

Omer Ibrahimagić

Država Bosna i Hercegovina prema evropskim demokratskim standardima

Uvod

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. On je napravljen s namjerom da bude u cijelosti implementiran i da se Bosna i Hercegovina uspostavi sa svim svojim funkcijama kao normalna evropska država. Konačni tumač vojnog dijela sporazuma (Aneks 1-A) je komandant IFOR-a (SFOR-a), a konačni tumač civilnog dijela sporazuma na terenu 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 sa njena dva entiteta: Federacija BiH i Republika Srpska ili samo entiteti.

Tako su Aneks 1-A, Aneks 1-B i Aneks 10 pored tri države potpisnice potpisala i oba bh. entiteta. Aneks 2 (o međuentitetskoj liniji) pored BiH, potpisala su oba entiteta, a potvrdile Hrvatska i SR Jugoslavija. Aneks 3 (Izbori), Aneks 4 (Ustav BiH), Aneks 6 (Ljudska prava), Aneks 7 (Izbjeglice 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 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.

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 priključivanjem BiH

evropskim političkim i ekonomskim integracijama, kao i euro-atlanskom odbrambeno-sigurnosnom sistemu.

Engleska verzija Ustava Bosne i Hercegovine (Anex 4) je dogovoreni i potpisani tekst iz Mirovnog sporazuma. Tekstovi na bosanskom, srpskom i hrvatskom jeziku, nemaju isti (oficijelni) status, već predstavljaju prevode sa engleskog, kojima se strane služe.*

U Preambuli Ustava stoji da su na osnovi Osnovnih načela usaglašenih u Ženevi 8.9.1995. i u Njujorku 26.9.1995., Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine utvrdili Ustav Bosne i Hercegovine. Kao što je poznato tekst Ustava je paraфирan u Dejtonu 21. novembra 1995., a potpisan je 14.12.1995. u Parizu. Iz teksta Preambule dakle, proizilazi da Bosna i Hercegovina, nije samo država tri naroda, već da je i država građana, i pripadnika «ostalih» naroda i narodnosti koji imaju njeno državljanstvo i kojima je ona domovina.

U normativnom dijelu Ustava uređeno je (član 1. tač. 1.) da Republika Bosna i Hercegovina, koja će ubuduće imati zvanično ime «Bosna i Hercegovina» (1) nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, (2) sa unutrašnjom strukturom od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (član 1. tač. 3.), (3) sa postojećim međunarodno priznatim granicama (od 6. aprila 1992.), (4) ostaje članica Ujedinjenih naroda i (5) pod novim imenom (Bosna i Hercegovina) može zadržati članstvo u međunarodnim organizacijama u kojima je primljena kao Republika Bosna i Hercegovina ili zatražiti prijem u organizacijama unutar sistema Ujedinjenih naroda, kao i u drugim međunarodnim organizacijama.

Ustavom Bosne i Hercegovine je uređeno da je Bosna i Hercegovina suverena država sa međunarodno-pravnim subjektivitetom i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. Iako je sastavljena od dva entiteta, Bosna i Hercegovina prema obliku državnog uređenja nije federacija, jer entiteti nisu države, odnosno federalne jedinice, a nije ni konfederacija ni unija, jer entiteti nisu suverene države. Bosna i Hercegovina je prosta decentralizirana država u kojoj entiteti imaju visok stupanj autonomije, ali ne toliki da bi i formalno bili države. Iz pojedinih odredaba Ustava BiH mogu se izvoditi i drugačije interpretacije, s obzirom na postojanje instituta tzv. «entitetske većine» u procesu donošenja odluka u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, instituta tzv. «destruktivne odluke po vitalni interes entiteta» u procesu odlučivanja u Parlamentarnoj

* Carl Bildt, Uvod, u zbirku ustava BiH na engleskom, bosanskom, srpskom i hrvatskom, izd. OHR, Sarajevo, str 7.

skupštini i Predsjedništvu BiH i instituta pretpostavljene nadležnosti entiteta, kao i postojanje Doma naroda. To su upravo oni elementi u Ustavu BiH koji je čine nefunkcionalnom državom i koje treba mijenjati ustavnim promjenama da bi se približila evropskim demokratskim standardima.

Bosna i Hercegovina je demokratski uređena država koja funkcionira u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

1. Pravni poredak Bosne i Hercegovine

Pravni poredak Bosne i Hercegovine i entiteta uređen je članom III. stavom 3. Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavom su uređena tri važna načela za funkcioniranje pravnog poretka:

Prvo, uređena je pretpostavljena nadležnost u korist entiteta. Sve funkcije i ovlašćenja vlasti «koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima». Ovdje je važno istaći da je riječ o funkcijama i ovlašćenjima koja nisu povjerena «ovim ustavom», a ne «ovim članom», kako poneko voli da tumači ovu ustavnu odredbu o pretpostavljenoj nadležnosti entiteta, čime se sužavala mogućnost zakonodavnih i izvršnih organa Bosne i Hercegovine u reguliranju i izvršavanju svojih Ustavom utvrđenih funkcija i ovlašćenja.

Drugo načelo jeste uspostavljanje obaveze potpunog pridržavanja Ustava BiH i odluka institucija Bosne i Hercegovine od strane entiteta i njihovih administrativnih jedinica. Iz ovog načela proizilazi i obaveza države da uspostavi institucije kontrole i praćenja sprovođenja Ustava, zakona, uredaba i drugih propisa koji se donose na državnom nivou koje su entiteti, kantoni i općine dužni da izvršavaju. Primjena ovog načela u praksi je potpuno zanemarena.

Treće načelo jeste da su Opšta načela međunarodnog prava sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta i da Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli imaju prioritet nad svim ostalim zakonima. Samo što se primjena ovog načela u sudskoj i upravnoj praksi ne osjeti na terenu u svakodnevnom životu običnih ljudi.

To znači da postoji subordinacija u sistemu odlučivanja i sprovođenja odluka. Ustavom nije izuzeta niti jedna institucija Bosne i Hercegovine, čije odluke ne bi bile obavezne za entitete. Međutim, nedostaju adekvatni mehanizmi kojim će se sankcionirati entiteti i njihove administrativne jedinice u slučaju kada odbijaju ili opstruiraju primjenu odluka institucija Bosne i Hercegovine.

U Ustavu nema odgovora na pitanje: čime se entiteti mogu natjerati da sprovedu odluke institucija Bosne i Hercegovine. Vjerovatno to treba riješiti dopunom Ustava BiH. Mehanizmi koje danas primjenjuje Ured visokog predstavnika pokazali su se neefikasnim, iako iza njih stoji politička, ekonomska i vojna moć međunarodne zajednice. Kada se međunarodna zajednica povuče iz BiH i kada prestanu djelovati njeni današnji prisutni instrumenti prinude, postavlja se pitanje, šta će te instrumente zamijeniti u Bosni i Hercegovini, kao državi, koja nema nekih važnih jedinstvenih institucija i nema jedinstvenog ekonomskog sistema i jedinstvene ekonomske politike i strategije razvoja.

Na uspostavljanju ovih mehanizama neophodno je raditi, prije nego što se međunarodna zajednica povuče iz BiH. Bez toga će se BiH jednostavno raspolutiti na svoja dva entiteta. Ovo je realna opasnost, s obzirom da i nakon više godina oba entiteta nisu uskladila svoje ustave i zakone sa Ustavom Bosne i Hercegovine (član 3. tač. 3). U ovom slučaju su odgovorni i državni funkcioneri koji su ovlašćeni da pokreću postupke pred Ustavnim sudom BiH, a ne pokreću ih.

Ne mogu entiteti svojim zakonima proglašavati prestanak važenja ranijih državnih zakona, već to može učiniti samo Parlamentarna skupština BiH. Ne mogu entitetske vlade i njihovi ministri potpisivati međudržavne ugovore u ime Bosne i Hercegovine, ako zato nisu ovlašćeni i sl.

Upravo, imajući u vidu potrebu za postepenim prelazom na novi ustavni poredak, Aneksom II na Ustav Bosne i Hercegovine uređene su «prelazne odredbe». U tač. 2. prelaznih odredaba pod naslovom «Kontinuitet pravnih propisa», piše: *«Svi zakoni, propisi i sudski poslovници koji su na snazi na teritoriji Bosne i Hercegovine u trenutku kada Ustav stupi na snagu, ostaće na snazi u onoj mjeri u kojoj nisu u suprotnosti sa Ustavom dok drukčije ne odredi nadležni organ vlasti Bosne i Hercegovine».*

Iako stavlja u istu ravan propise Republike Bosne i Hercegovine sa propisima Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine (jer su propisi Herceg Bosne već trebali prestati da važe sa donošenjem propisa Federacije), propisi R BiH će biti u važnosti, ako nisu u suprotnosti sa Ustavom i dok drukčije ne odredi nadležni organ vlasti Bosne i Hercegovine. Ova odredba «dok drukčije ne odredi nadležni organ vlasti Bosne i Hercegovine» odnosi se samo na propise Republike Bosne i Hercegovine, s obzirom na državnopravni kontinuitet BiH (član 1. tač. 1.).

Umjesto da aktivira «nadležni organ vlasti Bosne i Hercegovine», a to je Ustavni sud Bosne i Hercegovine, koji treba da ocijeni ustavnost zatečenih propisa entiteta; umjesto da aktivira Vijeće ministara, Predsjedništvo i Parlamentarnu skupštinu u donošenju novih zakona, u preuzimanju ranijih republičkih zakona, kao zakona države Bosne i Hercegovine ili da ih

eventualno, u hodu, usklađuju sa novim Ustavom i tako izgrađuju novi pravni poredak države, Ured Visokog predstavnika je kompletno zakonodavstvo države Bosne i Hercegovine doveo u pitanje, kao da je Bosna i Hercegovina startala sa ledine, a ne kao što piše u članu 1. Ustava, da «Republika Bosna i Hercegovina nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država» pod novim imenom «Bosna i Hercegovina».

Tako su se neuvažavanjem zakona Republike Bosne i Hercegovine vještački napravile pravne praznine u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, čime je doveden u pitanje regularan život države. Tako je pospješen proces razgradnje države, umjesto njene reintegracije. Nasuprot tome, jačaju entiteti na račun države. Dolazi do preuzimanja suverenih prava države od strane entiteta i time slabljenja državnog subjektiviteta u međunarodnim odnosima.

Ista primjedba na ponašanje Ureda Visokog predstavnika se može staviti i na kontinuitet državnih organa. U prelaznim odredbama, tač. 4. piše: «*Dok ne budu zamijenjeni novim sporazumom ili zakonom, organi vlasti, institucije i druga tijela Bosne i Hercegovine će funkcionisati u skladu s važećim propisima*». A šta je uradio Visoki predstavnik (Carl Bildt). Suprotno praksi demokratskih država suspendovao je parlament i vladu Bosne i Hercegovine prije nego što su izabrani nova vlada i novi parlament 1996. godine. Zatim su suspendovani ambasadori Bosne i Hercegovine (Vestendrop).

Bonskim sporazumom iz decembra 1997. godine izjednačeni su državni organi Republike Bosne i Hercegovine sa paradržavnim organima Herceg Bosne i time napravljen haos u pravnom poretku i Federacije i države Bosne i Hercegovine. Delegitimirani su državni organi Bosne i Hercegovine prije nego što su zamijenjeni novim, a pravni poredak Herceg Bosne nesmetano funkcionira pred očima međunarodne zajednice do današnjih dana preko tzv. Zajednice Herceg Bosne.

Problem Ureda Visokog predstavnika jeste da se u metodu svoga rada u Bosni i Hercegovini služi političkim pragmatizmom, umjesto da i za njega bude obavezan Ustav Bosne i Hercegovine kao sastavni dio Općeg mirovnog sporazuma i da slijedeći ustavne norme pomogne da se izgrađuje novi pravni poredak zemlje koji će je integrirati.

Mnogo šta se može prigovoriti političarima i funkcionerima u entitetima i organima Bosne i Hercegovine. Osnovno što im se može prigovoriti jeste nepostojanje političke volje da se Mirovni sporazum provodi u cjelini. Neki od njih bi provodili samo ono što odgovara njihovoj političkoj opciji.

Osnovno sporenje među njima jeste u pitanju dimenzija nadležnosti i funkcija Bosne i Hercegovine. Neki bi najradije da uopće i nema države

Bosne i Hercegovine i da svoj komad vlasti i terena kojeg kontroliraju prisajedine svojoj «matičnoj zemlji», na račun Bosne i Hercegovine u ime koje obavljaju svoju političku i državnu funkciju. Drugi bi da jačaju državne funkcije Bosne i Hercegovine, u okvirima koje Ustav omogućava, ali nailaze na ambiciozne lidere entiteta, koji bi da jačaju funkcije i nadležnosti entiteta na račun države.

U pitanju je neažurnost organizacije posla na izradi državnog zakonodavstva. U uslovima kada treba praviti nove projekte zakona kojim treba da se uspostavi novi pravni poredak Bosne i Hercegovine, zamjenom starih novim zakonima, susrećemo se sa činjenicom da u mnogim oblastima taj posao nije ni započet, a u nekim nije daleko odmakao.

U tom kontekstu postavlja se jedna važna zadaća: da se u organiziranju državnih institucija i njihovom funkcioniranju ostvari ravnoteža između nacionalne i građanske dimenzije Bosne i Hercegovine, a da se istovremeno postigne efikasnost donošenja i izvršavanja političkih i pravnih odluka, bez dužih blokada koje bi dovele u pitanje funkcioniranje političkog i pravnog sistema Bosne i Hercegovine u cjelini.

U tome svemu nezamjenjiva je uloga Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (član 6. tač. 3. i 4.). Ustavni sud može mnogo da uradi na stabiliziranju političkih odnosa u zemlji time što će kao najviša sudska ustanova u zemlji, nepristrasna u dnevnim političkim nadmetanjima i sporenjima, svojim odlukama reći šta je ustavno, a šta nije, i time ekstremne političke opcije pretvorene u zakone, dovoditi na mjeru općih interesa utvrđenih u Ustavu kako pojedine etničke grupe, tako i pojedinih građanskih opcija artikuliranih u programima i odlukama političkih stranaka i njihove izborne većine u skupštinama, koja ih pretvara u zakone.

U Ustavu je propisana obaveza Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, da svoje odluke donosi u skladu s Ustavom. Ustavni sud je jedini nadležan da donese odluku o sporu dva entiteta u nekom pitanju koje proizilazi iz Ustava Bosne i Hercegovine. Zatim, u sporu između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine. Posebno je potencirana nadležnost Ustavnog suda da odlučuje da li su ustavne odluke entiteta, da uspostavi paralelne odnose sa susjednom državom, kao i o tome da li je bilo koja odredba ustava ili zakona entiteta u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine. Zato treba osposobiti državne službe i uredne da prate donošenje zakona u entitetima koje bi ovlašćenim pokretačima postupka davale prijedloge za pokretanje postupka za utvrđivanje ustavnosti entitetskih zakona.

U demokratskim zemljama ustavno sudstvo je dalo neizmjeran doprinos izgradnji političkog sistema i demokratskog društva, posebno u ostvarivanju ljudskih i građanskih prava i osnovnih sloboda. Otuda, prema

odlukama Ustavnog suda, imat će dužan respekt i Visoki predstavnik, mada ga te odluke ne moraju obavezivati, jer je Visoki predstavnik «konačni arbitar na terenu», ali bi se sigurno ustručavao da tim odlukama ospori njihov legitimitet, s obzirom da u odlučivanju učestvuju međunarodne sudije, a i zbog pravnog autoriteta samog Ustavnog suda.

Veoma je važna odredba Ustava (član 6. tač. 3b.) koja uređuje da Ustavni sud «ima drugostepenu nadležnost» u pitanjima koja su sadržana u Ustavu Bosne i Hercegovine, kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini. Iz ovih odredbi proizilaze tri ograničenja: prvim je određena drugostepena nadležnost ovog suda samo o onim pitanjima koja propisuje Ustav Bosne i Hercegovine i koja su time data pod zaštitu tog ustava, drugim je drugostepena nadležnost rezervirana samo za sudske presude, a ne i za odluke uprave, i trećim se daje mogućnost drugostepene nadležnosti na presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini koji je odlučivao u prvom stepenu o nekom pravu zaštićenom Ustavom Bosne i Hercegovine.

Na nivou države postoji i Dom za ljudska prava koji predstavlja snažnu zaštitu ljudskih prava i sloboda garantiranih, ne samo Ustavom, već i međunarodnim konvencijama, posebno Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima. Njemu je krajem 2003. godine istekao mandat, a njegove poslove preuzela je Komisija za ljudska prava u okviru Ustavnog suda BiH.

Mi se moramo naviknuti na novu praksu, da je na nivou države Ustavni sud postao apelacioni (žalbeni) sud za ona pitanja koja su sadržana u Ustavu Bosne i Hercegovine. Za pitanja koja su sadržana u ustavima entiteta, kantona i sl., nadležni su općinski, kantonalni i vrhovni sud entiteta. Ostaje da se rasprave pitanja drugostepene nadležnosti između pojedinih sudova, kada su neka prava i slobode zaštićene i entitetskim i državnim Ustavom. Ta će se pitanja morati regulirati državnim zakonodavstvom.

U još jednom pitanju odlučivanja Ustavnog suda BiH potvrđuje se supremacija države Bosne i Hercegovine u odnosu na entitete. To je u slučaju kada mu bilo koji sud u BiH, od općinskog pa naviše, proslijedi neko ustavno pitanje, u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju ovisi njegova odluka, kompatibilan sa Ustavom BiH, sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

Da bi se sadašnje i buduće sudije osposobile da mogu postavljati ovakva ustavna pitanja pred Ustavni sud BiH, potrebna je njihova odgovarajuća edukacija. Neophodno je inovirati nastavne planove i programe pravnih fakulteta u zemlji i organizirati kontinuirane stručne seminare na

kojima će se sudije upoznati sa sadržajem odgovarajućih međunarodnih konvencija.

Pošto su odluke Ustavnog suda BiH konačne i obavezujuće, možda tu leži i odgovor na pitanje postavljeno u ovom tekstu, ko će osigurati funkcioniranje složenog mehanizma vlasti u Bosni i Hercegovini poslije povlačenja međunarodne zajednice iz Bosne i Hercegovine. Naime, ako su presude konačne i obavezujuće, dopunama Ustava Bosne i Hercegovine trebat će odgovoriti i na pitanje: koja je institucija Bosne i Hercegovine nadležna da upotrijebi prinudu, ako neko, na koga se ta presuda odnosi, odbije da je provede?

Prije svega, to pitanje treba regulirati u krivičnom zakonodavstvu, da onaj ko odbije primijeniti odluku Ustavnog suda, time čini krivično djelo i da za to treba odgovarati: od člana Predsjedništva BiH, preko ministra u Vijeću ministara, do entitetskog, kantonalnog i općinskog funkcionera. U sve ovo trebat će involvirati i Evropski sud za ljudska prava, kojim će se internacionalizirati obaveza provođenja odluka Ustavnog suda i Državnog suda Bosne i Hercegovine, time što će se moći podići tužba i protiv države Bosne i Hercegovine.

Samo ovakav pristup u osiguranju provođenja državnih odluka, a posebno odluka Državnog i Ustavnog suda BiH, daje osnova za tvrdnju da Ustav utvrđuje supremaciju države Bosne i Hercegovine nad entitetima u svome sastavu.

Da je drukčije, kako bi Bosna i Hercegovina bila suverena država i subjektom međunarodnog prava, kako je to uređeno Ustavom Bosne i Hercegovine. Tu činjenicu ne bi trebalo nikada da izgube iz vida Ured Visokog predstavnika i vlasti entiteta, pri donošenju novih zakona u Bosni i Hercegovini. Međunarodno pravo ne obavezuje lokalne vlasti već državu Bosnu i Hercegovinu.

2. Nadležnosti Bosne i Hercegovine

U stavu 1. i 2. člana III Ustava BiH uređene su nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i nadležnosti entiteta. Iako su od a) do j) taksativno pobrojane nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, ne može se zaključiti da su to jedine nadležnosti.^{*)} Naime, u istom članu III stavu 5.

^{*)} Metodom enumeracije u stavu 1. sljedeća pitanja nalaze se u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine: a) Vanjska politika; b) Vanjskotrgovinska politika; c) Carinska politika; d) Monetarna politika, kao što je predviđeno članom VII; e) Finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine; f) Politika i reguliranje pitanja migracije,

navedene su “dodatne nadležnosti” i Bosne i Hercegovine i entiteta. Također, u cijelom tekstu Ustava BiH nalazimo odredbe kojima se određena pitanja stavljaju u nadležnost Bosne i Hercegovine ili njenih institucija i entiteta, o čemu ćemo kasnije reći nešto više.

Kod uređenja nadležnosti entiteta, primijenjen je drukčiji metod. Nisu pobrojana pitanja u kojima su entiteti nadležni već obaveze i prava entiteta:

Prvo, pravo entiteta da uspostave paralelne posebne odnose sa susjednim državama, uz ograničenje da to bude u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine. Nije navedeno da Federacija BiH uspostavlja posebne odnose sa Hrvatskom, a Republika Srpska sa Srbijom i Crnom Gorom, već oba “sa susjednim državama”, a susjedne države sa kojima se BiH graniči su Srbija i Crna Gora i Republika Hrvatska, jer se entiteti ne graniče ni sa jednom susjednom državom. Samo država BiH ima granice sa susjedima.

Drugo, pravo svakog entiteta da može sklapati sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama uz ograničenje da prethodno traže saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Zakonom se može predvidjeti da za određene vrste sporazuma takva saglasnost nije potrebna. Međutim, do danas takav zakon još nije donešen.

Treće, obaveza entiteta je da pruže svu potrebnu pomoć vladi Bosne i Hercegovine kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine, s tim što su entiteti sami dužni da ispoštuju svoje međunarodne finansijske obaveze do kojih je došlo do 14. septembra 1996. godine, do prvih parlamentarnih izbora, osim ukoliko je ta obaveza bila neophodna za nastavak članstva Bosne i Hercegovine u nekoj međunarodnoj organizaciji.

Četvrto, obaveza entiteta je da ispune sve uslove za pravnu sigurnost i zaštitu lica pod svojom jurisdikcijom, održavanjem civilnih ustanova za primjenu pravnih propisa, koje će funkcionirati u skladu sa međunarodno priznatim standardima uz poštovanje međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda iz člana II ovog Ustava i poduzimanjem ostalih odgovarajućih mjera.

Kao što se vidi iz ovog prikaza nadležnosti entiteta, Ustav im u stavu 2. uređuje dva prava i dvije obaveze. Po tome bi entiteti imali veoma skromne nadležnosti, uglavnom u pitanjima osiguranja sigurnosti ljudi i

izbjeglica i azila; g) Provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnihopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom; h) Uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava; i) Reguliranje međuentitetskog transporta; j) Kontrola vazdušnog saobraćaja.

zaštiti njihovih prava i osnovnih sloboda, dakle u sferi policije i sudstva. Otuda šire polje nadležnosti entiteta vjerovatno treba tražiti u primjeni navedenog načela pretpostavljene nadležnosti, tj. izvan funkcije i ovlašćenja koja nisu Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine.

U okviru člana III Ustava koji uređuje nadležnosti i odnose institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, bit će zanimljive ustavne odredbe koje se odnose na međuentitetsku koordinaciju i dodatne nadležnosti. Naime, međuentitetsku koordinaciju Ustav BiH pretpostavlja, a u nekim slučajevima i obavezuje entitete na saradnju. U stavu 4. Ustav daje pravo Predsjedništvu da na osnovu svoje odluke može podstaći međuentitetsku saradnju u stvarima koje se ne nalaze u okviru nadležnosti Bosne i Hercegovine predviđene Ustavom, razumije se pod uslovom da se nijedan entitet tome ne usprotivi. Smatramo da ovo pravo inicijative Predsjedništvo nije u dovoljnoj mjeri koristilo.

U članu III – 5. a), u prvoj rečenici, Ustav BiH izričito uređuje da će Bosna i Hercegovina preuzeti nadležnost u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta. Isto to pravo i obavezu Ustav utvrđuje u stavu 5b. U njemu se govori o dodatnim nadležnostima države i entiteta. Naime, Ustav obavezuje entitete da u periodu od 6 mjeseci od stupanja na snagu ustava (14. decembra 1995.) dakle, od 14. juna 1996., započnu razgovore s ciljem uključivanja i drugih pitanja u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, uključujući korišćenje izvora energije i zajedničke privredne projekte. Ove ustavne odredbe su od izuzetnog ustavno-pravnog značaja, kojima se u praksi uopće nije pridavao značaj koje one imaju. One predstavljaju Ustavni osnov da se na nivou države Bosne i Hercegovine, u skladu sa članom IV-4. e), zakonom reguliraju društveni odnosi koji su primjenom načela o pretpostavljenoj nadležnosti dodijeljeni kao nadležnost entiteta.

Naprotiv, zagovornici entitetskog ekskluziviteta na račun izgradnje državne infrastrukture, svaki pokušaj pokretanja inicijativa da se neka pitanja iz dosadašnje nadležnosti entiteta rješavaju na nivou države, obeshrabivali su tvrdnjom da te inicijative, odnosno zakonsko reguliranje na nivou države nemaju osnova u Ustavu Bosne i Hercegovine, kako oni kažu “nije u skladu sa Dejtonom”. Ako je Ustav BiH Aneks 4. Dejtonskog sporazuma, ako on dakle obavezuje entitete na međusobnu saradnju, da nakon 6 mjeseci od njegovog stupanja na snagu započnu “pregovore s ciljem uključivanja i drugih pitanja u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine”, onda zaista nema mjesta ovakvim prigovorima, pogotovu danas kada će biti skoro osam godina od kako je Ustav BiH stupio na snagu. Dakle, nije u pitanju da li to “Dejton” omogućuje, već da li postoji politička volja da se BiH institucionalno i u pogledu nadležnosti uspostavi kao normalna evropska država.

Otuda nije neophodno mijenjati Ustav BiH da bi se mogle izgrađivati državne institucije BiH i proširivati njihova nadležnost. Današnji Ustav daje mogućnost da se stvaraju i nove institucije i da se novim zakonima proširuje nadležnost BiH. Samo je potrebna politička volja za to. Ne može se sav život u BiH zabetonirati sa 1995. godinom, kao da se u nas i svijetu ništa ne mijenja.

Dakle, entiteti su imperativnom ustavnom normom ovlašćeni da na državu BiH prenose svoje nadležnosti, a nakon 6 mjeseci od stupanja na snagu Ustav ih obavezuje da o tome započnu razgovore. U tom slučaju o prenesenim nadležnostima zakone i odluke donose državni organi i nije moguće da u tome suodlučuju i organi entiteta, kao što je bilo predviđeno u državnom Zakonu o indirektnom oporezivanju.

To je jedan način na koji BiH stiže dodatne nadležnosti. Drugi način je uređen samim Ustavom i o tim pitanjima nije potreban prethodni sporazum između entiteta. Naime, u članu III. stavu 5. pod tačkom a), doslovno je uređeno da će Bosna i Hercegovina preuzeti nadležnost u stvarima koje su predviđene u Aneksima 5 do 8 Općeg okvirnog sporazuma, a to znači u Aneksu 5 Sporazuma o arbitražnom rješavanju sporova među dva entiteta, u Aneksu 6 Sporazuma o ljudskim pravima, u Aneksu 7 Sporazuma o izbjeglicama i raseljenim licima i u Aneksu 8 Sporazuma o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika. Drugo je pitanje što entiteti, koristeći se pravom entitetske većine u parlamentarnoj proceduri, ne dozvoljavaju Bosni i Hercegovini da vrši svoje funkcije i ovlašćenja iz ovih aneksa, a međunarodna zajednica je do sada blagonaklono gledala na to ne želeći sankcionirati neustavno ponašanje entiteta.

U istom stavu 5. pod tačkom a) uređeno je da će Bosna i Hercegovina preuzeti nadležnost u onim stvarima koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. U istom stavu 5. stoji: *“Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti”*. Iz ovih ustavnih odredaba proizilazi da su u nadležnosti zakonodavne sudske i izvršne vlasti Bosne i Hercegovine, sva pitanja koja se tiču suvereniteta, političke nezavisnosti, teritorijalnog integriteta i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine i da se mogu uspostavljati nove institucije koje će ta ovlašćenja vršiti.

Da nabrojimo samo neka pitanja: uspostavljanje državne vojske i njeno civilno upravljanje i skupštinska kontrola; državne obavještajne službe; uniformisana državna policija; sigurnost stranaca u BiH i staranje za bosansku dijasporu; institucije koje će se baviti međunarodnim i međuentitetskim kriminalom, trgovinom drogom, trgovinom ljudima, terorizmom i

dr. pitanjima međunarodne saradnje između država kao što su obrazovanje, nauka, kultura, zdravstvo, sport i socijalna zaštita i sl. Uspostavljanje Granične državne službe, Državnog suda i Tužilaštva je dobar pravac u kome treba ići u uspostavljanju drugih državnih institucija kao što su jedinstvene carine i poreski sistem, jedinstven ekonomski sistem, jedinstveno tržište radne snage, roba i kapitala, kao i donošenje državnog zakona o slobodi kretanja građana u cilju zapošljavanja i nastanjivanja na cijelom prostoru zemlje pod jednakim uslovima. Ovo proizilazi iz člana I stav 4. Ustava BiH koji uređuje slobodu kretanja širom Bosne i Hercegovine, a državi i entitetima se zabranjuje ometanje pune slobode kretanja lica, roba, usluga i kapitala širom Bosne i Hercegovine.

Ustavom je uređena dužnost Bosne i Hercegovine i entiteta da osiguraju najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. U tom smislu je uređeno članom II, da se Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini, ne čekajući da se ova pitanja reguliraju domaćim zakonima, kao i da ova konvencija ima prioritet nad svim ostalim zakonima.

Veoma je važno istaći da su u članu II Ustava, kojim su uređena ljudska prava i osnovne slobode, u stavu 3., taksativno od a) do m) navedena prava koja ovaj Ustav garantira svim licima na teritoriji Bosne i Hercegovine. Prema tome, država Bosna i Hercegovina, pošto su ova prava navedena u njenom Ustavu, dužna je da ih zakonom regulira i osigura institucije i pravne mehanizme koji će ova prava zaštititi jednako svakom licu na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Zbog značaja ovih prava ovdje ćemo ih doslovno citirati: a) Pravo na život; b) Pravo lica da ne bude podvrgnuto mučenju niti nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni; c) Pravo lica da ne bude držano u ropstvu ili potčinjenosti, ili na prisilnom ili obaveznom radu; d) Pravo lica na ličnu slobodu i sigurnost; e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom; f) Pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku; g) Slobodu misli, savjesti i vjere; h) Slobodu izražavanja; i) Slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima; j) Pravo na brak i zasnivanje porodice; k) Pravo na imovinu; l) Pravo na obrazovanje; m) Pravo na slobodu kretanja i prebivališta.

Ovo je, dakle, katalog prava koje država Bosna i Hercegovina garantira svojim građanima (pa i šire), svim licima koji su nastanjeni na njenoj teritoriji. Zato će biti neophodno za ostvarivanje i zaštitu ovih prava donijeti odgovarajuće zakone i osnovati odgovarajuće institucije koje će se praktično baviti jednakom primjenom zakona i zaštitom ovih prava.

Posebno treba istaći da u nadležnost Bosne i Hercegovine spada provođenje 15 dodatnih sporazuma o ljudskim pravima koji imaju snagu ustavne norme, jer su pobrojani u Aneksu I na Ustav Bosne i Hercegovine.^{*)}

Bosna i Hercegovina je obavezna da sadržaj ovih konvencija, kao ustavne norme svoga ustava, pretoči na adekvatan način u svoje zakonodavstvo i stvori odgovarajuću institucionalnu infrastrukturu za njihovo provođenje, kao i mehanizme jednake zaštite za sve građane Bosne i Hercegovine.

U svakom članu Ustava BiH, zavisno od materije koju uređuje, navedena je nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, ili Bosne i Hercegovine i entiteta. Međutim, problem je nedostatak političke volje nekih vodećih političkih stranaka ili entiteta da državne institucije i Bosna i Hercegovina u punom kapacitetu vrše svoje ustavne funkcije i ovlašćenja.

3. Mononacionalna homogenizacija teritorija, institucija i organa vlasti u suprotnosti je s evropskim demokratskim standardima

Svaka teritorijalna homogenizacija jednog od tri bosanska naroda, posebno kada se ona uobličava u neke političko-administrativne forme s ovlašćenjima 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

^{*)} Zbog njihovog značaja treba nabrojati:

1. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948); 2. Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata (1949) i Dopunski protokoli I i II (1977); 3. Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica (1951) i Protokol (1966); 4. Konvencija o državljanstvu udatih žena (1957); 5. Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva (1961); 6. Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965); 7. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Opcioni protokoli (1966 i 1989); 8. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966); 9. Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene (1979); 10. Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (1987); 11. Evropska konvencija o sprečavanju mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja (1987); 12. Konvencija o pravima djeteta (1989); 13. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika-migranata i članova njihovih porodica (1990); 14. Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina (1992) i 15. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1994).

moгу imati nacionalni predznak. Isti ustavni princip važi i kad je riječ o drugom bh. entitetu, Republici Srpskoj, neovisno od njegovog naziva. On nije entitet samo Srba već i Bošnjaka i Hrvata i drugih koji u njemu žive. Poslije donošenja presude Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti sva tri bh. naroda: Bošnjaka, Srba i Hrvata, takvo rješenje iz Dejtona 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 jednonacionalnu vojsku, ni jednonacionalnu 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 Bosna historijska paradigma dugovjeke multikonfensionalne 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.

Tragično desetogodišnje iskustvo BiH jasno govori da BiH, upravo zbog toga što je multietnička zajednica, kao država ne može da funkcioniра u slučaju uspostavljanja isključivo nacionalnih teritorijalno-političkih i administrativnih bantustana i ekskluzivnih nacionalnih političkih stranaka. S

druge strane, jasno je da BiH kao država, ne može biti ni anacionalna, kao ni njene institucije, također. Ovdje trebamo učiti od već uspostavljenih demokratskih država, koje, također, imaju multietničku strukturu stanovništva, kao što su Belgija (Belgique) i Švicarska (Svizzera). Svi građani Belgije i Švicarske su prema njihovim ustavima Belgijanci i Švicarci (nacije državljana) i kao članovi svojih građanskih političkih stranaka, koje učestvuju u institucijama vlasti, ali i očuvanju kulturnog identiteta etno-grupe u pogledu jezika, kulturne tradicije i običaja. Razumije se vodeći uvijek računa o tome da je svaki od njih kao pripadnik određene etničke ili jezičke grupe, ali i kao građanin, čovjek, jednako zaštićen u pogledu ostvarivanja svojih javnih i privatnih prava i sloboda. U tom pogledu imaju, ne samo zaštitu sudova i državnih upravnih organa, već kroz određenu parlamentarnu strukturu i demokratsku proceduru i zaštitu svojih kolektivnih etnokulturnih prava. Ali ne na račun prava druge etno grupe, i ne na štetu države, da ona ne može da funkcionira.

Bosna i Hercegovina se u institucionalnom pogledu danas nalazi na razmeđu uspostavljanja funkcionalne građanske institucionalne strukture, ali s mehanizmima zaštite kolektivnih nacionalnih prava, ili pred blokadom institucija i normalnog funkcioniranja države u ime navodnih nacionalnih interesa. Može se otvoreno postaviti pitanje: šta je stvarni interes jednog naroda u BiH? Da država funkcionira i time zadovoljava potrebe i interese svojih naroda i građana ili da država ne funkcionira čime dovodi u pitanje egzistencijalni opstanak svojih građana i naroda.

Prije nego što pokušamo dati odgovor na ovo pitanje presudno je da vidimo kako su demokratske države Zapada, koje su prosperitetne i u ekonomiji i u uživanju svojih građanskih prava i sloboda, kako pojedinačnih, tako i kolektivnih, uredile predstavljanje građana i grupnih interesa u državnoj strukturi odlučivanja. U Belgiji nema političke stranke Flamanaca i političke stranke Valonaca, postoje političke stranke građana kao individualnih političkih subjekata koji su se udružili u političku stranku, da metodama političke rasprave i drugačijeg političkog mišljenja ponude biračima svoj politički program upravljanja državnim, dakle, javnim poslovima, ako dobiju povjerenje birača. Niko od njih u takvoj političkoj stranci nije manje Valonac ili Flamenac, ako su se okupili na jednom građanskom političkom programu za koji od birača traže podršku. Birači se ne prebrojavaju po tome ko je Flamenac, a ko je Valonac, već da li je stranka dobila podršku potrebnog broja biračkog tijela. Koja stranka dobije većinu glasova birača, postaje vladajuća u datom mandatu, a druge postaju opozicija. Ako jedna stranka ne dobije dovoljan broj glasova da može sastaviti vladu, ona je prinuđena da pravi koaliciju s drugom strankom približno sličnog programa. Ne gleda se je li njoj dalo glasove biračko tijelo jednog ili drugog naroda.

Zato se zapadna demokratija i naziva predstavničkom demokratijom, ne pojedinog naroda, već većine birača, kao građana, kao individualnih subjekata političkog odlučivanja.

Ako je riječ o narodima (nacijama), odnosno, etničkim ili jezičkim zajednicama, za njih se može govoriti da su kolektivni subjekt nekog prava, koje predstavljaju izabranici tog naroda, ali ne kao građani, već kao pripadnici dotičnog naroda, odnosno, etničke zajednice. Zato i postoji razlika između predstavničkog doma, kao doma građana, i doma naroda, kao doma predstavnika više naroda. Ako se izbori provode za predstavnički dom, dom građana, potpuno je irelevantno kojem narodu pripadaju građani birači, jer oni biraju svoje građanske predstavnike u predstavnički dom.

Otuda u predstavničkoj demokratiji kakva je na Zapadu, ako jedna politička stranka sebe imenuje nacionalnom, a bori se za predstavnički dom parlamenta, ona rizikuje, da narod koji ona zastupa ne bude u poziciji da vlada, već u opoziciji, ako političke građanske stranke koje su joj bile suprotstavljene uspiju da samostalno (ili u koaliciji) obrazuju vladu koja će imati podršku većine u parlamentu.

Kao što Dejtonski sporazum ne poznaje nacionalne administrativne entitete, tako on, ako bi se strogo primjenjivale antidiskriminacijske klauzule, ne poznaje ni političke stranke koje članstvo u njoj diskriminiraju po bilo kom osnovu, a posebno, po nacionalnom i vjerskom. Otuda politička perspektiva BiH nije u nacionalnim strankama, niti u nacionalnim entitetima, kantonima i općinama, kao i nacionalnim institucijama, koje imaju javni, državni i politički značaj.

Međutim, to ne znači da u institucijama javne vlasti u multi-etničkom društvu ne treba osigurati, upravo iz razloga nediskriminacije, zastupljenost pripadnika različitih nacionalnih interesa. Ali, tako da i institucija bude prohodna, funkcionalna, ali i da daje zaštitu nacionalnog interesa. U tom slučaju će se zahtijevati kompromisna odluka, ali ne i blokada odlučivanja.

4. Ustav BiH preferira entitete na račun države, građana i naroda – zato država Bosna i Hercegovina ne funkcioniра

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 proizilazi ustupcima 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., *kojom 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 presudom Ustavnog suda, iako se presuda ne odnosi na njih već na entitetske ustave, onda će se postići to, da će entiteti biti multietnički, a BiH neće biti multietnička zajednica građana. Njena multietničnost će biti posredovana multietničkošću entiteta.

Za ostvarivanje Ustavne odluke o konstitutivnosti sva tri naroda u BiH, smatramo čak važnijim uskladiti s tom odlukom 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.

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 Bošnja-

ci, Srbi i Hrvati u entitetima. Kao što smo citirali Ustav BiH (član 9. točka 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 Ustava BiH s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, priznavanjem građanima i narodima BiH jednakog pasivnog i aktivnog biračkog prava doprinijelo bi unutarnjoj političkoj reintegraciji BiH. Visoki predstavnik možda nije ni svjestan da je njegovo donošenje odluka o proglašavanju 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 mora 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 iako dom *naroda*, također se 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 3e.). Međutim, građani nemaju nikakve ustavne mogućnosti da kroz Parlament izraze svoj interes. Zato nije čudo da oni zbog toga često izlaze na ulicu ili blokiraju glavne saobraćajnice, na taj način nastoje da njihov interes dođe do ušiju Vlade i Parlamentarne skupštine BiH.

Ništa bitno ne mijenja u našem zaključku o defektnosti ovakvog rješenja 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 sa teritorije svakog entiteta, odluka će 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, a naroda u Domu naroda.

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 su predstavnici izabrani u Republici Srpskoj i Herceg Bosni 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.

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 i odlučuju. Čak prema Ustavu BiH, entiteti imaju i pretpostavljenu nadležnost o svim pitanjima kojima se ne odlučuje na državnom nivou. Kroz donošenje državnih zakona, osigurava se ravnopravnost naroda i građana, a ne entiteta. To je najbolji način da se napravi ravnoteža između onog što nazivamo političkim interesom građana i političkim interesom naroda, ali na nivou cijele države Bosne i Hercegovine.

Evo, iz tih razloga je neophodno da visoki predstavnik i OSCE pomognu usklađivanje ove tri konstrukcione greške Ustava BiH s navedenom Evropskom konvencijom. 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 džamiju 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, u skladu sa evropskim standardima).

5. Neophodno prestrukturiranje institucija i državnih organa Bosne i Hercegovine

Republika Bosna i Hercegovina u vrijeme sticanja nezavisnosti 6. aprila 1992. godine imala je dvostepenu organizaciju državne vlasti: općinske (109) i republičke organe državne vlasti, a Sarajevo kao glavni grad imalo je status Grada sa deset općina. Dejtonskim sporazumom parafiranom 21. novembra 1995., a potpisanom u Parizu 14. decembra 1995. godine, Federacija BiH i Republika Srpska legitimirane su u obliku entiteta, čime im je oduzeto obilježje države i svedene su na oblik administrativno-političkog entiteta sa pravom na unutrašnju autonomnu organizaciju vlasti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Entiteti su bili obavezni da svoje ustave usklade sa Ustavom Bosne i Hercegovine u roku tri mjeseca odnosno do 14. marta 1996. godine. Kako nisu bile predviđene sankcije, odnosno prestanak važenja neusklađenih normi entitetskih ustava sa Ustavom Bosne i Hercegovine po sili samog Ustava BiH, to se ovi ustavi ni do danas nisu upotpunosti usaglasili sa Ustavom Bosne i Hercegovine, a ni sa Odlukom Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti Bošnjaka, Srba i Hrvata na cijelom teritoriju BiH, donesene 2000. godine.

Zadržavanje tih državnih atribucija od strane entiteta i danas je aktuelno i pored svih intervencija kako Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i Visokog predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini. Nameće se neophodnim prestrukturiranje institucija i državnih organa Bosne i Hercegovine, kojim će se omogućiti politička samoodrživost države Bosne i Hercegovine i njenih institucija, kao i njihovo funkcioniranje bez prisustva OHR i SFOR-a u Bosni i Hercegovini, i time se približiti evropskim demokratskim standardima u organizaciji državne vlasti. Ovo prestrukturiranje institucija i organa vlasti BiH mora se temeljiti na ustavno-pravnoj i političkoj teoriji i praksi demokratskih zemalja; na specifičnostima Bosne i Hercegovine u kojoj ravnopravno žive tri etničke zajednice i «ostali», kao i općeprihvaćenim milenijskim vrijednostima i političkoj i kulturnoj tradiciji bosanskohercegovačkog društva.

Smatramo neophodnim da umjesto sadašnjeg kolektivnog šefa države Bosna i Hercegovina ima inokosnog šefa države-predsjednika. Ova inovacija zahtijeva da se ujednači trajanje mandata predsjednika države, predsjednika Predstavničkog doma parlamenta, predsjednika Doma naroda i premijera vlade, s tim što će ove četiri funkcije biti podijeljene između pripadnika tri etničke zajednice i «ostalnih». Etničke zajednice i «ostali» bi se na tim funkcijama rotirali nakon isteka ustavom utvrđenog mandata (4 godine), s tim što bi se moglo predvidjeti da se mandat na istim funkcijama

može obnoviti još jedanput. Na isti način to treba učiniti i sa funkcijama predsjednika Ustavnog suda BiH, Državnog suda Bosne i Hercegovine, Državnog javnog tužioca BiH i Ombudsmena BiH.

Da bi se zakonodavna vlast učinila efikasnom i racionalnom neophodno je podijeliti današnju nadležnost Parlamentarne Skupštine BiH između Predstavničkog doma i Doma naroda, tako što će biti uvedeno jednodomo, umjesto dvodomog donošenja zakona. Da se Predstavničkom domu daju u nadležnost pitanja od općeg domaćeg i međunarodnog političkog značaja, a Domu naroda pitanja koja su od vitalnog nacionalnog interesa. Da bi se izbjegla blokada odlučivanja zakonodavne vlasti neophodno će biti ugraditi ustavni mehanizam da prijedlog zakona koji nakon tri uzastopna glasanja ne dobije većinu u parlamentu, a predsjednik države ocijeni da bi zbog toga mogla nastati nenadoknadviva šteta za državu i njeno stanovništvo, donese ukaz o proglašenju prijedloga zakona kao zakona sa privremenim trajanjem dok ne bude izglasan u parlamentu. Time bi današnja ovlaštenja OHR, odnosno Visokog predstavnika međunarodne zajednice u Ustavu BiH bila uređena kao nadležnost predsjednika države.

Kad je riječ o Vijeću ministara njega treba organizirati kao Vladu Bosne i Hercegovine i današnjem njenom sastavu treba dodati ministarstvo odbrane, ministarstvo unutrašnjih poslova, ministarstvo nauke i tehnologije, ministarstvo kulture i sporta, ministarstvo obrazovanja, ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, ministarstvo privrede i ministarstvo trgovine i turizma.

Odredbe Ustava BiH o pretpostavljenoj nadležnosti entiteta se zloupotrebljavaju od strane entiteta koji Bosni i Hercegovini kao suverenoj državi negiraju pravo da zakonom uređuje i institucionalizira neke društvene oblasti u kojima država Bosna i Hercegovina ima svoje međunarodne obaveze kao subjekt međunarodnih odnosa (član III-5a Ustava BiH). Kao što su obrazovanje, nauka, sport, kultura i zdravstvo koje su danas u nadležnosti entiteta. Entiteti su te nadležnosti uzurpirali od države BiH u vrijeme rata kada su sebe proglasili državama i u svoje ustave to unijeli kao samo svoje nadležnosti. Zato je potrebno ukinuti pretpostavljenu nadležnost entiteta u korist države.

Prema odredbama Ustava BiH iz člana III. 5. a), proizilazi da su u nadležnosti države sva pitanja u kojima se BiH kao država pojavljuje u svojstvu suverene države i međunarodnim pravnim subjektom i time odgovornom pred međunarodnom zajednicom i njenim organizacijama u pitanjima kao što je sport, obrazovanje, kultura, nauka, zdravstvo itd. Zato Bosna i Hercegovina treba da ima izgrađene, pored entitetskih i svoje institucije iz ovih oblasti, kako bi kao država mogla odgovoriti međunarodnim obavezama i utvrditi jedinstvene standarde za cijelu zemlju, a koji

odgovaraju standardima Evropske unije u koju želi da uđe, kao i euro-atlantski sigurnosni sistem.

Iz tih razloga na nivou države neophodno je organizirati jedinstvene odbrambene i sigurnosne institucije: jedinstvenu vojsku Bosne i Hercegovine, jedinstvenu obavještajno-sigurnosnu službu i državnu uniformisanu policiju.

Nije u BiH moguće praviti civilno društvo u skladu sa evropskom demokratskom tradicijom, ako svi članovi njenog društva nemaju jednaka građanska prava i osnovne slobode na državnom nivou kao i jednaku, pravom osiguranu institucionalnu zaštitu za ostvarivanje tih prava. To država može postići svojim jedinstvenim zakonodavstvom i izgradnjom institucionalnog mehanizma za jednak pristup u ostvarivanju tih prava. U tom smislu potrebno je ukinuti entitetsko državljanstvo, jer, entiteti nisu države, niti je BiH savezna država. Bosna i Hercegovina jeste složeno multietničko i multikonfesionalno društvo, ali ona nije složena država tipa federacije ili konfederacije, već prosta decentralizirana država, danas podijeljena na dva entiteta, a sutra moguće u četiri historijske i ekonomske regije: Tuzlansku, Banjalučku, Mostarsku i Sarajevsku, kako je Bosna i Hercegovina administrativno bila organizirana jedno vrijeme poslije Drugog svjetskog rata (1949-1952), da bi one bile ekonomski samoodržive.

U tom kontekstu neophodno je na državnom nivou osigurati izvorne prihode države za finansiranje institucija BiH i ispunjavanje finansijskih obaveza države prema međunarodnim finansijskim institucijama, kao što ima svaka evropska država, a u skladu sa članom VIII. stavom 3. Ustava Bosne i Hercegovine koji to omogućava.

Rezime

Ovim razmatranjima smo učinili samo jedan pokušaj ukazivanja na značaj kontinuirane institucionalne izgradnje države BiH prema evropskim demokratskim standardima.

Ustavom BiH je potvrđen državni kontinuitet Bosne i Hercegovine u njenim granicama koje su međunarodno pravno priznate. 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 entitete. Iako su tri konstitutivna naroda, Ustav poznaje samo dva entiteta u unutrašnjoj strukturi BiH: Federaciju BiH i Republiku Srpsku. Entiteti su prema Dejtonu ostali multietnički.

To znači nema većinskih naroda u entitetima, nema majorizacije jednog naroda nad drugim narodom, a zaštita nacionalnih interesa osigurava se kroz posebnu demokratsku proceduru u postupku donošenja odluka. Međutim, od te ustavno-pravne norme do njenog oživotvorenja u praksi dug je put.

Otuda predstoji potreba bržeg stvaranja demokratskih institucija BiH i donošenje državnih zakona, kojim će se osigurati svim građanima i narodima, kao i nacionalnim manjinama pristup državnim institucijama u skladu sa evropskim demokratskim standardima. Za budućnost BiH je primarno 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 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. Oni su danas iznad države, građana i naroda i postaju sami sebi svrha.

Suštinu ljudskih prava u Bosni čini 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 druga demokratska prava u uslovima normalnog života. Ne može se govoriti 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 mogućnost ravnopravnosti, čovjeka kao individualnog građanina, sa svim međunarodno priznatim proklamiranim pravima i osnovnim slobodama. Razumije se tada i jednakog pristupa, kako institucijama, tako i demokratskog uključivanja u upravljanju državnim poslovima. I, razumije

se, time osigurati skladnost funkcioniranja države, njenih entiteta, kantona, općina, i brojnih privatnih i javnih aktivnosti. Iz tog razloga ne treba priznati rezultate rata nastale progonom i raseljavanjem stanovništva i stvaranjem monoetničkih općina, gradova, kantona i entiteta i na tom principu vršiti vlast. Neophodno je u Bosni i Hercegovini za duže vrijeme zadržati princip podjele vlasti između tri bosanska naroda na svim nivoima prema popisu stanovništva iz 1991. godine, neovisno od toga kakvi će biti rezultati budućih popisa stanovništva Bosne i Hercegovine. Za takvo rješenje osnov postoji u Dejtonu.

Bosna i Hercegovina je kao država u toj mjeri ratom razorena kao pravna država, da danas ne postoji skoro niti jedan entitetski zakon protiv kojeg se ne bi mogao pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom BiH u pogledu ocjene njihove ustavnosti u odnosu na Ustav BiH. Prije svega iz razloga što su u dugom vremenu nemoći države entiteti uzurpirali njene funkcije i ovlašćenja.

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 bila. Samo se tako može trasirati uspješan put Bosne u Evropu, ako ona osigura svim svojim građanima i svakoj etno-kulturnoj zajednici u svakodnevnom životu evropske demokratske standarde ostvarivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U vrijeme rata paradržave, a poslije i entiteti su se svojevremeno utrkivali, ko će više uzurpirati državnih funkcija i prenijeti ih u svoje zakonodavstvo. Taj se trend održao i svih ovih osam godina od Dejtona. Tako da je državna moć BiH bila od njih uzurpirana, čak i u vrijeme važenja dejtonskog Ustava BiH. Ovo važi naročito u domenu ljudskih prava i sloboda, a naročito masovno prisutne prakse diskriminacije u entitetima po vjerskoj, nacionalnoj i socijalnoj osnovi.

U integriranju razbijenih komada bosanske državnosti posebnu ulogu ima Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH. Naše je mišljenje da on ne koristi dovoljno Ustav BiH u ostvarivanju svoje funkcije. Umjesto pozivanjem na Ustav BiH u donošenju svojih odluka i na njemu zasnovane svoje moći, Visoki predstavnik svoju moć crpi iz političke i vojne moći Zapada, a ne Ustava BiH. Zato nije slučajno nedavno Pedi Ešdaun izjavio: *«Daću BiH zlatni ključ za izlazak iz dejtonske tamnice»*,

mada to njegovo ovlaštenje proizilazi iz Dejtona (Aneks 10 Dejtonskog sporazuma).*

Umjesto da u svojim aktivnostima polazi od Ustava BiH u kome su uređene nadležnosti BiH, koje snage opstrukcije neće da vide, jer žele da zadrže ratom stečene pozicije, Visoki predstavnik se umjesto na Ustav BiH, poziva na političke odluke pojedinih evropskih institucija i zaključke Upravljačkog komiteta zaduženog za sprovođenje Dejtonskog sporazuma. Otuda proizilazi njegova arbitarnost, jer se «oteo» Ustavu i ustavnoj kontroli koju provodi Ustavni sud BiH. Ako je Ustav BiH sastavni dio Dejtonskog sporazuma onda taj Ustav obavezuje i Visokog predstavnika, naročito u pogledu dosljedne primjene čl. I, II i III-5a Ustava BiH.*

Kada je riječ o bosanskim političarima, nepriznavanje ili nepoznavanje Dejtonskog sporazuma i Ustava BiH, ili svoju nekompetentnost, jedni pokrivaju kritikom Dejtonskog sporazuma, a drugi svaki pokušaj promjene tumače da je u suprotnosti sa «Dejtonom». Umjesto upornog traženja promjene «Dejtona», treba se usredsrediti na njegovu primjenu. Primjena ustava je i onda kada se opstrukciji primjene Ustava BiH, ustane sa tužbom pred Ustavnim sudom BiH da ocijeni ustavnost nekog entitetskog ili državnog zakona nastalog političkim kompromisom suprotno Ustavu BiH i na taj način pravnim putem podstakne politika na djelovanje i uklanjanje prepreka koje opstrukcionisti postavljaju pred nju. Ovo iz razloga što je međunarodno i domaće pravo na strani jačanja institucija države BiH, a međunarodna i domaća politika to često iz nekih svojih razloga nisu.

Sa usklađivanjem Ustava BiH, tj. čl. IV i V Ustava BiH sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, otvoriće se neslućene mogućnosti koje se nalaze potencijalno u aktivnom i pasivnom izbornom pravu bh. građanina. Do sada su na izbore izlazili građani entiteta, a ne građani BiH, koji pravno nisu mogli da preskoče entitetsku granicu i zato su polovično ostvarena demokratska prava građana u BiH. Sljedeća mogućnost da se preskoče nacionalni i entitetski torovi i lome opstrukcionisti jesu međunarodne obaveze BiH u ispunjavanju uslova za priključenje Evropskoj uniji i Partnerstvu za mir na putu uključivanja BiH u euroatlantski sigurnosti sistem, a za to ustavni osnovi postoje u čl. I-4, II i III5a)

* Pedi Ešdaun u odgovoru na jedno pitanje kaže: «Ne radi se o stvaranju tri vojske nego o zadržavanju stvari, jer je tako prema Dejtonskom sporazumu. Ne mogu formirati jedinstvenu vojsku, jer ne mogu dalje od dejtonskih ovlaštenja. Kada bih mogao, naravno da bih to pokušao uraditi. Ukinuo bih ga». («Oslobodjenje», 23.9.2003.)

* U članu III-5a doslovno piše da su u nadležnosti Bosne i Hercegovine sve stvari kojim se osigurava suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet. Tu leži ustavni osnov za stvaranje jedinstvene bosanske vojske i dr. neophodnih državnih službi.

i b) koji skoro uopće nisu iskorišćeni. Nije iskorišćen ni Aneks I na Ustav BiH u kome je pobrojano 15 međunarodnih konvencija i ugovora koji čine sastavni dio Ustava BiH. Na ta akta se danas skoro niko ne poziva u procesu zakonodavne procedure u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, u Predsjedništvu i Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, iako čine sastavni dio Ustava BiH.

Visoki predstavnik, OSCE i lokalni državni organi, trebaju se više služiti mogućnostima koje im daje Ustav BiH, kako bi njihova aktivnost bila više zasnovana na pravu nego na političkim kompromisima kojim se ruši ono što je Ustavom već uređeno u Dejtonu kao pravilo budućeg političkog ponašanja u Bosni i Hercegovini. Poštivanje Ustava BiH je jedini put da se Bosna i Hercegovina izgradi kao pravna država u skladu sa evropskim demokratskim standardima. Ali, to je put i za njegovu promjenu i usklađivanje sa međunarodnim konvencijama i ugovorima na koje je Bosna i Hercegovina pristala ili potpisala.