



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
ODSJEK POLITICOLOGIJA

KONTROVERZE ANEKSA IV DEJTOSKOG
MIROVNOG SPORAZUMA - USTAV BIH
- magistarski rad -

Kandidatkinja:
Dalila Mušić
Broj indeksa: 144-PIR/II

Mentor:
Prof.dr. Senadin Lavić

Sarajevo, oktobar 2023. godine

*,,Kada se radi o
Balkanu, đavo obično nije
u detaljima, već u
propuštanju da se suoči sa
očiglednim."*

Edward P, Joseph

SADRŽAJ

UVOD.....	5
1. METODOLOŠKI OKVIR RADA.....	8
1.1. Problem istraživanja.....	8
1.2. Predmet istraživanja.....	8
1.3. Ciljevi istraživanja	9
1.3.1 Naučni cilj istraživanja	9
1.3.2 Društveni cilj istraživanja	10
1.4. Hipotetički okvir	10
1.4.1. Indikatori.....	11
1.4.2. Sistem varijabli	12
1.5. Način istraživanja.....	12
1.6. Određenje vremenskog i prostornog istraživanja.....	13
2. TEORIJSKO ODREĐENJE OSNOVNIH POJMOVA.....	14
2.1. Teorijska interpretacija pojma agresija	14
2.2. Raspad Jugoslavije i položaj BiH 1990-ih.....	17
2.3. Ustav kao elementarni akt establieranja pravne države	19
2.4. Važnost i karakteristika Dejtonskog mirovnog sporazuma	22
3. KONTROVERZE ANEKSA IV DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA ...	28
3.1. Problem snažnih ovlaštenja entiteta kao odraz diskreditovanosti države	28
3.2. Složenost funkcionisanja i ovlaštenja Predsjedništva	32
3.3. Izborni sistem nasuprot ljudskih prava	35
3.4. Deklarativnost odredbi Ustava Bosne i Hercegovine	40
3.5. Povratnici prema Ustavnim odredbama i stanje u praksi.....	45

3.6. Dvojna državljanstva kao čin razdvajanja u konačne pravne „podijele” agresorima	50
3.7. Problem primde privremenosti Dejtonskog sporazuma i slabih mehanizama političkih izmjena.....	52
3.8. Mehanizam kontrole implementacije Dejtonskog sporazuma i Ustava BiH	59
3.9. Međunarodna zajednica i BiH u diskursu ustavnih reformi (hronologija).....	63
3.10. Ustavom „dozvoljeni" politički uticaj regiona na interne procese u BiH.....	73
3.11. Društveno-političke posljedice kontroverznosti Ustava BiH.....	78
3.12. Preporuke za potencijalna rješenja.....	86
ZAKLJUČAK	87
LITERATURA	89

UVOD

Ustav jedne zemlje najviši je pravni akt i osnov donošenja svih kasnijih zakona i podzakonskih akata. Naime, BiH je veoma složena zemlja, sve zahvaljujući brojnim nedostacima Ustava ove zemlje koji proklamira jedno, a u praksi implementira drugo, odnosno ostavlja dovoljno slobodnog prostora na pravnoj osnovi za pomenuto. Ustav BiH sadrži očigledne protivrječnosti u svakom normativnom dijelu, koje bitno ograničavaju demokratski kapacitet cjelokupnog ustavnog poretku i kvalifikuju ga kao suprotnog pojedinim važnim savremenim dostignućima u sferi ljudskih prava i sloboda. Dobro je poznato da su sa stanovišta ostvarivanja ljudskih prava i sloboda najproblematičniji član 4 i član 5 Ustava BiH, jer se njima garantuje tzv. pasivno biračko pravo na izborima za Dom naroda Parlamentarne skupštine i Predsjedništvo BiH samo konstitutivnim narodima, a i njima ne u cijelosti, već u zavisnosti od mjesta prebivališta. Da pojasnimo, pasivno biračko pravo „ostalima“ ne pripada uopšte, a konstitutivnim narodima samo ako ga ostvaruju u jednom od entiteta (ono ne pripada Srbima u FBiH a Bošnjacima i Hrvatima u RS-u).

Ako se dotaknemo analize o načinu odlučivanja Predsjedništva i prava koja njegovim članovima pripadaju u tom procesu, i ovdje su prisutne izražene kontroverze. Prvo, jeste činjenica da članovi Predsjedništva predstavljaju entitete u kojima su birani, pošto im pripada pravo suspenzivnog veta na odluku koju smatraju štetnom po vitalne interese entiteta u kojima su birani (član V 2d), dok se iz sljedeće norme može izvesti zaključak da oni ipak predstavljaju konstitutivne narode, pošto će o spornoj odluci Predsjedništva i suspenzivnom vetu člana Predsjedništva odlučivati Narodna skupština RS, odnosno bošnjački i hrvatski delegati u Domu naroda Parlamenta FBiH, a ne taj dom ili čak federalni parlament kao integralno tijelo. Veoma je važno da istaknemo drugi faktor, koji je u kombinaciji sa prvim, čine bosanskohercegovačko društvo podijeljenim, a prvenstveno se ističu specifično

ideološko-političko tumačenje historije BiH i međunacionalnih odnosa u njoj, dominacija nacionalnih ideologija i politika, i drugo.

„Kada je prije više od dvadeset godina potpisana, niko od tadašnjih političkih lidera, građana i međunarodne zajednice nije ni slatio da će Dejtonski mirovni sporazum podijeliti BiH u pravom smislu te riječi“. Svakako, kao implikacija takve segmentiranosti društva je zadržavanje dominacije nacionalnih ideologija i nacionalnih političkih elita. Navedeno se kosi sa osnaživanjem demokratskih vrijednosti, jedinstva i prodržavne ideologije, kakvu bi jedan Ustav trebao da proklamira. Ovdje dolazi do izražaja da ravnoteža između principa „građanskog“ i „etničkog“ u ustavnom sistemu i procesu političkog odlučivanja nije mogla biti uspostavljena, ne samo zbog teškog ratnog naslijeđa, već i zbog toga što to nije politički interes dominantnih političkih elita, dok je zapostavljen opšti i zajednički interes. Sa druge strane, najveće vrijednosti Ustava BiH sadržane su već u njegovoj preambuli gdje se ističu načela ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti, mir i pomirenje, pravda, tolerancija, pluralizam, demokracija, tržišno gospodarstvo, suverenitet, integritet, politička nezavisnost, međunarodno humanitarno pravo i dr. Pored toga, on u normativnom dijelu posebno afirmira BiH kao demokratsku, pravnu državu koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na temelju slobodnih demokratskih izbora. Međutim, kako je bitno da naglasimo činjenicu da suprotno svim principima međunarodnog prava i svjetskog poretku, Ustav BiH je pošao od priznavanja faktičkog stanja i pozicija stečenih silom i ratnim osvajanjima, uključujući i rezultate genocida, etničkog čišćenja i drugih masovnih kršenja međunarodnog humanitarnog i ratnog prava. Za razliku od ustava demokratskih zemalja, ustavna rješenja u BiH temelje se na ratnim zbivanjima i jedino se tako mogu objasniti. To se naročito ogleda u gruboj etnizaciji ustavnog modela, u uspostavljanju unutrašnje strukture koja nema uporišta u socijalnim, ekonomskim, kulturno-istorijskim, tradicionalnim ili bilo kojim drugim racionalnim kriterijumima, u izostavljanju ili bitnom sužavanju demokratskog legitimiteta institucija javne Vlasti i slično. Dodatno opterećenje, odnosno negativan aspekt Ustava, jeste da nisu uspostavljeni efektivni mehanizmi kontrole Sporazuma, da se, sa jedne strane prednost daje jednonacionalnoj

entitetskoj Vlasti, a da se s druge, istovremeno opstruriraju obaveze u pogledu povratka prognanih ili saradnje sa Tribunalom za ratne zločine. Ustav jedne zemlje treba da bude temelj njene demokratije, vrijednosti koje ona nosi sa sobom, fundamentalna osnova utemeljenja pravne države, jasnih pozicija političko pravne strukture vlasti unutar zemlje, pozicija građana u i izvan zemlje. Kada to nije slučaj, kao što je u BiH, zemlja se nalazi u velikom političkom disbalansu, socijalno ekonomskoj destabilizaciji, političkoj zavisnosti Od regionala i međunarodne zajednice. BiH je decentralizovana zemlja, Ustavom je isto zagarantovano, Ustavom je ova zemlja podijeljena na nekoliko dijelova, što je bio cilj agresora devedesetih godina, tako da možemo reći da su svoje planove otjelotvorili i pravno ispunili u Dejtonskom mirovnom sporazumu i Aneksu IV. Ovo je akt koji BiH dovodi u pitanje njen pravni integritet i političku suverenost, ostavlja mnogo prostora za slobodna tumačenja i selektivne upotrebe što pogoduje antibosanskim političkim elitama čiji je konačan cilj destabilizacija ove zemlje.¹

¹ Preuzeto sa sajta www.buka.com, . 10.2017.

1. METODOLOŠKI OKVIR RADA

1.1. Problem istraživanja

Problem istraživanja u ovom radu ogleda se prvenstveno u činjenici da Ustav BiH u vezi sa definisanjem političkog ustrojstva zemlje, polazi od pozicija stečenih ratnim dejstvima, silom i vojnim sredstvima, za što je utvrđen genocid i etničko čišćenje u Međunarodnom sudu za bivšu Jugoslaviju u Hagu. S tim u vezi, Ustav broji nekoliko značajnih problema i kontradiktornosti, prvenstveno možemo da krenemo od potčinjenog položaja „Ostalih”, nakon toga pozicije članova Predsjedništva kojima oni štite etničke interese, a ne interese BiH, što se u praksi implementira kao takvo, visok stepen decentralizacije i nadležnosti entitetima koji funkcionišu gotovo kao samostalne države, što je i bio jedan od ciljeva agresora Srbije, tada SCG devetdesetih godina. Naravno, tu se javlja još i problem nepostojanja mehanizama za čvrstu kontrolu implementacije sporazuma, iako je OHR establiран sa tim ciljem, pokazao se kao nevjerodostojan. S tim u vezi, problemsko pitanje u ovom radu glasi: Koje su najizraženije kontroverze i problemi Ustava Bosne i Hercegovine, te kakve su praktične implikacije tih nedosljednosti?

1.2. Predmet istraživanja

Predmet istraživanja u ovom radu jeste prvenstveno određivanje teorijskih pojmova od elementarne važnosti za ovaj rad, a to su pored svega Dejtonski mirovni sporazum. Referiranje na agresiju na BiH devedesetih godina, te elaboracija važnosti Ustava kao pravnog akta jedne države. S tim u vezi, predmet istraživanja jeste analiza Aneksa IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, odnosno predstavljanje svih nedosljednosti koje se kriju u ovom aktu, a koji su izašli na vidjelo prilikom

praktične implementacije Sporazuma i Ustava što je ostavilo negativne posljedice za državu i društvo uopšte.

Najučestalije i najozbiljnije posljedice za BiH, postojanja ovakvog pravnog temelja države biće predmetom elaboriranja i interpretiranja u ovom radu. Poseban osvrt napravićemo na činjenicu da Ustav polazi u svojim određenjima od rata i stečenih vojnih sila, teritorijalno administrativnih pozicija na terenu i kao vrhunac svega otjelotvoruje to kroz ovaj akt. Predmet istraživanja, također, će biti komparacija Ustava BiH sa Međunarodnom legistativom u pojedinim dijelovima, kao što su ljudska prava i slobode, na primjer.

1.3. Ciljevi istraživanja

1.3.1 Naučni cilj istraživanja

Naučni cilj odnosi se na naučne analize kontroverzi i nedosljednosti Aneksa IV Dejtonskog mirovnog sporazuma te s tim u vezi, sa naučne pozicije elaboracija posljedica pomenutog na efektivno funkcionisanje države, zaštitu njenog suvereniteta i interesa cjelovitosti. Cilj je da se sa interdisciplinarnog aspekta prvenstveno političkog i pravnog, odrede ključni problemi u Ustavu BiH i nakon toga refleksije koje oni izazivaju u praksi, te elaboraciju činjenica , šta je to donijelo do sada našoj zemlji.

Naučna eksplanacija odnosi se na objašnjenje fundamentalnih tematskih pojmova i procesa u ovom radu, kao što su Dejtonski mirovni sporazum, osvrt na agresiju BiH, važnost Ustava kao jednog temeljnog akta na kojem se establira cijeli sistem i dr. Naučna eksplanacija odnosi se i na pitanje pravno-političkih problema koje izaziva nedosljedan Ustav naše zemlje.

Naučna klasifikacija u ovom radu odnosi se na nekoliko segmenata, ispred svega na pitanje klasifikacije problema koji se nalaze u Aneksu IV, a koji se

reflektuju negativno na funkcionisanje BiH, problema koji se kose sa odredbama međunarodnog prava i prava ratovanja, te problema koji se impliciraju neposredno na sve građane BiH. Klasifikacija u ovom radu vezuje se i za posdejtonski napredak u implementaciji Ustava i rješavanju pojedinih ustavnih neusaglašenosti i problema koji stoje na putu ka efikasnom funkcionisanju BiH kao jedinstvene zemlje, što bi nesumnjivo doprinijelo političkoj stabilizaciji regiona.

1.3.2 Društveni cilj istraživanja

Društveni cilj istraživanja u ovom radu odnosi se na podizanje svijesti i alarmiranje javnosti, političkim strukturama i međunarodne zajednice o važnosti i štetnosti koje proizilaze iz neefikasnog Ustava BiH. Problemi se odražavaju na cjelokupnu zemlju i sve njene građane, region i međunarodnu zajednicu.

Korisnici ovog istraživanja su građani BiH, akademska zajednica, predstavnici političkih struktura na svim nivoima vlasti, predstavnici međunarodne zajednice u BiH na čelu sa OHR-om.

Korist od ovog istraživanja ogleda se u prvom redu u tome što će se odrediti jasne pravne nedosljednosti Ustava BiH, te njegove političko-socijalne implikacije, koje se uglavnom i u najvećoj mjeri negativno odražavaju na slabo funkcionisanje sistema, što se neposredno reflektuje na sve građane u brojnim važnim pitanjima današnjice.

1.4. Hipotetički okvir

Generalna hipoteza: Ustav BiH broji mnoge nedosljednosti koje se protive prirodi takvog pravnog akta kao temelja jedne države, što se u praksi BiH impliciralo kroz ideološko etničku razjedinjenost, političke konfrontacije,

dugogodišnji disfunkcionalan decentralizovan sistem, a sve u suprotnosti sa demokratskim vrijednostima i načelima funkcionisanja jedne zemlje.

Posebne hipoteze:

- Ustav BiH predviđa snažnu decentralizaciju, velika ovlašćenja u rukama entiteta, složene vlasti i konstrukcije Predsjedništva i državne zakonodavne vlasti, što je odraz neposredne podijeljenosti BiH, a što je bio i predmet agresije koju je ovaj sporazum kasno zaustavio u vojnom, ali ne i pravno-političkom smislu.

- Ustav BiH u političko-pravnoj konstrukciji sistema BiH polazi od ratom i vojnom silom stečenih pozicija za vrijeme agresije na BiH i tako reguliše teritorijalnu organizaciju BiH i administrativno-političku podijelu vlasti.

- Prema Ustavu BiH konstitutivnim narodima pravo glasanja (izbori) dozvoljeno je samo ako ga ostvaruju u jednom od entiteta (ono ne pripada Srbima u Federaciji BIH, a Bošnjacima i Hrvatima u Republici Srpskoj).

- Jedan od vodećih problema jeste deklarativnost brojnih odredbi iz Ustava BiH, npr. prava povratnika, koja se garantuju u maksimalnim kapacitetima, dok je u praksi stanje sasvim suprotno do te mjere da je njihova sigurnosna egzistencija često upitna.

- Ustav BiH nije predviđao adekvatan mehanizam kontrole poštovanja Ustava, jasne i uvijek dostupne mehanizme izmjena i dopuna, monitoring nad sprovođenjem Dejtonskog sporazuma, jer se OHR pokazao nevjerodostojnim, posljedica svega je selektivno tumačenje i uvažavanje Ustava, te nepoštovanje državnih institucija od strane entiteta.

1.4.1. Indikatori

Stanje ljudskih prava manjina, političko ekonomski položaj zemlje, sigurnosni međuetnički izazovi, položaj BiH u međunarodnim odnosima, izmjene i dopune

Ustava BiH, dosadašnja saradnja političkih predstavnika konstitutivnih naroda ka zajedničkim interesima, apelacije međunarodne zajednice na kontroverze Ustava i Dejtonskog mirovnog sporazuma.

1.4.2. Sistem varijabli

Zavisna: Politička stabilnost, suverenitet BiH, jedinstvo i efektivno funkcionisanje zemlje u skladu sa demokratskim vrijednostima i načelima.

Nezavisna: Nedosljednosti i kontroverze Ustava BiH.

1.5. Način istraživanja

U ovom radu istraživanje će biti zasnovano na teorijskim i empirijskim osnovama. Što se tiče teorijskog i praktičnog dijela istraživanja, isto će biti zasnovano na nekoliko fundamentalnih metoda:

- Metoda analize sadržaja;
- Metoda komparacije;
- Statistička metoda;
- Metoda indukcije;
- Metoda dedukcije i
- Metoda ispitanja (anketa- anketni upitnik).

1.6. Određenje vremenskog i prostornog istraživanja

Vremenski okvir istraživanja: Pet mjeseci;

Prostorni okvir istraživanja: Bosna i Hercegovina.

■ 2. TEORIJSKO ODREĐENJE OSNOVNIH POJMOVA

2.1. Teorijska interpretacija pojma agresija

Agresivni ratovi su stalni pratilac razvoja čovječanstva, koje je dio civilizacije i ima veoma dugu ratnu historiju, ali njihovo definisanje kao posebnog kaznenog djela, nema dugu historiju. Više decenija je trajala borba za prihvatljivom definicijom kaznenog djela agresije kao međunarodnog zločina. Pojedine države su u definisanju agresije vidjele znak spasa protiv stranog miješanja u svoje unutrašnje probleme, dok su druge to smatrале ograničavajućim faktorom u ostvarivanju svojih interesa. Tek završetkom I svjetskog rata, termin „agresija” je po prvi put upotrebljen u jednom zvaničnom međunarodnom pravnom aktu. Bilo je to u Versajskom mirovnom ugovoru iz 1919. godine (Treaty of Versailles) kojim je osnovan specijalni tribunal za sudenje njemačkom caru Vilhelmu II, međutim, kako je car izbjegao u Nizozemsku, koja je odbila da ga izruči, do ovog suđenja nikada nije ni došlo. Otpočinjanjem II svjetskog rata desila su se strašna razaranja koja su izazvala međunarodnu zajednicu da konačno postigne konsenzus i proglaši agresiju za kazneno djelo. Zločini protiv mira prvi put su određeni u članu 6. Statuta Medunarodnog vojnog tribunala u Nirnbergu kao: „planiranje, pripremanje, započinjanje ili vođenje agresorskog rata ili rata kojim se krše međunarodni ugovori, sporazumi ili garantije, ili učestvovanje u nekom zajedničkom planu ili zavjeri za izvršenje ma kog od gore navedenih djela” (Cassese, 2005).

Sam pojam agresija potiče od latinske riječi *aggressor* - navaliti i označava „napad jedne države na drugu ne samo vojnim snagama i ne samo na njeno područje i njene vojne snage, nego i na njenu nezavisnost i to na sve načine i svin sredstvima, što u taj čas mogu poslužiti” (Imamović, 1997: 9). Sa etimološkog stanovišta riječ agresija vodi poreklo od latinskih riječi *ad* - ka i *gradus* - korak, što bi označavalo korak ka nečemu, a u širem smislu aktivnost koja je usmjerenja ka postizanju određenog cilja. Samim tim primarno određenje agresije nema svoje negativno značenje, kao što je to uobičajeno u svakodnevnom govoru. Agresivno je, dakle, i

dijete koje traži hranu, sok ili pokušava da ostvari neki svoj zahtjev, ali i kriminalac, koji fizički maltretira ili ugrožava druge osobe, pljačka ili na drugi način narušava integritet drugih osoba, predmeta ili imovine.

Međutim, razvoj pojma agresivnosti donio je agresiji predznak društveno negativne, nepristojne ili neprimjerene, pa i nedozvoljene aktivnosti i kao takav se našao u svakodnevnoj upotrebi. I pored toga nema jedinstvenih stavova o tome šta je to agresija ili agresivnost, a pristupi njihovom određenju uglavnom odražavaju manji ili veći značaj različitih činilaca kojima autori pridaju značaj u tumačenju agresivnosti. Tako, neki agresiju određuju kao „ugrađenu unutrašnju ekscitaciju koja traži olakšanje i koja će naći izražaj bez obzira na karakter spoljnog stimulusa“ (Lorenz), odnosno impuls koji ima kvalitet instikta, koji Frojd označava instiktom smrti. Drugi smatraju da je agresivnost vrsta reakcije ili ponašanja, koja nastaje uslijed djelovanja štetnog stimulusa ili drugog spoljnog nadražaja, čime agresiju ne dovode u vezu sa unutrašnjim, već spoljnim činiocima (Buss). Sljedeći smatraju da je agresija bilo koja manifestacija volje za moći i dominacijom (Adler), što agresiji daje šиру socijalnu, pa i klasnu dimenziju.

Prikazani pokušaji određenja agresije, kao i brojni drugi, ukazuju na svu složenost ove problematike, kao i na odsustvo jedinstva u poimanju ove značajne pojave ljudskog, ali i životinjskog svojstva. Do danas nema opšteprihvaćenog stava, što otežava, ne samo njeno poimanje, već i mogućnosti u domenu prevencije i terapije ovih pojava. Da je na Bosnu i Hercegovinu izvršena stvarna agresija, uprkos izostanka službene ocjene Vijeća sigurnosti i međunarodne zajednice, nedvojbeno potvrđuju presude i nalazi Haškog Tribunal-a. Stoga se postavlja nužnim obrazložiti radnje koje su prethodile agresiji na BiH kroz njeno planiranje, započinjanje i vođenje. Historijske korijene agresija na BiH crpi iz velikosrpske, a nešto kasnije i iz velikohrvatske teritorijalne ekspanzionističke politike. Kad se tiče velikosrpske politike njeni korijeni i polazna tačka nalaze se prije svega u Projektu stvaranja „velike Srbije“, još Od Ilike Garašanina. Ideje o „velikoj Srbiji“ nalaze snažan oslonac i u „jezičkom nacionalizmu“ Vuka Karadžića, iz kojeg je niknula njegova poznata formula o tobоžnjem etničkom jedinstvu Srba, „Srbi svi i svuda“, s razlikom

u vjeri — pravoslavnoj, katoličkoj i islamskoj" (Lovrić, Imamović, 1992: 12). Sustavno se vrše pripreme za realizaciju i sprovodenje velikosrpske politike i u posljednjim vremenima, tako da se slijedom događaja u kontinuitetu vrši pogrom protiv bošnjačkog/muslimanskog stanovništva i u Kraljevini Jugoslaviji.

Pripreme za agresiju su vršene kroz „srbizaciju" JNA i "SAO-izaciju" Bosne i Hercegovine u prvoj fazi, a kasnije osnivanjem tzv. Skupštine srpskog naroda u Bosni i Hercegovini od 24. oktobra 1991. godine i proglašenjem nezavisne tzv. Srpske republike Bosne i Hercegovine od 7. aprila 1992. godine. Praktično na Bosnu i Hercegovinu započela je agresija odmah nakon objavlјivanja rezultata referendumu od 6. marta 1992. godine, odnosno poslije priznanja Republike Bosne i Hercegovine od Evropske zajednice

6. aprila 1992. godine. Agresiju je počinila SR Jugoslavija (Srbija i Crna Gora) uz snažnu podršku i participaciju pripadnika i simpatizera Srpske demokratske stranke i njenog političkog lidera Radovana Karadžića, odnosno vojnog lidera Ratka Mladića. U izvršenju agresije na BiH angažirale su se JNA (kasnije preimenovana u "Vojska Jugoslavije"), Specijalne jedinice saveznog MUP-a i Državne bezbjednosti, srpske paravojne formacije, vojska "Republike srpske" i vojska "Republike srpske krajine" koje su bile pod direktnom kontrolom i komandom Vrhovnog savjeta odbrane u Beogradu. Farsa oko povlačenja JNA sa teritorije Bosne i Hercegovine trajala je sve do "stvaranja" SR Jugoslavije 27. aprila 1992. godine. Međutim, stvarno JNA se nikada i nije povukla za sve vrijeme agresije o čemu svjedoče brojni dokumenti, kao i nalazi Amnesty Internationala, Helsinki ²Watcha, Human Rights Watcha, zatim Medunarodnog crvenog križa i mnogih drugih nevladinih ³humanitarnih organizacija i UNPROFOR-a. Agresija na RBiH od strane SR Jugoslavije, okončana je parafiranjem mirovnog sporazumom 21. novembra 1995.

² Preuzeto sa sajta www.stetoskop.info.com, 29.08.2017.

godine u zračnoj bazi Wright Patterson (Dayton, država Ohio u SAD), koji je potpisana u Parizu 14. decembra 1995. godine pod službenim nazivom Opšti okvirni mirovni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini.

2.2. Raspad Jugoslavije i položaj BiH 1990-ih

„Zajednička država je razbijena, izgrađivani gradovi i mostovi porušeni, socijalizam ukinut, bratstvo i jedinstvo poništeno, nacionalizam ustanoavljen. Za osnovu politike i nauke, pacifizam identifikovan sa izdajom, umjesto klasnih obilježeni su samo nacionalni neprijatelji, umjesto svijetle budućnosti ustanovljenaje samo svjetla prošlost!..

(Olivera Milosavljević)

Period koji obuhvata kraj osamdesetih i početak devedesetih godina XX vijeka obilježen je socio-ekonomskim i političkim previranjima, te tranzicijom od socijalističkog uređenja društva ka demokratiji, koja je okarakterisana ratnim dešavanjima i podijelom na nacionalne države na području bivše Jugoslavije. Raspad Jugoslavije je uticao na sve segmente društva i pred sebe je postavio pitanje etničke podijele koja će u narednom periodu imati veliki uticaj skoro u svim sferama društva, pa tako i po pitanju rodne ravnopravnosti, zastupljenosti žena na pozicijama odlučivanja i drugim sferama javnog života.

Raspad Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, je zajednički naziv za niz vojnih i političkih događaja koji su kao svoj rezultat imali prestanak postojanja Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, odnosno stvaranje nezavisnih država na njenom dotadašnjem teritoriju. O uzrocima raspada Jugoslavije ne postoji čvrst konsenzus, kao ni o datumima kada je taj proces započeo ni završio. U

formalnom smislu raspad Jugoslavije je započeo 24.6. 1991. kada su Slovenija i Hrvatska jednostrano proglašile nezavisnost, a završio 27.4. 1992. kada su Srbija i Crna Gora - preostale članice tzv. krne Jugoslavije proglašile novu državu pod nazivom Savezna Republika Jugoslavija (Radović, 2000).

Međutim, dio autora smatra kako je proces raspada Jugoslavije zapravo započeo mnogo ranije - uvođenjem Ustava iz 1974. godine koji je stvorio prepostavke za otcjepljenje republika, te od jugoslavenske federacije stvorio de facto konfederaciju.

Drugi, ipak, smatraju kako početak raspada Jugoslavije seže u 1989. godinu kada je promjena Ustava Srbije, odnosno oduzimanje autonomije pokrajinama Kosovo i Vojvodina, dovela do ustavne krize na federalnom nivou, razriješene tek jednostranim otcjepljenjima Slovenije i Hrvatske.

S obzirom da je raspad Jugoslavije koïncidirao s izbijanjem tzv. bivših jugoslavenskih ratova, odnosno ratova u Hrvatskoj i BiH, a njihov ishod nije bio formaliziran sve do Dejtonskog mirovnog sporazuma, dio autora smatra kako je raspad SFRJ završio tek 1995. godine. Raspad SFRJ je, prema mišljenju mnogih komentatora, nastavljen i nakon tog datuma, i to kroz raspad Državne zajednice Srbije i Crne Gore, odnosno stvaranje nezavisnih država Srbije i Crne Gore 2006. godine, te kroz jednostrano otcjepljenje Kosova 2008. godine.

Raspad Jugoslavije nastao je kao rezultat niza političkih nemira i sukoba tokom početka devedesetih godina 20. vijeka. Ratna dešavanja su se prvenstveno odvijala u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Nakon savezničke pobjede u Drugom svjetskom ratu, Jugoslavija je formirana kao federacija šest republika: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora i Makedonija. Pored republika, na području Srbije su formirane dvije autonomne pokrajine: Vojvodina i Kosovo i Metohija. Svaka od republika je imala svoj ogrank Komunističke partije Jugoslavije i vladajuću elitu, kao i tenzije koje su riješene na saveznom nivou. Jugoslovenski model organizacije države, kao i „srednji put” između planske i liberalne ekonomije, imao je relativan uspjeh, a zemlja je prošla kroz period snažnog ekonomskog rasta i relativne političke stabilnosti do osamdesetih godina, pod čvrstom vladavinom

doživotnog predsjednika Josipa Broza Tita. Nakon njegove smrti 1980., oslabljeni sistem savezne Vlade nije bio u mogućnosti da se nosi sa rastućim ekonomskim i političkim razlozima.

Prvi demokratski, višestrački izbori koji su se održali u BiH 1990. godine na vlast su doveli tri najveće nacionalne političke stranke koje će predstavljati tri dominantne etničke grupe u BiH (Bošnjake, Hrvate i Srbe) i uređivati politički život zemlje. Nakon proglašenja nezavisnosti Slovenije i Hrvatske, krajem februara 1992. godine organizovan je referendum za nezavisnost BiH, koja je proglašena 1. marta iste godine, nakon čega su se počele javljati sve veće tenzije tako da je rat zvanično počeo u aprilu 1992. godine. Između aprila 1992. i decembra 1995. godine, do potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, u RBiH su se desila masovna kršenja ljudskih prava uključujući ratne zločine protiv čovječnosti, ubijanja, silovanja i protjerivanja, a domovi mnogih su postali prve linije i stanovništvo je u mnogim dijelovima BiH bilo prisiljeno na iseljavanje. Rat je uzrokovani zbog porasta nacionalizma, te kompleksnom kombinacijom političke, društvene i sigurnosne krize koja je uslijedila nakon završetka Hladnog rata i raspada SFRJ. Završen je zvaničnim potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma.

2.3. Ustav kao elementarni akt establieranja pravne države

Ustav je složen, sadržajan i značajan dokument, a njegova bitna svojstva su:

- da je odraz postojećeg tipa društva,
- da je akt države,
- da je najviši pravni akt,
- da je osnovni zakon,
- da je deklarativni akt,
- da je ideološko politički akt,

- da je akt ograničenja Vlasti,
- da je akt statike i dinamike,
- da je mjerilo nivoa demokratije,
- da ga donosi i mijenja poseban organ po posebnom postupku.

Ustav je najviši pravni akt jedne države, što određuje sopstvenu pravnu snagu, a i iznad njega se ne nalazi ni jedan pravni akt, jer ustav određuje pravnu snagu drugih opštih pravnih akata. Karakteristika ustava, kao najvišeg pravnog akta, proizilazi i iz toga što svi ostali pravni akti, a prvenstveno zakoni moraju da budu u saglasnosti sa ustavom.

Ustav obavezuje zakonodavce da se osnovi državnog i društvenog uredenja mogu razgraditi i konkretnizovati ali samo uz saglasnost sa ustavom, ustav postavlja okvire za donošenje zakona i drugih propisa.

Najveća pravna snaga ustava proističe iz obaveze da svi zakoni i drugi propisi moraju biti saglasni ustavu. Ovu kontrolu saglasnosti zakona i ustava kontrolišu i sami parlamenti, ali u većini slučajeva su to redovni ili ustavni sudovi, a rijetko u nekim državama posebni nesudski organi.

„Ustav Bosne i Hercegovine je sastavni dio opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH donešenog u Dejtonu 21.11.1995. godine, a potписанog 14.12.1995. godine, u Parizu. Kao aneks 4. Ustav BiH je integralni dio međunarodnog ugovora. Ustav BiH je napravljen u formi sporazuma. U realnosti međunarodna zajednica je prilikom donošenja ustava preuzela ulogu bosanskohercegovačkih naroda, kao suverena ustavotvorne vlasti. Ustav nema karakteristike savremenog ustava u postupku donošenja. Ovakva geneza je neuobičajena ne kao formalni akt stvaranja već i zbog stvarnih uslova u kojima su održani intenzivni pregovori iza zatvorenih vrata” (Steiner, Ademović, 2010).

Bosna i Hercegovina je imala ustav i on je prekršen, prekršen je zato što ga međunarodna zajednica nije poštovala, jer Ustav BiH je predviđao da se ustav prethodno usvaja od strane savjeta za pitanje uspostavljanja ravnopravnosti naroda i narodnosti u kojem su se odluke usvajale konsenzusom, a potom je Skupština

SRBiH, da bude usvojen, odlučivala dvotrećinskom većinom. Ovim Ustavom iz Dejtona prekinut je ustavni kontinuitet Republike BiH, a ona je organizovana na novi način.

„Međunarodna zajednica je priznala državi BiH međunarodni pravni kontinuitet, ali joj je promjenila unutrašnju strukturu, jer je sastavljena od dva ravnopravna entiteta koji su konstitutivne i državotvorne jedinice. Bosna i Hercegovina je postala višestruko specifična država, čudna i nepoznata u dosadašnjoj pravnoj teoriji, a takvu državu u tom obliku nije želio nijedan od konstitutivnih naroda. Državu BiH u ovakvom obliku nije moguće svrstati ni u jedan od do sada poznatih oblika složene ili proste države. Neophodno je istaći i nelogičnost da organi međunarodne zajednice mogu imenovati svoje predstavnike u organe BiH. Iz navedenog se vidi da Ustav BiH nije akt državnog prava kao većina ustava u svijetu, već je akt međunarodnog prava. O ustavu se nisu izjašnjavali ni parlamenti entiteta, niti njihovi građani referendumom, te je po načinu donošenja *de facto* oktroisani ustav" (Mijanović, 1997: 31).

Realnost ustava zavisi od toga koliko je on primjenjiv, a ustavi se donose da bi bili primjenjivani, da bi regulisali državne odnose, da bi štitili ljudska prava i slobode. Ustav jednom donešen nije trajna kategorija, podložan je pritisku razvoja, napretka, promjena tako da mora biti podložan promjenama, ali po utvrđenoj proceduri, jer ustavi uglavnom propisuju i postupak donošenja i postupak promjena.

Kada govorimo o realnosti ustava prihvatomo tri gledišta:

- Ustav je pravni i politički akt, tako da ništa ne treba idealizovati, već da se programske odredbe mogu ostvarivati u skoroj budućnosti tako da će takav ustav biti realniji i ostvarljiviji,

- Ustav je akt koji reguliše osnove državnog i društvenog uređenja, te mora biti prilagođen uslovima i potrebama tog društva.

- Starost ustava utiče na realnost ustava, pogotovo ako nije trpio izmjene i dopune, jer su velike promjene u svim oblastima ljudske djelatnosti. Sve podliježe

zastarjevanju pa time i ustavi, te stalno treba težiti osavremenjivanju, kako bi bio i realan (Jovičić, 2006).

Kada je u pitanju Ustav BiH, nastao je pod prijetnjom upotrebe sile, ali zbog načina usvajanja i priznavanja u praksi važi za međunarodnu zajednicu. Postupak donošenja Ustava BiH u takvoj formi i sadržaju pravdao se teškom situacijom u BiH. Mnogi teoretičari kažu da je Ustav BiH nekoristan i privremen akt, jer nije uspio uspostaviti BiH kao stabilnu i prosperitetnu držvu, a kako bi i uspio kada je nametnut, kada ga nije donio bosanskohercegovački narod. Bosna i Hercegovina je organizovana drugačije od prethodne države, došlo je do prekida sa državnim uredenjem BiH, jer u čl. 1. i 3. Ustava stoji da će se BiH sastojati od dva entiteta, tako da je BiH postala složena i specifična država. Termin entitet je neuobičajen u ustavnoj praksi, a može se različito i tumačiti. Treba istaći da Ustav nije utvrdio oblik držvnog uređenja, karakteristična je i raspodijela nadležnosti između BiH i njениh entiteta. Na osnovu navedenih podataka vidljivo je da Ustav BiH nije realan, a pitanje njegove legitimnosti nije upitno. Promjene ustava koje su vršene nisu pokretane voljom javne vlasti već snagom odluka Ustavnog suda i visokog predstavnika.

2.4. Važnost i karakteristika Dejtonskog mirovnog sporazuma

Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini parafiran je u Dejtonu 21. 11. 1995. godine, a zvanično potpisana u Parizu 14. decembra 1995. godine. To je bila osnova da Predsjedništvo BiH, 22. decembra 1995. godine, doneće *Odluku o ukidanju ratnog stanja* koje je uvedeno 20. juna 1992. godine. Ukinuta je i *Odluka o proglašenju neposredne ratne opasnosti*, od 08. aprila 1992. godine. Državnim organima je naloženo da realiziraju odredbe *Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini*. Predsjedništvo BiH je o tome obavijestilo Savjet sigurnosti Ujedinjenih nacija.

Dejtonski sporazum su potpisali predsjednici država koje su od 1992. do 1995. godine bile zaraćene strane: Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija. Svjedoci Sporazuma su bili predsjednici Sjedinjenih Američkih Driava, Ruske Federacije, Savezne Republike Njemačke, Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske, Francuske Republike i predstavnik Evropske unije. Oni su svojim potpisima pokazali da je rat u BiH bio međunarodni sukob, a ne građanski rat, kako to ističu sljedbenici agresorskih politika, iskrivljeno predstavljujući karakter rata u BiH. Da je to bio građanski rat, znači unutarnji, a ne međunarodni sukob, na Dejtonski sporazum se ne bi trebali potpisivati predsjednici i vrhovni komandanti oružanih snaga Republike Hrvatske, Franjo Tuđman, i Savezne Republike Jugoslavije, Slobodan Milošević. Osnova Dejtonskog sporazuma bio je plan Kontakt grupe, od jula 1994. godine i principi koji su dogovoreni u Njujorku 26. 09. 1995. godine, kada je legitimirana dotadašnja paradržavna tvorevina Republika Srpska.

Prema planu Kontakt grupe, 49% teritorije BiH trebalo je pripasti Federaciji BiH, 3% Sarajevu, sa posebnim statusom i 48% Republici Srpskoj. Kontakt grupa je tražila da teritorijalna organizacija BiH bude na multietničkim osnovama i da 13 gradova sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom uđu u sastav Federacije BiH. Srpska strana je odbijala plan Kontakt grupe, zbog čega je NATO, krajem avgusta i početkom septembra 1995. godine, bombardirao položaje srpsko-crнogorske vojske. Hrvatska vojska je izvela operaciju *Oluja*, kojom je uništena paradržavna tvorevina Republika Srpska Krajina u Hrvatskoj. Armija BiH je oslobođila veći dio teritorije Bosanske Krajine i deblokirala regiju Bihaća. U tim uslovima, 1. novembra 1995. godine, u Dejtonu je započela Mirovna konferencija, čiji je rezultat Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini.

Značaj Dejtonskog sporazuma ogleda se naročito u dva aspekta:

1. zaustavljen rat i
2. potvrđen teritorijalni integritet i suverenitet države Bosne i Hercegovine (Muslimović, 2015).

Nepriznavanje države Bosne i Hercegovine od strane njenih susjeda — Savezne Republike Jugoslavije i Republike Hrvatske bio je ključni problem u krizi nastaloj kroz proces disoluclje SFRJ. Dejtonskim sporazumom, taj problem je riješen, jer su se zaraćene strane, potpisnice (BiH, SRJ i Hrvatska), uz prestanak oružanih neprijateljstava, obavezale da će „poštovati suverenu jednakost jedna druge“ (Član 1). Savezna Republika Jugoslavija i Republika Hrvatska su se obavezale da će poštovati teritorijalni integritet i političku nezavisnost Bosne i Hercegovine u njenim međunarodnim granicama (Član 1 i 10). Priznavanje države BiH od strane njenih susjeda, upravo u procesu disolucije SFRJ, važna je historijska činjenica kao rezultat snaga odbrane od oružane agresije.⁴

Predmet Dejtonskog sporazuma bilo je stanje u Bosni i Hercegovini. Strane su se obavezale da „što je prije moguće osiguraju normalne uslove života u Bosni i Hercegovini“. ⁵To je, ustvari, priznanje da su države SR Jugoslavija i Hrvatska odgovorne za uzroke rata i krizno stanje, pa su zbog toga Dejtonskim sporazumom prihvatile obavezu da osiguraju „normalne uslove života u Bosni i Hercegovini“. To je, praktički, značilo odustajanje od oružanih neprijateljstava i uputu predstavnicima bosanskih Srba i bosanskih Hrvata da, zajedno sa predstavnicima Bošnjaka i ostalih građana, grade državu BiH. Prihvaćen je mandat snaga NATO za implementaciju Dejtonskog sporazuma (IFOR). Za realizaciju njihovog mandata, bitno je što su države Savezna Republika Jugoslavija i Republika Hrvatska, isto kao i Bosna i Hercegovina, dale garanciju da entiteti u BiH neće ni pod kakvim uslovima koristiti silu protiv drugog entiteta. Dobivene garancije za BiH, u tom pogledu, od strane susjeda, takođe, potvrđuju međunarodni karakter rata u BiH. Snage IFOR su ovlašćene da u slučaju potrebe primjenjuju silu kako bi se osigurao potpun prekid

⁴ Po planu Kontakt grupe, slijedeći gradovi su trebali ući u sastav Federacije, a bili su pod kontrolom agresora: Bosanska Krupa, Sanski Most, Bosanski Brod, Derventa, Odžak, Bosanski Šamac, Brčko, Višegrad, Doboј, Jajce, Donji Vakuf, Ljubija i Kupres; po planu Kontakt grupe, u sastavu Republike Srpske trebali su ostati: Prijedor, Bosanski Novi, Bosanska Dubica, Bosanska Gradiška, Bosanski Novi, Bosanski Petrovac, Modriča, Kotor Varoš, Bijeljina, Zvornik, Vlasenica, Bratunac, Rogatica, Gacko, Janja, Koraj, Kotorsko i Čelić.

⁵ Član 1, Aneksa 1A- Sporazum o vojnim aspektima *Dejtonskog mirovnog sporazuma*

oružanih neprijateljstava⁵. Sve strane snage, bez obzira pod čijom su kontrolom, morale su napustiti teritoriju BiH, a vojne i policijske snage koje tu ostanu „moraju djelovati konzistentno sa teritorijalnim integritetom, suverenitetom i političkom nezavisnošću Bosne i Hercegovine”.⁶ Ovim se naglašava da je zaštita države BiH osnovna politička vrijednost koju treba osigurati kroz proces implementacije Dejtonskog sporazuma. Sa stajališta kontinuiteta i potvrđivanja državnosti BiH, to je od naročitog historijskog i političkog značaja.

Dejtonskim sporazumom su naglašene obaveze regionalne stabilizacije, posebno u pogledu kontrole naoružanja i drugih vojnih efektiva, kao i u pogledu poduzimanja raznih vojnih mјera u cilju izgradnje povjerenja. Države BiH, SRJ i Hrvatska, te entiteti Bosne i Hercegovine — Federacija BiH i Republika Srpska su se obavezali na poštovanje međunarodnih normi u pogledu kontrole naoružanja. U vezi s tim, prihvaćen je mandat Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (Organization for Security and Cooperation in Europe — OSCE).⁷ Tako je Bosna i Hercegovina u vojnim pitanjima postala činilac saradnje i sigurnosti, što je od izuzetnog značaja za ispoljavanje i jačanje njene državnosti. Između entiteta, unutar BiH nema granica, ali je po karti određena „međuentitetska linija razgraničenja”. Ta linija nije u cijelini podudarna sa ratnim linijama borbenog razdvajanja, jer su značajne teritorije pod ratnom kontrolom agresorske strane ušle u sastav entiteta Federacije BiH, čime je izbalansiran odnos 51% teritorije u sastavu entiteta FBiH i 49% teritorije u sastavu entiteta Republike Srpske. Pri tome je ostalo neriješeno pitanje područja Brčkog. Za to pitanje Dejtonskim sporazumom je predvidena „Arbitraža za područje Brčkog”.⁸ Regulirana su pitanja demokratskih izbora s ciljem da se uspostave institucije po novom, dejtonskom Ustavu BiH. Za izbore OSCE je dobila ulogu organizatora.

Prema Dejtonskom sporazumu, afirmacija državnosti BiH je okvir i osnova za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda. Akteri Dejtonskog sporazuma su procijenili

⁶ Član III, Aneks 1A-Sporazum o vojnim aspektima Dejtonskog mirovnog sporazuma.

⁷ Aneks 1B-Sporazum o regionalnoj stabilizaciji.

⁸ Član I, Član V, Aneks 2- Sporazum o međuentitetskoj liniji razgraničenja i relevantnim pitanjima.

da je zaštita ljudskih prava i sloboda najvažniji aspekt mira i uloge političkog sistema u BiH. Strane su prihvatile obavezu da će osigurati „najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i fundamentalnih sloboda”.⁹ Tim pitanjima poklonjena je najveća pažnja u Dejtonskomprek sporazumu, pa je tim veći absurd što se nekim njegovim odredbama omogućava ugrožavanje ljudskih prava i sloboda. Tako je Dejtonski sporazum postao, istovremeno, instrument zaštite i instrument ugrožavanja ljudskih prava i sloboda.

Formirana je Komisija za ljudska prava od dva dijela: Ureda ombudsmena i Doma ljudskih prava. U vezi sa ostvarivanjem ljudskih prava i sloboda, Dejtonskim sporazumom su regulisana pitanja izbjeglica i raseljenih lica. Svima je dato pravo „da se slobodno vrate u svoje domove” i da im se „povrati imovina koja im je oduzeta”, te da „dobiju kompenzaciju za svu imovinu koja im se ne može povratiti”.

¹⁰Strane su se obavezale da će „osigurati da se izbjeglicama i raseljenim licima dozvoli bezbjedan povratak, bez rizika uznemiravanja, zastrašivanja, progona ili diskriminacije, naročito zbog njihovog etničkog porijekla, vjerskog opredjeljenja ili političkog mišljenja”. U vezi s tim pitanjima, prihvaćena je vodeća humanitarna uloga UNHCR. Predvideno je osnivanje Komisije za raseljena lica i izbjeglice.¹¹

S obzirom da su u ratnim uslovima kulturna dobra bila naročito ugrožena, ustanovljena je Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika. Osnovana je i Komisija o javnim korporacijama. Uloga te Komisije je da djeluje u oblasti saobraćajne i transportne infrastrukture. S obzirom na posljedice rata, bez rješavanja problema u toj oblasti nije¹² moguće osigurati normalan život, posebno u pogledu funkciranja privrede. Odredbe Dejtonskog sporazuma o osnivanju javnih korporacija imaju politički značaj u smislu afirmacije državnosti i teritorijalnog integriteta BiH. Za implementaciju Dejtonskog sporazuma, strane su zahtijevale

⁹ Član I, Aneks 6 - *Sporazum o ljudskim pravima*.

¹⁰ Član II, Član IV, Član VII, Aneks 6 - *Sporazum o ljudskim pravima*.

¹¹ Član I, Član II, Član VII, Aneks 7 - *Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima*.

imenovanje Visokog predstavnika UN-a koji će nadzirati, kontrolirati i usmjeravati mirovni proces. Pored institucija za implementaciju vojnih (IFOR) i civilnih (Visoki predstavnik) pitanja Dejtonskog sporazuma, prihvaćeno je da na teritoriji BiH djeluju međunarodne policijske snage UN-a (IPTF) koje predvodi Komesar. Dejtonskim Ustavom, osiguran je kontinuitet države, koja je umjesto dotadašnjeg naziva Republika Bosna i Hercegovina dobila naziv Bosna i Hercegovina. Ona nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država i sa postojećim međunarodno priznatim granicama (Muslimović, 2015).

U poratnom periodu, koristeći se pozitivnim stranama Dejtonskog sporazuma, uslijedile su značajne reforme. Država BiH je ojačala. Nije imala, a sada ima: vojsku, obavještajno-sigurnosne institucije, monetu, simbole (grb, zastavu, himnu), jedinstven poreski sistem, slobodu kretanja, sigurnosnu i odbrambenu politiku.

¹³ Blokada reformi uslijedila je aprila 2006. godine, kada je u Parlamentu BiH odbačen paket ustavnih promjena prethodno usaglašenih političkom voljom značajnog dijela lidera sva tri konstitutivna naroda. Bošnjački autoriteti imaju obavezu kritičkog i samokritičkog preispitivanja ukupnih uslova u kojima su, kasnije, uslijedile blokade nužnih reformi. Vjerovatno je da se radi o krizi dosljednog poštivanja zacrtane političke strategije za postdejtonski period. Tokom rata, definisana je strategija, s ciljem da se dođe do mira u kome će se reformama, postupno, korak po korak, afirmacijom demokratskih principa i vrijednosti, država BiH činiti snažnijom. Nasuprot ove strategije, vjerovatno dobromanjerno, u posljednje vrijeme želi se nametnuti strategija jednovremenih, korjenitih promjena Ustava BiH, što je bolje od postupnih reformi, ali se postavlja problem realnosti, s obzirom na obavezu postizanja konsenzusa legalnih predstavnika sva tri konstitutivna naroda u BiH.¹⁴

¹³ Član I, Aneks 9 - *Sporazum o osnivanju javnih korporacija Bosne i Hercegovine*

¹⁴ Aneks 11-*Sporazum o međunarodnim policijskim snagama*.

3. KONTROVERZE ANEKSA IV DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA

3.1. Problem snažnih ovlaštenja entiteta kao odraz diskreditovanosti države

Dejtonski mirovni sporazum, koji je još uvijek na snazi, uspostavlja podjelu BiH na dva entiteta: Federaciju Bosne i Hercegovine sa 51% teritorije i Republiku Srpsku sa 49% teritorije i Brčko distrikt, koji ne pripada ni jednom od entiteta, nego predstavlja posebnu upravnu jedinicu nad kojim suverenitet imaju institucije Bosne i Hercegovine. Ovakva administrativna podjela je rezultat četvorogodišnjeg rata koji se vodio na teritoriji Bosne i Hercegovine i etničkog čišćenja koje se sprovodilo na cijeloj teritoriji države. Federacija Bosne i Hercegovine je Vašingtonskim sporazumom podijeljenja na 10 kantona koje se smatraju federalnim jedinicama u kvиру ovog entiteta.

Kantoni imaju visok stepen autonomije - imaju svoju skupštinu i vladu. Vlada ima sve nadležnosti u oblasti zdravstva, obrazovanja, kulture i sporta, unutrašnjih poslova, te drugih oblasti vezanih za civilnu upravu. Često dolazi od isprepletanja i sukoba federalnih i kantonalnih ministarstava i njihovih nadležnosti. Zadnji nivo političke podjele Bosne i Hercegovine su opštine. Država se sastoji od 143 opština, od kojih su 79 u Federaciji Bosne i Hercegovine, a 64 u Republici Srpskoj. Opštine imaju Opštinsko vijeće, Načelnika opštine i svoje službe, i uglavnom su obrazovane oko najznačajnijeg grada ili mjesta u području. Svaki kanton sastoji se od nekoliko opština. Opštine se dijele na mjesne zajednice.

Bosna i Hercegovina je država u kojoj su striktno podijeljene nadležnosti između države i entiteta, i ta podjela obuhvata kako „horizontalnu”, tako i „vertikalnu” nadležnost. U drugim složenim državama, kao što su federacije koje su sastavljene od više federalnih jedinica, osnovno pitanje podjele nadležnosti je to na

čijoj strani je „izvorna” nadležnost, da li na nivou federalnih jedinica, ili na saveznom nivou. Što se tiče BiH, (koja nije definisana kao federacija, ali je sastavljena od entiteta kao posebnih jedinica, kao i Distrikta Brčko) Ustavom BiH je izričito data pretpostavka nadležnosti entitetima, tako da su oni nadležni za sve funkcije i ovlaštenja koja nisu izričito Ustavom povjerena institucijama države BiH.

Član III/2 Ustava BiH propisuje koje su nadležnosti entiteta na sljedeći način:

- a) Entiteti imaju pravo da uspostavljaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama, u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine.
- b) Svaki entitet će pružiti svu potrebnu pomoć Vladi Bosne i Hercegovine kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze.
- c) Entiteti će ispuniti sve uslove za pravnu sigurnost i zaštitu lica pod svojom jurisdikcijom, održavanjem civilnih ustanova za primjenu pravnih propisa, koje će funkcionisati u skladu sa međunarodno priznatim standardima uz poštovanje međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, iz Člana II Ustava BiH, i preduzimanjem ostalih odgovarajućih mjera.
- d) Svaki entitet može sklapati sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama uz saglasnost Parlamentarne skupštine BiH.

Prema Ustavu BiH navedene nadležnosti entiteta nije nepromjenjiva kategorija. Naime prema Članu III/5 Ustava BiH će preuzeti nadležnost u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta, stvarima koje su predvidene u Aneksima 5 - 8 Opšteg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH, u skladu sa podjelom nadležnosti među

institucijama Bosne i Hercegovine. Na osnovu gore navedene odredbe Ustava BiH, entiteti su do sada postigli tri sporazuma o prenosu nadležnosti na državu i to su:

1. sporazum u oblasti indirektnog oporezivanja:

Entiteti su se u 2003. godini složili da nadležnost u oblasti indirektnog oporezivanja povjere na državni nivo, nakon čega je, krajem te godine na nivou BiH usvojen *Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja*. Tim zakonom je formirana *Uprava za indirektno oporezivanje*, kao nezavisna institucija na državnom nivou.

2. osnivanje jedinstvenog Visokog sudskog i tužilačkog vijeća na nivou BiH

Bosna i Hercegovina je 2004. godine formirala jedinstveno *Visoko sudsko i tužilačko vijeće* BiH. VSTV je uspostavljeno kao nezavisno i samostalno tijelo, osnovano Zakonom na državnom nivou, nakon prenosa ovlaštenja sa entiteta u skladu sa njihovim ustavnim ovlaštenjima. Odgovornosti VSTV-a, kao državne institucije, odnose se na sve nivoe državne vlasti, uključujući i Brčko Distrikt, i sve sudove i tužilaštva, uz odredena ograničenja kadaje riječ o ustavnim sudovima.

3. osnivanje vojske na državnom nivou

Entiteti su takođe sklopili sporazum o osnivanju Oružanih snaga BiH. Ovaj sporazum je prethodio donošenju *Zakona o odbrani* BiH iz 2005. godine. Njime su oružane snage definisane kao profesionalna, jedna vojna sila koju organizuje i kontroliše Bosna i Hercegovina. Posebno treba naglasiti da prema Ustavu BiH, postoji samo mogućnost prenosa nadležnosti entiteta na državu, dok obrnuti prenos nadležnosti (sa države na entitet) nije predviđen ustavnim odredbama.¹⁵

Iz svega navedenog, možemo zaključiti da dva entiteta kao dvije štake usporavaju Bosnu i Hercegovinu na putu reformi i evropskih integracija. Osim toga, ova država je u stalnom procjepu između jačanja državnih funkcija i pokušaja da se one uskrate, prije svega iz Republike Srpske. S druge strane, kantoni u Federaciji BiH se koriste za jačanje moći pojedinih lidera. Bosna i Hercegovina nema jakih ustavnih mehanizama za unutrašnju homogenizaciju, dok Republika Srpska (RS),

¹⁵ Preuzeto sa sajta Direkcije za evropske integracije, www.dei.gov.ba, 07.09.2017.

odnosno njeni zvaničnici ovaj entitet doživljavaju i često predstavljaju kao zasebnu državu, a ne kao dio Bosne i Hercegovine. Takođe i kantoni u Federaciji BiH doprinose uspostavi sistema „država u državi”.

Političke elite koje vladaju, entitetima u posljednjih deset, petnaest godina, shvatile su da one svoju privilegiju, ličnu, političku, partijsku, mogu graditi samo ukoliko je država Bosna i Hercegovina slaba. Na osnovu slabe države Bosne i Hercegovine oni pokušavaju izgraditi jake entitetske ovlasti. Faktički, to znači i jake lične privilegije, moć koju im daju entitetske funkcije, tako da svi pokušaji koji su do sada bili u reviziji sadašnjeg ustava, odnosno donošenja nekih novih ustavnih rješenja — počev od Aprilskog paketa 2006. godine, koji je pao, pa koncepta kojeg je zagovarala Američka ambasada, odnosno promjene Ustava Federacije BiH i tako dalje — nisu zaživjeli upravo zbog nemogućnosti političkog konsenzusa i opredjeljenja da se ide naprijed. Svaki napredak države znači slabljenje političara koji drie entitetske poluge. Zvaničnici u BiH svaku priliku koristi da kazu kako je Bosna i Hercegovina prolazna kategorija, veličajući državne ovlasti entiteta. Sve aktivnosti koje zvaničnici entiteta u posljednjih deset godina vode jesu u funkciji slabljenja države Bosne i Hercegovine. Oni politiku vode kao igru u kojoj nema dobitka za Republiku Srpsku i Federaciju, ukoliko Bosna i Hercegovina kao država ne izgubi. Upravo kontinuitet njihovih političkih aktivnosti ovih posljednjih deset godina usmjeren je na opstrukcije i slabljenje države Bosne i Hercegovine. U političkom nadmudrivanju oko mehanizma koordinacije odnosno govora „jednim glasom” što traži Brisel od različitih nivoa vlasti, kantoni su došli u centar pažnje. Bosna i Hercegovina je¹⁶ jedna od rijetkih država gdje je faktički kopča građana izgubljena sa vlastitom državom. Nijedno egzistencijalno pitanje bosanskohercegovačkog čovjeka ne rješava se u državnim institucijama. Sve te kopče su vezane za kanton i opštinu. Otuda pokušaji da se entiteti predstavljaju kao neke institucije koje su bitnije čak i od države.

¹⁶ www.ndcsarajevo.org, 07.09.2017.

3.2. Složenost funkcionisanja i ovlaštenja Predsjedništva

Predsjedništvo je najviši kolektivni organ izvršne vlasti BiH, predstavlja i simbolizuje suverenitet Bosne i Hercegovine, a zadatku mu je koordinisati, odnosno usklađivati rad njenih institucija i braniti interes entiteta, što se odnosi na konstitutivne narode i sve građane. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri Člana: jednog Bošnjaka, jednog Hrvata, koji se biraju neposredno sa teritorija Federacije, i jednog Srbinu, koji se bira neposredno sa teritorija Republike Srpske. Članovi Predsjedništva biraju se neposredno u svakom entitetu (tako da svaki glasač glasuje za popunjavanje jednog mesta u Predsjedništvu), u skladu sa izbornim zakonom koji donosi Parlamentarna skupština. Međutim, prvi izbori održani su u skladu Aneksu 3. Opštег okvirnog sporazuma. Bilo koje upražnjeno mjesto u Predsjedništvu će biti popunjeno od odgovarajućeg entiteta, u skladu sa zakonom koji će donijeti Parlamentarna skupština.

Mandat članova Predsjedništva koji su izabrani na prvim izborima traje dvije godine; mandat članova izabranih nakon toga će biti četiri godine. Članovi Predsjedništva mogu biti birani još jedan uzastopni mandat, a nakon toga nemaju pravo izbora u Predsjedništvo prije isteka četverogodišnjeg roka.

Predsjedništvo je nadležno za:

- vođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine;
- imenovanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika BiH, od kojih najviše dvije trećine mogu biti odabrani sa teritorije Federacije BiH;
- predstavljanje BiH u međunarodnim organizacijama i institucijama i traženje članstva u onim međunarodnim organizacijama i institucijama u kojima BiH nije član;

- vođenje pregovora za zaključenje međunarodnih ugovora BiH, otkazivanje i, uz saglasnost Parlamentarne skupštine, ratifikovanje takvih ugovora;
- izvršavanje odluka Parlamentarne skupštine;
- predlaganje godišnjeg budžeta Parlamentarnoj skupštini, uz preporuku Vijeća ministara;
- podnošenje izvještaja o rashodima Predsjedništva Parlamentarnoj skupštini na njen zahtjev, ali najmanje jedanput godišnje;
- koordinaciju, prema potrebi, sa međunarodnim i nevladinskim organizacijama u BiH,
- vršenje drugih djelatnosti koje mogu biti potrebne za obavljanje dužnosti koje mu prenese Parlamentarna skupština ili na koje pristanu entiteti. (Član 5, Aneks 2).¹⁷

Svaki član Predsjedništva će, po službenoj dužnosti, vršiti funkciju civilnog zapovjednika oružanih snaga. Nijedan entitet neće prijetiti silom niti upotrebljavati silu protiv drugog entiteta i ni pod kakvim okolnostima oružane snage jednog entiteta ne smiju ući niti boraviti na teritoriju drugog entiteta bez saglasnosti njegove Vlade i Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Sve oružane snage u Bosni i Hercegovini će funkcionisati u skladu suverenitetu i teritorijalnom integritetu Bosne i Hercegovine. Članovi Predsjedništva će izabrati Stalni komitet za vojna pitanja koji će koordinirati aktivnosti oružanih snaga u Bosni i Hercegovini. Članovi Predsjedništva ujedno su i članovi Stalnog komiteta. Sjedište Predsjedništva Bosne i Hercegovine je u Sarajevu.

U pogledu procedure rada, Predsjedništvo će se truditi da usvoji sve odluke putem konsenzusa po pitanjima koja proizilaze iz člana 5 Ustava BiH podrazumijevajući i pitanja spoljne politike. Međutim, takve odluke mogu da usvoje dva člana Predsjedništva, ako svi naporci za postizanje konsenzusa pretrpe neuspjeh s tim da onaj član Predsjedništva koji se protivi odluci može, u roku od tri dana od usvajanja

¹⁷ www.predsiednistvobih.ba, 07.09.2017.

odluke, da proglaši da je odluka Predsjedništva destruktivna po životni interes entiteta na čijoj teritoriji je on izabran. Dakle, prema ustavnim ovlašćenjima, Predsjedništvo BiH ima sve nadležnosti uobičajene za šefa države u sistemu podjele vlasti. Kada je riječ o međunarodnim odnosima to su reprezentativna funkcija (predstavlja državu u zemlji i inostranstvu), nadležnost vođenja spoljne politike (imenovanje ambasadora i ostalih međunarodnih predstavnika BiH, podnošenje zahtjeva za prijem u međunarodne organizacije, vođenje pregovora, zaključivanje i, uz saglasnost Parlamentarne skupštine, ratifikovanje međunarodnih ugovora) kao i koordinativna funkcija (uskladivanje djelovanja entiteta, međunarodnih i nevladinih organizacija) (Trnka, 2006).

Kao dokaz postojanja konstante u neusaglašenim pojedinačnim istupima članova Predsjedništva BiH, kojima se narušava koncept jedinstvenog nastupa kolegijalnog organa u vođenju spoljne politike Bosne i Hercegovine, navešćemo kratku hronologiju pojedinih, nama najinteresantnijih, međusobno suprostavljenih stavova članova Predsjedništva koji odražavaju svu složenost odnosa ne samo u Predsjedništvu, već generalno i u odnosima u samom bosanskohercegovačkom društvu, društvu i dalje opterećenom brojnim otvorenim pitanjima iz nasljeta prošlosti, ali i budućnosti. Ovakvim necjelishodnim aktivnostima nemali uspjesi Bosne i Hercegovine u ostvarenju njenih ciljeva spoljne politike, kao što su potpisivanje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju BiH sa EU, potpisivanje NATO programa Partnerstvo za mir, liberalizacija viznog režima, normalizacija i jačanje dobrosusjedskih odnosa, zaključeni mnogobrojni međunarodni sporazumi između Bosne i Hercegovine i drugih zemalja, bivaju devalvirani narušenom slikom Bosne i Hercegovine koja se šalje prema vani.

3.3. Izborni sistem nasuprot ljudskih prava

Sa stanovišta demokratskog poretku, i sam pojam „izbori“ mora zadovoljavati određene kriterijume, jer samo slobodni izbori mogu dati demokratski legitimitet zakonodavnom organu“ (Dmičić, 2015).

Osim toga, svi registrovani građani — birači moraju imati ravnopravno i jednakopravno pravo glasa, kao osnovnu pretpostavku savremene demokratije koja ne poznaje gradaciju političkih prava. „Sa pravnog aspekta, izborni sistem daje legitimitet i legalitet izabranim predstavnicima da ostvaruju državnu vlast nad svim državljanima“ (Trnka, 2006). Zato su, u pogledu komparativne ustavnosti, posebno izbornih i parlamentarnih sistema, modeli izbornih sistema veoma različiti, a po pravilu, složeniji su u državama kao što je Bosna i Hercegovina.

Izborni sistem je „skup načela, prava, garancija i tehničkih radnji na osnovu kojih se utvrđuje učešće građana (birača) u izboru predstavnika“. On je, zapravo, "sistem pravila na osnovu kojih se konstituišu predstavnička tijela kao najznačajniji organi vlasti" (Pajvančić, 2008). Istovremeno, izbori predstavljaju osnov konstituisanja predstavničkog sistema pa time i držvne vlasti. Stoga, osnovni stub parlamentarnog sistema i demokratije predstavljaju izbori i vlast koja se konstituiše na bazi izbornog mandata.

Takođe, „prema teoriji podjele vlasti, narodno predstavništvo obavlja najvažniju zakonodavnu državnu funkciju, a u zavisnosti od prihvaćenog načela organizacije Vlasti, njemu se dodjeljuju na obavljanje i neke druge državne funkcije“ (Marković, 2010).

Imajući u vidu to da izborni sistem je jedan od najznačajnijih dijelova političkog i ustavnog sistema zemlje, važno je napomenuti da se kompleksnost u funkcionisanju izbornog sistema u Bosni i Hercegovini ogleda i u postojanju specifičnog i složenog pravnog i političkog okvira, kroz koji se ostvaruje izborno pravo građana. To se prvenstveno odnosi na postojanje tri pravna okvira — pravni okvir koji je određen Ustavom Bosne i Hercegovine, pravni okvir koji se odnosi na

izbore entitetskih i lokalnih organa Vlasti i pravni okvir koji se odnosi na Brčko distrikt Bosne i Hercegovine.¹⁸ Dakle, u Bosni i Hercegovini temeljna načela za ostvarivanje biračkog prava uređena su ustavnim odredbama, a detaljnije su razrađena u izbornim zakonima na državnom i entitetskom nivou i na nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.¹⁹ Ustavi i izborne zakonodavstvo u osnovi, potvrduju da izborni sistem ima veliki značaj za uspostavljanje dobrog i stabilnog političkog poretku, ali i za slobodan i stabilan politički život društva, za njegovanje javnog duha, demokratske i političke kulture gradana, za nudenje odgovora na brojna pitanja birača i gradana u cjelini, koji traže promjene i svoju izvjesniju budućnost. U traženju najboljih izbornih rješenja od posebnog značaja je to da se ustavnom i kodifikovanom i implementiranom zakonskom regulativom, što je moguće u većoj mjeri, racionalizuju politički i stranački sistem. Sadašnji politički sistem je tako uspostavljen da su političke stranke najvidljivija i najuticajnija organizacija putem koje pojedine društvene i političke organizacije i grupe, ili njihovi dijelovi, ostvaruju svoje interes. Zato raste značaj i potreba odabira odgovarajućeg izbornog modela — većinskog, srazmernog odnosno proporcionalnog ili mješovitog sistema. U tome je izuzetno važna organizacija i struktura izbornih organa, vrste kandidatskih lista, utvrđivanje i vodenje izbornog postupka, uspostavljanje modela predizbornih i poslijeizbornih koalicija, spiskovi, ovjera i kandidovanje za izbore, izborne jedinice, izborni prag, kompenzacijski mandati, izborni subjekti, zaštita izbornog prava, uvođenje vanrednih izbora, ravnopravno učešće svih kategorija birača. To je, pogotovo neophodno zbog neprofilisanog višestranačkog sistema, deformacija u ostvarivanju ustavnog načela podjele vlasti, krize izbora i parlamentarne demokratije, sporosti u stvaranju uslova da izbori postanu osnovni uslov funkcionisanja i stabilnosti vlasti. U tom smislu, sagledavajući prepostavke razvoja

¹⁸ Pravni okvir za ostvarenje izbornog prava u Bosni i Hercegovini koji je određen Ustavom, kao njenim najvišim opštim pravnim aktom, odnosi se na izbor predstavnika u Predstavnički dom parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Predsjedništvo, kao institucije Bosne i Hercegovine.

¹⁹ Izbor entitetskih i lokalnih organa Vlasti regulisan je entitetskim zakonima i to: Izbornim zakonom Republike Srpske i Zakonom o prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika opštine u Federaciji Bosne i Hercegovine.

parlamentarne demokratije i izbornog sistema, novi model moguće je tražiti na osnovu evropskih i ukupnih demokratskih dostignuća (Živković, 2006).

Međutim, potrebno je istaći nekoliko osnovnih pokazatelja o opštim izborima u Bosni i Hercegovini održanim 12. oktobra, 2014. godine. Tri miliona i 278.908 gradana biralo je članove Predsjedništva BiH, predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske, te poslanike za Parlamentarnu skupštinu BiH, Narodnu skupštinu Republike Srpske, Parlament FBiH i skupštine kantona u Federaciji. Na izborima je učestvovalo 50 političkih stranaka, 24 nezavisna kandidata i 24 koalicije. Pojedinačno se za glasove borilo 7.748 kandidata, od čega 3.276 žena i 4.472 muškarca, a od njih se bira 518 nosilaca mandata. Za ove izbore iz budžeta BiH izdvojeno je 8.854.000 maraka. Birači su mogli glasati na 5.401 biračkom mjestu i kod jednog od 270 mobilnih timova. Centralni birački spisak imao je ukupno 3.278.908 upisanih birača, od čega su u Srpskoj 1.241.832, a u FBiH 2.037.076. Na području Brčko distrikta BiH prvi put po osnovu entetskog državljanstva 24.789 birača moglo glasati u izornoj jedinici iz FBiH, 20.528 u izornoj jedinici iz RS, dok 39.974 glasača nemaju odredenu biračku opciju. Opštinske i gradske izborne komisije dale su akreditacije za Oko 50.000 posmatrača političkih subjekata, dok je 5.760 posmatrača akreditovala Centralna izborna komisija (CIK) i to 552 posmatrača iz 38 međunarodnih organizacija, 5.073 posmatrača iz 29 udruženja iz BiH, te 130 predstavnika 13 političkih subjekata. Istovremeno, naglasimo to da izborni sistem, kao jedan od najznačajnijih dijelova političkog i ustavnog sistema, u prvom redu, odražava osnovna ustavna načela i sam oblik državnog i društvenog uređenja Bosne i Hercegovine. Ali, i obrnuto, stepen demokratičnosti izbornog sistema bitno opredjeljuje razvijenost demokratskih odnosa u cijelom društvu. Takođe, za bosanskohercegovačku ustavnost karakteristično je i to da samo nekoliko relevantnih stavova u preambuli Ustava Bosne i Hercegovine ukazuju na odlučujuće, izrazito opredjeljivanje za demokratske institucije vlasti i pluralističko društvo.

Ustav samo uređuje način izbora zajedničkih institucija, ograničavajući, pri tome, pored ostalog, posebno pasivno biračko pravo pripadnicima "Ostalih".²⁰

Takođe, prvobitno „međunarodna zajednica je u Bosni i Hercegovini utvrdila politiku čestih izbora, bez obzira na odsutnost kvaliteta i temeljnih načela za fer i demokratske izbore, tako da su izborni ciklusi, iz ovih ili onih razloga, održavani skoro svake godine“ (Arnavović, 2009). Time su, ranije česti i uzastopni izborni ciklusi, sa modifikacijama tzv. privremenog izbornog sistema od strane međunarodnih organizacija i asocijacija, pa i od grupnih ili pojedinačnih činilaca, imali značajne negativne refleksije na domaće organe i institucije i usporavali, pa i onemogućavali demokratske procese u Bosni i Hercegovini. Zbog toga je, već i ranije bilo neophodno stvoriti uslove za redizajn izbornog sistema, istovremeno održavanje opštih i lokalnih izbora, potpuno samostalno organizovanje, vođenje i promovisanje slobodnih, demokratskih i poštenih izbora na svim nivoima vlasti, jer izbor i zakonodavno tijelo je jedan od osnovnih elemenata sistema reprezentativne demokratije.

Iz svega navedenog možemo zaključiti da izborni i stranački sistemi u parlamentarnoj demokratiji, pored ostalog, moraju znatno više biti u funkciji harmonizacije i humanizacije društvenih odnosa, jačanja uloge i uticaja građana na poboljšavanje njihovog materijalnog, socijalnog i društvenog položaja. Ali, nasuprot tome, prisutne su snage i zahtjevi, da se vlast zasniva samo na načelu većine, zanemarujući da to stvara mogućnost majorizacije većine nad manjinom, diskriminaciju i netoleranciju.²¹

Kao i druge postsocijalističke zemlje, Bosna i Hercegovina je pod uticajem međunarodnog okruženja, čiji ustavni, pravni i politički sistem i poredak značajno

²⁰Član 9, tačka 1, *Opšte odredbe Ustava BiH*.

²¹Politički odnosi i sistemi višenacionalnih, odnosno višečetničkih država, a isto tako i načela i ustanove federalizma tamo gdje je on u ovakvim državama uveden, jedna su od najsloženijih tema u savremenoj političkoj nauci.

zavisi od pomoći moćnih država i međunarodnih organizacija, kao i od mreža međunarodnih ekonomsko-finansijskih odnosa i institucija, što bitno modelira koaliciono ponašanje partija. Istovremeno, teška politička, ekomska i socijalna situacija dovodi i do oštih političkih konflikata, što umanjuje perspektive demokratskog poretku i čini ih neizvjesnim posebno na ovina prostorima.

Nakon što smo napravili kratki uvid u izborni sistem, u dijelu teksta ćemo govoriti o izbornom sistemu o okviru ljudskih prava. Naime, presudom Velikog vijeća Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, od 22. decembra 2009. godine, utvrđeno je da država BiH krši Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Dva podnosioca ove žalbe su apelovala na diskriminaciju i to na osnovu njihovog romskog i židovskog porijekla, zbog čega im je uskraćeno pasivno biračko pravo, odnosno nije im dozvoljeno kandidovanje za Predsjedništvo (kolektivni Šef BiH) i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. Ova dva organa „rezervisana” su za ono što Ustav BiH označava kao tri konstitutivna naroda, naime Bošnjake, Hrvate i Srbe, u jednakim omjerima. Da bi bio prihvatljiv za bilo koji od dva tijela, kandidat mora izričito deklarisati svoju pripadnost jednoj od navedenih etničkih skupina. Neosporno je da odredba Člana V Ustava Bosne i Hercegovine, kao i odredba Člana 8 Izbornog zakona iz 2001. godine, ima restiktivan karakter u smislu da ograničava prava građana u pogledu mogućnosti Bošnjaka i Hrvata iz Republike Srpske, odnosno Srbina iz Federacije Bosne i Hercegovine, da se kandiduje za izbor za Člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Međutim, svrha tih odredbi je jačanje pozicija konstitutivnih naroda, tako da se na nivou države kao cjeline osigura da se Predsjedništvo sastoji od predstavnika sva tri konstitutivna naroda. Na ovaj način proisteklo je isključivanje tzv. „ostalih” koji ne pripadaju jednom od konstitutivnih naroda, prema ovom Sudu, predstavlja rasnu diskriminaciju koja krši Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

3.4. Deklarativnost odredbi Ustava Bosne i Hercegovine

U okviru pojma deklarativnost ustava, potrebno je objasniti opseg nadležnosti ustavnih ili drugih ekvivalentnih sudova u tumačenju prava kao i objasniti posljedice tumačenja ustava od strane sudova u smislu tihe izmjene ustava kao i opšte interpretacije prava od strane ustavnih sudova. Takođe, potrebno je objasniti metode tumačenja ustava u odlukama Ustavnog suda i ponuditi analizu odnosa Ustava BiH sa Evropskom konvencijom.

Relativno neupadljivo i bez formalizacije događa se ustavna izmjena tumačenjem, bez izričite promjene teksta. Samo tumačenjem, bilo da to čine sudovi, državna praksa, javno mnjenje i nauka, odnosno zajednički, ovdje se neka ustavna norma razumije iznova, odnosno drugačije. Ustavno tumačenje je prema metodi dijelom retrospektivno, dijelom prospektivno. Pojedine metode tumačenja ne organizuju ništa drugo nego vrijeme. Historijsko tumačenje unosi vrijeme nastanka, objektivno sadašnjost, a konsekventno, prognostičko budućnost. Možda je opšte prihvaćena neuračunljivost vremenskih razdoblja razlog zbog kojeg nijedna meodologija dosad nije mogla vrednovati pojedine metode tumačenja. Vjerovatno je njihov međusobni odnos funkcija vremena (Haberle, 2002). Pored ovog finog metoda izmjena Ustava, veći značaj i češću primjenu imaju drugi metodi koji imaju karakteristike velikih izmjena, a to je prije svega djelatnost zakondavca, koja se najčešće očituje kroz klasični institut za formaliziranje novog i njegovo direktno unošenje u Ustav, što se naziva promjenom ustava, putem, najčešće, kvalifikovane većine.

Pitanje kakva je uloga ustavnih sudova na polju interpretacije propisa možemo rastaviti na dva potpitanja: uloga ustavnih sudova pri interpretaciji ustava i njegova uloga pri interpretaciji zakona. Jedna od bitnih osnova svakog pravnog odlučivanja jeste interpretacija propisa. U tom smislu svaka je obrazložena odluka svakog državnog organa interpretacijska. Na području ustavnog sudovanja u području kontrole ustavnosti zakona taj je vid suženja još izraženiji. Riječ je naime o prosuđivanju međusobne usklađenosti dvaju navedenih premissa različitog

hijerarhijskog ranga, zbog čega takvo suđenje ostaje pretežno u polju (interpretacije) pravnog, često bez neposrednog dodira s poljem činjeničnog. Već tu možemo reći da u tom smislu svaka odluka ustavnih sudova, donijeta u postupku za ocjenu ustavnosti zakona znači i interpretaciju ustava i interpretaciju zakona. Ono što povćava ulogu ustavnih sudova kao interpreta ustava i zakona jeste činjenica da imaju u nekim pravnim sistemima posebnu pravnu snagu i dijelovi obrazloženja (a ne samo izreke) odluka ustavnih sudova. Tako, na primjer, po pravnoj teoriji nekih zemalja, temeljni razlozi iz obrazloženja odluka ustavnog suda imaju specifičnu — pravno obavezujuću — snagu. Uz to treba dodati i da su gotovo svi ustavni sudovi u svom radu došli do saznanja da ne mogu u cijelosti obaviti svoju ulogu u sistemu podjele Vlasti, a da ne prihvate neke nove tehnike izricanja svojih odluka. Jedan od vidova primjene novih tehnika jeste i brisanje jasne linije između izreke i obrazloženja. Tako se na jednoj strani u izrekama često nalaze dijelovi koji predstavljaju argumentaciju o razlozima za donijetu odluku u užem smislu, dok se na drugoj strani, ne tako rijetko, ustavni sudovi izričito pozivaju na razloge iznijete u obrazloženju, čime dio izreke delegira u obrazloženje. I ta činjenica širi krug odluka kojima ustavni sudovi prihvataju ulogu službenog interpretatora ustava i zakona.

Vršeći kontrolu ustavnosti i zakonitosti, ustavni sudovi svojim odlukama tumače ustave, time njihove odluke, pored ustava, imaju najveći značaj kao izvor ustavnog prava. Poseban problem koji se postavlja pred ustavnim sudovima je pitanje nadležnosti za tumačenja pojedinih dijelova ustavnog teksta ili ustavnosti ustavnih amandmana ili ustavnost ustavnih zakona koji imaju isto hijerarhijsko mjesto u piramidi pravnog sistema jedne države. Uvijek i svugdje postoji određeno odstupanje stvarnog ponašanja političkih institucija Od opisa sadržanog u ustavu. Zbog toga teorija razlikuje pojmove: normativni, nominalni i semantički ustav. Normativni ustav u velikoj mjeri odražava stvarne političke odnose, tako da se približava pojmu realnog ustava, iako propisani tekst uvijek nadopunjuju običaji nastali praksom. Takva je većina ustava zapadnih demokratija. Klasični normativni pristup preferira egzegetski metod koji se sastoji u doslovnom objašnjavanju teksta

ustava. U ovom pristupu se koristi naročito jezičko, logičko i ciljno tumačenje teksta ustava (Vehabović, 2006).

Realizacija ustawne norme se cjeni sa stanovišta njenog odnosa prema normativnom modelu kojeg je uspostavio ustav. Ustavi radeni u anglo-američkoj tradiciji (Ustav BiH) najčešće se zadržavaju na nivou principa prepuštajući veću mogućnost praksi da kreira konkretna rješenja u okviru tih principa. Vrlo upečatljiv primjer je postojanje više od dvjesto godina Saveznog ustava Sjedinjenih Država. Prilikom donošenja odluka na osnovu kojih su doneseni amandmani na Ustav Vrhovni sud se služio širokom interpretacijom ustava (broad interpretation). Nadležnost Vrhovnog suda SAD-a odredena je članom III Ustava odjeljak 2. tačka 1. koja glasi: „Sudska vlast obuhvata sve predmete u zakonu i pravičnosti koji proizilaze iz ovog Ustava, zakona Sjedinjenih država i sklopljenih sporazuma u skladu sa njihovim ovlaštenjima; obuhvata sve predmete koji se tiču ambasadora i drugih javnih državnih službenika (funkcionera) i konzula; na sve predmete koji se tiču pitanja mornarice, koji se tiču sporova u kojima su Sjedinjene države strana u sporu, kao i sporova između dvije ili više država, sporova između države i građana; između građana različitih država, između građana iste države koji zahtijevaju koja je dodijeljena od strane druge države; i između države ili njenih građana i strane zemlje, građana ili subjekata"²². Upravo je Ustav SAD od 1787. godine zahvaljujući svojoj elastičnosti, bio prilagodavan od strane američkih sudova (posebno Vrhovnog suda) promijenjenim društvenim prilikama, na način što su se sudskim tumačenjem mijenjali smisao i značenje pojedinih ustavnih odredbi. Amandmanskom pravnom tehnikom Ustav SAD je dopunjavan uz očuvanje prvobitnog teksta. Vrhovni sud je koristeći se evolutivnim tumačenjem Ustava, prilagodavao Ustav nastalim društvenim promjenama. Evolutivno tumačenje postoji kada se pravim značenjem norme smatra ono značenje koje norma ima u trenutku tumačenja. Pri tome se podrazumijeva da je značenje norme promijenjeno od

²² Odluka Ustavnog suda broj U 1/98. - „Službeni glasnik BiH”, broj 22/98.

trenutka njenog donošenja do trenutka tumačenja. Evolutivno tumačenje može postojati samo ako je to značenje tokom vremena promijenjeno.

Što se tiče metoda tumačenja, treba reći da se u pozadini ponovo nalazi problem odnosa Ustavnog suda i zakonodavstva, tj. ustavnog zakonodavca Mirovnog sporazuma. Vrlo brzo nakon početka donošenja prvih odluka Ustavnog suda u septembru 1997. godine, postavio se principijelan problem u predmetu broj U 1/98, povodom ispitivanja aktivne legitimacije kopredsjedavajućeg Vijeća ministara, Harisa Silajdžića, ustavno-konformnog tumačenja Ustava BiH u svjetlu hijerarhije normi.²³ Tako, Član V/4. Ustava BiH predviđa jednog predsjedavajućeg, dok tadašnji *Zakon o vijeću ministara* nije predvidio jednog predsjedavajućeg nego dva kopredsjedavajuća, koja bi se, na osnovu principa etničke podjele ministarskih mjesta, sedmično rotirala u predsjedništvu.²⁴ Tako se u konkretnom slučaju postavilo pitanje da li samo jedan od dva kopredsjedavajuća može, na osnovu člana VI/3.a) Ustava BiH, podnijeti zahtjev za apstraktnu kontrolu ustavnosti ili to mogu samo oba zajedno. Nadalje, tumačenje da postoji zajednička odgovornost pba kopredsjedavajuća moglo bi blokirati mogućnost pokretanja spora pred Ustavnim sudom, kad se oni ne saglase. Prema tome, ovo tumačenje bi moglo imati za posljedicu da ni jedan kopredsjedavajući ne može izvršiti ovu nadležnost, što bi bilo kršenje načela efikasnosti iz člana VI/3. Ustava BiH koje glasi: „Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav. Dakle, ako načelo tumačenja koje zahtjeva saglasnost podustavnih akata s Ustavom ima za posljedicu besmislene rezultate ili u slučaju ovog prethodnog pitanja, koje dovodi u sumnju ustavnost *Zakona o Vijeću ministara BiH i ministarstvima BiH*, iako pokretač spora nije zahtijevao ocjenu njegove ustavnosti, onda će imati prednost drugo načelo tumačenja, tj. načelo tumačenja funkcionalne saglasnosti sa Ustavom

²³ Odluka je objavljena u četiri djelimične odluke, objavljene u „Službenom glasniku BiH, br. 11/00, 17/00, 23/00 i 36/00.

²⁴ Preuzeto sa sajta www.archives.gov/national-archives, 12.09.2017.

BiH. Prema opštem pravnom načelu, ustavno pravo ima funkciju temeljnog pravnog porekla za zajednički život u državi i društvu. Prema ovoj funkciji, ustav u formalnom smislu ima veću pravnu snagu od zakona i drugih opštih pravnih akata i mora biti, po pravilu, mijenjan u Parlamentu samo kvalifikovanom većinom. Iz izloženog slijedi, kao načelo tumačenja, da se tumačenjem ne smije zaobilaziti funkcija ustava. U slučaju sumnje, dakle, ne može se ustav tumačiti na takav način da zakonodavac može postići svoje ciljeve bez amandmana na ustav" (Adamović, 1985).

Politički značajan, ali značajan i sa tačke gledišta daljnog razvoja ustavnodogmatske problematike, bio je predmet U 5/9823. Povod predmetu bio je zahtjev tadašnjeg predsjedavajućeg Predsjedništva, Alije Izetbegovića, da se više Od 20 mjeseci entetskih ustava ispita na osnovu Ustava BiH. Uprkos odluci Ustavnog suda entiteti nisu u potpunosti ispunili obaveze iz odluke Ustavnog suda u roku Od 6 mjeseci, koliko im je dato da dovedu ustave, na osnovu člana XII/2, u saglasnost sa Ustavom BiH. Politički najsenzibilniji problem, pri tome, bio je navod podnosioca zahtjeva da član 1. entetskih ustava, kao i preambula Ustava Republike Srpske, koja je manje-više govorila o izvodenju državnog suvereniteta na osnovu prava na samoopredjeljenje, nisu u saglasnosti sa preambulom Ustava BiH. Ova preambula garantuje Bošnjacima, Hrvatima i Srbima kao konstitutivnim narodima ista prava na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. U tom kontekstu pobjjene su i odredbe koje srpski jezik u Republici Srpskoj, a bosanski i hrvatski u Federaciji Bosne i Hercegovine, proglašavaju oficijelnim jezicima, te odredbu koja privilegira pravoslavnu crkvu u Republici Srpskoj (Vehabović, 2006). Osim toga, pobjjane su i odredbe koje regulišu pitanje postavljanja oficira od strane entetskog predsjednika, postavljanje i slanje diplomatskog i konzularnog personala, više odredbi Ustava Republike Srpske koje regulišu državno, tj. društveno vlasništvo, zabranu protjerivanja građana, pojam granice kao oznaku za međuentitetsku liniju, katalog ljudskih prava i sloboda, kao i određenu klauzulu vanrednog stanja, na

osnovu kojeg organi Republike Srpske mogu donijeti jednostrane mjere kako bi u vanrednim okolnostima branili prava tog entiteta.²⁵

Kako u pravno-političkoj diskusiji o sprovodenju odluke Ustavnog suda, tako i u naučnoj literaturi, do sada se obratila politička i pravna pažnja samo u pogledu na treću djelimičnu odluku o konstitutivnim narodima. Druge djelimične odluke nisu probudile pažnju u javnosti.

3.5. Povratnici prema Ustavnim odredbama i stanje u praksi

Izbjeglice, prognanici i raseljene osobe jedna su od posljedica ratova vođenih devedesetih godina 20. vijeka na području bivše SFRJ. Brojni su razlozi za istraživanje ove nagle i velike promjene. Prvo, istraživanjem izbjeglištva osvjetjavaju se mistifikacije stvarnih odnosa u društvu. Drugo, pružaju se uslovi da se stečena iskustva preventivno iskoriste. Treće, istraživački postupak omogućuje da se kroz istraženu predmetnu tematiku pronađe izlaz iz prošlih empirijskih gorkih iskustava. Sagledavanje izbjeglištva kao društvene pojave, može se proučavati prema Hegelovom stavu da se istina i sloboda uvijek iznova moraju i misaono i praktično izboriti da bi bili naša istina i naša sloboda. U tom smislu proučavanje izbjeglištva važno je u smislu njegove spoznaje iznutra, a ne izvana. Spoznaja iznutra znači razumijevanje izbjeglištva u neposrednim odnosima osoba na nivou konkretnih događaja u kojima se može utvrditi postojanje čovječnosti i postojanje istinske ljudske zajednice. Svakako je potrebno uložiti napor da se nadvladaju

²⁵Kako u pravno-političkoj diskusiji o sprovodenju odluke Ustavnog suda, tako i u naučnoj literaturi, do sada se obratila politička i pravna pažnja samo u pogledu na treću djelimičnu odluku o konstitutivnim narodima. Druge djelimične odluke nisu pobudile pažnju u javnosti.

ustaljene i površne percepcije kako je u složenim i promjenjivim društvenim pojavama jedino moguće rješenje usvajanje društvenih odnosa otuđenih osoba.

Zakonom o raseljenim licima i povratnicima u Federaciji Bosne i Hercegovine i izbjeglicama iz BiH uređuju se: osnovna prava i obaveze raseljenih lica i povratnika, sticanje i prestanak statusa, njihov povratak u prebivalište iz kojih su raseljeni, način vođenja evidencija o tim licima, osiguravanje sredstava za povratak i ostvarenje drugih prava, kao i druga pitanja u vezi sa pravima i obvezama ovih lica na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine.

Sve izbjeglice i raseljena lica imaju pravo da se slobodno vrate u svoje domove, imaju pravo na povrat imovine koja im je oduzeta za vrijeme neprijateljstva od 1991. godine i da dobiju kompenzaciju za svu imovinu koja im se ne može povratiti. Svaki povratak izbjeglica i raseljenih lica je važan cilj rješavanja konflikata u Bosni i Hercegovini. Strane potvrđuju da će prihvatići osobe koje su napustile svoju teritoriju, uključujući one kojima je bila odobrena privremena zaštita trećih zemalja. Takođe, strane će osigurati da izbjeglicama i raseljenim licima dozvoli bezbjedan povratak, bez rizika uznemiravanja, zastrašivanja, progona ili diskriminacije, naročito zbog njihovog etničkog porijekla, vjerskog opredeljenja ili političkog mišljenja. Da bi pokazali svoje opredeljenje za obezbjeđenje punog postizanja ljudskih prava i osnovnih sloboda svih lica u svojoj jurisdikciji i za stvaranje bez odlaganja uslova pogodnih za povratak izbjeglica i raseljenih lica, strane će odmah preduzeti sljedeće mjere za izgradnju povjerenja:

- a) ukladanje unutrašnjeg zakonodavstva i administrativnih taksi sa diskriminaciskom namjerom ili efektom,
- b) prevenciju i promtno potiskivanje bilo kakvog pisanih ili verbalnih poticanja, putem medija ili drugačije, etničkog ili religioznog neprijateljstva ili mržnje,
- c) širenje, putem medija upozorenja, protiv suzbijanje akata odmazde putem vojnih, paravojnih i policijskih službi ili od strane drugih zvaničnika ili privatnih lica,

- d) zaštitu etničkog i kroz ili manjinskog stanovništva gdje god da se nađu i obezbjeđivanje trenutnog pristupa ovoj populaciji od strane međunarodnih humanitarnih organizacija i posmatrača,
- e) službeni progon, otpuštanje i transfer, kako je odgovarajuće, osoba u vojnim, paravojnim i policijskim snagama i drugim javnim službama, odgovornim za ozbiljna kršenja osnovnih prava lica koja pripadaju etničkoj ili manjinskoj grupi (Član 1, Aneks 7).²⁶

Izbor odredišta će biti na pojedincu ili porodici. Pri tom bi trebalo sačuvati princip jedinstva porodice. Strane se neće miješati u povratnikov izbor odredišta, niti će ih prisiljavati da ostanu ili se kreću ka situacijama ozbiljne opasnosti ili nesigurnosti, ili ka oblastima kojima nedostaje osnovna infrastruktura neophodna za nastavljanje normalnog života. Važno je da će strane obezbijediti protok informacija neophodnih kako bi izbjeglice i raseljena lica mogli formirati procjene o lokalnim uslovima za povratak. Prema članu 2 potrebno je da strane stvore odgovarajuće uslove za povratak. One se obavezuju da stvore na svojim teritorijama političke, ekonomске i društvene uslove koji pridonose dobrovoljnem povratku i harmoničnoj reintegraciji izbjeglica i raseljenih lica bez preferiranja bilo koje posebne grupe. Strane će obezbijediti svu moguću pomoć izbjeglicama i raseljenim licima i raditi u cilju omogućavanja njihovog dobrovoljnog povratka na mirni, regulisan i postepen način u skladu sa planom repatrijacije UNHCR. Na kraju, strane neće diskriminisati povratnike izbjeglice i raseljena lica u odnosu na regrutovanje u svoju službu i pozitivno će razmatrati zahtjeve za izuzimanje iz vojne ili drugih obaveznih službi koje se baziraju na individualnim prilikama, tako da omogući povratnicima da ponovo grade svoje živote. O priznavanju i prestanku statusa raseljenog lica, u smislu ovog Zakona, kao i priznavanju njegovih prava i obaveza, odlučuje nadležni organ uprave kantona određen kantonalnim propisom. Status raseljenog lica priznaje se od dana kada je raseljeno lice ili povratnik podnio zahtjev za priznavanje tog statusa. Licu kojena je priznat status raseljenog lica

²⁶ Preuzeto sa sajta www.ndcsaraievo.org, 13.09.2017.

izdaje se legitimacija raseljenog lica. Na lični zahtjev povratnika nadležna služba izdaje uvjerenje o statusu povratnika. Status raseljenog lica prestaje:

- 1) dobrovoljnim povratkom u ranije prebivalište;
- 2) odbijanjem povratka u ranije prebivalište, iako je dobrovoljni povratak u ranije mjesto prebivališta moguć, siguran i dostojanstven i kada ne postoje uvjerljivi razlozi koji proizilaze iz ranijeg proganjanja ili uvjerljivi humanitarni razlozi;
- 3) kada se raseljeno lice dobrovoljno odlučilo stalno nastaniti u drugom mjestu na teritoriji Federacije;
- 4) kada je raseljeno lice dobrovoljno raspolaže svojom imovinom u ranijem mjestu prebivališta (prodaja, zamjena, izdavanje pod zakup);
- 5) kada raseljeno lice raspolaže svojom imovinom u mjestu boravišta (kupovina ili izgradnja kuće, stana);
- 6) kada je raseljeno lice iskoristilo pomoć - donaciju za nužnu opravku vlastite kuće, stana u mjestu prebivališta - boravišta; 7) u slučaju smrti (Član 10)26.

Izbjeglištvo na geoprostoru BiH je imalo vrlo promjenljiv intenzitet koji je izazvao brojne implikacije. Glavni pravci izbjeglištva sa ovog prostora bili su usmjereni prema etnički homogenijim sredinama i inostranstvu, pri čemu su neki tradicionalni migracioni pravci imali veoma važnu ulogu. Skoro svakom izbjegličkom pravcu je odgovarao sličan kontratok iz okruženja, odnosno proces izbjeglištva na ovom prostoru treba shvatiti kao dvosmjerni proces u kome gotovo ravnopravno participiraju i odseljavanje i doseljavanje izbjeglog i raseljenog stanovništva. Obim izbjeglištva na ovom prostoru je bio izuzetno velik i 1996. godine obuhvatao je više od 50% ukupnog broja stanovništva i domaćinstava u BiH. Na ovom prostoru manifestovale su se raličite kratkoročne i dugoročne posljedice izbjeglištva u demografskoj, ali i u prostornoj, socio-ekonomskoj, psihološkoj i kulturnoistorijskoj i političkoj sferi društvenog razvoja.²⁷

²⁷ Preuzeto sa sajta www.ndcsaraievo.org, 13.09.2017.

Proces izbjeglištva direktno se ispoljio preko kvantitativnih poremećaja u porastu ukupnog broja stanovnika i nekih demografskih okvira osnovnih funkcionalnih kontingenata i struktura stanovništva. Polno-starosna struktura izbjeglog i raseljenog stanovništva je bezmalo identična sa strukturom lokalnog stanovništva, pa kao takva ne može u kvalitativnom pogledu uticati na brži demografski razvoj BiH. Obrazovna struktura je takođe gotovo podudarna sa strukturom lokalnog stanovništva, odnosno ona je čak malo i narušena zbog povećanja udjela lica bez završene osnovne škole. Etnička struktura izbjeglog i raseljenog stanovništva je najočigledniji primjer kvantitativnog kvalitativnog poremećaja koji je uslovilan procesom izbjeglištva. Naime, promjenama nacionalne strukture došlo je do izmjene etničke mape stanovništva, pa je na prostoru BiH došlo do još veće dominacije srpskog naroda. Ekomska struktura upućuje na činjenicu da je ona u kvalitativnom pogledu sa dolaskom izbjeglog i raseljenog stanovništva još više pogoršala ukupnu socio-ekonomsku situaciju i veliku nezaposlenost (Marinković, 2011).

U pogledu strategije, planova za budućnost i trajnih rješenja izbjeglom i raseljenom stanovništvu je omogućeno ostvarenje prava na slobodan izbor budućeg mjesta boravka. Treba istaći da se najveći broj izbjeglih i raseljenih lica na prostoru BiH izjasnio za lokalnu integraciju i ostanak, odnosno da se znatno manji broj izjasnio za repatrijaciju i povratak u prethodna mjesta boravka, relokaciju ili iseljenje u treće zemlje. Dakle, BiH je specifičan geoprostor čije se demografske strukture, osim etničke, u kvalitativnom pogledu nisu značajnije izmijenile pod uticajem izbjeglištva. Međutim, treba istaći da će se neke promjene ispoljiti tek u narednom periodu, što bi moglo biti od posebnog značaja prilikom analize budućeg popisa stanovništva na ovom prostoru. Geoprostor BiH još će dugo biti pod uticajem izbjeglištva jer proces povratka stanovništva još nije završen. Budući socio-ekonomski razvoj ovog geoprostora biće jedan od ključnih faktora povratka izbjeglih i raseljenih lica. Stoga, proces izbjeglištva na ovom geoprostoru treba posmatrati u okviru šireg koncepta demografskog i društveno-ekonomskog razvoja,

odnosno sa tog aspekta izbjeglo i raseljeno stanovništvo treba tretirati u kontekstu demografskog razvoja i prostornog planiranja geoprostora BiH.

3.6. Dvojna državljanstva kao čin razdvajanja u konačne pravne „podijele“ agresorima

Državljanstvo je veza koja obavezuje stanovnike određene teritorije na određenu državnu organizaciju. Sama država, po zakonu, određuje koga smatra da je državljanin, a ko je stranac. Stoga je državljanstvo osnovni pravni odnos između države i pojedinca, to je u principu trajni odnos koji traje dok se ne prekine na određeni način. To je ravnoteža između dužnosti i prava koja ona dozvoljava uzajamnim odnosom između onih koji vladaju i onih kojima se upravlja. Građanstvo često kaže da se pridružuje modernim demokratskim sistemima, ignorišuci dugu historiju prvog državljanstva. Na primjer, drevna Sparta poslužila je kao primjer primjene propisa o državljanstvu. Državljanstvo od samog početka bilo je privilegija i isključenje. Mogli bismo da tvrdimo da je osnovna funkcija državljanstva diskriminacija prema građanima /ne-građanima.

Dvojno ili višestruko državljanstvo je situacija u kojoj pojedinac ima dvije ili više nacionalnosti istovremeno i posljedica je pravnog poremećaja ili nedosljednosti zakonodavstva u oblasti državljanstva. Drugim riječima, dvojno državljanstvo je rezultat sukoba dva ili više autonomnih pravnih sistema koji imaju različita pravila, odnosno ono može biti u prilagođenom odnosu, ili je jedna nacionalnost superiornija od druge, ili jedna nacionalnost dolazi iz druge. Može se sticati na rođenju, uz naturalizaciju imigranta u zemlji u kojoj živi, ponovno sticanje ili povraćaj državljanstva lica koja već imaju državljanstvo, ali one su izgubljeni (sa

redundancijom, odricanjem) i davanje državljanstva etničkoj manjini u stranoj zemlji (Kejžar 2007).

U 19. i prvoj polovini 20. vijeka, u vrijeme kada političke veze između zemalja nisu bile toliko jake, kao i danas (bar u Evropi), dvojno državljanstvo je bio veliki izvor napetosti zemlje priznate ili dozvoljene. Dvojno državljanstvo izazvalo je puno pravnih problema, kao što je je pitanje lojalnosti, vojne službe, dvostrukog oporezivanja, pitanja ekstradicije krivična pitanja, pitanje diplomatske zaštite i tako dalje. Stručna javnost je prigovorila Institutu i tražila načine da to uradi, ograničiti i konačno eliminisati, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou. Posljedice ovoga bile su međunarodne konvencije i bilateralne ugovori koji imaju za cilj izbjegavanje dvojnog državljanstva. Zemlje uključene u zakonodavne odredbe pod kojima je građanin automatski izgubio državljanstvo ako je (dobrovoljno) dobio državljanstvo druge države ili da li su uslovjavale naturalizaciju sa odricanjem prethodnog državljanstva (Kejžar, 2007).

Različiti koncepti i razumijevanje građanstva razvijeni su tokom vremena. Republikanski koncept proizilazi iz Aristotelove misli o građaninu kao osobi koja je stalno uključena u upravljanju državom i želi da ohrabri pojedinca da aktivno saraduje sa drugim građanima, u postizanju zajedničkog dobra. Postoje dva pristupa podsticanju pojedinca da preuzme aktivnije uloge u društvu. Prvi, Aristotelovski, zasniva se na uvjerenju da je aktivno učešće u društvu sama vrijednost i ne predstavlja teret za pojedinca, vec čast. Sa druge strane međutim, pristup se smatra teretom, obavezom koju građanin mora ispuniti. Liberalno poimanje, koje je danas dominantno, percepira pojedinca kao građanina, bez obzira na njegovu (ne)aktivnosti. Građanin je nosilac prava, a državljanstvo je temelj svih prava. Državljanstvo je usko povezano sa postojanjem nacionalne države. Zasnovano je na ponudi određenog prava građana i diskriminacije prema ne-građanima, odnosno na ekskluzivnost državljanstva. Porast ljudskih prava u 20. vijeku donio je korijenite promjene. Prava koja su ranije postojala, pripadali su svima (s kojima, barem po mom mišljenju, državljanstvo nije u potpunosti izgubljena ekskluzivnost). Građanska prava zamijenjena su univerzalnim ljudskim pravima, nosioci nisu više

bili građani, već su se pojavili svi pojedinci (post-nacionalno BiH državljanstvo). Određena politička prava, koja su prethodno bila ekskluzivne prirode, takođe su proširena nekim nerezidentima sa stalnim boravkom. Percepcija nacionalnosti, nacionalnog ili post-nacionalnog, takođe utiče na percepciju dvojnog državljanstva. Nacionalno državljanstvo percipira dvojno državljanstvo kao prelazni status između Izvorne nacionalnosti i državljanstva države.

3.7. Problem primde privremenosti Dejtonskog sporazuma i slabih mehanizama političkih izmjena

Dejtonski sporazum je složen sistem i ujedno osnovna determinanta političkog sistema u Bosni i Hercegovini, u nekoliko osnovnih aspekata. Objedinjava druge determinante i faktore uticaja u jednu cjelinu, koja predstavlja osnovu daljeg funkcionisanja društva i države u Bosni i Hercegovini, čime se iskazuje kao sistem. Pojam „sistem” ne znači cjelinu u kojoj su strukturalni elementi usklađeni, nego znači okvir u kome djeluju protivriječni elementi njegove strukture. Dejtonski sporazum je nastao kao sinteza ranijih procesa, realizuje se u procesu i nije statičan dogmatski pravni dokument. Sporazum je fokusiran na spajanje dimenzija prošlosti, sadašnjosti i budućnosti i ima složenu strukturu, u aspektima normi i principa. Norme su u funkciji sadašnjeg funkcionisanja Bosne i Hercegovine, a principi sadrže programske ciljeve koje treba ostvarivati u budućnosti. U specifičnom odnosu normi i ciljeva Sporazum ima više dijelova iste pravne snage, od kojih konkretni Ustav predstavlja jedan od dijelova. U užem tumačenju, postoji kodifikovan Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV), ali u širem tumačenju može se reći da svih jedanaest dijelova predstavljaju ustavni sadržaj. Dejtonski sporazum objedinjava dva suštinska elementa postojanja i funkcionisanja Bosne i Hercegovine: ravnopravnost

tri naroda u BiH (Srba, Hrvata i Bošnjaka) i njihovu integraciju u širu državnu zajednicu, Evropsku uniju.

Sporazumom je utvrđena osnova za izgradnju nekoliko suštinskih balansa od kojih zavisi funkcionisanje društva i države: balans interesa tri etničke nacije, uravnoteženje etničkog i građanskog u identitetu nacije, balans odnosa pojedinih nacija i države i odnos entiteta i države, ugradnja normi međunarodnog prava u ustavni i politički sistem države, stvaranje potencijalnih mogućnosti za izgradnju političkog sistema na osnovi konsocijacijske demokratije, suverena pozicija ljudskih prava u ustavnom sistemu i stvaranje osnove za vladavinu prava, balans odnosa Bosne i Hercegovine sa Hrvatskom i Srbijom kao susjednim državama, stvaranje osnove za reformisanje društva i države u procesu integracija u Evropsku uniju. Dejtonskim sporazumom su neka bitna pitanja održanja i funkcionisanja države definisana u cjelovitijem obliku, neka djelimično, dok su neka pitanja fundirana kao potencijal koji u budućnosti treba izgraditi u punoj formi.

U narednim redovima ovog master rada osvrnućemo se na politički sistem u BiH, kao i slabih mehanizama političkih izmjena. Historijsko nasljeđe partijskih djelovanja na prostorima Bosne i Hercegovine i bivše jugoslovenske države sadrži brojne primjere u kojima su političke partije djelovale kao konstitutivni subjekti. One su, u ime nacije, uticali na stvaranje i uređenje države. Donošenje akata koja su uticali na opstanak i uređenje Bosne i Hercegovine, od strane političkih partija tokom 1990—1992. godine, nije specifičnost tih partija i tog vremena, nego je logičan slijed uzročno - posljedičnih veza kroz historijsko nasljede. Bila je to jedna faza u historijskom procesu u kojem su političke partije prethodile državi, stvarale je, uređivale, uticale na njen raspad (Begić, 1997).

U Bosni i Hercegovini su tri nacionalne stranke podržavile posebne nacionalne interese, preuredile ustavni poredak i organizaciju države. U navedenom procesu, partije su bile faktori koji su prethodili uspostavljanju političkog sistema i djelovale kao njegovi spoljni faktori. Narod, kao nacija i legitimni vlasnik suverenosti, nužno stvara političke organizacije koje će na praktičniji i organizovan način izražavati nacionalne interese kroz konstituišuću vlast. Suverenost nacije prenosi se na

političku partiju koja ga formalno prenosi na državu, ali suštinski ga zadržava za sebe, jer nacionalna suverenost ima trajnu vrijednost kao nepotrošiva kategorija. Elita političke partije, u poziciji ili opoziciji, uvijek može kritikovati državu ili dovoditi u pitanje njenu uređenje, čak i opstanak, pozivajući se na legitimitet nacionalnih interesa. Politička partija, kao reprezent nacionalnih interesa, trajno zadržava svojstvo spoljnog faktora političkog sistema, bez obzira što u određenim periodima vrši vlast i djeluje kao njegov unutrašnji faktor. Nastankom države, njenim uređenjem i formiranjem neophodnih i ustavom definisanih institucija, uspostavlja se i politički sistem (Nešković, 2013). Političke partije počinju djelovati u okvirima zakonskih i drugih pravila koje su same stvorile. Činjenica da su partije autori ustanovljenih pravila ne umanjuje njihovu obavezu da se tih pravila pridržavaju. Partije, kao unutrašnji elementi političkog sistema, iskazuju se u dvostrukoj ulozi: kao dio institucionalne strukture i kao promjenljivi faktori. Partije, kao dio institucionalne državne strukture, faktori su izbornih procesa, smjenjivosti vršilaca vlasti, demokratske komunikacije i drugih demokratskih svojstava političkog sistema. S druge strane, partije djeluju kao promjenljivi faktori: mijenja im se pozicija u zavisnosti od toga vladaju li ili ne, mijenja se program, ponekad i ideologija, kadrovi, organizacija, mogućnosti ostvarivanja ciljeva itd. Jedan od najbitnijih faktora promjene djelovanja partija je njihova pozicija u vlasti. Ista partija afirmiše ili kritikuje ponašanje vlasti, u zavisnosti od toga da li je u poziciji ili opoziciji.

Enru Hejvud, u svom djelu *Politika*, političke partije poima kao „čuvare kapija”, u dvosmjernom smislu. Komunikacija od državne vlasti prema narodu ide kroz „kapiju” koju kontrolišu partije, a komunikacija od naroda prema državnoj vlasti, opet, ide kroz „kapiju” koju čuvaju političke partije. Politička partija, kao unutrašnji element političkog sistema, ima specifično svojstvo koje nemaju državne institucije ni institucije civilnog društva (Begić, 1997). Partija nakon izbora može postati faktor zvanične vlasti i djelovati kroz njene institucije, ili biti spoljni faktor i kao takav uticati na institucije državne vlasti. Političke partije imaju višestruku ulogu i uticaj u političkom sistemu: mogu biti spoljne determinante i unutrašnji

faktori, konstitutivni subjekti i unutrašnje političke organizacije, zastupati interes naroda ili interes države, mogu biti nacionalni pokreti ili političke organizacije, mogu se iskazivati kao dio institucionalne strukture političkog sistema ili kao varijabilni subjekti itd. Prisutnost historijskog nasljeda u savremenim procesima i odnosima u političkom sistemu Bosne i Hercegovine izrazita je kroz djelovanje političkih partija.

Kada bismo analizirali programe Srpske narodne organizacije iz 1907. godine i programe Srpske demokratske stranke ili Saveza nezavisnih socijaldemokrata iz 2007. godine; Muslimanske narodne organizacije iz 1906. godine i Stranke demokratske akcije ili Stranke za BiH iz 2007. godine, teško bi bilo naći suštinske programske razlike. Isto tako, možemo reći i za Hrvatsku narodnu organizaciju iz 1908. godine i Hrvatsku demokratsku zajednicu iz 2007. godine. Političke partije i danas su u suštini nacionalne organizacije, jer dosadašnji izbori pokazuju da se njihovo biračko tijelo poklapa sa etničko nacionalnim podjelama. Sve dok političke partije budu imale etničko-nacionalnu osnovu imaće i mogućnost da budu državotvorni subjekti u Bosni i Hercegovini. Danas funkcionisanje države manje zavisi od Ustava i vladavine prava, a više od dogovora grupe partijskih lidera. Aktuelno pitanje primjene presude Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura u slučaju Sejdić—Finci ne zavisi od poslanika u Parlamentu BiH, nego od dogovora šest partijskih lidera i njihov eventualni politički dogovor postaće ustavna norma (Nešković, 2013). Dogovor partijskih lidera i usklađivanje njihovih interesa postao je ustavna osnova na kojoj se organizuje državna vlast.

Pod izgovorom očuvanja nacionalnih interesa, vladajuća partija sa najjačom opozicionom partijom stvara koaliciju na osnovi nacionalnog jedinstva i time se ukida opozicija. Pod izgovorom opštih interesa nacije opoziciona partija podržava vladajuću, a za uzvrat dobija dio vlasti. Priključivanjem opozicione elite pozicionoj eliti, stvara se moćna partijska oligarhija koja ima kapacitete da se održi na vlasti relativno dugo, a sve pod izgovorom ugroženosti nacije. Partijska oligarhija zaognuta principom nacionalnog jedinstva, uspostavlja se kao jedina alternativa vladanja i izbora, jer se sve druge političke alternative proglašavaju za „izdajničke“

i uskraćuje im se mogućnost javnog iskazivanja zbog kontrole medija od strane vlasti. Jačanje Vlade i slabljenje parlamenta. Vlada dominira nad parlamentom koji postaje glasačaka mašina. Skoro sve zakone piše Vlada, a parlament ih samo usvaja, tako da je zakonodavna funkcija formalno u parlamentu, a suštinski u izvršnoj vlasti, odnosno u partijskim vrhovima. Međunarodno priznanje. Jedna od strateških grešaka međunarodne zajednice je prihvatanje partijskih elita kao jedinih faktora upravljanja državom i društvom. Elitama je prepusteno da one provedu reforme, da uspostave pravnu državu i vladavinu prava, slobodno tržište i ostale elemente demokratske države. Od partijskih elita se očekuje da urade sve ono što je suprotno njihovim interesima, jer ako se uspostavi slobodno tržište, pravna država i vladavina prava, tada elite gube moć i dolaze pod nadležnost prava.

Sve političke partije u programima i javnom djelovanju pozivaju se na vrijednosti demokratije i ljudskih prava i ako bi uporedili njihove političke programe, teško bi bilo naći suštinske razlike. Sve partije u programima sadrže: ljudska prava, demokratiju, ekonomski prosperitet, javne politike, pravnu državu, slobodu medija, nezavisnost sudstva, borbu protiv korupcije, rješavanje socijalnih problema itd. Politički programi nisu podesni za klasifikaciju političkih partija, jer partijske elite svoja programska načela ne poimaju kao obavezu, nego kao sredstvo za pridobijanje biraëa. Cjelovitija spoznaja demokratičnosti političkih partija trebala bi uključivati više aspekata: program, statut, izborne kampanje, djelovanje u statusu pozicije i opozicije i funkcionisanje organizacije. Ovdje smo se ograničili na statute političkih partija, kao osnovne i najviše pravne akte kojima je regulisana organizacija i način odlučivanja. Demokratičnost političkih partija posmatrali smo u elementima: politički ciljevi, prava i odgovornost člana, kreiranje politike, način izbora stranačkih organa, finansije i tumačenje Statuta. Uvažavajući opšteprihvaćene elemente klasifikacije političkih partija kroz analizu partijskih statuta mogu se spoznati osnovni elementi njihove demokratičnosti.

Najznačajnije političke partije u Bosni i Hercegovini mogu se klasifikovati i po vremenu njihovog nastanka.²⁸ Nakon raspada Saveza komunista Jugoslavije, Savez komunista Bosne i Hercegovine je 17. maja 1990. godine izmjenio svoj program i statut. Partija je usvojila nova obilježja bez petokrake i ustanovila novi naziv partije kao Savez komunista BiH—Stranka demokratskih promjena—SKSDP i pod ovina imenom je učestvovala na prvim višestranačkim izborima u novembru 1990. godine. Partija je 27. decembra 1992. godine ponovo izmijenila naziv u Socijaldemokratsku partiju BiH - SDP i tako se naziva i danas. Partija je politički sukcesor Saveza komunista BiH, iako se može smatrati i sukcesorom Socijaldemokratske partije BiH iz 1909. godine, koja se zajedno sa socijaldemokratskim partijama Hrvatske, Slovenije i Srbije ujedinila u novu Socijalističku Radničku Partiju Jugoslavije (komunista) 1919. godine. Politički ciljevi SDP stranke su: očuvanje državnosti Bosne i Hercegovine, izgradnja društva na balansu građanskog i etničkog, gdje bi građansko imalo primat, slobodno tržište, vladavina prava i ostali sadržaji uobičajeni za socijaldemokratske stranke.

²⁸ a) Političke partije osnovane 1990. godine:

Socijaldemokratska partija SDP, nastala je transformacijom Saveza komunista BiH 17. maja 1990. godine, a od 27. decembra 1992. godine postoji kao Socijaldemokratska partija SDP.

Stranka demokratske akcije SDA, osnovana 26. maja 1990. godine,

Srpska demokratska stranka SDS, osnovana 12. jula 1990. godine,

Hrvatska demokratska zajednica HDZ, osnovana 18. avgusta 1990. godine.

b) Političke stranke osnovane tokom međunarodnog rata u BiH: Srpska radikalna stranka SRS, osnovana jula 1993. godine, Socijalistička partija SP osnovana, 2. juna 1993. godine.

c) Političke partije nastale nakon Dejtonskog sporazuma:

Stranka nezavisnih socijaldemokrata—SNSD, osnovana 10. marta 1996. godine, a nakon ujedinjena sa Demokratskom socijalističkom Partijom (frakcijom Socijalističke partije) 1. maja 2002. godine promijenila naziv u Savez nezavisnih socijaldemokrata.

Partija demokratskog progresu PDP, osnovana 1. oktobra 1999. godine.

Realni historijski događaji i formiranje nacionalnih partija negativno su uticali na multietničnost SDP-a. Nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma, stranka nastoji da povrati multietničnost i kroz statutarne odredbe. U Glavni odbor se bira najmanje 20% članova iz svakog konstitutivnog naroda. Stranka je orijentisana na političko djelovanje na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, ali njeni biračko tijelo je uglavnom na području Federacije BiH, dok u Republici Srpskoj ima mali uticaj. Lako je multietničnost SDP - a još uvijek nedovoljna, jer dominira bošnjačko izborni tijelo, ipak je to jedina politička partija koja statutom definiše multietničke stranačke organe, a na izborima ima multietničke izborne liste.

Stranka demokratske akcije je osnovana 26. maja 1990. godine kao narodna stranka muslimanskog (bošnjačkog) naroda. U nazivu ne sadrži nacionalni predznak zbog tadašnjeg *Zakona o zabrani političkog organizovanja na nacionalnoj osnovi*, pa je ispod naziva stranke bilo napisano muslimanski krug. U programu stranke preovladavala su dva osnovna cilja: političko objedinjavanje svih Bošnjaka na jugoslovenskom prostoru i državni integritet Bosne i Hercegovine. Stranka demokratske akcije, kao narodna stranka bošnjačkog naroda, na prvim višestračkim izborima osvojila je više od dvotrećinske većine bošnjačkih glasova. Stranka nema statutarnu komisiju, ali dijelom tumačenje može da vrši posebna komisija koja nije organ stranke, nego stručno tijelo. Komisija za opšte akte priprema nacrte akata, prati primjenu, daje tumačenja (osim onih koje tumače drugi organi stranke). Konačni tumač nije preciziran, ali s obzirom na to da Statut donosi Kongres, ovaj organ je i konačni tumač. Stranka demokratske akcije ne spada u lidersku partiju, nego je organizacija kolektivnog političkog rukovodenja i djelovanja u kojoj postoji politička ravnoteža među organima. Glavni odbor i Predsjedništvo su najbitniji organi stranke, predsjednik stranke ima vodeću i koordinišuću ulogu, ali ima manje ovlaštenja od lidera nekih drugih stranaka. Da bi efikasno funkcionalisala, stranka mora imati veliki kapacitet usaglašavanja različitih političkih incijativa i prijedloga. Politički potencijal stranke je u bošnjačkom narodu, u bazi, jer je nastala iz naroda i odатle crpi sadržaje svog programa i biračku podršku (Nešković, 2013).

Kao i druge stranke koje su nastale odozdo iz naroda, i SDA ima veliki kapacitet djelovanja na nižim nivoima organizovanja (opštinski nivo i nivo mjesnih zajednica). Prednost ovakve pozicije je djelovanje stranke što bliže biračima, a teškoća je usaglašavanje različitih inicijativa, interesa i politika koje dolaze iz baze. Stranka demokratske akcije je organizovana kao narodnačka partija na relativno širokoj osnovi političkog pluralizma. Primarna odgovornost člana stranke je prema biračkom tijelu, a odgovornost prema programu, statutu i organima stranke je konkretizovana.

3.8. Mehanizam kontrole implementacije Dejtonskog sporazuma i Ustava BiH

Dejtonska Bosna i Hercegovina oduvijek je bila međunarodni eksperiment. Ali, taj eksperiment — zapravo serija *ad hoc* eksperimenata — od samog početka nije bio planiran, i dalje je bez strategije, a jedina tema koja ga objedinjuje je da zemlja ne postane pitanje koje dijeli međunarodnu zajednicu. Jedan kratki pregled posljednjih petnaest godina međunarodnog angažmana u provedbi mira i izgradnji države u BiH neophodan je da bi se shvatila dilema u kojoj se zemlja trenutno nalazi. U periodu neposredno nakon Dejtona (1996-1997), naglasak međunarodne zajednice bio je na najosnovnijim zadacima mirovnog sporazuma: razdvajanju zaraćenih strana i sprečavanju obnove neprljateljstava. To su, po Aneksu I Dejtonskog sporazuma, osiguravale značajne NATO Snage za provedbu mira (IFOR), od 60.000 ljudi. Civilni Visoki predstavnik, kao predstavnik međunarodnog Vijeća za implementaciju mira (PIC), koje nadzire Dejtonski sporazum, trebao je koordinirati djelovanje širokog spektra međunarodnih civilnih aktera uključenih u provedbu mira, uključujući rad na fizičkoj rekonstrukciji. Rad na tome bio je opterećen nevjerojatno kratkim rokovima. Izbori za strukture navedene u mirovnom dogovoru - slaba zajednička država i dva paradržavna „entiteta”, Republika Srpska (RS) i Federacija BiH (FBiH) — održani su u septembru 1996. (pod vodstvom

Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi - OSCE), i time je zacementirana pozicija ratnih elita na vlasti. Drugi elementi mirovnog sporazuma, kao što su promocija povratka izbjeglica, hapšenje ratnih zločinaca, osiguravanje osnovne slobode kretanja, ostavljeni su po strani. Brzo je postalo jasno da se bez drugačijeg pristupa čak i najosnovniji elementi civilne implementacije mira ne mogu provesti u tako kratkom vremenu. Entiteti su pokazali potpuni prezir prema minimalističkoj državi BiH. Nakon dvije godine i vrlo malo napretka, sve više frustrirano Vijeće za provedbu mira se u decembru 1997. dogovorilo da bi, u skladu sa tim što mu Dejtonski sporazum daje status najvišeg nivoa nadzora nad poštivanjem mirovnog sporazuma na terenu, visoki predstavnik trebao biti u stanju da može da donosi konačne odluke. To bi omogućilo nametanje zakona potrebnih za ispunjenje dejtonskih obaveza, ukidanje zakona koji krše te obaveze, te razrješenje ili čak uklanjanje iz javnog života onih javnih ličnosti koje krše Dejton. To je postalo poznato pod nazivom „bonska ovlaštenja”.

Bonska ovlaštenja, ukoliko su uopšte bila i potrebna, budući da je nadležnost OHRa utvrđena Aneksom 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma, mogla bi se shvatiti u pretežnom dijelu kao operacionaliziranje izvršenja primarne funkcije OHR-a koja se sastoji, pojednostavljeno rečeno, u identificiranju svih propisa koji nisu u skladu sa Dejtonskim mirovnim sporazumom i njihovim isključenjem iz pravnog poretku BiH, te u nametanju propisa i drugih odluka koje su neophodne za njegovu implementaciju. Riječ je o obavezama striktno pravno-ugovorne naravi čije ignorisanje dovodi do povrede Dejtonskog mirovnog sporazuma i međunarodnog ugovornog prava uključujući, ali ne ograničavajući se na nju, i Bečku konvenciju o pravu ugovora iz 1969. Pri tome je značajno naglasiti da se osnov ove pravne obaveze ne nalazi u naknadno utvrđenim tzv. „bonskim ovlaštenjima”, već u Aneksu 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma koji je na snazi i koji po međunarodnom pravu obavezuje i stranke ovog ugovora i njegove garante. Do 2006. godine OFIR je uredno izvršavao ovu svoju pravnu obavezu. Visoki predstavnici intervenisali su u pravni poredak BiH u većini slučajeva kada bi došlo do povrede Dejtonskog mirovnog sporazuma nametanjem propisa neophodnih za njegovu implementaciju

ili poništavanjem akata sa kojim je povreda izvršena, pogotovo ukoliko je potreba za takvo djelovanje proizilazila iz odluka Ustavnog suda BiH. U tom periodu BiH je ostvarila značajan napredak kada je riječ o integraciji zemlje, uspostavljanju održivog mira i na putu evro-atlantskih integracija. Međutim, 2006. godine dolazi do zaokreta u odnosu međunarodne zajednice, oличene u liku visokog predstavnika i Vijeću za implementaciju mira kada je riječ o ovoj njihovoj pravnoj obavezi. Predstavnici međunarodne zajednice u BiH, protivno Dejtonskom mirovnom sporazumu i protivno međunarodnom pravu, preuzimaju ulogu stranke ovog sporazuma te donose odluku da visoki predstavnik više neće upotrebljavati bonska ovlaštenja. To je konkretno značilo ignorisanje obaveze pravnog karaktera koja se tiče osiguranja implementacije ovog mirovnog sporazuma, što je temeljna uloga OHR-a koja ne proizilazi iz naknadno propisanih bonskih ovlaštenja - kako je navedeno, već iz samog Aneksa 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma. Da ironija bude veća, ovakav stav OHR-a zasnovan je na stavu Vijeća za implementaciju mira u BiH koji je kao glavni argument za ovakvo postupanje uzeo činjenicu da bonska ovlaštenja nisu dio Dejtonskog mirovnog sporazuma nego da su naknadno utvrđena (Begić, 2016).

Pri tome je Vijeće za implementaciju mira zanemarilo najmanje tri bitne činjenice. Prvo, niti Vijeće za implementaciju mira nije dio Dejtonskog mirovnog sporazuma nego je konstituisano naknadno, jednako kao što su naknadno propisane i bonske ovlasti.

Drugo, pravna obaveza osiguranja implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma utvrđena je njegovim Aneksom 10, a ne bonskim ovlaštenjima. Čak da bonska ovlaštenja nikada nisu propisana kao takva, to ne znači da obaveza pravne prirode zasnovana na Aneksu 10 ne postoji ili da se ne može provesti. U tom slučaju visoki predstavnik bi djelovao bez bilo kakvih naknadno utvrđenih ovlaštenja, po sili Aneksa 10 na isti način kao što je djelovao i u proteklom periodu uz tzv. bonska ovlaštenja. Čini se da je Vijeće za implementaciju mira i uspostavljeno radi političke kontrole nad provođenjem obaveza čisto pravnog karaktera, te se umetnulo kao vaninstitucionalna forma političke kontrole između visokog predstavnika, kao

institucije predviđene Dejtonskim mirovnim sporazumom sa jasno utvrđenim pravima, obavezama i odgovornostima, i njegovih obaveza i nadležnosti koje su čisto pravnog karaktera. Da je to tako, govori i činjenica da visoki predstavnik nema pravnu obavezu da poštuje stavove Vijeća za implementaciju mira, te uvijek može preduzeti mjere na osnovu Aneksa 10, pa i po osnovu bonskih ovlaštenja, čak i protivno stavu Vijeća. Međutim, svi visoki predstavnici u BiH od 2006. godine po vlastitoj volji poštuju ovakav stav Vijeća za implementaciju mira, čime su samoinicijativno transformisali svoju odgovornost, koja je izvorno pravne naravi, u čisto političku odgovornost. Treće, time je međunarodna zajednica kroz OHR i Vijeće za implementaciju mira, protivno Dejtonskom mirovnom sporazumu i protivno međunarodnom pravu, preuzela ulogu stranke ovog sporazuma, jer postupanje po stavu Vijeća za implementaciju mira o nekorištenju bonskih ovlaštenja zapravo znači stavljanje van snage Aneksa 10 ovog sporazuma. Podsjećanja radi, stranke Dejtonskog mirovnog sporazuma su države BiH, Hrvatska i Srbija te, u skladu sa međunarodnim pravom, odluku o prestanku važenja bilo kojeg od Aneksa ovog sporazuma, pa i Aneksa 10, mogu donijeti navedene države naknadnim sporazumom koje bi morale sklopiti u tom slučaju, ili njegovo dalje važenje može protekom vremena postati bespredmetno s obzirom na okolnosti slučaja i razvoj situacije, a nikako na to nije ovlaštena tzv. „međunarodna zajednica“ putem Vijeća za implementaciju mira i OHR-a. Ona se u ovom odnosu pojavljuje kao garant njegovog izvršenja i provođenja, a nikako kao jedna od stranaka Dejtonskog mirovnog sporazuma koja ima pravo njegovog samoinicijativnog prekrajanja. Osim toga, ukoliko ne važi i ne provodi se Aneks 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma, postavlja se pitanje važenja i ostalih njegovih Aneksa, uključujući i Aneks 4, odnosno državni Ustav, čime se BiH vraća 20-tak godina unazad, na poziciju ratnih sukoba. Time se, ujedno, ugrožava mir i sigurnost kao najviši legitimni cilj radi kojeg je ovaj i ovakav sporazum potpisani.

3.9. Međunarodna zajednica i BiH u diskursu ustavnih reformi (hronologija)

Pojam „međunarodne zajednice” kod nas se često upotrebljava, i obično ga zovu u pomoć domaći politički lideri kad ne umiju riješiti nagomilane probleme u zemlji. Iz te iste „Međunarodne zajednice” najčešće dobijaju odgovor, kako je u ovoj zemlji nužan dijalog među njima, kako se sami trebaju dogovoriti, i kako je sve ostalo super i krasno, i kako oni nama daju, punu podršku za put prema Euroatlantskim integracijama. Nakon takvih ohrabrujućih poruka, naši lideri postaju mrvicu mudriji, i redovno se sastaju, ali konkretnih rezultata tih sastanaka nema na vidiku, i tako u nedogled. lako imaginaran pojам „međunarodne zajednice”, jer on kao takav u formalno pravnom smislu ne postoji, često je, dakle, u upotrebi. Međutim, prije upotrebe malo ko se zapita, šta on u biti predstavlja. lako je pojам imaginaran, od njega zavisi i samo postojanje države BiH. Šta možemo pod tim pojmom podrazumijevati?

Možemo podrazumijevati Vijeće za implementaciju mira u BiH, „popularni” PIC, kojeg čine sve zemlje i međunarodne organizacije koje su na neki način uključene (ili su bile) u izgradnju mira u BiH, vojnim, finansijskim, političkim, kulturnim i drugim načinima. Možemo podrazumijevati Ured Visokog predstavnika (OHR) koji je zbog „bonnskih ovlasti” nekoć bio „previše visok” da ga se nije moglo niti dojaviti, pogotovo među Hrvatima, a danas je poprilično „nizak”, posluži tu i tamo kao „pomoćno smetalo”, u ionako već komplikovanom stanju. Ali uvijek ga je lijepo čuti, kad on uz svoju (pre)ogromnu platu kaže da suosjeća s malim običnim čovjekom koji u ovoj zemlji jedva preživljava od mjeseca do mjeseca. Kao treći oblik prisutnosti „Međunarodne zajednice” možemo navesti sve međunarodne organizacije koje imaju svoje urede dijelom BiH, ali one su ionako u većini uključene u već navedeni PIC. lako je PIC nekada imao samo savjetodavnu ulogu, danas njegov upravni odbor odlučuje o imenu čovjeka u ulozi Visokog predstavnika, kao i tome kad su se stekli uslovi da se ova uloga u BiH zaključi. Ali što se tiče BiH, to dakako nije čudno, jer oko nje se sve mijenja, ali u njoj gotovo ništa.

Do danas se u Bosni i Hercegovini izmijenilo 8 predstavnika Međunarodne zajednice, odnosno Visokih predstavnika, i svaki je od njih imao različitu ulogu, kao i uslove za rad. Sve više se spominje kako je došlo vrijeme da se OHR zatvori, i da bitniju ulogu preuzmu predstavnici EU, te da bi BiH nakon toga, uopšte mogla razmišljati o statusu kandidata za EU. Ali da bi se to čudo dogodilo, BiH treba ispuniti određene uslove, međutim zbog specifičnih okolnosti koje su zadesile Evropu uslijed agresije Ruske Federacije na Republiku Ukrajinu, Bosna i Hercegovina stiče kandidatski status. Ti određeni uslovi su sadržavali mapu 5+2 (5 uslova i 2 cilja), i BiH je ipak tu i ispunila ponešto, preostalo je još riješiti državnu i vojnu imovinu, te da Upravni odbor PIC-a kaže lijepe riječi o političkom stanju u BiH. Znači tu je jedna od mnogih kvaka, i sam pojam te „Međunarodne zajednice” sprečava BiH da se pokuša naći u tom uglednom društvu.

Pod ulogom međunarodne zajednice podrazumijevamo ukupne procese i oblike djelovanja međunarodnih faktora s ciljem razrješenja državne krize u Jugoslaviji i Bosni i Hercegovini. Međunarodna zajednica imala je ključnu ulogu u procesu definisanja državnog statusa Bosne i Hercegovine u nekoliko faza. Prva faza bila je mediatorska, gdje su sukobljenim stranama nuđene dobre usluge, posredovanje i modeli prevazilaženja krize. U početku je navedeni angažaman obuhvatao cijelo područje Jugoslavije (Konferencija o Jugoslaviji), a nakon njene disolucije 1992. godine, međunarodni angažman je fokusiran na Bosnu i Hercegovinu. Druga faza obuhvatala je kombinovani proces dobrih usluga i arbitriranja u periodu od 1992. do 1995. godine, kada je sukobljenim stranama u Bosni nuđeno više varijanti mirovnih planova. Treća faza odnosi se na proces zaključivanja Dejtonskog sporazuma, pri čemu dogovori iz Ženeve i Njujorka u septembru 1995. godine predstavljaju osnovu i njegov integralni dio. Ova faza bila je ključna, jer je njome prestao rat i uspostavljen je mir i stekli su se uslovi za organizaciju i funkcionisanje države.

Trebamo imati u vidu tri suštinska elementa kada je riječ ovoj fazi djelovanja međunarodne zajednice:

1 . Definisanje mirovnog sporazuma 21. novembra 1995. godine, kojim su obuhvaćeni sadržaji međunarodnog prava i interesi tri etničke nacije u Bosni i Hercegovini, kao i institucija nadležna za primjenu Sporazuma (Visoki predstavnik Aneks 10).

2. Osnivanje međunarodnog institucionalnog okvira za nadgledanje primjene Sporazuma (Savjet za primjenu mira i Upravni odbor Savjeta) u Londonu 8-9. decembra 1995. godine.

3. Prihvatanje Sporazuma i Savjeta za primjenu mira od strane predstavnika etničkih nacija iz Bosne, koji su formalno nastupali kao predstavnici entiteta i predstavnici Bosne i Hercegovine u cjelini (Strane u Sporazumu) (Nešković, 2013).

Četvrta faza je obuhvatala primjenu Sporazuma od 1995. do 2002. godine, u kojem je međunarodna zajednica djelovala na više načina:

- a) kroz Savjet za primjenu mira,
- b) kroz nadležnost Visokog predstavnika,
- c) kroz institucije BiH — Ustavni sud, Komisija za ljudska prava, gdje su međunarodni predstavnici članovi ovih institucija,
- d) kroz arbitražni sud za područje Brčkog i za područje dijela Sarajeva.

Peta faza odnosila se na primjenu odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti tri etničke nacije na cijelom području Bosne i Hercegovine, što je predstavljalo prvu radikalnu nadogradnju na prethodne sadržaje Dejtonskog sporazuma. Šesta faza se odnosi na uspostavljanje ugovornog odnosa Bosne i Hercegovine i Evropske unije kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, i ova faza će trajati sve dok Bosna ne postane članica Evropske unije. (Nešković, 2013).

Međunarodna zajednica djeluje kao spoljni i unutrašnji faktor u Bosni i Hercegovini. Međunarodna zajednica, kao unutrašnji faktor u Bosni i Hercegovini, integrisana je kao subjekt njenog političkog sistema kroz prožimanje međunarodnog i unutrašnjeg prava u jednu cjelinu. U vojnom dijelu Sporazuma predstavnici NATO-a su suverena vojna vlast i ne podliježu pod nadležnost bilo kog organa u Bosni i Hercegovini (Aneks 1 — A1 — B). Dvije vojske entiteta su se reformisale pod kontrolom NATO-a, i objedinile u Oružane snage BiH. U oblasti civilnih poslova ključna uloga pripada instituciji Visokog predstavnika, čija su se ovlaštenja mijenjala u zavisnosti od realne situacije i odluka Savjeta za primjenu mira. U Aneksu 10 Dejtonskog sporazuma, Visoki predstavnik je imao definisana ovlaštenja: nadgledanje sprovođenja mira, intenzivni kontakti s predstavnicima domaće vlasti, koordiniranje aktivnosti civilnih organizacija, olakšavanje saradnje i prevazilaženje teškoća svojim angažmanom, učestvovanje na sastancima donatora, osnivanje raznih tijela i komisija, saradnja s vojnim predstavnicima.

Visoki predstavnik je konačni autoritet za tumačenje Sporazuma o civilnom sprovođenju mimog rješenja. Svi subjekti vlasti u Bosni i Hercegovini su obavezni da saraduju s Visokim predstavnikom, kao i s drugim međunarodnim organizacijama, pri čemu Visoki predstavnik nema nadležnost nad vojnim poslovima. Uloga Visokog predstavnika je pravno ojačavana kroz odluke Savjeta za primjenu mira, tokom 1995, 1997, i 1998. godine. Na Konferenciji za primjenu mira u Londonu (8—9. decembar 1995. godine) potvrđena je koordinišuća uloga Visokog predstavnika, ali mu je istovremeno utvrđena nadležnost za davanje preporuka vlastima u Bosni i Hercegovini u kontekstu primjene Dejtonskog sporazuma. Na Ministarskom sastanku Upravnog odbora za primjenu mira u Sintri (30. maja 1997. godine) ojačana je uloga Visokog predstavnika kroz konkretna ovlaštenja: uticaj OHR a (Kancelarije visokog predstavnika) na imenovanje ambasadora BiH; uticaj na donošenje zakona o državljanstvu, banci, carinama, spoljnoj trgovini; pravo neposrednog donošenja odluka koje su u funkciji primjene Sporazuma (o jedinstvenim registarskim tablicama, telefonskom saobraćaju itd.);

ovlaštenja da može suspendovati ili zabraniti bilo koju medijsku mrežu ili program, ukoliko ocijeni da njeno djelovanje nije u skladu ili je štetno po duh ili normu Dejtonskog sporazuma. Ovlaštenjima iz Sintre Visoki predstavnik mogao je ostvariti kontrolu nad djelovanjem medija, donositi odluke i uticati na rad izvršnih i drugih državnih organa.

Bio je to početak uvećavanja njegovih ukupnih ovlaštenja.

Na Konferenciji za primjenu mira u Bonu (decembra 1997. godine), Visoki predstavnik je dobio ovlaštenje da donosi zakone ako domaće vlasti ne mogu da se usaglase. Posebno ovlaštenje, koje je dobio na Bonskoj konferenciji, pravo je da može da smijeni sa funkcije svakog funkcionera za koga ocijeni da narušava primjenu Dejtonskog sporazuma. Svrha „bonskih ovlaštenja“ bila je da se ojača uloga Visokog predstavnika u smislu usmjeravanja politike, donošenja zakona i otklanjanja prepreka, radi postizanja ciljeva u oblastima: ljudska prava, reforma pravosuda, procesuiranje ratnih zločina, izbjeglice, policija, ekonomija, mediji, izbori. Na konferenciji Savjeta za primjenu mira u Madridu decembra 1998. godine potvrdeni su zaključci Bonske konferencije i definisani novi prioriteti u primjeni Sporazuma: pitanje izbjeglica, vladavina prava, pravni sistem, vojna pitanja, bezbjednost, pitanja sukcesije SFRJ i integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Madradska konferencija je značajna zbog zaključka o uspostavljanju suda na nivou Bosne i Hercegovine u cilju ostvarivanja principa vladavine prava (Janković, 1953).

U Bosni i Hercegovini još su aktuelne polemike: da li je „bonskim ovlaštenjima“ Visoki predstavnik izašao iz mandata i, umjesto tumača Dejtonskog sporazuma, postao protektor? Prema kom pravu Visoki predstavnik može biti iznad institucija Bosne i Hercegovine, koje imaju izborni legitimitet naroda? Odgovori se mogu naći u pravnoj prirodi Dejtonskog sporazuma. Arbitražna suština Dejtonskog sporazuma, osim normi, obuhvata i nadležnosti subjekta koji se stara o njihovoj primjeni. Sporazum obuhvata tri osnovna dijela: prvi dio su principi, drugi dio su norme (u jedanaest aneksa) i treći dio je Savjet za primjenu mira. Kada se donosi

međunarodni akt, sa ciljem da se obezbijedi njegova primjena, osim normi ugrađuju se i subjekti primjene tog akta, tako da se pravna važnost normi i subjekata primjene nalazi u istom nivou nadležnosti. Evropska konvencija za ljudska prava Savjeta Evrope iz 1950. godine je tipičan primjer navedenog modela. Osim normi o ljudskim pravima, definisan je i Sud za ljudska prava, kao integralni dio Konvencije. Savjet za primjenu mira, osnovan u Londonu 8—9. decembra 1995. godine (43 države i 12 međunarodnih organizacija), nije definisan u okviru Dejtonskog sporazuma (kao Sud za ljudska prava u Konvenciji), ali na posredan način predstavlja njegov integralni dio u fazi primjene. Kada bi Dejtonski sporazum bio međunarodni ugovor, tada bi ga države potpisnice, kao međunarodni subjekti primjenjivale, a Međunarodni sud pravde u Hagu bi ga tumačio. S obzirom na to da je Dejtonski sporazum arbitražni akt velikih sila o državnom pitanju Bosne i Hercegovine, bilo je nužno osnovati međunarodnu instituciju koja će se starati o njegovoj primjeni i definisati instituciju koja će ga tumačiti. Institucija za primjenu i institucija za tumačenje su svoje nadležnosti spojili u djelovanju Upravnog odbora za primjenu mira. Upravni odbor je izvršno tijelo Savjeta koje djeluje kao faktor unutar Bosne i Hercegovine i izvan države. Kada Upravni odbor zasjeda na nivou ministara spoljnih poslova ili političkih direktora tada je on spoljni faktor, a kada zasjeda na nivou ambasadora u Bosni i Hercegovini, koji predstavljaju članice Upravnog odbora, tada je Odbor unutrašnji faktor. Visoki predstavnik, zajedno s Odborom za primjenu mira, čini jedinstvenu institucionalnu cjelinu međunarodne zajednice s mandatom da se primjeni Dejtonski sporazum.

Osim uloge Visokog predstavnika, Savjeta za primjenu mira i Upravnog odbora, Međunarodna zajednica ima svoje predstavnike i kao članove institucija Bosne i Hercegovine. Ustavni sud BiH ima troje sudija koje bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava, u konsultaciji sa Predsjedništvom BiH. Sud Bosne i Hercegovine, takođe, ima jedan dio sudija i tužilaca izvan Bosne i Hercegovine. Evropske snage (EUFOR) imaju ulogu obezbjeđivanja mira i sigurnosti u Bosni i Hercegovini. Organizacija ujedinjenih nacija ima i ulogu u policijskim poslovima,

Organizacija za evopsku bezbjednost i saradnju (OEBS) imala je ključnu ulogu u provođenju izbora, sve do 2002. godine.

Iz svega navedenog možemo zaključiti da je jedno od najspornijih teorijskih i političkih pitanja u današnje vrijeme u Bosni i Hercegovini uloga međunarodne zajednice u ovoj državi. Da li je to nametnuta „okupatorska“ uloga, protektorat, ili je to legitimna uloga koja proizilazi iz Ustava Bosne i Hercegovine i Dejtonskog sporazuma u cjelini, i do kada bi međunarodna zajednica biti faktor odlučivanja i uticaja u Bosni i Hercegovini? Razlike u teorijskim i političkim stavovima kreću se linijama etničkih rascjepa.

Srpska strana — političke partije u Republici Srpskoj utiču na javno mnjenje da je uloga međunarodne zajednice u Bosni negativna u nekoliko aspekata:

- Međunarodna zajednica je kriva za raspad Jugoslavije i secesiju Hrvatske i Slovenije,
- Međunarodna zajednica je kriva za priznanje nezavisnosti Bosne i Hercegovine,
- Visoki predstavnik je protektor, zloupotrebljava ovlaštenja, radi u korist Bošnjaka, njegova uloga je završena, on je generator krize,
- Savjet za primjenu mira i Upravni odbor su nelegalne institucije,
- Međunarodna zajednica je kriva za prenos nadležnosti na nivo BiH (Poplašen, 2001).

Navedene kritike polaze od osnove da međunarodna zajednica umanjuje izvornu dejtonsку poziciju Republike Srpske, i da bi u intereresu ovog entiteta trebalo ukinuti ili redukovati međunarodni uticaj naročito u aspektu ukidanja uloge Visokog predstavnika.

Bošnjačka strana — političke partije bošnjačke nacije zalažu se za jačanje uloge međunarodne zajednice i opstanak Visokog predstavnika iz nekoliko razloga:

- država Bosna i Hercegovina nema dovoljno integrativnih elemenata i ne može opstati bez djelovanja međunarodne zajednice,
- entiteti imaju snažnu ustavnu i institucionalnu poziciju i vremenom mogu dovesti do disolucije države,
- institucije na nivou BiH nemaju ustavnu poziciju koja garantuje integritet i opstanak države,
- ne postoji dovoljna međunacionalna saglasnost o uređenju i funkcionisanju države i SI.

Srbi smatraju da međunarodna zajednica ometa Republiku Srpsku da još više ojača svoju državnost (državni razlog). Bošnjaci smatraju da je međunarodna zajednica nužna za opstanak i funkcionisanje države Bosne i Hercegovine (državni razlog). Hrvati polaze primarno od interesa nacije i imaju fleksibilan Stav prema ulozi međunarodne zajednice, u zavisnosti od toga da li i kada odgovara hrvatskim nacionalnim interesima (nacionalni razlog). Djelovanje međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini definisano je Dejtonskim sporazumom koji su potpisali legitimni predstavnici tri etničke nacije.

Međunarodne institucije u Bosni nisu nametnuta kategorija, nego su integralni dio Dejtonskog sporazuma. Ključni uslov transformacije međunarodne uloge u Bosni i Hercegovine je da domaće vladajuće elite postignu saglasnost i steknu kapacitet da same mogu izgrađivati demokratski politički sistem, i da samostalno i kompetentno mogu voditi državu i društvo u evroatlanske integracije (Nešković, 2013).

Dosadašnja uloga međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovine je karakteristična u nekoliko elemenata:

- Zaustavila je međunacionalni rat i upostavila mir koji bez međunarodne intervencije nije bio moguć;
- Obezbijedila je opstanak Bosne i Hercegovine kao države u njenom nezavisnom statusu i teritorijalnom intgeritetu;
- Obezbijedila je reorganizaciju državne Vlasti u BiH i promijenila unitarno državno uredenje u federalno;
- Verifikovala je entitete kao federalne jedinice u okviru Bosne i Hercegovine;
- Ustavnim rješenjima obezbijeđena je ravnopravnost tri etničke nacije i zaštita njihovog vitalnog interesa;
- Uspostavljene su osnove demokratskog političkog sistema i razvijeni potencijali za integraciju države i društva u Evropsku uniju;
- U velikoj mjeri je izgraden sistem zaštite osnovnih ljudskih i građanskih prava.²⁹

Intervencijom međunarodne zajednice kroz ovlaštenja Visokog predstavnika donešeni su bitni zakoni za pravni sistem, o kojima se domaći subjekti nisu mogli usaglasiti. Osnovna greška međunarodne zajednice u BiH bila je u tome što je jačala političke elite i lidere, a zanemarila jačanje ustavnosti i državnih institucija.

²⁹ Preuzeto sa sajta www.mvp.gov.ba, 20.09.2017

Međunarodna zajednica je integralni dio kreiranja, prihvatanja, potpisivanja i primjene Dejtonskog sporazuma. Uloga međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini će prestati kada domaće vladajuće elite postignu saglasnost o donošenju novog Ustava Bosne i Hercegovine i na toj osnovi preuzmu ukupne nadležnosti u ovoj zemlji.

3.10. Ustavom „dozvoljeni“ politički uticaj regionala na interne procese u BiH

U različitim historijskim fazama društvenog i političkog razvoja Bosne i Hercegovine od srednjeg vijeka (X — XV vijek), preko osmanskog (1463 — 1878) i austro-ugarskog perioda (1878 — 1918), perioda između dva svjetska rata (1919 — 1940) i vremena socijalističkog razvoja (1945 1992), unutar Bosne i Hercegovine su se razvijali regionalni gradski centri i regionalne cjeline koje su bile zasnovane na prirodno geografskim, saobraćajnim i ekonomskim kriterijima. Na tom osnovu Bosna i Hercegovina je u najvećem dijelu svoje historije imala i regionalnu strukturu vlasti. Bosna i Hercegovina je 1992. godine u okviru procesa disolucije jugoslavenske federacije postala nezavisna i suverena država. Prema popisu stanovništva iz 1991. godine Bosna i Hercegovina je imala multietničku strukturu stanovništva u 99 od 109 opština (Pejanović i sar., 2006). U vremenu agresije (1992 - 1995.) po prvi put u njenoj historiji nasilno se izvodi entnicizacija njenog prostora. Dejtonskim mirovnim sporazumom je izvedena teritorijalna organizacija vlasti isključivo na etničkom principu. Međuentitetska linija razgraničenja je administrativno i ekonomski podijelila istorijski oblikovane prirodno geografske i ekonomske regionalne cjeline u Bosni i Hercegovini. Složena i neprirodna prostorna podjela Bosne i Hercegovine bitno otežava ekonomski razvoj opština, kantona, entiteta, a time i države u cjelini. Etnička teritorijalizacija stanovništva unutar BiH je u vremenu rata (1992 — 1995) etničku komponentu učinila najznačajnijim faktorom njene regionalizacije u postdejtonskom periodu. Međutim, potpuna dominacija etničkog kriterija nad funkcionalno - gravitacionim kriterijima je u savremenom evropskom političkom i tržišnom kontekstu ekonomski neodrživa. Jedna od glavnih funkcija diplomatiјe svake države, pored predstavljanja države i zaštite njenih interesa, je i unapređenje odnosa i saradnje sa drugim državama. To se postiže različitim formama diplomatskog opštenja od kojih su najvažnija spoljнополитичко djelovanje na bilateralnoj i multilateralnoj osnovi. Savremena diplomacija sve više postaje multilateralna. U vremenu velikih političkih lomova, prekomponovanja globalnih

međunarodnih odnosa, promjene ravnoteže snaga u svijetu ili nekom njegovom dijelu, bilateralnim putem ne mogu se riješiti brojna zajednička pitanja za koja su zainteresovane mnoge države. Većina pitanja i problema u međunarodnim odnosima su zajednički problemi više država, nikad samo jedne države. U takvoj situaciji sve veći značaj u spoljopolitičkom djelovanju dobijaju razne regionalne inicijative, forumi, konferencije i skupovi na kojima se rješavaju ova otvorena pitanja. Regionalna saradnja država se odvija kroz regionalne organizacije, regionalne konferencije, regionalne inicijative i druge forme bilateralnih i multilateralnih aktivnosti. Najvažniji problemi država, pojedinih regiona i svijeta u cjelini u globalizovanom svijetu danas se rješavaju na multilateralnom nivou sa drugim državama. To su pitanja koja prevazilaze interes i kapacitete bilo koje pojedinačne države već zahtjevaju zajedničku, kolektivnu akciju cijele međunarodne zajednice. Takva su pitanja istraživanja kosmosa, upotreba atomske energije, sprječavanje ekoloških katastrofa, eksploracija morskog dna, održiv razvoj svijeta, telekomunikacije, problem siromaštva, borba protiv zaraznih bolesti itd. Međunarodna zajednica nastoji da ovakve i slične probleme rješava kroz mnogobrojne međunarodne organizacije i međunarodne konferencije. BiH se nakon rata našla u situaciji da svoje odnose sa susjednim državama uspostavlja, obnavlja i razvija najvećim dijelom bilateralnim putem ali i na multilateralnoj osnovi. Ovdje dolazimo do definicije ključnog pojma za razumjevanje regionalne saradnje a to je pojam regionala.

Pod regionom u najširem smislu podrazumjevamo složenu geografsko-historijsku, ekonomsku, socijalnu, kulturnu ili političku cjelinu koja ima određene zajedničke specifičnosti koje ga razlikuju u odnosu na druge geopolitičke celine. Pod regionalnom saradnjom BiH podrazumjevamo sveukupne aktivnosti, oblike, i modalitete zvanične, institucionalne saradnje i odnosa državnih institucija BiH, ali i nedržavnih subjekata i civilnog društva, najrazličitijeg sadržaja, sa drugim državama u svom neposrednom susjedstvu, okruženju i regionu. Regionalna saradnja predstavlja pozitivno stanje bilateralnih odnosa među zemljama koje prema tome doprinosi opštem karakteru dobrih odnosa između više država jednog užeg ili šireg regiona. Geografija ponekad povezuje ljude i države više nego što se vjeruje. U međunarodnim odnosima danas djeluju različite vrste zemalja: na jednoj strani su velike sile koje o svemu posjeduju globalnu strategiju i politiku, zemlje u razvoju, zemlje u tranziciji i male zemlje (Latinović, 2005). BiH spada u zemlje u tranziciji i male zemlje s obzirom na svoj geoekonomskopolitički kapacitet i položaj. Danas ove zemlje svoju vanjsku politiku uglavnom iscrpljuju u regionalizmu i multilateralizmu. Na taj način ove zemlje se odriču ambicije da same mijenjaju svijet i vode globalnu politiku, već nastoje da svoj državni interes usklade i prilagode geopolitičkim okolnostima savremenog svijeta. Zbog takvog globalnog odnosa među državama u savremenom svijetu, diplomacija male zemlje mora biti sposobnija od diplomatije neke srednje ili velike zemlje da bi ispunila svoje državne ciljeve i ostvarila utvrđene zadatke. BiH je zemlja koja nema ambiciju da igra neku globalnu ulogu u kreiranju političkih procesa u svijetu. Ta činjenica joj daje priliku da rasterećeno koristi šanse koje pruža regionalna saradnja sa zemljama u bližem i širem susjedstvu. U tom pogledu BiH predstavlja specifičnost u međunarodnim odnosima.

Naime, u Dejtonskom mirovnom sporazumu u Aneksu I-B kao sastavni dio mirovnog rješenja već je ugrađen Sporazum o regionalnoj stabilizaciji čiji su potpisnici BiH, SiCG i RH što je njihova međunarodna ugovorna obaveza. To jasno govori da su tvorci mirovnog rješenja i Dejtonskog sporazuma jasno prepoznali važnost regionalne stabilnosti i saradnje za opstanak i stabilnost svake države i regiona kao cjeline. Istina, tako definisana stabilizacija uglavnom se odnosi na saradnju navedenih država u oblasti kontrole naoružanja, mjera za izgradnju povjerenja i bezbjednosti, smanjenje i uravnoteženje obima oružanih odbrambenih snaga ali i drugih pitanja kao što su pitanja granica i prava povratka izbjeglica.

Regionalna saradnja BiH sa susjednim i drugim državama u neposrednom okruženju ima još jednu dodatnu osobenost i specifičnost. Ta saradnja među državama je najdirektnije povezana sa egzistencijalnim problemima više stotina hiljada ljudi koji su zbog novih granica i proteklih ratnih dešavanja prinuđeni rješavati mnoga praktična životna pitanja od državljanstva, mjesta prebivališta, svojine na nekretninama, stambenog prava, penzija, invalidnina, međusobnih potraživanja fizičkih i pravnih lica, režima prelaska granica, lične bezbjednosti itd. Tako regionalna saradnja postaje svakodnevnim praktičnim nastojanjem država da rješavaju najvažnija pitanja od vitalnog značaja za ljude i njihove potrebe. Iskustvo Evropske unije pokazuje da su zahvaljujući regionalnoj dimenziji saradnje poslije Drugog svjetskog rata prevaziđeni mnogi rizici nestabilnosti među državama koji su godinama postojali u prošlosti. Bivši ambasador Evropske komisije u BiH Hansjorg Krečmer jednom je rekao: „Ni jedna regija ne može biti stabilna ako ijedan od njenih elemenata pokazuje nestabilnost ili ukoliko se ne integrišu prikladno strukture saradnje koje su od tako bitnog značaja za ekonomski i politički razvoj” (Kapetanović, Latinović, 2005).

Kao osnova za uspostavu regionalne strukture BiH i u ekonomsko razvojnem pogledu i u pogledu teritorijalne organizacije, mogu poslužiti i znanstvene koncepcije regionalizacije izvedene na temelju provedenih istraživanja. Prema provedenim istraživanjima, optimalna ekomska i politička diferencijacija prostora BiH bi bila zasnovana na četiri osnovne makroregionalne cjeline:

- Makroregija Bosanska krajina, sa sjedištem u Banja Luci;
- Makroregija Sjeveroistočna Bosna , sa sjedištem u Tuzli;
- Sarajevsko - zenička makroregija, sa sjedištem u Sarajevu i
- Makroregija Hercegovina, sa sjedištem u Mostaru.



Slika 3. Teritorijalna podjela BiH na makroekonomске regije³⁰

Ove četiri regije bi bile zasnovane na historijsko - upravnoj tradiciji Bosne i Hercegovine. Kao zaokružene prostorne cjeline u prirodnom, geografskom, komunikacijskom i ekonomskom pogledu bile bi primjerene evropskom konceptu regije, odnosno imale bi sve prepostavke uspješnog uključivanja u politiku regionalnog razvoja Evropske unije. Nakon što BiH postane punopravna članica Evropske unije i dio jedinstvenog evropskog tržišta, politički i ekonomski procesi će promijeniti i ukupan društveni i politički ambijent na prostoru cijele države. Ekonomski interesi građana će nužno dovesti do unutrašnje reintegracije Bosne i Hercegovine kroz razvoj intenzivne saradnje na područjima ekonomski komplementarnih i funkcionalno povezanih regionalnih cjelina, ne samo unutar BiH, već i kroz razvoj prekogranične saradnje sa susjednim državama. Pored toga, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju izričito od svake zemlje koja želi steći članstvo u EU zahtjeva da razvija regionalnu saradnju sa zemljama u svom neposrednom susjedstvu. Tim sporazumom država kandidat se obavezuje da će

³⁰ Pejanović, M. , Sadiković, E. (2010): *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: TKD) Šahinpašić

unapređivati regionalnu saradnju radi izgradnje mira i stabilnosti dok će EU svojim programima tehničke pomoći pružati podršku državama u projektima od regionalnog i prekograničnog značaja. Kao najčešći oblik proširenja opsega međusobne saradnje među državama određenog regiona preporučuje se potpisivanje dvostranih sporazuma o regionalnoj saradnji kao i u slučaju BiH i ostalih država iz regije. U tom smislu regionalna saradnja među ovim državama neće prestati ulaskom BiH u EU, samo će ona tada dobiti novi sadržaj, modalitete i pravni okvir.

3.11. Društveno-političke posljedice kontroverznosti Ustava BiH

Ustav Bosne i Hercegovine sadrži očigledne protivrječnosti u svom normativnom dijelu, koje bitno ograničavaju demokratski kapacitet cjelokupnog ustavnog poretku i kvalifikuju ga kao suprotnog pojedinim vanim civilizacijskim dostignućima u sferi ljudskih prava i sloboda. Iz toga se izvode dva zaključka: prvo, iz normativnog dijela Ustava Bosne i Hercegovine moraju biti otklonjene norme koje su suprotne odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, ali i međunarodnih konvencija o ljudskim pravima i slobodama navedenim u Aneksu 1 Ustava Bosne i Hercegovine; drugo, institucionalni sistem Bosne i Hercegovine, normiran u članovima IV i V Ustava, mora biti reformisan u smislu jednakosti političkih prava i sloboda svih građana Bosne i Hercegovine, nezavisno od njihove etničke (ne)pripadnosti. Protivrječnost ustavnih normi i negiranje pojedinih prava i sloboda sadržanih u međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima i slobodama imaju svoje uporište u društveno-političkim procesima tokom

90-ih godina, naročito u ratu i u dominaciji istih političkih elita u poslijedejtonskom periodu. Stoga se problem protivrječnosti i „protivpravnosti“ Ustava Bosne i Hercegovine može posmatrati sa nekoliko aspekata:

- društvenih činilaca koji su ih uslovili;
- interesa političkih elita da ih otklone;
- - sadržaja ustavne revizije koja treba da otkloni protivrječnosti i „protivpravnost"³¹ (Marković, 2010).

Iako je Ustav Bosne i Hercegovine najviši pravni akt koji kao takav predstavlja izvor i osnov pravnog porekla Bosne i Hercegovine, on je u suprotnosti sa izvjesnim međunarodnopravnim normama koje je sam inkorporirao u ustavnopravni sistem Bosne i Hercegovine, što znači da je u suprotnosti i sa vlastitim ustavnim normama.

Kontroverze savremenog ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine proizilaze iz sljedećih činjenica: Kako se moglo desiti da Evropska unija, 6. aprila 1992. godine, prima nezavisnost i suverenitet BiH, da SAD, takođe, priznaju nezavisnost BiH, kao i sve druge relevantne svjetske sile, a da su istovremeno sa međunarodnim priznanjem, dozvolile agresiju na BiH. Te iste velesile su dozvolile da BiH skoro 4 godine krvari kao članica međunarodne zajednice, koja je u maju te iste godine primljena u organizaciju UN, i da se u BiH izvrši genocid. Ni do danas se nije došlo do pravog odgovora zašto ove zemlje nisu pomogle BiH da odmah naredi prestanak ratnih dejstava protiv nje. To što je ugrađeno u Dejtonski sporazum nije ono što se očekivalo da bi se mogao dobiti jasan odgovor na to pitanje.

Dejtonski sporazum je imao dva osnovna zadatka: prvi, da prekine ratna dejstva u BiH, da se završi rat, i drugi, da omogući reintegraciju bosanskohercegovačkog društva i države. Ne treba zaboraviti da je u

³¹ Termin „protivpravnost“ u ovom radu koristimo u prenosnom značenju, kao oznaku neusklađenosti Ustava Bosne i Hercegovine sa pravnim i političkim principima o nužnosti univerzalnosti ljudskih prava i sloboda.

hiljadugodišnjem postojanju Bosne, kao jednog političkog i teritorijalnog entiteta, ona imala u srednjem vijeku svoju državu koju je obnovila nakon 480 godina (1943), da je Bosna bila zemlja sa viševjekovnom tradicijom suživota četiri dominantne religije u Evropi, muslimana, pravoslavaca, katolika i jevreja. Pitanje je, dakle, zašto je međunarodna zajednica dozvolila razaranje takve jedne društvene strukture. Tom agresijom (1992—1995) je nanesen najjači udar u hiljadugodišnjem postojanju BiH, da se takvo bosansko društvo dezintegrira i razbije, čime se onemogućava i održivost države u jednom dezintegriranom i razbijenom društvu.

Dejtonski sporazum je, prije svega, trebao da odgovor na to pitanje. On ga nije dao. Zaustavljen je rat u BiH i dao je neke osnovne elemente za reintegriranje bosanskohercegovačkog društva i države. Međutim, ti elementi reintegracije nisu u dovoljnoj mjeri osigurani u normativnom dijelu Ustava BiH. Drugi dio, koji se odnosi na civilni dio sporazuma, za ovih dvadeset godina nije implementiran na zadovoljavajući način. Može se postaviti pitanje šta je to međunarodna zajednica radila u BiH da do danas nije sposobila državu, koja bi mogla danas ili sutra ući u EU. Dakle, u Dejtonskom sporazumu su se našli i elementi dezintegracije koji su ometali takav proces društvene i državne reintegracije (Ibrahimagić, 2010).

Koji su to osnovni elementi ugrađeni u Dejtonski sporazum i sam Ustav BiH koji su omeli bržu reintegraciju bh. društva i države? To je, prije svega, činjenica što je međunarodna zajednica pristala da podijeli BiH na dva entiteta: jedan entitet, koji je nastao Vašingtonskim sporazumom, kada je prestao sukob između Hrvata i Bošnjaka marta mjeseca 1994. godine, kada je i stvorena Federacija, i drugi — Republika Srpska, paradržavna tvorevina, koju je legitimirao Dejtonski sporazum, kojim je završen rat BiH sa Srbijom i Crnom Gorom. Njemu je prethodio 8. septembra 1995. godine Sporazum u Ženevi, nakon izvršenog pritiska na bosansku vladu da prizna RS, koji će imati 49% teritorije BiH države. To su učinile zemlje članice tzv. kontakt grupe, koju su sačinjavale Amerika, Velika Britanija, Rusija, Njemačka i Francuska. Oba entiteta, i Federacija i RS su ratne tvorevine. BiH nikada administrativno-politički nije bila dijeljena po etničkom kriterijumu. Ona je uvek imala administrativno-političko unutrašnje organizovanje po kriterijumima koji su

opštevažeći za sve zemlje, a to su ekonomski, kulturni, saobraćajni, historijski i dr. Ovog puta međunarodna zajednica je pristala da BiH bude podijeljena na dva entiteta po etničkom kriterijumu, Federacija u kojoj će biti većina Bošnjaka i Hrvata, a u RS će biti većina Srba. Tragika je u tome, što su za vrijeme rata i jedan i drugi entitet pretrpjeli etničko čišenje, što je eufemizam kojim je zamijenjena riječ genocid. Međunarodna zajednica je izmislila riječ etničko čišćenje, čime je sebe oslobođila međunarodnopravne obaveze da spriječi genocid. Entiteti su nastali upravo na zločinačkoj podlozi, istjerani su starosjedioci sa jednog i sa drugog prostora i naseljavani svojim narodom i time izvršena homogenizacija jednog naroda na račun ranije multietničke strukture svih Bosanaca. Tada je nastalo politički pogrešno rješenje, da se čitava administrativno-politička struktura BiH i organizacija vlasti, dakle, u Ustavu BiH usvojenom u Dejtonu, napravi na toj etničkoj komponenti. To su ta dva elementa u Ustavu koja onemogućavaju da BiH funkcioniše kao suverena i nezavisna država. To je međunarodna zajednica znala, pa je zbog toga ugradila u Aneksu 10. Dejtonskog sporazuma instituciju Visokog predstavnika, koji je u ime međunarodne zajednice trebalo da pomogne društvenu i državnu reintegraciju. Po mom mišljenju, međunarodna zajednica je u tom procesu bila neodlučna i bez osmišljenog plana. Naime, bilo je neophodno da funkcija Visokog predstavnika bude u tome da BiH sposobi kao državu, s obzirom na nelogična i netipična rješenja, davanjem primata etničkom, umjesto građanskom konceptu organizacije vlasti. Visoki predstavnik, nije uspio to uraditi, nije uspio da BiH učini funkcionalnom i racionalnom državom, tako da i nakon više od dvadeset godina imamo Visokog predstavnika. Jednostavno je trebalo da Visoki predstavnik uz podršku međunarodne zajednice, kao svome predstavniku, uspostavi sve potrebne državne institucije BiH i da proglaši sve zakone na nivou države koji su neophodni za jednu normalnu državu. A šta su oni napravili? Oni su totalno razbijenu državnu strukturu BiH, ugradnjom još dva entiteta, spriječili da se reintegriira. S druge strane, nisu joj vraćene njene državne nadležnosti i one državne institucije koje su entiteti za sebe prigrabili tokom rata. Razumije se da zbog toga BiH ne može da funkcioniše. Trebalo je uzeti za primjer neku srednjoevropsku

državu, npr. Slovačku, Češku, Mađarsku ili Hrvatsku, koje su bliske BiH, i reći koje su to institucije koje one imaju, a koje bi trebala da ima i BiH, koji su to zakoni neophodni da ona može funkcionisati. To je Visoki predstavnik trebao da uradi, međutim, nije.

Najteže pitanje ovdje je, reintegracija bosanskog društva, koju treba da slijedi reintegracija države. Dejtonski sporazum nije riješio pitanje povratka Aneksom 7, jer nije osigurao sigurnost povratnika, kojeg su trebale umjesto domaćih Vlasti da osiguraju međunarodne policijske snage, predviđene u Aneksu 1, u vrijeme kada su bile obezbijeđene donacije za obnovu porušenih kuća i ekonomsku obnovu domaćinstava. Danas postoji sigurnost povratnika, ali presušile su donacije i ljudi su u međuvremenu našli alternativna rješenja izvan BiH. Bosanska Vlada ne bi nikada pristala na Dejtonski sporazum, niti bi ga potpisala, da nije bilo garancija o povratku u Aneksu 7. Ne treba zaboraviti da je prije etničkog čišćenja na današnjem prostoru RS bilo više Od 40% Bošnjaka i Hrvata, a da je na današnjem prostoru Federacije bilo više Od 30% Srba, dakle, prije agresije na BiH. Razumije se da bi jedna takva multietnička struktura današnje RS i Federacije onemogućila današnju praksu da se ustavi i zakoni entiteta donose preglašavanjem, bez učešća jednog ili dva naroda u njihovom donošenju. S druge strane, iako je dogovoren da će se popis stanovništva iz 1991. godine uzimati kao mjera učešća pripadnika sva tri naroda u Vlasti na svim nivoima, u zakonodavnoj Vlasti taj princip uopšte nije ispoštovan.

Odgovornost za implementaciju Dejtonskog sporazuma je na BiH, njenim entitetima i međunarodnoj zajednici. Kada je riječ o ljudskim pravima u članu 2. Ustava BiH, rečeno je da BiH i entiteti u primjeni ljudskih prava moraju poštovati najviše standarde ljudskih prava, sadržanih u međunarodnim konvencijama i poveljama. U tom članu je ugradena i odredba o zabrani diskriminacije. Međutim, u BiH je danas osnovni problem poštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda i jako široko prisutna diskriminacija, od osnovnih ciljeva društva do najviših nivoa Vlasti u BiH. Svugdje imate prisutnu diskriminaciju, naročito po nacionalnoj osnovi, a da ne govorimo o diskriminciji po osnovi spola i socijalnog položaja. Po mome mišljenju,

iz Dejtonskog sporazuma (Aneks 10) ostaje obaveza međunarodne zajednice da pomogne uspostavu države BiH u njenom punom kapacitetu, kao međunarodno - pravnog subjekta. Kao odgovornog međunarodno - pravnog subjekta za stanje u BiH, da vrši svoju funkciju, a to znači uspostavu svih organa i organizacija i donošenje svih zakona koji su na tragu evropske pravne regulative. A to je danas, prema Ustavu kakav imamo, u pogledu zakonodavne funkcije, skoro nemoguće. Zašto? Zato što je u članu IV Ustava u oba doma Parlamentarne skupštine BiH u procesu odlučivanja ugradena tzv. entitetska većina: ukoliko ne postoji saglasnost 2/3 poslanika iz jednog entiteta sa donesenim zakonom smatrati će se da zakon nije donesen. Takva odredba, koja bi se odnosila na dom građana, ne postoji ni u jednoj državi na svijetu, pa ni u onim državama koje su tradicionalno federalivne države (Ibrahimagić, 2010).

Iz svega rečenog možemo zaključiti da su za implementaciju Dejtonskog sporazuma odgovorni BiH i entiteti, u ovom slučaju imamo primjer neodgovornosti entiteta, bez pravnih posljedica po njega. To pravo entitetima u BiH dala je međunarodna zajednica, sve relevantne Sile svijeta koje su učestvovali u donošenju Ustava BiH u Dejtonu i saglasile se s tim. Jako je važno da međunarodna zajednica preko Visokog predstavnika unutar BiH koristi svoje tzv. banske ovlasti i da BiH nametne zakone koji su neophodni za ulazak u EU, ako ih zbog opstrukcije entiteta ne može donijeti Parlament BiH u redovnoj proceduri.

Aneks IV kao najvažniji dio Dejtonskog sporazuma ni nakon toliko vremena, nije dobio šansu za ostvarivanje temeljnih principa decentralizovane i demokratske države. Njegova protivpravna revizija donijela je dodatnu nestabilnost i nezadovoljstvo kod sva tri konstitutivna naroda. Ni sva gomila od preko 60 oduzetih nadležnosti, nije utažila apetite za centralizacijom i unitarizacijom. Gomilanje neradnih i nepotrebnih institucija na „državnom nivou“ i prioritet za njihovo finansiranje, doveli su do enormnog rasta javne potrošnje. Od Ustavom predviđenih 7 zajedničkih institucija, računajući tu i pomoćne - Savjet ministara i Stalni komitet za vojna pitanja, došlo se do preko 70, u kojima je zaposleno preko 22.000 ljudi. Kada se ima u vidu da u državama Evropske unije, pored ministarstava,

postoji najviše dvadesetak agencija, onda su jasne namjere bošnjačkog političkog kruga izmišljanje i nametanje „državnih“ institucija, koje će imati prioritet u finansiranju, a pritom gušiti i siromašiti entitete koji snose sve obaveze i odgovornost za ekonomsko-socijalno stanje. Neskrivena majorizacija kad god je to moguće, pokazuje stalnu namjeru pravljenja države po mjeri jednog naroda. To se pokušava maskirati pričom o „evroatlanskim integracijama, o normalnoj državi, o državi za čovjeka“. Taj svojevrsni autizam, vodi ka još većem neidentifikovanju Hrvata i Srba sa BiH kao svojom državom. Kako je to i sam Ričard Holbruk jednom konstatovao: „Bosna je savezna država. Mora se organizovati kao savezna država. Ne može postojati unitarna Vlada, jer bi zemlja ponovo završila u sukobu. I to je razlog zbog kojeg je Dejtonski mirovni sporazum vjerovatno najuspješniji mirovni sporazum na svijetu u novije vrijeme, jer je priznao stvarnost“³².

Međunarodna zajednica je svojom dugogodišnjom krivom politikom stvaranja BiH suprotno međunarodnom ugovoru i međunarodnom pravu, napravila svojevrsnog „državnog monstruma“ kojim su nezadovoljna sva tri konstitutivna naroda, svako iz svojih poznatih razloga. Time je zatvoren obruč započet krizom radi razaranja Jugoslavije.

Svekolike rasprave koje se vode od stvaranja Dejtonske Bosne i Hercegovine, iznova pokazuju njen karakter zadate države. Tri konstitutivna naroda sa uglavnom različitim težnjama, zarobljeni su projektom očuvanja „Jugoslavije u malom“. Nije tajna da Srbi i Hrvati najviše osjećaju zadatost BiH kao jedine multietničke države u Evropi nakon raspada višenacionalnih složenih država poput Jugoslavije, SSSR-a, Čehoslovačke. Pritom, u pravnom smislu, multietničkim državama ne smatraju se države koje pored konstitutivnog naroda, imaju i nacionalne manjine. Ako su raspad Jugoslavije obilježili tragični građanski ratovi i time pokazali da u odsustvu kohezivne jednopartijske ideologije, nije moguće očuvati mir, raspad Čehoslovačke je pokazao svu slojevitost podjela u višenacionalnoj državi, koja takođe dovodi do (mirnog) raspada, ali i

³² Preuzeto sa sajta www.predsjednistvorsbg.rs, 21.09.2017.

dobrosusjedskih odnosa Čeha i Slovaka, boljih no ikad prije. Međutim, u BiH je prisutno stalno svojatanje „cijele i cjelovite, 100 % BiH”, pa ko ne želi „njihovu” BiH, može da ide kud hoće, drugim riječima iselite se. Mnogi zaboravljaju da je BiH stvorena međunarodnim ugovorom i da može postojati samo na taj način. Nema osnova tvrdnja da je BiH hiljadugodišnja država, kao ni njena „stvorenost” referendumom o samostalnosti 1. marta 1992. godine. Zna se da su na referendum izašli samo pripadnici dva naroda — Muslimani i Hrvati i većinom takvih glasova opredijelili nezavisnost BiH i otcjepljenje od Jugoslavije. Poslije svega, sada ni Hrvati ne bi glasali za sadašnju BiH. Pogotovo ne bi potvrdili Vašingtonski sporazum kojim je ustanovljena Muslimansko-Hrvatska federacija, koja je sa Republikom Srpskom u Dejtonu poslužila za sastavljanje BiH. Svi znaju da su ³³entiteti osnovni ustavni problem u BiH. Tek nakon ustavnih promjena u entitetima, moguće je pristupiti promjeni Ustava BiH kojim će se konstatovati postojanje tri teritorijalne jedinice koje tvore BiH kao konfederaciju BiH. Time bi BiH opstala cijela, ali iz tri dijela. To je povratak na vrijeme prije izbijanja sukoba i Kutiljerov plan.

Kutiljerovim planom bile su predvidene ustavne pretpostavke nove organizacije BiH. Svaki od tri konstitutivna naroda - Bošnjaci, Srbi, Hrvati - imali bi svoju federalnu ili autonomnu jedinicu. Govoreći o sličnosti svog plana i Dejtonskog sporazuma, Kutiljero je izjavio: „Sličnosti postoje. Glavna je to što je prepoznato da bez saglasnosti tri konstitutivna naroda nema ni jedinstvene države, ni federacije ili konfederacije.“

³³ Preuzeto sa sajta www.predsjednistvorsbg.rs, 21.09.2017.

3.12. Preporuke za potencijalna rješenja

Ukoliko se ne postigne konsenzus izmedu Bošnjaka, Srba i Hrvata, BiH će nestati. Budućnost BiH kao zajedničke države tri konstitutivna naroda, ocrtava se u dva moguća pravca. Prvi koji podrazumijeva uspostavljanje jedinstvene države za sve građane BiH, promjenu ustava, koji bi odgovarao svim njenim građanima i koji bi poštovao volju svih građana. Drugi pravac BiH, što naravno nije zadovoljavajući, je njen raspad, što bi najmanje odgovaralo građanima sva tri konstitutivna naroda BiH. To bi značilo da BiH bude cijela iz tri dijela. Upravo je to i interes SAD koji su inicijatori, kreatori, učesnici u ubrzavanju procesa nestanka Bosne i Hercegovine. Iz svega navedeno možemo zaključiti da ako ne prevlada jedinstvenost troetničke teritorijalne strukture kao realno rješenje, ostaje agonija raspadanja, sve dok jednog dana ne bude konstatovano da BiH više i ne postoji.

ZAKLJUČAK

Osnovni ciljevi koji prožimaju cijeli Dejtonski sporazum mogu se svrstati u osnovne grupe:

1. Uspostavljanje trajnog mira u Bosni i Hercegovini, očuvanje međunarodnog subjektiviteta, nezavisnosti i integriteta Bosne i Hercegovine.
2. Unutrašnje preuređenje države na federalističkim osnovama.
3. Izgradnja demokratskog političkog sistema na osnovi konsocijalizma, vladavine prava i balansa etničkih i građanskih vrijednosti.
4. Integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Međunarodna zajednica (Evropska unija, OUN) je tri godine iznalazila mogućnosti i modele da se usaglasi i prihvati jedan sveobuhvatan međunarodni plan za Bosnu i Hercegovinu. Ukupni principi, karakter, norme i subjekti primjene Dejtonskog sporazuma ustanovljeni su radi postizanja navedenih ciljeva koji stabilizuju društvo i državu u Bosni i Hercegovini. Sporazum je nastao kao sinteza mirovnih planova koji su mu prethodili, i predstavlja osnovu za dalju nadogradnju ustavno političkog sistema. Dejtonski sporazum nije oktroisani dokument sa ustavnim sadržajem, nametnut narodima u Bosni i Hercegovini. U dejtonskoj arbitraži predmet rasprave su bili planovi o statusu države, koje su kreirali predstavnici Srba, Hrvata i Bošnjaka. Za Bošnjake je to bila agresija Srbije (tada SRJ), ponekad se pomene i Hrvatska, na „međunarodno priznatu državu Republiku BiH“. Za Srbe je to bio građanski rat u kome su ratovali svi narodi protiv svih, uz međunacionalni rat Bošnjaka u Zapadnoj Krajini. Kod Hrvata i nema nekog decidnog izjašnjavanja, mada se ponekad priklanjaju verziji o agresiji ali samo od strane Srbije. Odsustvo zajedničkog pogleda na prošlost i nije toliko problematično, jer ga nikada neće ni biti. Dejtonskog sporazuma znači uspostavljanje stabilne države i demokratskog političkog sistema, u kojem će domaće elite na vlasti donijeti novi Ustav Bosne i Hercegovine i dovesti državu u članstvo Evropske unije. Kada domaće elite budu sposobne da samostalno i efikasno upravljaju državom, tada će i uloga Visokog predstavnika biti suvišna.

Teško je očekivati da BiH napreduje u pogledu demokratskog, političkog i ekonomskog razvoja sa Kancelarijom Visokog predstavnika — OHR, i strukturama koji su pod njenim direktnim ili indirektnim uticajem. Protivpravno djelovanje OHR-a potpomognuto dijelom međunarodne zajednice u BiH, dovelo je do stagnacije i nazadovanja u svakom pogledu. Pritom OHR optužuje Republiku Srpsku i Federaciju za kršenje Dejtonskog sporazuma što je zamjena teza i izvrstanje istine. Uzurpiranjem prava

da Vlada bez izbora i odgovornosti, OHR je Bosnu i Hercegovinu učinio nestabilnom i nesposobnom da izgradi neophodni stepen pomirenja i povjerenja za kretanje naprijed. Preispitivanje i povratak Dejtonskom sporazumu može dovesti do uspostavljanja vladavine prava i unutrašnjeg dijaloga kao jedinog osnova opstanka BiH. Sistem u BiH je krivo postavljen i umjesto da se kreira odnos izmedu građana i države, on se kreira izmedu etničkih grupa. Ovaj etnokratski sistem nije proizveo ni jednu jedinu vrijednost, a istovremeno nijedno krucijalno pitanje za funkcionisanje BiH ne može da pridobije značaj jer se sve stvari posmatraju iz prizme Bošnjaka, Srba i Hrvata.

LITERATURA

Adamović, K.L. (1985): *Österreichisches Verfassungsrecht*, Beč.

Arnautović, S. (2009): *Političko predstavljanje i izborni sistem u Bosni i Hercegovini u XX vijeku*, Sarajevo: Svjetlost.

Begić, K. (1997): *Bosna i Hercegovina od Venove misije do Dejtonskog sporazuma*, Sarajevo: Pravni centar fonda za otvoreno društvo.

Begić, Z. (2016): *Dejtonski mirovni sporazum i politička situacija u Bosni i Hercegovini*, Tuzla: Pravni fakultet.

Cassese, A. (2005): *Medunarodno krivično pravo*, Beograd: Pravni fakultet.

Čorni, A. (2010): *Predsjedništvo Bosne i Hercegovine u funkciji međunarodnog predstavljanja i održavanja međunarodnih odnosa*, Sarajevo: OSCE.

Dmičić, M. (2015): *Međuzavisnost izbornog i ustavnopravnog sistema u Bosni i Hercegovini*, Banja Luka: Pravni fakultet.

Haberle, P. (2002): *Ustavna država*, Zagreb: Politička kultuta.

Ibrahimović, O. (2010): *Kontroverze savremenog ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine i njegove primjene u praksi*, Tuzla: Pravni fakultet,

Imamović, M. (1997): *Agresija na Bosnu i Hercegovinu i njen opstanak 1992-1995 godine*, Sarajevo: Fakultet političkih natika.

Janković, B. (1953): *Uvod u savremeno međunarodno javno pravo*, Sarajevo: Veselin Masleša.

Jovičić, M. (2006): *Ustav i ustavnost*, Beograd: Službeni glasnik.

Kapetanović, A., Latinović, D. (2005): *Bosna i Hercegovina od regionalnih integracija do Evropske unije*, Sarajevo: EFES.

Kejžar, B. (2007): *Dvojno državljanstvo*, preuzeto sa sajta www.inv.sl, 14.09.2017.

Latinović, D. (2005): *Regionalna saradnja*, Sarajevo: Fondacija Friedrich Ebert Stiftung.

Marković, R. (2010): *Ustavno pravo*, Beograd: Pravni fakultet.

Marković, G. (2010): *Diskriminacija u Ustavu Bosne i Hercegovine*, Banja Luka: Fakultet političkih natika.

Marković, G. (2013): *Mora li Bosna i Hercegovina biti tanini' vilajet*, Zagreb: Novi plamen br. 15.

Marinković, D. (2011): Demografske posljedice razinještaja izbjeglog i raseljenog stanovništva Bosne i Hercegovine, Beograd: Društvo demografa Srbije.

Mijanović, G. (1997): Sistem zaštite ustavnosti i zakonitosti u IRS, Zbornik radova, Banja Luka: Pravni fakultet.

Muslimović, F. (2015): Dejtonski mirovni sporazum i period tranzicije, Sarajevo: Monos.

Nešković, R. (2013): Nedovršena država-politički sistem Bosne i Hercegovine, Sarajevo: Amosgraf.

Pajvančić, M. (2008): Ustavno pravo, Novi Sad: Pravni fakultet.

Pejanović, M, Zolić, H. , Zlokapa, Z, Arnautović, S. (2006): Opštine u Bosni i Hercegovini-socijalne, ekonomске, demografike i političke čnjenice, Sarajevo: Fakultet političkih nauka.

Pejanović, M, Sadiković, E. (2010): Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini, Sarajevo: TKD Šahinpašić.

Poplašen, N. (2001): Rušenje Dejtona, Banja Luka: Institut za međunarodno pravo i međunarodnu poslovnu saradnju.

Radović, B. (2000): Jugoslovenski ratovi 1991-1999 i neke od njihovih društvenih posljedica, Beograd: Prosvjeta.

Steiner, C, Ademović, N. (2010): Ustav Bosne i Hercegovine- komentar, Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer.

Trnka, K. (2006): Ustavno pravo, Sarajevo: Fakultet za javnu upravu.

Vošnjak, I. (2014): Dvojno državljanstvo: izazov, ali i problem, Ljubljana: Pravni fakultet.

Živković, M. (2006): Moderni sistemi vlasti studija o značaju izborne-stranačkog sistema, Beograd: Pravni fakultet.

INTERNET IZVORI

www.archives.gov/nacionalarchives.com, 12.09.2017. www.buka.com, 11.10.2017.

www.inv.sl, 14.09.2017.

www.ndcsaraievo.org, 07.09.2017. ; 13.09.2017. www.mvp.gov.ba, 20.09.2017.

www.predsiednistvobih.ba, 07.09.2017. www.predsiednistvorsbg.rs., 21.09.2017.

www.slobodnaevropa.org. 21.09.2017. www.stetoskop.info.com, 29.08.2017.



Naziv odsjeka i/ili katedre: _____
Predmet: _____

IZJAVA O AUTENTIČNOSTI RADOVA

Ime i prezime: _____

Naslov rada: _____

Vrsta rada: Završni magistarski rad

Broj stranica: _____

Potvrđujem:

- da sam pročitao/la dokumente koji se odnose na plagijarizam, kako je to definirano Statutom Univerziteta u Sarajevu, Etičkim kodeksom Univerziteta u Sarajevu i pravilima studiranja koja se odnose na I i II ciklus studija, integrirani studijski program I i II ciklusa i III ciklus studija na Univerzitetu u Sarajevu, kao i uputama o plagijarizmu navedenim na web stranici Univerziteta u Sarajevu;
- da sam svjestan/na univerzitetskih disciplinskih pravila koja se tiču plagijarizma;
- da je rad koji predajem potpuno moj, samostalni rad, osim u dijelovima gdje je to naznačeno;
- da rad nije predat, u cjelini ili djelimično, za stjecanje zvanja na Univerzitetu u Sarajevu ili nekoj drugoj visokoškolskoj ustanovi;
- da sam jasno naznačio/la prisustvo citiranog ili parafraziranog materijala i da sam se referirao/la na sve izvore;
- da sam dosljedno naveo/la korištene i citirane izvore ili bibliografiju po nekom od preporučenih stilova citiranja, sa navođenjem potpune reference koja obuhvata potpuni bibliografski opis korištenog i citiranog izvora;
- da sam odgovarajuće naznačio/la svaku pomoć koju sam dobio/la pored pomoći mentora/ice i akademskih tutora/ica.

Mjesto, datum

Potpis
