

**Omer Ibrahimagić**

---

## **DEJTONSKI PUT BOSNE U EVROPU**

### **Uvod**

Stotinama godina bilo je očividno da su Bosanci različitih vjera i nacija živjeli u komšiluku, u istoj mahali (ulici), u istom selu, općini i gradu, išli u iste škole i razredna odjeljenja, obdaništa i fakultete, služili se istim kulturnim i zdravstvenim ustanovama, poštivali tuđe vjerezakone i bogomolje i međusobno se uvažavali i stvarali prijateljstva, i to na svakom pedlju bosanske zemlje – ljudi različitih vjera i nacionalnosti bili su svoji na svome. Suprotno tome, početkom devedesetih godina XX stoljeća agresivni nacionalisti su učinili sve da dokažu da mi, Bosanci, nismo to što jesmo. Za vrijeme srpsko-crnogorske i hrvatske agresije na BiH 1992.-1995. godine, htjeli su to sve što je bilo zajedničko da potaru i da nas uvjere kako više ne možemo živjeti zajedno, kako trebamo da se teritorijalno nacionalno i vjerski homogeniziramo i podijelimo, da se zatvorimo u svoja geta, a da pripadnici drugih naroda u tim getima ostanu ljudi bez prava na svoj vjerski, nacionalni, kulturni i politički identitet, bez prava na život. Time su htjeli dokazati da Bosna nije moguća, ni kao društvo, ni kao država, ni kao njihova domovina, s katastrofalnim posljedicama – primjenom apartheida u svim sferama života u svojoj državi: od stanovanja, preko zasebnih porodilišta, obdaništa, škola, sveučilišta i univerziteta, ambulanti i bolnica, zasebnih naselja i gradskih kvartova, posebnih nacionalnih entiteta i općina, kao i zasebnih nacionalnih vojski, policija i vlada, do zasebnih nacionalnih sudova i skupština i sabora.

Poslije skoro četiri godine agresivnog nacionalističkog orgijanja svim mogućim oružjima i oruđima na nezaštićeno stanovništvo Bosne krajem 1995. godine došlo je do zaključenja Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, parafiranog u Dejtonu 21. novembra, a potpisanog u Parizu 14. decembra 1995. godine. Ovaj Sporazum je u javnosti proizveo različita mišljenja, od prihvatanja do odbacivanja, u cjelini, a posebno različita

tumačenja njegove suštine. Kao što se zna, sporazum su potpisali šefovi triju država: Republike Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske i SR Jugoslavije, a svjedoci sporazuma su: SAD, Ruska Federacija, Savezna Republika Njemačka, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske, Francuska Republika kao članovi kontakt grupe i Evropska unija.

S obzirom na to da je Sporazum potpisan od šefova triju država, on ima karakter međunarodnog sporazuma. Imajući u vidu činjenicu da rat u BiH 1992.-1995. godine službene institucije Međunarodne zajednice nisu proglasile agresijom susjeda na BiH, već građanskim ratom između Bošnjaka, Srba i Hrvata, ipak se nije moglo zanemariti involviranje Hrvatske i Jugoslavije u sukob u BiH. Naime, nađena je takva pregovaračka formula u Dejtonu, da se na kraju ne kaže koja je strana pobjednik, a koja gubitnik. Međunarodna zajednica željela je okončanje bosanskog rata bez pobjednika i bez poraženog. Objektivno gledajući, s obzirom na ciljeve agresije: da se uništi bosanska državnost i bosanski narod, pobjednici su Bosna i Bosanci, jer ciljevi agresije nisu ostvareni.

Od početka agresije na BiH, Međunarodna zajednica nije željela da rat u BiH nazove agresijom, jer bi u tom slučaju bila obavezna skinuti embargo za naoružavanje bosanske armije, a niti priznati da agresor u BiH provodi genocid nad bošnjačkim narodom, jer bi se, u tom slučaju, bila obavezna umiješati u sukob i spriječiti genocid. Zato joj je bilo lakše agresiju nazvati tzv. građanskim ratom, a genocid tzv. etničkim čišćenjem i time izbjeći, ako ne, odgoditi svoju vojnu intervenciju u BiH.

No, sama činjenica da su potpisnici Sporazuma bili šefovi država BiH, Hrvatske i Jugoslavije, govori u prilog tvrdnji da je na BiH izvršena agresija njenih susjeda. Međutim, ono što je neobično jeste da se agresori voljom Međunarodne zajednice pretvore u mirotvorce i da potpisuju mirovni sporazum u kome je sadržan i Ustav BiH i na taj način učestvuju u određivanju kakvo će državno uređenje imati Bosna i Hercegovina. Uključivanjem Republike Srpske i Federacije BiH u potpisivanje pojedinih aneksa sporazuma trebalo je prikazati, da je u BiH, bilo nešto treće, dakle, nešto što sa stanovišta međunarodnog prava nije ni građanski rat, a nije ni agresija.

Naime, da je u BiH bio građanski rat, onda bi potpisnici sporazuma bili politički predstavnici Bošnjaka, bosanskih Srba i bosanskih Hrvata, a ne šefovi triju država. Ali da se ne bi moglo govoriti o agresiji susjeda, Međunarodna zajednica postarala se da legitimira paradržavne tvorevine Republiku Srpsku kao zaseban entitet, a Herceg Bosnu kroz Federaciju BiH, a time i amnestira političke predstavnike bosanskih Srba i bosanskih

Hrvata, koji su bili, kako u međusobnom sukobu, tako i u sukobu s državom Bosnom i Hercegovinom. Iskonstruirana je sintagma “triju strana” u sukobu u BiH, od kojih je bosanskosrpsku stranu pomagala Jugoslavija, a bosanskohrvatsku stranu pomagala Hrvatska. Time se htjelo prikriti agresiju Hrvatske i Jugoslavije. Dok je pravno i faktički “treću stranu” činila međunarodno priznata država i Bosanci triju vjera, a ne samo muslimani kao što se željelo prikazati svjetskoj javnosti. Iza ovih Bosanaca je bila legitimna i legalna bosanska vlada u kojoj su sjedili, pored Bošnjaka i legitimno izabrani predstavnici bosanskih Hrvata i bosanskih Srba (na izborima 1990.), koji se nisu priklonili secesionističkoj politici svojih sunarodnika, koji su željeli priključenje dijelova BiH u sastav Hrvatske, odnosno, u sastav Jugoslavije.

### **1. Šta je prethodilo Dejtonskom sporazumu**

Dejtonskom sporazumu prethodilo je nekoliko neuspjelih međunarodnih planova za rješenje bosanske političke krize: Kutiljerov plan iz Lisabona (mart 1992.), Vens-Ovenov plan (zima-proljeće 1993.), Oven-Stoltenbergov plan (juli-august 1993.), Plan kontakt-grupe (juli 1994.) čija je osnova bila 49:51 posto podjele teritorije BiH između bosanskih Srba, s jedne strane i bosanskih Hrvata i Bošnjaka, s druge strane. Na ideji entiteta unutar BiH postignut je Vašingtonski sporazum između Bošnjaka i Hrvata (18. marta 1994.) i godinu i po dana kasnije Dejtonski sporazum 21. novembra, odnosno, 14. decembra 1995. godine, legitimiran je i entitet pod nazivom Republika Srpska.

Vašingtonskim sporazumom uspostavljena je Federacija BiH. Donošenjem Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike Bosne i Hercegovine (30. marta 1994.) omogućeno je da se u Republici BiH na teritoriju koji su većinski naseljavali Hrvati i Bošnjaci obrazuje Federacija BiH. Federacija kantona otpočela je svoje postojanje donošenjem Ustava FBiH 30. marta 1994. godine, u kojoj su Bošnjaci i Hrvati konstitutivni narodi, dok su Srbi, zajedno s drugim narodnostima činili “ostale”.

Paradržavna tvorevina bosanskih Srba, Ustavom od 28. februara 1992. godine, bila je definirana državom srpskog naroda i građana, u kojoj su Bošnjaci i Hrvati bili narod bez prava, pa i onih građanskih, jer su bili ubijani i proganjani da bi se u njihove domove i na imanja naseljavali Srbi.

Pod pritiskom Međunarodne zajednice u Ženevi su 8.9.1995. godine između bosanske vlade i bosanskih Srba dogovoreni osnovni principi unutrašnjeg državnog uređenja BiH, koji su u Njujorku dopunjeni 26.9.1995. godine. Ovim principima je legitimirana dotadašnja srpska paradržavna tvorevina pod imenom Republika Srpska i očuvana država Bosna i Hercegovina u njenim međunarodno priznatim granicama od 6. aprila 1992. godine. Nakon što su NATO snage krajem augusta i početkom septembra bombardirale položaje bosanskih Srba, i nakon što su hrvatskom “Olujom” poraženi srpski ekstremisti iz Kninske krajine, a ofanzivom bosanske armije probijena blokada Bihaća, bosanska armija i HVO namirili su 51% teritorije BiH koji je činio Federaciju BiH, a 49% Republiku Srpsku, i prema konceptu kontakt-grupe mogla je započeti Mirovna konferencija u Dejtonu 1. novembra 1995. godine.

## **2. Pravni principi Dejtonskog sporazuma**

Kao što smo iz prethodnog izlaganja vidjeli, u bosansku političku krizu upleteno je mnogo faktora, kako domaćih tako i međunarodnih, pod kojima podrazumijevamo i vojnu intervenciju Hrvatske i Jugoslavije u Bosni i Hercegovini.

“Početkom devedesetih Evropa je iznevjerila BiH” (Wolfgang Petrisch). SAD su bile blokirane svojim izborima i dugo vremena prepuštale Evropi primat u rješavanju političke krize na prostoru bivše SFRJ. Trebalo je, dakle, više od tri godine relevantnim državama u Međunarodnoj zajednici da usaglase svoje međusobne interese i ciljeve ne samo u odnosu na BiH, već i u pristupu rješavanja sudbine geopolitičkog prostora koji se zove Balkan, odnosno, Jugoistočna Evropa. Kada je usaglašeno da se bosanska politička kriza može uspješno riješiti uključivanjem, ne samo ”tri strane u sukobu u BiH”, već prije svega uključivanjem Hrvatske i Jugoslavije, iz kojih je ta kriza inicirana i politički i vojno vođena, moglo se pristupiti pregovorima u Dejtonu. Do uspjeha pregovora moglo je doći samo uz kompromis svih strana involviranih u bosanski sukob. Evropske zemlje prepustile su Amerikancima predvodničku ulogu u kontakt-grupi.

Za BiH je od početka ratnog sukoba bilo od presudnog značaja da je ona bila međunarodno priznata država. Kao takva bila je subjektom međunarodnog prava, koju su štitili međunarodni propisi o odnosima među suverenim državama, a posebno Završni akt iz Helsinkija 1975. godine, po kome nije moglo biti promjene granica među državama upotrebom sile.

Otuda proizilaze dva osnovna cilja koja je trebalo postići Sporazumom u Dejtonu: (1) zaustavljanje rata i (2) potvrđivanje državnog suvereniteta Bosne i Hercegovine u njenim međunarodno priznatim granicama.

Uz ovo je išlo i uzajamno priznavanje Bosne i Hercegovine i Savezne Republike Jugoslavije, pošto su se Bosna i Hercegovina i Hrvatska međusobno priznale odmah po sticanju njihove političke nezavisnosti 1992. godine.

U Općem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini sadržana je suština onoga što nazivamo Dejtonski sporazum. Kao što smo ranije naveli sporazum su potpisali: Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i SR Jugoslavija, kao “strane” potpisnice i obavezale se na njegovo poštivanje:

1. Strane će svoje odnose uskladiti s principima u Povelji Ujedinjenih nacija, Helsinškom završnom aktu i dokumentima OSCE-a, poštujući suverenu jednakost jedna druge i međusobne sporove rješavati mirnim putem.
2. Strane pozdravljaju i prihvataju aranžmane napravljene u vezi s vojnim aspektima Mirovnog sporazuma i aspektima regionalne stabilizacije, sadržanim u Aneksu 1-A i Aneksu 1-B.
3. Strane pozdravljaju i prihvataju aranžmane koji su napravljeni u vezi s razgraničenjima između entiteta, sadržanim u Aneksu 2.
4. Strane pozdravljaju i prihvataju izborni program za Bosnu i Hercegovinu kao što je izloženo u Aneksu 3.
5. Strane pozdravljaju i prihvataju aranžmane sadržane u Ustavu Bosne i Hercegovine, sadržanom u Aneksu 4. i u potpunosti će poštovati u njemu usvojena opredjeljenja i činit će sve da se ona ostvare.
6. Strane pozdravljaju i prihvataju aranžmane koji su napravljeni u vezi s uspostavom Arbitražnog tribunala (Aneks 5), Komisije za ljudska prava (Aneks 6), Komisije za izbjeglice i raseljena lica (Aneks 7), Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika (Aneks 8) i Transportnih korporacija Bosne i Hercegovine (Aneks 9). Strane će u potpunosti poštovati i osiguravati ispunjenje ovdje utvrđenih opredjeljenja.
7. Poštivanje ljudskih prava i zaštita izbjeglica i raseljenih lica je od vitalnog značaja za postizanje trajnog mira, stoga se strane slažu i povinovat će se u potpunosti odredbama koje se tiču ljudskih prava izloženih u poglavlju 1. Sporazuma u Aneksu 6 (koji je identičan s članom II, stavom 3 /Katalog prava/ Ustava Bosne i Hercegovine –

O. I.), kao i obaveza koje se tiču izbjeglica i raseljenih lica koje su sadržane u poglavlju 1. Sporazuma u Aneksu 7.

8. Strane pozdravljaju i prihvataju aranžmane koji su napravljeni u vezi s implementacijom civilnog dijela Sporazuma, kao što je izloženo u Aneksu 10 (visoki predstavnik) i Aneksu 11 koji se odnosi na međunarodne policijske snage. Strane će u potpunosti poštovati utvrđena opredjeljenja i učinit će sve da se ona ostvare.
9. Strane će saradivati u potpunosti sa svim entitetima uključenim u implementaciju Mirovnog sporazuma, kao što je opisano u *aneksima*, ili kao što je na drugi način određeno od Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija i povinovati se obavezama da saraduju u istrazi i gonjenju ratnih zločinaca i drugih kršenja međunarodnog humanitarnog prava.

Zatim slijede odredbe o međusobnom priznavanju Bosne i Hercegovine i Jugoslavije kao suverenih nezavisnih država unutar njihovih međunarodnih granica, kao i da ovaj Sporazum stupa na snagu njegovim potpisivanjem, dakle, od 14. decembra 1995. godine.

### **3. Pravna priroda i struktura Dejtonskog sporazuma**

Dejtonski sporazum je kompleksan i maksimalno uravnotežen međunarodni sporazum koji nije podložan promjenama. Njega nije moguće djelimično realizirati, da se može reći, da je u cijelosti realiziran. Njega nije moguće ni parcijalno mijenjati, a da se ne dovede u pitanje njegova cjelovita arhitektura. Konačni tumač vojnog dijela sporazuma (Aneks 1-A) je komandant IFOR-a (SFOR-a), a konačni tumač civilnog dijela sporazuma je visoki predstavnik (Aneks 10, član 5.). On je stupio na snagu i postao primjenjiv od dana njegovog potpisivanja, u Parizu 14. decembra 1995. godine.

Ono što čini ovaj Sporazum kompleksnim jeste činjenica da su ga potpisale tri države: Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i SR Jugoslavija i da su njegov sastavni dio jedanaest aneksa, koje su zavisno od materije, potpisale Republika Hrvatska, SR Jugoslavija i Republika Bosna i Hercegovina sa svoja dva entiteta ili samo Republika Bosna i Hercegovina i njena dva entiteta: Federacija BiH i Republika Srpska ili samo entiteti.

Tako su Aneks 1-A, Aneks 1-B, Aneks 2 i Aneks 10 pored tri države potpisnice potpisala i oba bh. entiteta. Aneks 3 (Izbori), Aneks 4 (Ustav BiH), Aneks 6 (Ljudska prava), Aneks 7 (Izbjegllice i raseljena lica), Aneks 8 (Očuvanje nacionalnih spomenika), Aneks 11 (Međunarodne policijske snage) pored Bosne i Hercegovine, potpisala su i oba bh. entiteta. Aneks 5 (Arbitraža) i Aneks 9 (Javne korporacije BiH) potpisali su samo bh. entiteti.

Ako se zna da se nešto u sporazumima može promijeniti samo saglasnošću volja strana potpisnica Sporazuma, to čini Dejtonski sporazum teško izmjenjivim aktom i iz razloga što su o ovom sporazumu postigle saglasnost i pet zemalja kontakt – grupe i specijalni pregovarač u ime Evropske unije. Ni u jednom od ovih sporazuma nije predviđena mogućnost njihove promjene. Jedino je to predviđeno za Ustav Bosne i Hercegovine sadržan u Aneksu 4. Naime, tamo je u članu X rečeno da se ovaj ustav može mijenjati amandmanima od strane Parlamentarne skupštine BiH i dvotrećinskom većinom u Predstavničkom domu.

Dakle, ako se izuzme Aneks 1-A (vojni aspekt sporazuma), Aneks 1-B (regionalna stabilizacija) i Aneks 10 (visoki predstavnik) i Aneks 11 (međunarodna policija), materija svih drugih aneksa je obuhvaćena Ustavom Bosne i Hercegovine, pa prema tome i mogućnošću njihove promjene. Aneks 3. (izbori) trebalo je da se iscrpi s održavanjem prvih izbora 1996. godine, a svi budući izbori, prema članu IV stav 2a. Ustava BiH trebaju se organizirati prema Izbornom zakonu. Prema članu III 5a. Ustava BiH, materija Aneksa 5, 6, 7 i 8 je u nadležnosti Bosne i Hercegovine. Aneksom 9, koga su potpisali bh. entiteti, predviđeno je osnivanje javnih korporacija Bosne i Hercegovine, kao što su komunalne, energetske, poštanske, saobraćajne, kao i upravljanje vodom i drugim prirodnim resursima. Pošto entiteti čine unutrašnju strukturu državnog uređenja BiH, to i pitanja njihovog razgraničenja (Aneks 2) ulaze u ustavnu materiju podložnu amandmanskim promjenama prema proceduri sadržanoj u članu X Ustava BiH.

Otuda iz navedenih razloga ne treba očekivati bilo kakve nove konferencije za eventualnu promjenu Dejtonskog sporazuma. Suština Dejtona je dobra. Njega treba mijenjati parlamentarnom dvotrećinskom većinom predviđenom u Ustavu BiH i provoditi u skladu s obavezama na koje su potpisnici pristali. Pošto je materija iz skoro svih aneksa preuzeta i čini sadržaj Ustava Bosne i Hercegovine, s još dodatnih 15 međunarodnih konvencija i ugovora (Aneks I na Ustav BiH), koji čine sastavni dio Ustava BiH, postoje, dakle, mogućnosti da se predviđenom procedurom amandmanskih promjena i dopuna nastavi usavršavanje ustavne strukture Bosne

i Hercegovine, u skladu s vremenom i potrebama njenih građana. A za to je, kao što smo vidjeli, nadležna Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. To znači da se u skladu s političkom voljom naroda i građana Bosne i Hercegovine, amandmanima na Ustav BiH, može mijenjati i nadopunjavati sve ono što je sadržano u Ustavu BiH, bez sazivanja novih međunarodnih konferencija. Proces unutrašnjih ustavnih prilagođavanja i promjena postajat će naša politička realnost sve više s učvršćivanjem uzajamnog povjerenja među narodima i građanima u Bosni i Hercegovini, kao i ispunjavanjem uslova za priključivanje BiH evropskim političkim i ekonomskim integracijama, kao i euro-atlanskom odbranbeno-sigurnosnom sistemu.

#### **4. Kontinuitet institucija i zakona Republike Bosne i Hercegovine**

Ako se izuzmu vojni aspekti Sporazuma (Aneks 1-A) i Sporazum o regionalnoj saradnji (Aneks 1-B), kojim je praktično prekinut rat u Bosni i Hercegovini i dogovorena procedura uspostavljanja šire regionalne stabilizacije, u koju su uključene pored Bosne i Hercegovine i Republika Hrvatska i SR Jugoslavija, centralno mjesto Dejtonskog sporazuma zauzimaju Aneks 4 (Ustav BiH), Aneks 6 (Ljudska prava) i Aneks 7 (Izbjegllice i raseljena lica). Otuda smatramo da političku i pravnu suštinu Dejtonskog sporazuma u njegovoj implementaciji predstavlja: (1) uspostavljanje institucija Bosne i Hercegovine, (2) povratak izbjeglih i raseljenih lica u svoje zavičaje i na svoju imovinu i (3) zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ovaj redosljed zadataka nije napravljen po njihovom značaju, već iz praktičnih metodoloških razloga, jer sva tri navedena pitanja prema Dejtonu imaju jednaku vrijednost.

Kada se kaže institucije Bosne i Hercegovine, pogrešno ih je nazvati “zajedničke institucije” kao što to kažu mnogi neupućeni u ustavnu materiju. Ustav BiH ne poznaje sintagmu “zajedničke institucije”. Ustavni naziv je samo “institucije Bosne i Hercegovine”. Sljedbenici onih političkih opcija koji bi minimizirali izvorne ustavne državne prerogative Bosne i Hercegovine, a istakli ustavom nepostojeću državnost entiteta iz koje bi prema njima trebalo da “izviru” državne prerogative Bosne i Hercegovine, kao izrazom političke volje entiteta, oni su pristalice upotrebe sintagme “zajedničke institucije”. Slično su se ponašali ili se danas ponašaju i oni predstavnici Međunarodne zajednice, (naročito iz prve dvije godine pro-



vedbe Dejtonskog sporazuma) koji su da bi odobrovoljili, naročito srpske predstavnike u izgradnji institucija Bosne i Hercegovine, podržavali tu neustavnu leksiku i doprinosili da se ona odomaći, ne samo u medijima, već i u dokumentima Upravljačkog komiteta Vijeća za implementaciju koju čini kontakt-grupa, koja se stara u ime Međunarodne zajednice za implementaciju civilnog dijela sporazuma mada za to nema osnova u Dejtonskom sporazumu, a posebno ne u Ustavu Bosne i Hercegovine.

Slična se omaška dogodila i u pogrešnom nazivu zakona koji se donose na nivou države Bosne i Hercegovine, nazivajući ih u međusobnoj komunikaciji “krovnim zakonom”, umjesto jednostavno zakonom Bosne i Hercegovine, kao što se zakoni entiteta nazivaju imenom entiteta, ili zakoni kantona imenom kantona.

Koliki je značaj Dejtonski sporazum pridavao institucijama i zakonima Bosne i Hercegovine, govori podatak da je Ustavu Bosne i Hercegovine dodat Aneks II (prelazne odredbe) u kome se u tački 2. govori o kontinuitetu pravnih propisa koji nisu u suprotnosti s Ustavom dok drugačije ne odredi nadležni organ vlasti Bosne i Hercegovine; u tački 3. govori o pravnim i administrativnim postupcima u sudovima i organima uprave, koji ostaju na snazi u onoj mjeri u kojoj nisu u suprotnosti s Ustavom dok drugačije ne odredi nadležni organ vlasti Bosne i Hercegovine; a u tački 4. govori o kontinuiranom funkcioniranju organa vlasti, institucija i drugih tijela Bosne i Hercegovine, dok ne budu zamijenjeni novim sporazumom ili zakonom. Nažalost, predstavnici Međunarodne zajednice se toga nisu pridržavali, bar kad je riječ o kontinuitetu institucija i zakona Republike Bosne i Hercegovine, već su imali pogrešan pristup, kao da se radilo da je BiH tek u Dejtonu stvorena država. A sam Dejton je priznao kontinuitet Republike BiH kao nezavisne i suverene države koji je ona stekla 6. aprila 1992. godine. U Dejtonu je samo ime promjenjeno u: Bosna i Hercegovina.

##### **5. Multinacionalni sastav institucija i organa na svim nivoima vlasti i javnog djelovanja u BiH je ustavna obaveza**

Prema Ustavu, Bosna i Hercegovina ima zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Zakonodavnu vlast vrši Parlamentarna skupština, koja ima Predstavnički dom i Dom naroda. Izvršnu vlast čine Predsjedništvo i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, a sudsku vlast vrši Ustavni sud Bosne i

Hercegovine, a odnedavno i Državni sud i Državno tužilaštvo Bosne i Hercegovine.

Međutim, Bosna i Hercegovina nema svoju vojsku, svoju policiju i svoje izvore finansiranja, iako za to postoje ustavni osnovi sadržani u Sporazumu iz Dejtona. Bez obzira na entitete koji čine unutrašnju političko-teritorijalnu strukturu, jedino je Bosna i Hercegovina subjekt međunarodnog prava i obaveza. Prema članu III stav 1. taksativno su pobrojane nadležnosti institucija BiH, a prema istom članu u stavu 5a, Bosna i Hercegovina je nadležna u svim stvarima kojim se osigurava njen suverenitet, teritorijalni integritet i politička nezavisnost. A tu prije svega dolazi u obzir jedinstveno vođenje sigurnosno odbranbene politike i postojanje vlastitih vojnih i sigurnosnih efektivna i njima odgovarajućih institucija.

Da država ne bi ovisila od entiteta, Ustavom je u članu VIII stav 3. data mogućnost da Parlamentarna skupština donese zakon kojim će se osigurati izvorni prihodi države za potrebe institucija Bosne i Hercegovine i međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine. Ista je ta nadležnost Parlamentu potvrđena i u članu IV stav 4b Ustava BiH.

Za uspostavljanje institucija Bosne i Hercegovine potrebno je zadovoljavajuće političko okruženje, ne samo u zemlji, već i u njenom susjedstvu, pa i šire. Problem s kojim se susreće Bosna i Hercegovina jesu još žive mitomanske pretenzije njenih susjeda Hrvatske, Srbije i Crne Gore na njene teritorije, zloupotrebjavajući bosanske Srbe i bosanske Hrvate, za ostvarivanje svojih velikodržavnih projekata. Zbog toga se bosanska multietnička struktura stanovništva, umjesto da bude prednost za svestranu saradnju sa susjedima u BiH pojavljuje kao unutrašnja prijetnja za njenu državnu dezintegraciju. Naime, svaka teritorijalna homogenizacija jednog od tri bosanska naroda, posebno kada se ona uobličava u neke političko-administrativne forme vlasti, u Bosni i Hercegovini, prijeti, s jedne strane, njenoj teritorijalnoj dezintegraciji, a s druge strane, za pripadnike druga dva naroda koji ostanu živjeti na tom teritoriju, manifestira se kao diskriminacija po nacionalnom ili vjerskom osnovu.

Otuda je Dejtonski sporazum akceptirao Federaciju BiH kao federaciju, ne Bošnjaka i Hrvata u BiH, već kao federaciju kantona, koji ne mogu imati nacionalni predznak. Mada je svima poznato da postoji pet kantona s bošnjačkom većinom, tri kantona s hrvatskom većinom i dva tzv. mješovita kantona, nigdje se u Ustavu Federacije BiH ne kaže da su to nacionalni kantoni, ili da većinski narod u njima ima više prava od drugog naroda koji je u manjini. Isti ustavni princip važi i kad je riječ o

drugom bh. entitetu, Republici Srpskoj. Poslije donošenja presude Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti sva tri bh. naroda: Bošnjaka, Srba i Hrvata, takvo rješenje u Dejtonu je ponovo potvrđeno i otklonjene su u tom pogledu, bar kad je riječ o pravnoj strani problema, sve nedoumice. Ostaje, dakle, problem njene implementacije u praksi. I to u njena tri aspekta koji čine suštinu Dejtona: (1) institucionalne izgradnje, (2) povratka izbjeglih i raseljenih lica u zavičaje i na njihova imanja i (3) jednake zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda bez kojih se Bosna i Hercegovina ne može početi uključivati u evropske integracione procese.

Ako Dejtonski sporazum ne poznaje čiste nacionalne političko-teritorijalne i administrativne rezervate, to još više važi za institucije Bosne i Hercegovine. Zato bi se moglo reći jasno, kao što Dejton ne poznaje nacionalne entitete i kantone, Dejton ne poznaje ni nacionalnu vojsku, ni nacionalnu policiju, ni jednonacionalna ministarstva, ni jednonacionalne vlade, ni jednonacionalne sudove, škole, univerzitete, bolnice, dječije ustanove, i preduzeća. To je jasno precizirano u Ustavu Bosne i Hercegovine, u članu II stav 4. u tzv. antidiskriminacionoj klauzuli u kojoj stoji: *“Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno i socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje i drugi status”*.

Upravo zbog činjenice da je BiH paradigma dugovjeke multikonfederalne i multietničke strukture svoga stanovništva, ona je moguća i kao država i kao zajednica svojih naroda i građana, samo tako što će sve njene javne strukture biti multietničke, otvorene za pripadnike svih naroda i građana koji u njoj žive. Dakle, ovdje se prije svega misli na javnu sferu djelovanja – od političkih stranaka, preko državnih institucija, do javnih preduzeća i ustanova. U suprotnom BiH ne može kao država funkcionirati. Ako bi se doslovno slijedila ova antidiskriminacijska klauzula, bile bi neustavne sve političke stranke, javne ustanove, preduzeća, a pogotovo državne ustanove i organi, koji su organizirani po nacionalnom principu, odnosno, znače nacionalni unitarizam. Zato se može smatrati neustavnom jednonacionalna srpska, bošnjačka ili hrvatska komponenta u oružanim snagama BiH, posebno u Vojsci Federacije ili u Vojsci Republike Srpske, zajedno sa svojom jednonacionalnom vrhovnom komandom. Nasuprot tome, kao dobar primjer kako se treba organizirati i bosanska vojska i bosanska policija jeste organiziranje Državne granične službe BiH.

## **6. Neophodno je usklađivanje Ustava BiH sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda**

Kao što je rečeno, Dejtonski sporazum je na donjoj granici kompromisa nacionalne i građanske političke opcije za BiH. Sam Ustav BiH, kao dio aranžmana iz Dejtona u tome nije bio konzistentan. Upravo ta nekonzistentnost proizišla je iz ustupaka Međunarodne zajednice ekstremnim nacionalnim opcijama koje su željele da razore državnost BiH. Naime, u članu IX stav 3. općih odredaba Ustava BiH piše: *“Funkcioneri imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine u pravilu odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine”*, dakle, naroda BiH, a ne naroda entiteta. Međutim, u članovima IV i V Ustava, kojim se uređuje sastav i izbor Parlamentarne skupštine i Predsjedništva Bosne i Hercegovine, uređeno je suprotno članu IX Ustava. Narodi BiH su podijeljeni po entitetima kao izbornim jedinicama, tako da je Bošnjacima i Hrvatima uskraćeno u Republici Srpskoj da se kandidiraju za Dom naroda i člana Predsjedništva iz reda Bošnjaka i Hrvata i da učestvuju u njihovom izboru i obrnuto, to je pravo uskraćeno Srbima u Federaciji, kada je riječ o izboru srpskih predstavnika u Dom naroda Parlamentarne skupštine i člana Predsjedništva BiH.

Ovakvo ustavno rješenje je suprotno Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda jer narušava političko pravo građana da biraju i da budu birani u organe vlasti na nivou države BiH na cijelom njenom prostoru, a ne samo u okviru entiteta. Ovo pravo proizilazi iz paragrafa 7. Dokumenta drugog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji, Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi, Kopenhagen (Copenhagen) 1990., *kojim se garantira da u svakoj državi članici OSCE-a za sva mjesta u najmanje jednom domu nacionalnog zakonodavstva bude slobodno takmičenje u direktnom glasanju (7.2.); garantiraju univerzalna i jednaka glasačka prava za sve punoljetne građane (7.3.) i poštovanje prava građana da se kandidiraju za političku ili javnu funkciju, individualno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija bez diskriminacije (7.5.)*.

Ako se ovi članovi Ustava amandmanskim promjenama ne usklade s Evropskom konvencijom o zaštiti i osnovnim slobodama, onda će se postići to, da će entiteti biti multietnički, a BiH neće biti multietnička. Njena multietničnost će biti posredovana multietničnošću entiteta.

Za ostvarivanje Ustavne odluke o konstitutivnosti sva tri naroda u BiH, i za ulazak Bosne u evropske integracije, smatramo čak važnijim

uskладiti s Evropskom konvencijom čl. IV. i V. Ustava BiH, nego formalno uskladiti ustave entiteta s Ustavom BiH. Za sudbinu države i ravnopravnost sva tri njena naroda u BiH, smatramo važnijim da državne organe u BiH biraju svi građani BiH, s jednakim aktivnim i pasivnim biračkim pravom, nego da se u entitetima postigne ta ravnopravnost, a na nivou države zadrže sadašnja izborna prava po entitetima, a time nejednakost građana BiH, odnosno ne postojanje građanina Bosne i Hercegovine, već postojanje samo građanina entiteta. Bez postojanja građanina Bosne kao cjeline, koji će kao takav ući u Evropu mi ni u Evropi nećemo biti građani BiH, već građani entiteta.

Bez pasivnog i aktivnog biračkog prava građana BiH u izboru državnih organa, nema građanina BiH, postojat će samo građani entiteta, a to znači trajnu opasnost za cjelovitost teritorijalnog integriteta i političku nezavisnost BiH. Ne samo da neće biti građanina BiH, već neće biti ni Bošnjaka, Srbina i Hrvata, za cijelu Bosnu i Hercegovinu, već samo Bošnjaci, Srbi i Hrvati u entitetima. Kao što smo citirali Ustav BiH (član IX. tačka 3.), riječ je o tome da funkcioneri imenovani na položaje u institucijama BiH, u pravilu, odražavaju sastav naroda BiH, a ne naroda entiteta.

Usklađivanje čl. IV i V s Evropskom konvencijom, te priznavanje građanima i narodima BiH jednakog pasivnog i aktivnog biračkog prava, više bi doprinijelo unutarnjoj reintegraciji BiH, nego svi dosadašnji zakoni koje je donio visoki predstavnik. Visoki predstavnik možda nije ni svjestan da je donošenje tih zakona bila posljedica greške u ustavnoj konstrukciji BiH – sadržanoj u čl. IV. i V., jer su po njima birani organi Bosne i Hercegovine koji ne funkcioniraju, pa je morao intervenirati visoki predstavnik.

Sljedeća konstrukciona greška Ustava, koja se, također, nalazi u članu IV stav 3. d) odnosi se na proceduru donošenja odluka u oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine: Predstavnički dom i Dom naroda. Naime, u oba doma se preferiraju entiteti na račun građana i naroda. Ako se zna da u Domu naroda dolaze delegacije tri konstitutivna naroda izabrana u parlamentima entiteta, a u Predstavnički dom dolaze predstavnici građana izabrani od birača iz oba entiteta, nelogičnim se čini uslovljavati odluku saglasnošću, najmanje jedne trećine glasova delegata ili članova s teritorije svakog entiteta. Naime, predstavnički dom u parlamentarnoj demokratiji, svugdje gdje on postoji, predstavlja građane kao političke subjekte, to su domovi građana, birača u najširem smislu riječi. U predstavničkim se domovima odlučuje većinom onih koji su prisutni i koji glasaju. Uslovljavanjem odluke saglasnošću jedne trećine glasova iz

entiteta, gubi se politički subjektivitet građanina. Na taj način se Predstavnički dom kao dom građana pretvara u dom *entiteta*, a Dom naroda kao dom *naroda*, se također pretvara u dom *entiteta*. Iz prvog je izbačen politički interes građanina, a iz drugog politički interes naroda. Za rješavanje političkog interesa naroda data je mogućnost da se postavi pitanje “vitalnog interesa” jednog od tri naroda (član IV, stav 3.e). Međutim, građani nemaju nikakve ustavne mogućnosti da kroz Parlament izraze svoj interes. Zato nije čudo da oni zbog toga često izlaze na ulicu ili zaprečavaju glavne saobraćajnice i na taj način pokušavaju da njihov interes dođe do ušiju Vlade i Parlamentarne skupštine BiH.

Ništa bitno ne mijenja u našem zaključku ni ustavna norma (član IV-3d), da ukoliko odluku donese većina delegata ili članova jednog od domova, u kojoj nije uključena jedna trećina glasova delegata ili članova s teritorije svakog entiteta, po kojoj će odluka važiti pod uslovom da glasovi protiv odluke ne uključe dvije trećine ili više delegata ili članova izabranih iz svakog entiteta. To nam liči na onu narodnu kad se nešto “preljeva iz šupljeg u prazno”. Ova normativna ekvilibristika ništa neće pomoći da interes građanina, birača, bude predstavljen u Predstavničkom domu.

Ovakav način odlučivanja u Predstavničkom domu bosanskog parlamenta učinio je taj dom nefunkcionalnim i nepropusnim bastionom onih političkih opcija koje su vodile rat protiv države Bosne i Hercegovine želeći je zbrisati s geografske karte svijeta. Zato nije čudo što opstruiraju donošenje bitnih zakona na nivou države. To je pravi razlog zbog koga je visoki predstavnik donio sve važnije zakone Bosne i Hercegovine, jer predstavnici izabrani u Republici Srpskoj i Herceg Bosni su bili protiv tih zakona. Razumije se uz nastojanje da samu Republiku Srpsku, iako entitet, afirmiraju kao suverenu državu ili da HDZ tim opstrukcijama isposluje zaseban hrvatski entitet. Često Vlada Republike Srpske, njeni ministri, kada iznose relevantne podatke iz pojedinih oblasti (kao što je standard života, prinosi u poljoprivredi itd.) upoređuju podatke ne s Federacijom BiH kao entitetom u istoj državi, već sa Slovenijom, Hrvatskom, Jugoslavijom itd., i time se u očima svojih građana RS prikazuje kao suverena država.

Zato je neophodno usklađivanje članova IV i V Ustava BiH s Evropskom konvencijom o zaštiti prava i osnovnih sloboda i afirmacija građanina Bosne i Hercegovine u Predstavničkom domu njenog parlamenta, a Dom naroda afirmirati kao dom za zaštitu vitalnih interesa naroda na cijelom prostoru BiH, a ne entiteta.

Naime, iz koncepta Ustava BiH proizilazi da su precizno podijeljene nadležnosti između entiteta i države. I ono što je u nadležnosti države treba da odlučuju predstavnici građana sa cijelog prostora BiH, vodeći računa o njihovom ukupnom interesu kroz sagledavanje interesa Bosne i Hercegovine kao cjeline, bez obzira na entitete, jer entiteti imaju svoje nadležnosti i neka o njima odlučuju u entitetu. Čak, prema Ustavu BiH, entiteti imaju i pretpostavljenu nadležnost o svim pitanjima o kojima se ne odlučuje na državnom nivou. Dom naroda treba da na državnom nivou, kroz donošenje državnih zakona, osigura ravnopravnost naroda, a ne entiteta, i na taj način se napravi ravnoteža između onog što nazivamo političkim interesom građana i političkim interesom naroda, ali na nivou cijele države Bosne i Hercegovine.

Iz tih razloga je neophodno da visoki predstavnik i OSCE pomognu usklađivanje ove tri konstrukcione greške Ustava BiH s navedenom Evropskom konvencijom, jer bez toga usklađivanja Bosna ne može u Evropu. Ako su ove konstrukcione greške bile svjesno projektovane radi uspostavljanja mira u BiH 1995. godine, one će, ako se ne uklone dovesti u pitanje statiku zgrade koja se zove Bosna i Hercegovina i biti razlogom stalnih frustracija koje mogu dobiti i neželjene oblike. Neka nam primjer s HDZ-om i njihovom tzv. hrvatskom samoupravom i kamenovanje učesnika postavljanja kamena temeljca za džamije u Trebinju i Banjoj Luci budu ozbiljna opomena da se te konstrukcione greške moraju pod hitno ispraviti da bi se BiH upisala u red normalnih država i mogla biti politički samoodrživa i bez prisustva OHR-a u BiH.

## **7. U Ustavu BiH nedostaju mehanizmi protiv blokade Parlamentarne skupštine i neizvršavanja sudskih odluka**

Najslabija strana Dejtonskog sporazuma zbog koje se neoprostivo sporo implementira njegova suština, tj. uspostavljanje institucija i donošenje zakona BiH, povratak izbjeglih i raseljenih lica i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda, jeste što u njega nisu ugrađene sudske sankcije pored političkih i ekonomskih.

Smatramo da bi bilo neophodno u sam Ustav BiH ugraditi mehanizme koji će spriječiti blokiranje donošenja neophodnih zakona, ovlaštenjem Predsjedništva BiH da ih proglašava kao privremenu mjeru dok ne budu doneseni u Parlamentarnoj skupštini. Ovim bi se izbjeglo da ih proglašava visoki predstavnik, jer ni visoki predstavnik neće vječno ostati u BiH.

Sljedeća neophodna aktivnost bit će da se u krivičnom zakonu BiH inkriminira kao krivično djelo neizvršavanje sudskih presuda ustavnih i redovnih sudova. Ako se ovo ne uradi, država jednostavno neće imati instrumenata da nekoga natjera da provodi njene zakone i sudske odluke.

## **8. Nužnost preispitivanja podjele BiH na entitete i kantone**

Podjela na entitete bit će uvijek povod jednom od nezadovoljnih od tri konstitutivna naroda, da za sebe traže poseban entitet. Primjer HDZ-a je najnoviji slučaj. Otuda se povratkom raseljenika i izbjeglica stvaraju realne pretpostavke da se u doglednoj budućnosti na slobodnim demokratskim izborima dođe do vlasti koja će biti u stanju da u redovnoj proceduri amandmanima na Ustav ukine oba entiteta.

Otuda treba podržati mišljenje koje je u Američkom institutu za mir u Vašingtonu iznio direktor Međunarodne grupe za krize (Gareth Evans) o budućem uređenju Bosne i Hercegovine bez entiteta i kantona: *“Mi zagovaramo princip državne tvorevine jakih centralnih institucija, ali istodobno jake općinske institucije koje se nalaze na dnu vladajuće strukture, u nastojanju da se ne zanemari identitet etničkih zajednica. Naše preporuke uključuju potpun nestanak entiteta i nestanak kantona koji postoje u Federaciji, koji su inače jaki pokretači stvaranja paralelnih vladajućih struktura, što je uvjetovalo korupciju i zastrašivanje u njima, a zbog čega, na kraju, Bosna i Hercegovina nije uspješna priča. Uz jaku centralnu vlast i jaku organizaciju na općinskom nivou, vjerovatno bi bilo potrebno neko regionalno administrativno tijelo, koje bi reguliralo pravna pitanja ili energetiku i pitanja infrastrukture”*. Zar se ovim prijedlogom ne bi vratili na predratno državno uređenje BiH koje je odlično funkcioniralo.

## **Zaključak**

Dejtonom, odnosno Ustavom BiH je potvrđen državni kontinuitet Bosne i Hercegovine u njenim granicama koje su međunarodno pravno priznate 6. aprila 1992. godine.

Ustavom je BiH definirana kao država građana i tri konstitutivna naroda: Bošnjaka, Srba i Hrvata (zajedno s ostalim). Konstitutivnost naroda ne znači i njihovu etničku teritorijalnu homogenizaciju u zasebne en-



titete. Iako su tri konstitutivna naroda, Ustav poznaje samo dva entiteta u unutrašnjoj strukturi BiH: Federaciju BiH i Republiku Srpsku, koji su rezultat agresije na Bosnu i Hercegovinu, i oni predstavljaju neprirodno stanje Bosne i tuđi su njenom historijskom društvenom biću. Entiteti su prema Dejtonu ostali multietnički. Dejton, dakle, ne poznaje većinske narode u entitetima, nema majorizacije jednog naroda nad drugim narodom, a zaštita nacionalnih interesa osigurava se kroz posebnu demokratsku proceduru u postupku donošenja odluka.

Otuda u evropsku suštinu Dejtonskog sporazuma spada stvaranje demokratskih institucija BiH i donošenje državnih zakona, kojim će se osigurati svim građanima i narodima, kao i nacionalnim manjinama pristup državnim institucijama shodno dobijenim glasovima na demokratskim izborima. Da bi BiH bila spremna za Evropu primarno je takvo stranačko i političko organiziranje koje će u prvi plan staviti građanina kao političkog subjekta, a nacionalnog onoliko koliko je potrebno da se zaštiti nacionalni interes naroda kao subjekta kolektivnih prava njegovih pripadnika. A za tako nešto nije neophodno nacionalno stranačko i teritorijalno organiziranje, koje negira građanina kao političkog subjekta države BiH, drugog i drugačijeg. Demokratskim državnim institucijama i državnim zakonima najbolje se mogu zaštititi kako individualna građanska, tako isto i kolektivna nacionalna prava. Nacionalno organiziranje, kao što smo vidjeli u praksi, objektivno isključuje drugog i drugačijeg iz demokratskog političkog procesa i jednakog uživanja prava na cijelom teritoriju države BiH.

Entitetima je dato preveliko značenje u parlamentarnom odlučivanju, što nije slučaj ni u federalnim državama, a kamoli u BiH koja je prosta decentralizirana država. Predstavnički dom treba vratiti građanima, a Dom naroda vratiti narodima. Time će entiteti biti dovedeni na pravu mjeru. Bitnu evropsku suštinu Dejtona čini i pravo povratka izbjeglih i raseljenih lica u svoje zavičaje i na svoju imovinu. Bez ovog temeljnog ljudskog prava, da se čovjek vrati na svoje, iluzorno je govoriti o demokratiji i o demokratskim institucijama i o pravdi i pravičnosti. Tek kada ljudi slobodno ostvare svoje pravo na vlastitu imovinu i izbor mjesta življenja bez prisile, uz punu slobodu kretanja ljudi, rada i kapitala, moguće je ostvariti i drugu grupu prava koja ulaze u evropsku suštinu Dejtona, a to je zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda u uslovima normalnog života. Ne može se govoriti uopće o zaštiti prava i sloboda čovjeka, ako se čovjeku ne dozvoli da slobodno uživa svoju silom napuštenu imovinu.

Tek poslije toga, kada čovjek ima istu startnu osnovu koju ima i njegov susjed iz druge etnokulture i vjerske grupe, može računati na mo-

gućnost ravnopravnosti, i čovjeka kao pripadnika svoje etnokulturne zajednice, i čovjeka kao individualnog građanina, sa svim međunarodno priznatim proklamiranim pravima i osnovnim slobodama. Tada će imati jednak pristup institucijama, i mogućnost demokratskog uključivanja njegove političke stranke u upravljanju državnim poslovima. I, razumije se, time osigurati skladnost funkcioniranja države, njenih entiteta, kantona, općina, i brojnih privatnih i javnih aktivnosti.

Tu evropsku suštinu osigurava Dejton pod uslovom da čl. IV. i V. Ustava BiH budu usklađeni s navedenom Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Drugo je pitanje njegove nedosljedne i spore implementacije zbog koje se, onda, osporava Dejtonski sporazum i daje o njemu negativna ocjena. Ako Dejton nije pobrojao sve institucije koje su potrebne na državnom nivou, on nam je omogućio u članu III stav 5a Ustava BiH da to sami reguliramo zakonom: *“Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi...”* Na nama je da, u redovnoj demokratskoj proceduri, mijenjamo i prilagođavamo Ustav BiH, u skladu s potrebama, na način propisan članom X Ustava. Dakle, moguće su amandmanske promjene, ne Dejtonskog sporazuma u cjelini, već Ustava BiH iz Dejtona, pod uslovom da se o tome postigne saglasnost političkih predstavnika sva tri naroda u BiH, razumije se i njenih građana, ali uz aktivniju i uporniju podršku Međunarodne zajednice, nego što je do sada bila. Samo tako Dejton može trasirati uspješan put Bosne u Evropu.