

Nurko Pobrić

Političkopravni kriteriji za prijem u članstvo Evropske unije

Pristupanje Evropskoj uniji (EU) u sadašnje vrijeme proces je od posebnoga interesa za tzv. zemlje u tranziciji. Razlozi za pristupanje EU u navedenim zemljama uglavnom se iskazuju u težnji (i cilju) za rješavanjem ekonomskih, ali i drugih problema. Zemlje u tranziciji u EU vide «spasioca», dovoljno moćnog da ih prihvatanjem u članstvo oslobodi teškoća i napora koji su nerijetko na granici podnošljivosti. S druge strane, na prijem u članstvo Evropske unije zemalja u tranziciji članice EU gledaju kao na rizik – opasnost po dostignuto. Pri svemu spomenutom treba imati u vidu da je «projekat izgradnje Evropske unije, koji je službeno počeo u Parizu 1951. godine kada je potpisan prvi od tri osnivačka ugovora Evropskih zajednica (Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik), jedan od najozbiljnijih povijesnih pokušaja da se otklone dva Europi inherentna problema: nacionalizam podignut na razinu državnog interesa, te neučinkovitost gospodarstva koje nije bilo spremno za tržišnu utakmicu s glavnim svjetskim konkurentima».¹ S druge strane, zemlje članice EU gledaju na potencijalne kandidate prilično obazrivo, kao na nekog ko može donijeti neprijatnost, teret i neizvjesnost. Zapravo, odnos je ambivalentan. Zemlje u tranziciji se također pribojavaju članstva u EU i tereta koji ono nosi. Jer, «ideja o Evropi kao zajednici ne samo da uslovljava diskurs između država, već se prelijeva na narode u državama, vršeći uticaj na odnose između pojedinaca».² Dakle, vrlo važno pitanje, koje traži posve jasan odgovor, jest da li je strateški interes EU da u svoju strukturu uključi kao članice zemlje centralne i jugoistočne Evrope. Čini se, ipak, da zemlje članice EU žele proširenje Unije, potencijalno na cijelu Evropu, pa i na tzv. «rizične

¹ Siniša Rodin: *Evropska integracija i ustavno pravo*, Zagreb, 1977, str. 17.

² Džozef Vajler: *Ustav Evrope*, Beograd, 2002, str. 115.

zemlje». Kompromis između željenog i neželjenog EU je iskazala načelno proklamirajući želju za proširenjem, ali istovremeno uspostavljajući i uvjete koje države koje žele pristupiti moraju ispuniti. Određene odredbe načelnog karaktera (o tim uvjetima) postoje u samim osnivačkim ugovorima. U praksi se to pokazalo nedovoljnim, posebno od momenta kada su zemlje u tranziciji ispoljile želju za članstvom. Zbog toga je Vijeće ministara EU, koncem 1994. godine, usvojilo tzv. Bijelu knjigu – dokument koji je trebao poslužiti kao vodič za članstvo zemljama koje su za to zainteresirane.

Načelno, svaka evropska država može pristupiti EU, što predviđa i Ugovor iz Maastrichta koji je samo preuzeo odredbe Ugovora o osnivanju EZ. Kako EU nije međunarodna organizacija, to i nije moguće klasično pristupanje. Pristupanje EU znači ustvari pristupanje zajednicama, odnosno EZ-u, učešće u zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici te saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Pristup je moguć samo u cijelosti, tj. isključen je pristup samo nekoj od zajednica odnosno nekoj od djelatnosti (funkcija). Ovo i iz razloga što «Europska unija ima niz zrelih institucija i što je najnapredniji projekat regionalne integracije u svijetu».³

Pretpostavke za prijem u EU generalno su određene članom 6. Ugovora iz Maastrichta, tako da svaka država koja ih ispunjava može postati članicom Unije. Svaka država koja želi pristupiti EU mora poštovati principe na kojima se Unija zasniva: slobodu, demokratiju, poštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, temeljne odrednice pravne države i principe koji su zajednički svim državama članicama (acquis communautaire). Država koja želi pristupiti EU mora i u praksi pokazati da je njena vlada u stanju provesti ove principe. Posebno značajnim smatraju se zahtjevi koji se odnose na funkcioniranje privrede države potencijalne članice. Jedan od glavnih ciljeva u toj oblasti jest integracija tržišta i s tim u vezi postojanje odgovarajućih propisa koji će osigurati ispunjenje tog zahtjeva. Ukratko, mora se osigurati standard «otvorenog tržišta sa slobodnom konkurencijom» i sposobnost da se izdrži privredni pritisak tržišnih faktora koji djeluju unutar Unije.

Države koje konkurišu za prijem moraju biti u stanju sarađivati i u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike te u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Vijeće ministara EU utvrdilo je 1993. godine uvjete (kriterije) koje zemlje kandidati trebaju ispuniti da bi bile primljene u članstvo. Kriteriji su: geografski, političkopравни, privredni i drugi. Geografski kriterij je jednostavan – traži se da se država koja konkuriše za članstvo geografski makar jednim dijelom nalazi u Evropi. Političkopравни kriteriji podrazumijevaju vladavinu prava, demokratičnost poretka, zaštitu ljudskih prava i osnovnih

³ Barrie Axford i dr.: Uvod u politologiju, Zagreb, 2002, str. 434.

sloboda te zaštitu manjina. Privredni kriteriji podrazumijevaju funkcioniranje tržišne privrede i sposobnost da se izdrži pritisak tržišta unutar EU. U ostale kriterije spadaju prihvatanje ciljeva političke, privredne i monetarne unije, prihvatanje zajedničkih vrijednosti (*acquis communautaire*) i sposobnost upravnih i pravosudnih institucija za ostvarivanjem zajedničkih vrijednosti. U ovom prilogu govorit ćemo nešto detaljnije samo o političkopравnim kriterijima.

Jedan od ključnih političkopравnih kriterija koji zemlja koja konkuriše za članstvo u EU mora ispuniti jest izgradnja takvog pravnog sistema koji osigurava vladavinu prava. Vladavina prava (kao pravni princip) podrazumijeva ispunjenje nekoliko uvjeta koji se odnose na uspostavljeni pravni poredak i njegovo ostvarivanje u praksi. Uspostavljanje pravnog sistema uključuje nekoliko ključnih zahtjeva:

Sistem ustavnopravnih normi, tj. postojanje ustava kao najvišeg pravnog akta države. Poštivanje podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, te nezavisnost organa koji vrše neke od ovih vlasti. «Načelo diobe vlasti jedno je od ishodišta principa suvremenog konstitucionalizma, te je u različitim oblicima prihvaćeno u ustavima razvijenih demokratskih država».⁴ Princip podjele vlasti i nezavisnost državnih organa znači da se organi koji dominantno obavljaju jednu državnu funkciju ne miješaju u obavljanje funkcije drugog državnog organa (ne miješaju se u nadležnosti tog organa).

Izgrađen sistem normi, što za zemlje s izgrađenim evropskokontinentalnim pravnim sistemom znači postojanje odgovarajućih zakona i drugih propisa iz kojih potječe najveći broj pravnih normi. Sistem pravnih normi mora biti relativno usklađen (blizak) pravnim normama koje važe u zemljama članicama EU. (Naravno, na ovome mjestu treba istaći da zemlje članice EU nemaju identične, već kompatibilne pravne sisteme.) Usklađenost (odnosno bliskost) pravnih sistema članica EU posebno se odnosi na sistem institucija, izražen i izgrađen princip podjele vlasti, te efikasna rješenja u oblasti zaštite ljudskih prava.

Razvijen sistem institucija koje osiguravaju ostvarivanje pravnog sistema i njegovu efikasnost. Ovo se posebno odnosi na institucije izvršne i sudske vlasti. Pravo na fer, brzu i efikasnu proceduru (postupak) rješavanja o nečijim obavezama ili odgovornostima danas se određuje pravom koje spada u rang osnovnih ljudskih prava. Sudske odluke se također javljaju kao bitan element cirkularnog pravnog procesa, pa se važeće pravo ne može spoznati bez uvida u relevantnu sudsku praksu.

Posebna uloga sudova u rješavanju sukoba privatnog i javnog interesa. Sudovi su posebna barijera zloupotrebama zakonodavne i izvršne

⁴ Siniša Rodin, nav. rad, str. 39.

vlasti. Ustavnosudskom kontrolom osigurava se «stavljanje van snage» zakona i drugih propisa koji nisu u skladu s važećim ustavom. Uz mogućnost vođenja upravnih sporova omogućava se poništavanje akata izvršne vlasti koji nisu u skladu s važećim pravom. U oba slučaja omogućava se zaštita «privatnog» interesa (interesa pojedinca) u odnosu na «javni» interes, pogotovo ako je kvalifikacija «javni» jedino u funkciji tzv. «državnog razloga», i sprječava se zloupotreba vlasti na štetu prava i interesa pojedinca, tj. onemogućava se da se nosioci političke vlasti stave iznad pravnih normi (prava) i primjenjuju ih arbitrarno prema sopstvenom interesu.

Pravednost odnosno pravičnost sistema podrazumijeva korak dalje u odnosu na zahtjev za pravnom državom. Pravednost odnosno pravičnost pravnog sistema podrazumijeva «mnogo više» od tzv. formalne pravne države – zahtijeva koncept demokratske pravne države. Opća definicija pravde i pravičnosti ne postoji, ali postoje brojni akti koji «upućuju» na to šta je pravedno odnosno pravično. Najčešće je riječ o aktima kojima se uspostavljaju određena ljudska prava i slobode, nekada generalno u odnosu na sve ljude (ili građane određene države), a ponekad samo u odnosu na pojedine društvene grupe (kao što su nacionalne manjine). «Samo onda kada građani ne treba da od svoje vlade zahtijevaju ljudska prava, ta vlada se u savremenom svijetu može smatrati potpuno legitimnom.»⁵ Postoje i neke norme koje se danas smatraju civilizacijskim tekovinama i koje se primjenjuju univerzalno, bez obzira na to jesu li sadržane u nekom aktu koji formalno obavezuje određenu državu. U kontekstu rečenog prihvatljiva je tvrdnja da se «buduća aktivnost na polju međunarodnih ljudskih prava može vidjeti kao borba za postizanje ravnoteže između suprotstavljenih pozivanja na suverenitet i na međunarodna ljudska prava, i suprotstavljenih koncepcija legitimnosti koje ona impliciraju».⁶ Načelo zaštite ljudskih prava izvire djelimično i iz onoga dijela međunarodnog prava koji se kao *ius cogens* mora primjenjivati i u EU. Minimalni zahtjev za ostvarivanjem pravde i pravičnosti može se izraziti i kao zahtjev za poštivanjem osnovnih ljudskih prava, prava određenih društvenih grupa i civilizacijskih tekovina. Ovo je minimum zahtjeva pravde odnosno pravičnosti, a iz ugla kompatibilnosti sa standardima EU to znači uvažavanje onoga što je označeno sintagmom *acquis communautaire*, primijenjeno na pravni sistem.

Određeni zahtjevi tiču se funkcioniranja političkog sistema. Osnovni zahtjev je postojanje višestranačkog sistema, što proizlazi iz slobode udruživanja i političkog organiziranja.

⁵ Jack Donnelly: Međunarodna ljudska prava, Sarajevo, str. 27.

⁶ Isto, str. 34.

Međutim, ovaj uvjet nije jedini i dovoljan, jer se postavljaju i uvjeti koji se odnose na funkcioniranje višestranačkog sistema:

Stabilnost političkih institucija i konsenzus oko generalnih opredjeljenja procesa tranzicije, uključujući i vanjsku politiku. Mora postojati opće opredjeljenje kod ključnih političkih činilaca – stranaka s najvećim političkim utjecajem o osnovnim odrednicama vanjske politike i reformi, što se, dakako, posebno odnosi na zemlje u tranziciji. Navedeno podrazumijeva da u slučaju promjene stranke ili koalicije na vlasti ne treba očekivati radikalne promjene ključnih parametara politike, već eventualne modifikacije, uspješnije ili manje uspješnije mjere.

Kompetencija strukture na vlasti u vođenju politike i upravljanju političkim procesima. Stranka ili koalicija koja je na vlasti mora biti u stanju planirati kurs promjena realizirati u praksi, na očekivani način i s očekivanim praktičnim efektima.

Osiguranje finansiranja političkih stranaka od države i isključenje finansiranja od određenih grupa koje imaju ekonomsku moć. Političkim strankama moraju biti osigurana sredstva za rad, ali ne na takav način da one postanu zastupnicima interesa određenih grupa koje su ekonomski moćne.

Uspostavljanje finansijske kontrole, prvenstveno putem nezavisnih agencija, umjesto kontrole putem parlamentarnih odbora (komisija). Praksa evropskih država pokazuje da se navedeni vid kontrole najuspješnije ostvaruje putem nezavisne kontrole. Kontrola putem parlamentarnih tijela potencijalno pati od nedostatka da ta tijela upravo imenuje politička stranka ili koalicija koja ima većinu u parlamentu.

Kontrola i eventualna ograničenja mogućnosti finansiranja političkih stranaka iz inozemstva. S obzirom na to da političko udruživanje treba vršiti unutar države s ciljem omogućavanja izražavanja volje naroda, eventualno finansiranje djelatnosti političkih stranaka iz inozemstva producira iste opasnosti kao i vezivanje stranaka za unutrašnje centre ekonomske moći.

Slobodni, fer i demokratski izbori. Izborni zakon i drugi izborni propisi, kao i samo provođenje izbora, moraju biti učinjeni u skladu s poštovanjem osnovnih principa korektnog političkog takmičenja. Posebno mora biti isključena mogućnost povrede izbornog prava građana i «prekranje» stvarnih rezultata izbora.

Uloga i značaj ljudskih prava i prava manjina izraženo su izmijenjeni u posljednjim decenijama XX vijeka. Tendencija u naznačenoj promjeni (u odnosu na značaj ljudskih prava) razvijala se od zahtjeva za poštivanjem određenih elementarnih ljudskih prava (koji je izražen šezdesetih godina XX vijeka i prije toga), s pravom države da se opredijeli za vrstu prava i nivo njihove zaštite koji joj je prihvatljiv, do stava da su ljudska prava (posebno neka) značajnija od prava države i njenog suvereniteta. Masovno

ugrožavanje ljudskih prava, posebno prava na život, poslužilo je kao opravdanje na kraju XX vijeka za oružanu intervenciju u odnosu na zemlje u kojima su ljudska prava drastično kršena. O stavu da su ljudska prava iznad države i iznad suvereniteta države može se imati različito stajalište – može se pravdati ili osporavati. Međutim, stav da su ljudska prava iznad države i njenog suvereniteta široko je prihvaćen od stanovnika evropskih i drugih razvijenih zemalja. Ovakav stav, zapravo, i opravdava primjenu sile prema državama koje ne poštuju ljudska prava. Stav se može ocjenjivati ispravnim ili neispravnim, ali je on danas općeprihvaćen u razvijenim zemljama i taj stav jednostavno treba imati u vidu.

Zahtjev za poštivanjem ljudskih prava (i prava manjina) ne reducira se samo na poštivanje ljudskih prava iz Evropske povelje o ljudskim pravima. Zahtjev svakako podrazumijeva potrebu poštivanja ljudskih prava koja su garantirana ovom poveljom zbog činjenice da ovaj akt važi za zemlje članice EU, a od potencijalnih kandidata za prijem u EU očekuje se da svoje propise usklade s pravnim propisima koji su na snazi na razini EU. Ali, članice EU su potpisnice i mnogih drugih međunarodnih ugovora odnosno konvencija koje uspostavljaju i štite ljudska prava. Zbog toga zahtjev za poštivanjem ljudskih prava treba tumačiti u smislu zahtjeva za poštivanjem dostignutog nivoa uređenja i zaštite koji je izražen i prihvatljiv za najveći broj razvijenih zemalja.

Ispunjava li Bosna i Hercegovina, ili je na tragu da u bliskoj budućnosti ispuni političkopravne kriterije za prijem u članstvo EU? Pri postavljenom pitanju treba imati u vidu da «istorijska odgovornost za stabilan mir u Evropi i očuvanje pozicije ujedinjene Evrope na svjetskom tržištu uključuje u sebe i pitanje političke budućnosti Bosne i Hercegovine».⁷ Bez pretenzije da dajemo određene odgovore na postavljeno pitanje, umjesto toga (davanja određenih odgovora) navest ćemo (ukratko) neke odrednice ustavnog sistema Bosne i Hercegovine koje, po našoj ocjeni, značajno kolidiraju s političkopравnim kriterijima za prijem u članstvo EU. Ako je ova naša prethodno postavljena tvrdnja tačna, onda i postavljeno pitanje upućuje na sasvim određen odgovor.

U ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine preovlađuju (dominiraju) etnokratski u odnosu na pravnodržavne elemente. Koncept savremene pravne države ne može se zamisliti bez svojih izvornih liberalnih i prirodno-pravnih sadržaja, demokratije i poštivanja ljudskih prava i sloboda. To su, prije svega, subjektivna prava i slobode koje svaki čovjek posjeduje samim tim što uopće pripada ljudskom rodu. Drugim riječima, ljudska prava pripadaju svim ljudima bez ikakve razlike po bilo kojem osnovu. Ona je pravna

⁷ Prof. dr. Mirko Pejanović: Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu, Sarajevo, 2005, str. 167.

jednakost jer svi građani imaju pravo učestvovati u upravljanju državom kao političkom zajednicom. Ustav Bosne i Hercegovine, nasuprot rečenom, direktno ili indirektno teritorijalizira etnički princip kao princip organizacije političke vlasti u Bosni i Hercegovini. Teritorijalna podjela vlasti u Bosni i Hercegovini (podjela na entitete) produkt je realpolitičke volje, uostalom kao što je to i Ustav Bosne i Hercegovine. Entiteti Bosne i Hercegovine su ratom uspostavljeni provizoriji koji nemaju nikakvu historijsku, socijalnu, ekonomsku, kulturološku ili bilo koju drugu ukorijenjenost u biću bosanskohercegovačkog društva. Osim entiteta (kao teritorijalne podjele), Ustav Bosne i Hercegovine poznaje i socijalnu podjelu vlasti, koja je u Bosni i Hercegovini dominantno etnička, a koju «u ime» konstitutivnih («svojih») naroda vrše tzv. nacionalne političke stranke, koji, u osnovi, ne priznaje multietničku, nego suetničku Bosnu i Hercegovinu (život «jednih pored drugih»). Etnička podjela vlasti prisutna je i u funkcionalnim društvenim sistemima (obrazovanje, elektroprivreda, zdravstvo, vodoprivreda itd.). Zapravo, ako se Ustav Bosne i Hercegovine posmatra u svojoj cjelovitosti, može se izvesti sljedeći zaključak: ustavna materija o ljudskim pravima i slobodama ne protivrječi principima pravne države. Ustavna materija o organizaciji državne vlasti u koliziji je s principima pravne države, jer je ta vlast dominantno etnički strukturirana, a skoro u potpunosti je zanemaren apstraktni građanin, odnosno zajednica građana kao osnov konstitucije države. Kako se navodi, u osnovi tačno, «postdejtonska BiH ... (je) postmodernistička dosjetka geopolitičkog genija koji je eksplodirao u Dejtonu etablirajući državni provizorij pod krinkom suvremene samoodržive države».⁸ Dominantni etnokratski elementi u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine onemogućuju ostvarivanje ustavnih normi o ljudskim pravima, a u nekim slučajevima ustavne norme (norme o izboru članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine i izboru delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine) u političkim odnosno izbornim pravima uspostavljaju diskriminaciju građana po etničkoj i teritorijalnoj osnovi. Ustav Bosne i Hercegovine vjerovatno je jedini važeći ustav u svijetu koji istovremeno i zabranjuje i «propisuje» (dopušta) diskriminaciju. Etničku podjelu vlasti u Bosni i Hercegovini «nacionalisti» opravdavaju zaštitom kolektivnih prava, koje oni («nacionalisti») reduciraju na «prava naroda» (etno-nacije, konstitutivnog naroda), tražeći za «svoj narod» konstitutivnost, jednakopravnost, pa čak i suverenost, što u političkopravnom smislu podrazumijeva i pravo naroda na «svoju državu» («etničku državu»). Ovaj «fenomen» neophodno je sagledavati u sklopu Dejtonskog sporazuma (čiji je sastavni dio i Ustav Bosne i Hercegovine),

⁸ Nerzuk Ćurak: Geopolitika kao sudbina – Slučaj Bosna: Postmodernistički ogled o perifernoj zemlji, Sarajevo, 2002, str. 62.

koji oličava sve protivrječnosti međunarodnog angažiranja za vrijeme rata u Bosni i Hercegovini. Taj sporazum je, jednostavno rečeno, sporazum nastao primjenom realpolitičkog pristupa «glavnih arhitekata» tog sporazuma. Mir je izjednačen «s legitimacijom autoritarnih nacionalističkih režima».⁹ U takvom ustavnopravnom, političkom i društvenom ambijentu političkim snagama integracije u Bosni i Hercegovini ne polazi za rukom da razviju građanski kolektivni identitet koji bi se odnosio na sve članove pretpostavljene otvorene političke zajednice. U konstituciji Bosne i Hercegovine do krajnosti je obesnažen princip na kojem je insistirala liberalno-demokratska teorija: razdvajanje političkog i kulturnog, odnosno političkog i etničkog. Pod ovom razdvojenošću podrazumijevalo se da ta dva elementa ljudske zajednice pripadaju različitim sferama – onaj prvi javnoj, a ovaj drugi privatnoj sferi. Apstrahiranje javne sfere od kulturno-etničkog elementa smatralo se odlučujućom odrednicom moderne političke zajednice. Upravo razdvajanjem političkog i kulturnog pojedinci u domenu privatnog mogu mijenjati svoj identitet a da njihov javni identitet ostane nepromijenjen utoliko što i dalje imaju ista osnovna prava koja se jamče istim temeljnim principima i institucijama. Otuda se moderni pojam građanina može izraziti pojmom apstraktnog građanina. Načelno gledano, da bi se dobio status građanina nije potrebno zadovoljiti nikakve kulturno-etničke niti socijalno-klasne kriterije – dovoljno je samo da određena osoba prihvata osnovna pravila igre modernih demokratija, njihov ustav. Originerni nosilac prava, u prezentiranom konceptu političke zajednice, jest pojedinac. Političko uređenje u kojem je najvažnija i najmanja moguća politička jedinica «narod» (u Bosni i Hercegovini etnos, odnosno konstitutivni narodi) suštinski je antidemokratsko. Prava grupe, bilo o kojoj grupi da je riječ, moraju se u krajnjoj liniji interpretirati kao izvedena iz prava pojedinca ili kao nešto što je svodljivo na individualna prava. Kada je kulturno-etničko institucionalizirano kao prius političke zajednice, kao što je to u Bosni i Hercegovini, originerni nosilac prava ne može biti pojedinac nego kulturno-etnička grupa. Da bi se država mogla uspostaviti kao institucija čija je bit ustav kao formalnopravna struktura, kulturno-etnički element se mora depolitizirati, tj. posmatrati kao nešto što spada u sferu privatnog, jer se tek tada pojedinci mogu tretirati kao jednaki nosioci jednakih političkih prava nezavisno od etničko-kulturne grupe. Ako se zauzme stajalište da pojedinci stižu prava tek kao pripadnici kulturno-etničke grupe, oni se ne mogu postaviti kao originerni nosioci prava. Iz ove pretpostavke gledano, između nacije (kao eminentno modernog pojma) i moderne države, kao instance neutralne u odnosu na kulturno-etničko, može se staviti znak jednakosti. Ustavno

⁹ Vidjeti šire: Meri Kaldor: Novi i stari ratovi – organizovano nasilje u globalnoj eri, Beograd, 2005, str. 103 i 104.

uređenje i državna organizacija Bosne i Hercegovine daleko su iza uspostave moderne države kakvu smo ukratko opisali u iskazanim određenjima.

Drugačiji pristup u objašnjenju moderne države za posljedicu ima supstancijalno (kulturno-etničko) utemeljenje države, jer se nacija poima ne u državno-teritorijalnim nego u kulturno-etničkim terminima. Praktička izvedba ove postavke pretpostavljala bi da svaka država ima svoj kulturno-etnički korijen, po čemu bi se razlikovala od drugih država, odnosno etničko-kulturne granice bi se podudarale s državnim granicama. Ovo je, dakako, sasvim izvjestan put u «samoaparthejd» kulturnih grupa, koji bi se najvjerojatnije završio raspadom multietničkih država ako bi taj model bio primijenjen na njih. Razlog koji objašnjava prethodnu tvrdnju je u činjenici što su u okviru spomenutog modela prava izvorno prenijeta s pojedinca na kulturne grupe, pa je time ukinuta mogućnost izražavanja dinamičko-promjenjive komponente – individualne volje, čime je osiguran put ka sve represivnijoj samosegregaciji. U krajnjoj konsekvenciji, ovo je težnja maksimalističkog multikulturalizma, jer on nužno, iz sebe samog, zahtijeva potpuno preokretanje logike liberalno-demokratskog modela. Opstanak države kao političke zajednice u maksimalističkoj verziji multikulturalizma može se postići samo uspostavom političkih nagodbi različitih etnocentrizama o koegzistenciji različitih političkopравnih sistema kojima se kodificiraju dobra kulturnih grupa. Ova pojava nastupila je u Bosni i Hercegovini. Ustavni sistem Bosne i Hercegovine sadrži, zapravo, izvjesne elemente konsocijacijske demokratije u vidu «političkih kompromisa», «etničkog veta», «federalizma» (i to etničkog), «političkog pregovaranja» i sl. Potrebno je u vezi s navedenim reći da je konsocijacijska demokratija održiva samo ako postoji zajedničko opće dobro, ili kazano na drugačiji način, ako postoji razvijen ustavni patriotizam. Stoga «začuđuje» konstatacija iskazana u kontekstu aktuelnih «pregovaranja» o ustavnim promjenama u Bosni i Hercegovini da je «više nego karakteristično (i obeshrabrujuće) da se u repertoaru ideja nijednog od naših političara, kao ni američkih moderatora, uopće ne pojavljuje pojam konsocijacijskih modela i aranžmana, koji bi bili najpribližniji stvarnom stanju i stvarnim potrebama Bosne i Hercegovine».¹⁰ Prvo, konsocijacijski modeli, koji su već historijska kategorija i, u osnovi, anahroni politički aranžmani, kao što smo rekli, već su sadržani u važećem ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine, pa nešto što postoji i važi ne treba ni predlagati. Drugo, više je nego očigledno koliko spomenuti modeli (koji već egzistiraju) odgovaraju stvarnim potrebama Bosne i Hercegovine. Možda modeli konsocijacijske demokratije odgovaraju «stvarnom stanju» u Bosni i Hercegovini i onim političkim faktorima koji to «stvarno stanje» (koje je,

¹⁰ Ivan Lovrenović, list «Dani», 9.3.2006.

u osnovi, produkt rata i nasilja) žele i dalje zadržati. Navedeno stajalište korespondira sa stajalištem Mirjane Kasapović iskazanim u njenoj knjizi «Bosna i Hercegovina: Podijeljeno društvo i nestabilna država». Mirjana Kasapović u navedenoj knjizi predlaže «najbolje rješenje» za Bosnu i Hercegovinu na sljedeći način: «U takvim bi se uvjetima etnički nacionalizam mogao napokon pretvoriti u etnički regionalizam koji ne bi dovodio u pitanje granice države i ne bi stvarao nepremostive prepreke istodobnom razvoju dvostruke lojalnosti građana: prema vlastitoj naciji i prema zajedničkoj državi.»¹¹ Mirjana Kasapović, dakle, predlaže da se Bosna i Hercegovina teritorijalno redizajnira na način da se teritorijalno podijeli na «etničke entitete» ili «etničke kantone», pa bi potom postala «zajednička država» - država «sui generis».

U kojoj mjeri će se etnička struktura stanovništva pokazati relevantnom za političku konstituciju neke države i za njen politički život zavisi od njenog historijskog razvoja koji se ne može voluntaristički ignorirati. Da se navedena činjenica mora uvažavati, to proizlazi iz samog građanskog načela. Elastičnost građanskog principa vidljiva je i iz njegovog suštinskog momenta – poštivanje slobodno izražene volje pojedinca i s tim u vezi davanje legitimiteta konfliktu interesa. Građanska demokratija ne posmatra konflikt kao prijetnju njoj samoj, već kao uvjet svoga postojanja, kao nešto što je konstitutivno za nju. Ona i nije ništa drugo do pokušaj institucionalnog izražavanja i razrješavanja konfliktnih interesa, zbog čega su joj imanentni kompromisi i nagodbe, tj. konflikti interesa koji mogu za rezultat imati samokorekciju vlastitih principa, ako to nalaže realnost. Drugim riječima, moderne demokratije nerijetko na konstitucionalnom nivou predstavljaju spoj elemenata državno-teritorijalnog i kulturno-etničkog poimanja nacije, s tim da je i u naznačenoj odrednici moderne demokratije, valja istaći još jednom, uvjet bez kojeg nema moderne demokratije primat individualnog prava. Jer, obim i poštivanje ljudskih prava najbolji su pokazatelji karaktera odnosa između državne vlasti i građana. Smisao ljudskih prava nije samo u ograničenju države. Država kao kulturna i socijalna zajednica stara se o svojim građanima tako što za njih uspostavlja odgovarajuća ekonomska i socijalna prava, čija je osnovna svrha da građanima osigura materijalne uvjete koji im omogućuju vršenje drugih – posebno javnih prava i sloboda. Poželjno bi bilo da politički i društveni razvoj Bosne i Hercegovine ide u ovom smjeru. Time bi vjerovatno i «put» Bosne i Hercegovine ka članstvu u EU bio znatno kraći. Pri navedenom treba imati u vidu da «političko ujedinjenje Evrope predstavlja ogromno dostignuće koje preokreće prošlost hroničnih

¹¹ Mirjana Kasapović: Bosna i Hercegovina: Podijeljeno društvo i nestabilna država, Zagreb, 2005, str. 199.

sumnjičavosti i vođenja ratova – mračne strane evropske istorije».¹²

Zajednica građana može, u načelu, biti kulturno heterogena, kao što to pokazuje često navođen primjer Švicarske. Kulturna homogenost društvene populacije samo je jedan od činilaca koji ide naruku konstituiranju nekog političkog društva, ali taj činilac, sam za sebe, nije dovoljan. Odnosno, politička lojalnost naciji može se kombinirati s raznim oblicima pripadanja prethodno postojećim etničkim skupinama, priznatim od političke organizacije. S druge strane, nužan uvjet za postojanje nacije jest to što građani dijele ideju da postoji jedno javno dobro nezavisno od posebnih interesa i da oni moraju poštivati pravila njegovog funkcioniranja.¹³

Nema demokratije bez demosa koji je u sebi učvršćen voljom za zajedničku državnost. Može se reći da u Bosni i Hercegovini, u političko-pravnom određenju, realno ne egzistira demos – egzistiraju tri etnosa (i «ostali»), prilično razdijeljena (uglavnom prinudno), čiji politički predstavnici, organizirani u tzv. nacionalne stranke, o temeljnim pitanjima organizacije bosanskohercegovačkog društva, ni deset godina nakon prestanka rata u Bosni i Hercegovini, nisu uspjeli postići sporazum. Za stabilnost jedne države presudno je imaju li svi pojedinci i grupe, nezavisno od svojih posebnosti, volju za životom u jednoj državi i je li nacionalno zajedništvo jače od svojstava i interesa pojedinca. Ustav može pridonijeti tome da se omogući miroljubivo supostojanje grupa i pomirenje suprotnosti time što ograničava vladavinu većine štiteći manjine. Ta zaštita se za regionalne manjine može postići regionalizmom, za etničke i kulturne manjine jamstvima kolektivnih sloboda. Ipak, najvažniji medij su osnovna prava, koja najmanjoj od svih mogućih manjina - pojedincu, jamči slobodu i jednakost. Sve je to učinak uspješnog ustava ili bar njegov smisao, ali ne osnova njegovog važenja.

Dejtonski ustav (Ustav Bosne i Hercegovine), koji je donesen (oktroiran) na nelegalan i nelegitiman način, koji svojim sadržajem i realizacijom nije ostvario naknadnu legitimnost, prepreka je uspostavi pravnodržavnih elemenata u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine.

Samim tim, taj Ustav onemogućava efikasno ostvarivanje ljudskih prava, čak, kako smo istakli, dopušta diskriminaciju građana Bosne i Hercegovine na etničkoj osnovi. Bosni i Hercegovini je neophodan novi ustav, jer je sada važeći Ustav, po našem sudu, prepreka Bosni i Hercegovini ka njenom učlanjenju u EU, i s tim Ustavom Bosna i Hercegovina ne ispunjava političkopravne kriterije za prijem u članstvo EU.

¹² Čarls V. Kegli Jr. – Judžin R. Vitkot: Svjetska politika – trend i transformacija, Beograd, 2004, str. 854.

¹³ Vidjeti: Dominik Šnaper: Zajednica građana, Novi Sad, 1996, str. 55.