike Hrvatske, “dogovorili su se o uspostavi Tranzicijskog vijeća koje će odmah poduzeti konkretne korake ka... Konfederaciji”. Vidjeti: Preambula Sporazuma. ?
21. Ustav Bosne i Hercegovine, Preambula:
- Na temelju poštivanja ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti,
 - Opredijeljeni za mir, pravednost, snošljivost i pomirenje,
 - Uvjereni da demokratske institucije vlasti i pošteni postupci najbolje uspostavljaju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva,
 - Sa željom za promicanjem unapredjenjem opšte dobrobiti i ekonomskog rasta, zaštitom privatne imovine i promicanjem podsticanjem tržišne ekonomije,
 - Vođeni ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih nacija,
 - Opredijeljeni za suverenitet, teritorijalnu cjelovitost i političku nezavisnost Bosne i Hercegovine u skladu s međunarodnim pravom,
 - Odlučni da osiguraju puno poštivanje međunarodnoga humanitarnog prava
 - Nadahnuti Univerzalnom poveljom deklaracijom o ljudskim pravima, međunarodnim ugovorima o građanskim i političkim te ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i Deklaracijom o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, te drugim instrumentima o ljudskim pravima,
 - Pozivaju se na Temeljna načela dogovorena u Ženevi 8. septembra 1995., te u New Yorku 26. septembra 1995., Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno s ostalima), te građani Bosne i Hercegovine ovime određuju da Ustav Bosne i Hercegovine bude: ...
- ?
22. Član III, Stav 3b, Ustava BiH. ?
23. Vidjeti: Rajko Tomas, “Efficiency Constraints on the Economy of Bosnia and Herzegovina” in Dayton and Beyond: Perspective on the Future of B&H, edited by Christophe Solioz and Tobias K. Vogel (Baden-Baden: Nomos, 2004), pp. 99-127. ?
24. Međunarodna zajednica je čak koristila informacijsku zabranu u vezi spominjanja izmjena Anneksa 4 do prije unazad nekoliko godina. Autor je vodio rasprave u korist izmjene Ustava u vrijeme dok je još bio pravni savjetnik Međunarodne krizne grupe (1999-2000) te čak privremeno bio na “crnoj listi” OHRa zbog toga. “Ukoliko Bosna želi u Evropu, morat će izmijeniti svoj ustav.” – Intervju u sarajevskom dnevnom listu, “Oslobodjenje”, 5. oktobar 1999, str. 4. ?
25. Član X, Stavka. 1.; Ovaj ustav može biti izmenjen od strane Parlamentarne skupštine uključujući dvotrećinsku većinu prisutnih i koji glasaju u Predstavničkom domu. ?
26. Vidjeti: Aneks 10 (Sporazum o civilnoj implementaciji). ?
27. Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo vanjske trgovine i Ministarstvo komunikacija i civilnih poslova. ?
28. Ministarstva pokrivaju sljedeća područja: civilne poslove, spoljnu trgovinu i ekonomske odnose, finansije, komunikacije i transport, civilne poslove, ljudska prava i izbjeglice, pravdu i odbranu. Zakon o Vijeću ministara je izmjenjen 18.jula 2003. godine. ?
29. Francis Fukuyama, State-Building: Governance and World Order in the Twentieth Century (London: Profile Books, 2004), pp. 135-136. ?

30. O ranom sažetku političkih opcija, vidjeti: “Is Dayton Failing – Bosnia Four Years after the Peace Agreement.” International Crisis Group, October 1999. ?
31. Ovaj slijed događaja je istaknut u pravovremenoj rezoluciji Evropskog parlamenta. Vidjeti: Rezolucije Evropskog parlamenta o izgledima za budućnost Bosne i Hercegovine, 16. februar 2006, P6 TA-PROV (2006)0065. ?

The preceding text is copyright of the author and/or translator and is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported License.