Spirit of Bosnia / Duh Bosne
An International, Interdisciplinary, Bilingual, Online Journal
Međunarodni, interdisciplinarni, dvojezični, online časopis

Bosna i Hercegovina: Raskrsnice državnosti

Zoran Pajić

Još 1991. godine, bilo je prilično očito da Bosna i Hercegovina, tada jedna od šest jugoslovenskih republika, neće preživjeti raspad Jugoslavije bez eskalacije nasilja. Pitanje o kome se raspravljalo na nekoliko javnih skupova u Sarajevu te godine još uvijek zvuči primjereno: da li se rat od 1992-5 mogao izbjeći i da li se mogla postići relativno mirna tranzicija ka nezavisnosti putem sprovođenje međunarodnog protektorata u BiH? [1] Ideja protektorata je zasnovana na iskustvu UN-ovog "starateljskog" sistema, koji je uspostavljen na određenim teritorijama s ciljem pomaganja razrješenju konflikata i smanjenja tenzija koje ugrožavaju unutrašnju stabilnost i tranziciju ka nezavisnosti. [2] Ovo "pitanje X" našeg vremena je preživjelo rat i još uvijek je elaborirano u raspravama prvih godina nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma. [3] Skoro da nije prošao sastanak u Bosni ili intervju u medijima bez spomena te dileme. [4] Grupa NVOa iz regiona je to pitanje imala na dnevnom redu i čak im je bilo odobrena prezentacijapred Odborom Evropskog parlamenta 1994. [5]

Zaostavština Dejtona

Na kraju, ni protektorat, a ni starteljstvo nikada nisu primjenjivani u Bosni. Umjesto toga, prema Dejtonskom sporazumu iz 1995. godine, zemlji je dodjeljeno nadmoćno prisustvo vanjskih sila i institucija međunarodne zajednice koje su zadužene za nadgledanje mirovne implementacije i pomaganje u poslijeratoj obnovi. U isto vrijeme, potrebno je istaći da je Dejtonski sporazum implicintno stavio Bosnu i Hercegovinu pod "protektorat" međunarodne zajednice. Ovo obilježje može zvučati prilično kontoverzno, ali još uvijek je prihvatljivije od "starateljstva". Ostavljajući po strani političku osjetljivost u pogledu definisanja institucionalne strukture Dejtonskog sporazuma u Bosni i Hercegovini, dokaz o protektoratu se, dakako, može objasniti. Prije svega, Ured Visokog predstavnika djeluje kao upravno tijelo u ime međunarodne zajednice sa sjedištem u Sarajevu. Osnovni zadatak Visokog predstvanika jeste da "održava bliske kontakte sa stranama, kao i da pokrene i prema potrebi koordinira aktivnosti civilnih organizacija i agencija u BiH, da bi se obezbijedila efikasna implementacija civilnih aspekata mirovnog rešenja". [6] Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima 9 članova, od kojih su tri strani državljani imenovai od strane predsjednika Evropskog suda za ljudska prava. [7] Također, strani državljanin je i

guverner Centralne banke u prvih pet godina i on je imenovan od strane Međunarodnog monetarnog fonda. [8] Ombudsman za ljudska prava je bio imenovan od strane Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), a na ovu poziciju su imenovani međunarodni zvaničnici prvih osam godina nakon Dejtonskog sporazuma. Dom za ljudska prava u kome su većina članova bili strani državljani. (8 od 14 su imenovani od strane Vijeća Evrope) djelovao je do 2003. [9] Napokon, međunarodne oružane snage dislocirane u Bosni i Hercegovini su bez presedana u pogledu ljudstva, teškog oružja i mandata koji imaju. Prema tome, može se sa sigurnošću konstatovati da je misija međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini de facto protektorat ili u politički ispravnoj terminologiji – BiH je zemlja koja je pod međunarodnom upravom. Slučaj bosankog "protektorata" spada u kategoriju šireg mandata poduzetog od strane međunarodne zajednice sredinom 1990-ih s ciljem upravljanja ratom razjedinjenih teritorija. Prvenstveno Ujedinjene nacije i Evropska Unija, uz izrazitu nadmoć i odgovornost, su bili zaduženi za upravljanje Bosnom i Hercegovinom, Istočnom Slavonijom, Kosovom i Istočnim Timorom. Ove inicijative predstavljaju neke od najvećih eksperimenata u upravljanju i razrješavanju unutardržavnih sukoba koje su ikad pokušale učiniti treće strane. [10]

Ovo je krunisano besprimjernim izvršnim i zakonodavnim ovlastima koje su date Visokom predstavniku međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini. [11] Takav mandat strane političke sile je nespojiv sa suverenim statusom države koja je međunarodno priznata i Dejtonskim sporazumom potvrđena kao nezavisna država koja je stekla puno članstvo u skoro svim većim međunarodnim organizacijama, od UN-a do Vijeća Evrope. U kontekstu međunarodnog prava BiH se ne uklapa u bilo koje formalne kategorizacije. Pravno, BiH ima potpuni suverenitet, priznat od strane međunarodnih organizacija kroz proces prijema u puno članstvo. Uz to, njena državnost je garantovana međunarodnim instumentom, tj. Dejtonskim sporazumom i eksplicitno je definisana njegovim Aneksom 4 koji predstavlja Ustav Bosne i Hercegovine. [12] S druge strane, taj isti sporazum sadrži brojna ključna i faktička ograničenja nametnuta vlasti BiH od strane međunarodne zajednice što stavlja znak pitanja u pogledu njene državnosti. [13] Iako su ova ograničenja nedvojbeno zasnovana na programu ponovnog uspostavljanja poštivanja ljudskih prava, vladavine prava i demokratije, bosanski eksperiment je ipak postao presudan za privremenu predaju svoje samostalnosti na upravljanje međunarodnim agencijama. Bosna i Hercegovina se sa sigurnošću može okarakterisati kao država sui generis, ali to ne daje odgovor na pitanje o odgovornosti vođenja države i pružanja sigurnosti i zaštite njenim građanima.

U trenutku kada je postignut, Dejtonski sporazum je djelovao kao savršen međunarodni instrument pomoću kojeg će se zaustaviti rat i promijeniti tok dešavanja u Bosni. Napisan diplomatskim jezikom široko otvorenim za razne interpretacije, ovaj sporazum je dovoljno neprecizan pa je uspio zadovoljiti sve strane učesnice, kao i međunarodnu zajednicu. U isto vrijeme, tekst sporazuma je bio dovoljno jasan i precizan u svojoj osnovnoj funkciji očuvanja mira i spriječavanja izbijanja novih sukoba, pod budnim okom međunarodne zajednice.

Dejtonski Ustav Protiv Izgradnje Države

S vremenom je postajalo očigledno da Dejtonski sporazum ne može otvoriti put dosljednom procesu izgradnje države i jačanju institucionalnih prerogativa na državnom nivou. Većina komentatora i analitičara Dejtonski sporazum (Aneks 4 Dejtonskog sporazuma) krive za dovođenje države u bezizlaznu situaciju i dozoljavanje podjele Bosne prema etničkim granicama. Krivicu ne bi trebalo usmjeriti samo na Ustav, nego na činjenicu da Dejtonski sporazum nije stavio van snage ustave dva bosanska entiteta – Federacije, sa bošnjačkom (bosanski muslimani) i hrvatskom većinom i Republike Srpske sa većinskim srpskim stanovništvom. Hrvatska zajednica (kasnije republika) Herceg-Bosna, iako nikad nije imala značaj poput gore navedena dva entiteta, ipak je ostavila traga na dosljednost Dejtonskog sporazuma.

Rasprava o Dejtonskom ustavu je počela uskraćivanjem obilježja "republike" u imenu države (…Bosna i Hercegovina). Uprkos članu Ustava pod naslovom "Kontinuitet", tvorci Dejtonskog sporazuma su bili eksplicitni u utvrđivanju novog službenog imena države – samo "Bosna i Hercegovina" umjesto starog "Republika BiH". [14] Ova formulacija implicitno stavlja entitete iznad BiH, koja je kao država trebala na svom teritoriju "udomiti" jednu "republiku" i jednu "federaciju". Prema tome, način na koji je ova država uređena izlazi iz okvira praktične logike i principa ustavne teorije. Uz to, u procesu raspada bivše Jugoslavije, sve bivše socijalističke republike, tj. države članice federacije (SFRJ), su zadržale atribut "republika" u svojim pojedinačnim nazivima – svi osim Bosne i Hercegovine. [15] Može se diskutirati o tome da je ova, često zanemarena, činjenica ostavila Bosnu u podređenom političkom položaju u odnosu na druge države nasljednice koje su nastale raspadom bivše Jugoslavije i dozvolila upitnost njene državnosti od strane srbijanskog i hrvatskog političkog establišmenta prvih godina nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma.

Ono što je još važnije jeste da Aneks 4 Dejtonskog sporazuma nije stavio van snage entitetske ustave i oni su ostali netaknuti, bez obzira na činjenicu da su u početku pregovora u Dejtonu oba entitetska ustava pripadala prošlosti jer su ista nastala pod okolnostima koje je međunarodna zajednica željela da prevazidje u poslijeratnoj Bosni i Hercegovini. Dejtonski ustav čak ne sadrzi jednu eksplicitnu odredbu o njegovom primatu u odnosu na entitetske ustave. Umjesto toga, ograničio je takvu mogućnost pristupa u zavisnosti od pojedinačnog slučaja, da su se isti na kraju, morali rješavati preko Ustavnog suda BiH. [16]

Republika Srpska je proglašena početkom 1992.godine (9.januar) i njen ustav je proglašen 28. februara te iste godine. Ustav nesumnjivo ukazuje na to da je RS namjeravala biti nezavisna država srpskog naroda bez obzira na Bosnu i Hercegovinu ili na muslimanski i hrvatski narod. [17] Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) nastala je na osnovu Vašingtonskog sporazuma donesenog u martu 1994. godine, kao "Federacija u dijelu Bosne i Hercegovine sa većinskom bošnjačkom i hrvatskom populacijom"… Ustav FBiH je proglašen 30. marta 1995. godine bez obzira na srpski narod, osim na uslovan način. [18] Ustav nije sadržavao izričite odredbe koje bi označavale Federaciju kao nezavisnu državu, ali je njeno institucionalno uređenje odražavalo težnje ka suverenosti. Posredovanje Vašingtona bilo je zsnovano na ideji Clintonove administracije za svodjenjem bosanskog sukoba sa rata 3 strane (svi protiv svih) u dvostrani rat, tj. "ujediniti muslimane i Hrvate u ratu protiv Srba". Neposredan

rezultat je bilo formiranje Federacije muslimansko-hrvatskog naroda, pa su tako dvije posebne "države" stvorene na teritoriji Bosne i Hercegovine: već postojeća samoproglašena RS i FBiH. [19]

Očigledno je da u proljeće 1994. godine međunarodna zajednica nije Republiku Srpsku smatrala neophodnim elementom procesa obnove Bosne i Hercegovine. Osim toga, Vašingtonski sporazum predvidio je stvaranje konfederacije između Republike Hrvatske i predložene Federacije Bosne i Hercegovine. [20] Iako ova ideja nikad nije bila realizovana, nedvojbeno je pokazala namjere državotvornog karaktera "očeva" Federacije kao posljedice Vašintonskog sporazuma.

Dejtonski sporazum je, naprotiv, prihvatio stav prema kojem sva tri "konstitutivna naroda", uključujući Srbe, treba smjestiti pod isti krov države Bosne i Hercegovine, koja je kao takva eksplicitno potvrđena Aneksom 4. Ovo je bio najmanje sporan ishod u novim okolnostima: oživjeti i obnoviti Bosnu i Hercegovinu u njenim prijeratnim granicama i nastaviti dalje! Historijski gledano to može biti opravdano, a politički gledano, nastavljalo se razdvajanje po modelu raspada bivše Jugoslavije kada su sve konstitutivne republike zadržale svoje postojeće granice. Međutim, ova logika će biti zanemarena sve do danas zbog postojanja autenticnih institucija i ustava oba entiteta i njihovih pojedinačnih vladajućih struktura koje ometaju provođenje Dejtonskog sporazuma sa promjenjivom, ali kontinuiranom dinamikom. Entitetska struktura BiH je nespojiva sa idejama izraženim u Preambuli Aneksa 4. Koliko god se preambula shvatala kao program za buduću i reintegrisanu BiH, ona je, također, stvorila zabludu koja je pomogla entitetima da polažu pravo na to da je njihovo uređenje sasvim u skladu sa novim mišljenjem međunarodne zajednice o Bosni i Hercegovini. [21]

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

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

bolje, što bi u Bosni moglo značiti novi početak procesa izgradnje države.

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

Faktička Revizija Ustava

Mnogi već odavno zagovaraju amandmane na Ustav kroz formalnu proceduru, ali taj tok zbivanja nije bio realan do prije par godina. U jednu ruku, međunarodna zajednica je bila previše pritisnuta snažnim opiranjem koje je dolazilo uglavnom iz RS, za bilo kakvu promjenu Dejtonskog sporazuma, ali i uplašena mogućnošću destabilizacije Dejtonskog mira ako se pokrene pitanje amandmana. [24] S druge strane, procedura izmjene Ustava je zahtijevala većinu u Parlamentarnoj skupštini, za što je postojala mala vjerovatnoća. [25]

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

Na tom putu su postojale dvije alternative: jedna zasnovana na restriktivnom, a druga na ekstenzivnom, tj. funkcionalnom tumacenju Dejtonskog sporazuma. Prva opcija bi u stvari dala više ovlasti entitetima i učvrstila moć nacionalističkih elita, zadržavajući status quo. Ovaj pristup je ograničen na primjenu ustava “od riječi do riječi”, doslovno primjenjujući formulaciju svake odredbe. Druga bi bila inspirisana preambulom ustava, prema kojoj je dozvoljeno različito viđenje zemlje sa nezavisnim kompetencijama za zakonodavnu i izvršnu vlast na državnom nivou, što bi zauzvrat institucije Bosne i Hercegovine učinilo kompatibilnim sličnim institucijama u razvijenim demokratskim društvima, uključujući i evropske institucije. Ko god da bude zagovarao bilo koju od ove dvije opcije, u međunarodnoj zajednici ili u samoj zemlji, treba imati na umu bitnu stvar: ovlaštenje Visokog predstavnika i Vijeća za provedbu mira u toku njihovog mandata je da provodi Dejtonski sporazum, a ne da ga mijenja. [26]

To znači da se sve odluke OHR trebaju pažljivo “nanizati” na tanku nit između održanja mira i stabilnosti, pomažući zemlji da ojača institucije i svoju međunarodnu poziciju, ali u isto vrijeme i raditi na strogom popuštanju u pogledu Dejtonskog sporazuma bez “ranjavanja samog sebe”.

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

Koraci koje je započeo Visoki predstavnik, a koji su kasnije prihvaćeni od strane domaćih vlasti, uključuju i neke iznenađujuće primjere. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine u početku je bilo prilično nevidljivo izvršno tijelo na državnom nivou sa nefunkcionalnim rotirajućim predsjedanjem i samo tri ministarstva. [27] Ovo je bilo najviše što se moglo izvući iz Ustava prvih godina nakon Dejtona. Vijeće ministara trenutno ima stalno predsjedanje (od 2000. god.) i broj državnih ministarstava je postepeno dostigao osam. [28] Sud Bosne i Hercegovine uspostavljen je 2003. godine kao prvostepeni državni sud u zemlji. Istodobno je donešen novi krivični zakon na državnom nivou, dok su se postojeći entitetski zakoni postepeno usklađivali sa državnim propisima. Konačno, krajem 2005. godine, vodeće političke partije su se načelno dogovorile oko provođenja policijskih reformi i popuštanja entitetskog pritiska vezanog za institucionalno uređenje. Ovo je navedeno s ciljem da se istakne samo par primjera koji su postignuti i zasnovani isključivo na “funkcionalnom” tumačenju ustava, bez pokušaja da se otvori osjetljivo pitanje formalne izmjene njegovog sadržaja.

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

Prevazilazenje Ograničenja

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

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

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

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

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

dosljedno primijenio princip “simetrije” između etničnosti i teritorijalnosti.

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

Kontroverze i Zabrinutosti

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

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

Konačno, iluzorno je očekivati da se aktuelna kriza bosanske državnosti može riješiti samo i jedino mijenjanjem ustava. Bosansko-hercegovačkom društvu očigledno nedostaje osjećaj pripadanja vlastitoj državi. Bosanski državljani su počesto nesigurni u vlastiti identitet gradjanina svoje zemlje, dok sasvim jasno isticu svoje vjerske i etnicke identitete Proces stvaranja identiteta obično ide ruku pod ruku sa uspjesima koje neka zemlja ostvaruje na unutrašnjem i medjunarodnom planu i time kod gradjana stvara osjecaj pripadnosti, ponosa i povjerenja u državne institucije. Drugim riječima, osjećaj identiteta i pripadnosti je ključni temelj za stvaranje države i objednjavanje “domovinskog” osjećaja. Izgleda da je mnogo osjetljivije i teže doći do ove tačke nego postići bilo kakav konsenzus o ustavnim amandmanima. Bez obzira na sve, bosanska tranzicija će ipak morati da se kreće istovremeno na oba ova kolosjeka.

© 2006 Zoran Pajić

Notes

1. Obrađivano u nizu članaka objavljenih od strane ovog autora u sarajevskom nedjeljniku “Nedelja”, mart-april 1992.god. ↩

2. Povelja Ujedinjenih nacija, Poglavlje XII. ↩
3. Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, sa aneksima. Međunarodni zakonodavni dokumenti, dio XXXV, Br. 1, januar 1996, str. 75-183 (u daljnjem tekstu: "Dejtonski sporazum"). Ovaj sporazum se obično spominje kao "Dejton" jer je u potpunosti koncipiran tokom pregovora koji su održani u zračnoj bazi Wright Patterson u Dejtonu, Ohio, tokom 3 sedmice novembra 1995.god. ↩
4. Zoran Pajić, "Protectorates Lost," War Report, February-March 1998. ↩
5. Ekspertni odbor za bivšu Jugoslaviju; Verona Forum; Helsinška parlament građana (iz autorovog ličnog arhiva). ↩
6. Aneks 10 Djetonskog sporazuma. Medjutim, u praksi, je uloga Visokog predstavnika narasla do te mjere da ga pojedini analitičari porede sa britanskim radžom. Vidjeti: Gerald Knaus and Felix, Martin, "Travails of the European Raj." Journal of Democracy, 14(3) 2003, pp. 60-74. ↩
7. Aneks 4 Dejtonskog sporazuma: Ustav Bosne i Hercegovine, Član VI, stav 1a. ↩
8. Ibid, Član VII,stav 2. ↩
9. Aneks 6 Dejtonskog sporazuma, Član IV i VII. ↩
10. Vidjeti: Richard Caplan, International Governance of War-Torn Territories (Oxford: Oxford University Press, 2005). ↩
11. Vidjeti: Zaključci Vijeća za implementaciju mira implementacij Bonn, Glavni sastanak, Bonn 9-10. decembar 1997. god. "Vijeće pozdravlja nastojanje Visokog predstavnika da upotrijebi svojau ovlastenja na terenu u pozorištu u pogledu interpretacije Sporazuma o provedbi civilnog dijela Mirovnog ugovora da bi se olakšalo rješavanje poteškoća donošenjem obvezujućih odluka koje on donosi a u vezi slijedečego slijedecim pitanjima:

    1. vremena, mjesta i predsjedavanja sastancima zajedničkih intitucija;
    2. privremene mjere koje se trebaju provesti u slučaju kada strane ne mogu postići sporazum, a koje će ostati na snazi sve dok Predsjedništvo, odnosno – Vjećea ministara ne usvoji odluku koja je u skladu sa Mirovnim sporazumom a u vezi tog problema;
    3. druge mjere da bi se osiguralo provođenje mirovnog sporazuma na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine i njenih entiteta, kao i funkcionisanje zajedničkih institucija bez teškoća. Te mjere mogu uključivati akcije usmjerene protiv osoba koje rade u javnim insitucijama, ali i protiv zvaničnika koji ne prisustvuju sastancima bez opravdanog razloga ili za koje je Visoki predstavnik ustanovio da su zakonske obaveze predviđene Mirovnim sporazumom tj. njegovim odredbama.

    ↩

12. U Članu I Ustava o "Kontinuitetu", u Statu 1, navodi se sljedeće: Republika Bosna i Hercegovina čije će zvanično ime od sada biti "Bosna i Hercegovina" će nastaviti svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država sa unutrašnjom strukturom modificiranom kako je ovdje određeno i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. Ona će ostati država članica Ujedinjenih nacija i može kao Bosna i Hercegovina zadržati ili se prijaviti za članstvo u organizacijama unutar UN sistema i drugih međunarodnih organizacija. ↩
13. Vidjeti opširniju diskusiju o temi "nametanja demokratije" u Karin von Hippel's

Democracy by Force (Cambridge: Cambridge University Press, 2000). ↩

14. Vidjeti fusnotu 11. ↩
15. Naime, Republika Slovenija, Republika Hrvatska, Federalna Republika Jugoslavija (u stvarnosti Srbija i Crna Gora). Čak i Makedonija sa svojim nametnutim neobičnim imenom je, također, isto učinila: Bivša Jugoslavenska Republika… ↩
16. Ustav: Član III, Stav 3b i Član VI, Stav 3a. ↩
17. Ustav Republike Srpske, Preambula (zamjenjena amandmanima XXVI and LIV):

    Počevši od prirodnog, neotuđivog i neprenosivog prava srpskog naroda na samoopredjeljenje na osnovu koga taj narod, kao bilo koji drugi slobodan i suveren narod, nezavisno odlučuje o svom političkom i državnom statusu i osigurava svoj ekonomski, društveni i kulturni razvoj; Poštujući viševjekovnu borbu srpskog naroda za slobodu i državnu samostalnost; Izražavajući opredjeljenje srpskog naroda na njegovu demokratsku državu zasnovanu na socijalnoj pravdi, vladavini zakona, poštovanju ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti; U želji da osigura opšte blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatne svojine i poticanje ekonomije tržišta; Priznajući prirodno i demokratsko pravo, volju i opredjeljenje srpskog naroda u Republici Srpskoj da se u potpunosti i tijesno poveže sa drugim državama srpskog naroda; Imajući na umu spremnost srpskog naroda da se obaveže na mir i prijateljske odnose sa drugim narodima i državama; Narodna skupština Republike Srpske donosi
    Član 1 je zamjenjen amandmanom XLIV koji glasi: “Republika Srpska će biti država srpskog naroda i svih drugih građana.”

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

18. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Član 1:

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

    ↩

19. “Hrvatska zajednica Herceg-Bosna”, iako osnovana prije RSa (18. novembra 1991. godine), nikad nije službeno pomenuta u Dejtonskom sporazumu, ali njena institucionalna struktura je preživjeja još dosta godina u okviru Federacije. Dok se međunarodna zajedica službeno strogo protivila “trećem (hrvatskom) entitetu”, u stvarnosti je tolerisano njeno postojanje u sudstvu, određenim zakonodavnim oblastima, administraciji, vojnim organima itd. ↩
20. “Dole potpisani” tvorci Vašingtonskog sporazuma, u koje je spadao i Ministar

vanjskih poslova Republike Hrvatske, “dogovorili su se o uspostavi Tranzicijskog vijeća koje će odmah poduzeti konkretne korake ka… Konfederaciji”. Vidjeti: Preambula Sporazuma. ↩

21. Ustav Bosne i Hercegovine, Preambula:
    - Na temelju poštivanja ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti,
    - Opredijeljeni za mir, pravednost, snošljivost i pomirenje,
    - Uvjereni da demokratske institucije vlasti i pošteni postupci najbolje uspostavljaju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva,
    - Sa željom za promicanjem unapredjenjem opšte dobrobiti i ekonomskog rasta, zaštitom privatne imovine i promicanjem podsticanjem tržišne ekonomije,
    - Vođeni ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih nacija,
    - Opredijeljeni za suverenitet, teritorijalnu cjelovitost i političku nezavisnost Bosne i Hercegovine u skladu s međunarodnim pravom,
    - Odlučni da osiguraju puno poštivanje međunarodnoga humanitarnog prava
    - Nadahnuti Univerzalnom poveljom deklarcijom o ljudskim pravima, međunarodnim ugovorima o građanskim i političkim te ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i Deklaracijom o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, te drugim instrumentima o ljudskim pravima,
    - Pozivajući se na Temeljna načela dogovorena u Ženevi 8. septembra 1995., te u New Yorku 26. septembra 1995., Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno s ostalima), te građani Bosne i Hercegovine ovime određuju da Ustav Bosne i Hercegovine bude: …

    ↩

22. Član III, Stav 3b, Ustava BiH. ↩
23. Vidjeti: Rajko Tomas, “Efficiency Constraints on the Economy of Bosnia and Herzegovina” in Dayton and Beyond: Perspective on the Future of B&H, edited by Christophe Solioz and Tobias K. Vogel (Baden-Baden: Nomos, 2004), pp. 99-127. ↩
24. Međunarodna zajednica je čak koristila informacijsku zabranu u vezi spominjanja izmjena Anneksa 4 do prije unazad nekoliko godina. Autor je vodio rasprave u korist izmjene Ustava u vrijeme dok je još bio pravni savjetnik Međunarodne krizne grupe (1999-2000) te čak privremeno bio na “crnoj listi” OHRa zbog toga. “Ukoliko Bosna želi u Evropu, morat će izmjeniti svoj ustav.” – Intervju u sarajevskom dnevnom listu, “Oslobodjenje”, 5. oktobar 1999, str. 4. ↩
25. Član X, Stavka. 1,: Ovaj ustav može biti izmenjen od strane Parlamentarne skupštine uključujući dvotrećinsku većinu prisutnih i koji glasaju u Predstavničkom domu. ↩
26. Vidjeti: Aneks 10 (Sporazum o civilnoj implementaciji). ↩
27. Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo vanjske trgovine i Ministarsvo komuinikacija i civilnih poslova. ↩
28. Ministarstva pokrivaju sljedeća područja: civilne poslove, spoljnu trgovinu i ekonomske odnose, finansije, komunikacije i transport, civilne poslove, ljudska prava i izbjeglice, pravdu i odbranu. Zakon o Vijeću ministara je izmjenjen 18.jula 2003. godine, ↩
29. Francis Fukuyama, State-Building: Governance and World Order in the Twentieth Century (London: Profile Books, 2004), pp. 135-136. ↩

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

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