Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Trideset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma: dosezi u izgradnji mira i funkcionalne države: Dejtonski mirovni sporazum

Pejanović, Mirko

2026

https://bastina.anubih.ba/handle/123456789/865

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/

DOI: 10.5644/PI2026.222.03

Demokratski deficit u dejtonskoj Bosni i Hercegovini

Neven Anđelić[*]

Sažetak: Tridesetogodišnji post-dejtonski period obilježen je stalno prisutnim konfliktima između političkih aktera u Bosni i Hercegovini, tokom kojih nije bilo eskalacije u šire nasilje, ali se sukob zadržao. Stoga je sprečavanje izbijanja nasilja jedan od značajnih, potencijalno najznačajniji, doseg mirovnog sporazuma. U dosege je svakako neophodno ugraditi bezbjednosni faktor, kako interni, tako i regionalni, integraciju u nekoliko sfera upravljanja državom, poput ukidanja entitetskih vojnih formacija, kreiranja jedinstvenog državnog ministarstva odbrane s integrisanom vojnom strukturom, ustanovljavanja Suda BiH, Uprave za indirektno oporezivanje, što je omogućilo značajno pospješeno funkcionisanje države. Istovremeno društvo je također dijelom integrisano kreiranjem zajedničkih institucija, poput fudbalske i drugih sportskih liga na državnom nivou, kulturnih sadržaja koji nisu ekskluzivno etnički, saobraćajnica i infrastrukturnih projekata koji omogućuju progres i potencijalni prosperitet građanstva poput slobode kretanja, zajedničkih simbola, uklanjanja međuentitetskih i međukantonalnih kontrola. Međutim, mnoga od ovih ostvarenja rezultat su eksterne prisile i nametanja koja su u suprotnosti s osnovnim principima demokratije. Dakle, Dayton je ostvario opštu bezbjednost u državi, omogućio njeno ograničeno funkcionisanje istovremeno potčinjavajući demokratske instrumente i ostvarenje društvenih obaveza države prema građanstvu.

Ključne riječi: demokratski deficit, partokratija, ljudska prava, izborni sistem, etnija

Uvod

Trideset godina mira i relativnog prosperiteta, te progresa nakon Dejtonskog mirovnog sporazuma, kojim je rat zaustavljen i mir uspostavljen obilježeno je nastavkom političkih i retoričkih sukoba uz izostanak nasilja. Potencijalnu kritičku opasku o nedostatku progresa treba dopuniti podsjećanjem na nivo životnog standarda tokom kraja 1990-ih i danas. Letimičan pogled na vozni park prisutan na bosanskohercegovačkim ulicama ukazuje na to da je nekada dominantni "Golf dvojka" istinska rijetkost, a "Stojadin" i "Yugo" endemične

[*] Voditelj studija međunarodnih odnosa na Regent's University London; neven.andjelic@regents.ac.uk

pojave. Međutim, ovaj rad se ne bavi ekonomskim aspektima, niti analizom šta je postignuto u sferi opšteg napretka, iako se na neke elemente neophodno mora referirati. Fokus ovog rada je podsjećanje i na neka pozitivna ostvarenja post-dejtonske Bosne i Hercegovine uz ukazivanje na jedan od značajnih nedostataka mirovnog sporazuma i njegovog kasnijeg implementiranja, a to je demokratski deficit. Dejtonski mirovni sporazum i ustavni okvir koji je proizveden njime nisu donijeli stabilnu funkcionalnu demokratiju. Etničke podjele su institucionalizirane, uspostavljen je složeni politički sistem koji često blokira odlučivanje i potčinjava demokratsku volju uticajima unutardržavnih centara moći, ali i vandržavnim utjecajima na procese odlučivanja. Namjera ovog rada je ukazati na osnove, manifestacije i implikacije demokratskog deficita u Bosni i Hercegovini, te prikazati moguće smjerove progresivnih demokratskih promjena i reformi.

Dejtonski mirovni sporazum i struktura BiH

Izražena etnička komponenta Dejtonskog sporazuma rezultat je njegovog primarnog cilja –sekuritizacije zemlje, što je osigurano demilitarizacijom primarno etničkih struktura i istovremenim omogućavanjem političkih konfrontacija i blokada sistema upravljanja etničkim političkim elitama. Transfer je izvršen sa oružanih sukoba ka političkim, što je očekivani epilog u post-konfliktnim zajednicama, ali u uspješno primijenjenim modelima rezolucije sukoba taj period uglavnom ne traje trideset godina. Takav ustavnopravni okvir implementiran od kraja 1995. godine karakteriše složena mreža vlasti podijeljena između različitih nivoa upravljanja kojima je zajednička izražena etnička komponenta. Tako uspostavljen model konsocijacijske demokratije, čijom je primjenom zaštita etničkih prava i interesa primarna u odnosu na princip većinske volje građanstva, rezultira višekratnim nezadovoljstvom sljedbenika najbrojnije etničke političke grupe, ali i građanstva kojem etnički interes nije primaran. Ovako stvoren i u praksi ustanovljen model kreira bezbjednosnu stabilnost, ali istovremeno ostvaruje permanentnu političku nestabilnost, te tako ugrožava efikasnost državne i lokalne uprave.

Bosna i Hercegovina je propustila bitnu šansu da premosti period iz post-konfliktnog društva obilježenog učestalim političkim konfrontacijama i blokadama sistema odlučivanja ka periodu u kojem bi politički interesi grupa, još uvijek primarno etničkih, ali sa uvećanom mogućnošću građanstva da iskaže političku volju i interes, određivali parlamentarne odnose i sistem upravljanja. Ta šansa se zvala Aprilski paket. Neophodno je podsjetiti na to

da je te 2006. godine tek bila završila prva decenija novouspostavljene Bosne i Hercegovine kao post-konfliktnog društva i uz bitnu ulogu i asistenciju međunarodne zajednice predstavljen je novi ustavnopravni model kojim bi se unaprijedio sistem odlučivanja uz umanjeni, ali još uvijek prisutan i dovoljan, kapacitet zaštite etničkih interesa. Dva su glasa nedostajala u parlamentu da se predloženi paket mjera usvoji.

Bitnost predloženog sadržaja ovih reformi oslikan je u brojnim autorskim tekstovima, političkim izjavama, ali i u službenoj monografiji bosanskohercegovačkog parlamenta, u kojoj se navodi da "po mnogima, ovo je bio najznačajniji politički događaj u Bosni i Hercegovini nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma. Cilj ove ustavne reforme bio je uspostavljanje efikasnijih i racionalnijih državnih institucija na putu naše zemlje prema članstvu u Evropskoj uniji i NATO-u."[1]

Psihološko-sociološka analiza bi možda mogla ukazati na razloge zašto i kako su "izgubljena" ta dva glasa. Naučna oblast političke psihologije bavi se i studijama glasačkog ponašanja, "gdje je posebno jasan kontrast između modela glasačkog ponašanja baziranog na ekonomskim i psihološkim asumpcijama". Isti autor navodi da "na studije izbornih odabira danas jednako utiču *Homo economicus* kao i *Homo psychologicus*."[2] Identifikacija sa partijom, sudeći po studijama političke psihologije, je "čvrsta, stabilna i otporna na promjene". Ta partija prema kojoj se osjeća pripadnost i sa kojom se identificira "može čak usvojiti političke pozicije o nekim stvarima sa kojima se ne slažeš, ali ćeš ti još uvijek podržavati partiju jer je to tvoja partija". Politički psiholozi su slijedeći ova istraživanja ustvrdili "jednu konsekvencu za mnoge ljude da bez obzira na stvari koje se diskutuju prilikom izbora, one nisu ni približno važne kao partija."[3]

U ovom slučaju analiza bi se primijenila na jedno parlamentarno glasanje, a ne na izbore, ali je dobro pokušati shvatiti koji je "*Homo*", *economicus* ili *psychologicus*, bio primarni uzrok odbijanja glasanja u skladu sa partijskom pozicijom o Aprilskom paketu. Da li je ključno bilo političko lutanje pojedinaca u kasnom periodu karijere, ili neposluh jednog odmetnutog člana najbrojnijeg populističkog političkog pokreta, ili kapric razočaranog člana ideološki nominalno multietničke partije? Ili je možda splet okolnosti da je pobuna jednog dijela članstva i nadasve dijela elite u numerički inferiornom

[1] Lejla Tafro-Sefić (ur.), *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine*, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2010, str. 122.
[2] David Patrick Houghton, *Political Psychology: Situations, Individuals, and Cases*, Routledge, New York, London, 2009, str. 157.
[3] *Ibid.*, str. 158.

etničkom populističkom političkom pokretu kratkoročno i samo tada stvorila situaciju da pobunjenu grupu čini više parlamentarnih poslanika nove populističke opcije u numerički najmalobrojnijoj etniji nego što je imao njihov tradicionalni pokret koji je podržao paket ustavnih promjena. Rezultat je glas protiv Aprilskog paketa. Brojne svjetske naučne studije o načinu glasanja, ispostavlja se, nisu primjenjive na Bosnu i Hercegovinu. Misterija odabira ostala je decenijama nakon propuštene prilike premošćavanja barem nekih od normativnih prepreka u funkcionisanju države.

Od tada su prošle dvije decenije tokom kojih nije značajnije unaprijeđen demokratski deficit koji je prisutan od samog ustanovljenja Dejtonskim mirovnim sporazumom uređene države. Oblici demokratskog deficita u Bosni i Hercegovini su višestruki i uključuju institucionalnu disfunkcionalnost, etničku fragmentaciju i diskriminaciju, političku blokadu i partokratiju, dakle proces u kojem je težište odlučivanja i vladanja u političkim partijama, a ne među građanstvom ili individualnim političarima, te kroz djelimični gubitak suvereniteta kroz instrumente eksterne prisile. Na taj način, pod dugotrajnim međunarodnim nadzorom dolazi do nametanja reformi koje nisu rezultat demokratskih procesa, već eksterne moći i sile navodno zainteresovane za dobrobit bosanskohercegovačkog građanstva, dok istovremeno ignoriše iskazanu volju istog tog građanstva. Rezultat ovih procesa je društvena segmentacija i neizgrađeni zajednički građanski identitet.[4]

Druga rezultanta je diskriminacijski efekat za državljane van tri zaštićene grupe sa posebnim pravima i statusom. Politička participacija time je dodatno ograničena i prostor za javnu debatu sužen van članstva numerički dominantnih grupa. Meritokratija je princip nemoguć za ostvarenje u Bosni i Hercegovini, velikim dijelom zbog etničkih kvota i rezervatske zaštićenosti prava, ali ne i obaveza, elita sa faktičnim monopolom na predstavljanje etnija.

Paradoksalno je da je odbijanje Aprilskog paketa zapravo bio naizgled trijumf demokratskog izražaja. Domaći predstavnici legalno izabrani u državni parlament odbili su koncept koji se pokušao djelimično eksterno nametnuti. Pored vanjskog pritiska, šest je parlamentarnih partija postiglo dogovor kojim bi se Aprilski paket usvojio. Parlamentarci su bili legalno izabrani, ali

[4] Nedim Ademović, "Nedim Ademović: Dejtonski ustav – 25 godina poslije", *Inicijativa Građanke za ustavne promjene*, 22. 12. 2020, https://gradjankezaustavnepromjene.wordpress.com/2020/12/22/nedim-ademovic-dejtonski-ustav-25-godina-poslije/; Reuf Bajrović, *The Impact of Consociational Power-Sharing and International Intervention on Non-Nationalist Parties in Bosnia and Herzegovina*, Doktorska teza, University of Buckingham, 2025; Srđan Blagovčanin, *Bosna i Hercegovina: zarobljena država i zarobljeno društvo*, Transparency International u Bosni i Hercegovini, Banja Luka, 2024, https://ti-bih.org/publikacije/bosna-i-hercegovina-zarobljena-drzava-i-zarobljeno-drustvo 2024.

neki od njih nisu iskazali volju građanstva, čak niti svojih partija, već svoju samo ličnu i volju sličnomišljenika vrlo uskih interesa. Legitimnost, mada ne i legalnost, njihovog glasanja je upitna. Pored nekih partija zastupljenih sa samo jednim članom u parlamentu, ostali su izabrani na partijskim listama onih stranaka koje su, s jednim izuzetkom, podržale Aprilski paket. Odvajanje grupe parlamentaraca od stranačke matice i formiranje zasebne partije koja se usprotivila paketu nije imala legitimnost, što se dokazalo prilikom prvih narednih izbora, kada je većina članstva i biračkog tijela dala glas matičnoj stranci koja je podržala Aprilski paket.

Iz navedenog proizlazi još jedan element demokratskog deficita koji se periodično iskazuje u praksi bosanskohercegovačkog parlamentarizma, a to je efektivna trgovina parlamentarnim prisustvom, kada individualno izabrani politički predstavnici na jednoj partijskoj listi promijene stranačko opredjeljenje i način glasanja. Ovaj problem posebno je iskazan tokom formiranja vladajućih većina i izglasavanja izvršne vlasti te zahtijeva ozbiljnu reformu upravo kroz sami diskriminirajući izborni zakon o kojem se neuspješno raspravlja još od kraja 2009. godine i prve u nizu presuda Evropskog suda za ljudska prava kojim je ukazano na diskriminaciju u Bosni i Hercegovini.[5] U praksi prvog, dakle poslaničkih promjena članstva u partiji, ignoriše se volja građanstva, a u praksi drugog, dakle uskraćenosti pasivnog biračkog prava, aktivno se diskriminira jednakost prava svih državljana Bosne i Hercegovine. Tako u praksi, ali i normativno, egalitarnost nije primijenjena, a diskriminacija je omogućena i raširena.

Partokratija

Moć odlučivanja nije prisutna u parlamentarnim klupama, kao niti kod građanstva kroz političku participaciju, već je u praksi preseljena u partijske prostorije kojima obično dominira jedan moćnik. Sa ironijom se može posmatrati neizglasavanje Aprilskog paketa jer, da su partijski moćnici u potpunosti poslušani u parlamentu, ustavne promjene bi bile izglasane. Moguće je tako argumentirati da ograničivanjem demokratskih procesa politički progres postaje moguć, što je još jedan *contradictio in adjecto* bosanskohercegovačkog političkog sistema.

[5] *Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina (Applications nos. 27996/06 and 34836/06) Judgment*, European Court of Human Rights, Grand chamber, Strasbourg, 22 December 2009, https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-96491%22]}.

Dakle, prevlast etničkih i političkih elita koje kroz instrumente partija otjelovljuju istinsku vlast koja nije odgovorna nikome i na koju se ne može utjecati demokratskim procesima stvorila je sistem partokratije. Eksterni utjecaj, štaviše, eksterna vlast u Bosni i Hercegovini, u liku međunarodnih predstavništava i visokog predstavnika, upitno je koga i čijih interesa, doprinosi osnaženju partokratije jer, i kada se eksterni akteri pojave sa nekom novom inicijativom, konsultacije često nisu u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, čak niti u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine otkako etnički lideri učestalo nisu uspješni u izbornim procesima za ovu instituciju, već u stranačkim prostorijama dominirajućih etničkih političkih pokreta, a povremeno i u kafanama. Ovakvim postupcima međunarodnih aktera direktno i dodatno se srozava bosanskohercegovački demokratski iskaz na nivo malo bolje birtije, potencijalno nudeći ime procesima selektivne primjene demokratije – birtijokratija.

U takvom sistemu, partokratije onemogućuju promjenu sistema koristeći mehanizme za blokiranje i održavanje svoje moći. Rezultat je neefikasno upravljanje i širenje koruptivne prakse. Eksterna moć, koja je sama doprinijela ovakvoj situaciji, u posljednje vrijeme pokušava zaobići ovu praksu nametanjem reformi, zakona i izvršnih odluka koje same po sebi nisu i ne mogu biti rezultat demokratskih procesa. Volja građanstva nije konsultirana, dok je nametanje navodno izvršeno u ime poboljšanja položaja istog tog građanstva. Odgovornost domaćih političkih elita time je uklonjena, dok im je istovremeno omogućeno populističko ukazivanje na nedemokratski karakter novih reformi. Ovo je, dakle, iskaz demokratskog deficita u praksi trideset godina nakon što je normativno kreiran u Daytonu.

Primarna odgovornost je naravno unutar političkih elita Bosne i Hercegovine, ali je neophodno ukazati na hipokriziju prisustva međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, kao što se navodi u studiji iz 2021. godine. "Međutim, koliko god su se brojne zapadne zemlje pokazale prijateljima teritorijalnog integriteta, suvereniteta i nezavisnosti Bosne i Hercegovine, pokretači demokratizacije, garanti stabilnosti i mira, kao i pokrovitelji euroatlantskih integracija u posljednjih 26 godina, njihova podrška 'stabilokratiji' u posljednjoj deceniji je jedan od dodatnih razloga za trenutnu situaciju."[6]

[6] Amer Čekić, "Retrogradne politike u Bosni i Hercegovini 26 godina nakon Daytona – posljedica Zapadne podrške 'stabilokratiji'?", *Friedrich Ebert Stiftung*, 6. 12. 2021, https://bosnia-and-herzegovina.fes.de/vijesti/retrogradne-politike-u-bosni-i-hercegovini-26-godina-nakon-daytona-posljedica-zapadne-podrske-stabilokratiji.html.

U akademskim stručnim krugovima česti su navodi da "Bosna se još uvijek koristi kao komparativni slučaj uspješnog procesa izgradnje mira. Znam", ističe Jessie Barton Hronešova, "da zvuči čudno ljudima koji žive u Bosni da je to uspješan slučaj izgradnje mira, ali to je zaista tako."[7] Osnovna teza ove italijanske studije o Bosni i Hercegovini u kojoj je konsultiran niz autora je da se u državi stanje tokom tridesetak godina pomjerilo "od potpisavanja mirovnog sporazuma do masovnog odlaska iz Bosne i Hercegovine".[8] Ovakav disparitet između ljudi koji žive pod dejtonskim ustavnim okvirima i kritički sagledavaju njegov restriktivni karakter, te međunarodnih aktera koji su se istim okvirima osigurali od potencijalnih bezbjednosnih prijetnji sa izvorom u Bosni i Hercegovini, ukazuje na očite nedostatke mirovnog sporazuma i ustavnog okvira te nadasve opstojnost elemenata demokratskog deficita kojima je kupljen bosanskohercegovački mir, regionalna stabilnost te evropska bezbjednost.

Izraženo nezadovoljstvo takvim sporazumom tri decenije nakon njegovog usvajanja ukazuje na potrebu za promjenama, ali i potcrtava pitanje šta bi i da li bi se išta promijenilo u praksi. Slavo Kukić je prije pet godina naglasio u svojem odgovoru: "Ništa! Jer, postojećim etnonacionalističkim konceptima on ne znači ništa. Ta vrsta promjena, zapravo, ima smisla samo ako dođe do promjene političke paradigme", naglasio je ugledni akademik, sublimirajući potrebu za novom matricom koja "bi, zapravo, podrazumijevala zabranu političkih filozofija koje egzistiraju na logici krvi i tla".[9]

Iako bi odbacivanje ovakvih filozofija koje je Kukić u svojim radovima kritički analizirao potencijalno donijelo novu matricu i unaprijedilo mogućnosti demokratskog upravljanja, restriktivni odnos prema filozofijama zasnovanim na logici krvi i tla također bi kreirao formu demokratskog deficita. Ova kontradikcija bosanskohercegovačkog političkog života i društva je suštinska osnova problema. Jedina mogućnost odbacivanja identitetske politike zasnovane na onome što Michael Ignatieff naziva "krv i pripadanje"[10] je njena zabrana, što je protivno demokratskim slobodama udruživanja i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Nezabranjivanjem etnokratskih organizovanja

[7] Jessie Barton Hronešova, u: "Bosna i Hercegovina 25 godina nakon Daytonskog mirovnog sporazuma", *Osservatorio balcani e caucaso*, 23. 11. 2020, https://www.balcanicaucaso.org/bchs/cp_article/bosna-i-hercegovina-25-godina-nakon-daytonskog-mirovnog-sporazuma/

[8] *Ibid.*

[9] Slavo Kukić u: Filip Balunović i Milivoj Bešlin, "'Dejton' kao sudbina za BiH?", *Nomad*, 23. 9. 2021, https://nomad.ba/dejton-kao-sudbina-za-bih.

[10] Michael Ignatieff, *Blood and Belonging: Journeys into the New Nationalism*, ⁋ Farrar, Straus and Giroux, 1995.

produžava se društvena i politička agonija Bosne i Hercegovine. U popularnoj literaturi takvo stanje u drugoj sredini je opisano u svojedobno hit romanu *Kvaka 22*.[11]

Moderna država počela je sa razvojem s Vestfalskim mirom 1648. i utvrđivanjem principa *cuius regio eius religio* (čija vlast, njegova vjera), koji je bio u osnovi ustanovljenja mira nakon tridesetogodišnjeg rata u Evropi i omogućio relativno miran razvoj nacionalnih država. Moderna država je izraz kolektivnih interesa i vrijednosti. Brojna individualna ljudska prava omogućena su upravo razvojem moderne države, ali postoje i momenti kada su neka od individualnih prava žrtve kolektivne volje i interesa. To je slučaj u savremenoj Bosni i Hercegovini.

Ovaj princip diktira izborni zakon kakav je usvojen na osnovu Dejtonskog mirovnog sporazuma. Kolektivitet je nadvladao individualitet u procesu normativnog ustanovljenja trenutne Bosne i Hercegovine te uključio i koncept demokratskog deficita. Dakle, *cuius regio eius religio* zapravo razjedinjuje državu BiH i diskriminira građanstvo koje se ne uklapa u ovaj princip.

Zakon je restriktivan i diskriminatoran po brojnim osnovama naznačenim u presudi Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, te nizu kasnijih, zasnovanih na istim ili sličnim osnovama, kao u slučajevima Zornić, Pilav, Šlaku, Pudarić protiv BiH. Kreatori sporazuma, eksterni faktori, jednostavno su zanemarili dio prava koja se ne mogu uživati van članstva u velikoj etničkoj grupi. Za razliku od teoretske konsideracije društvenog sporazuma u razmatranju moderne države, kojim se građanstvo odriče dijela sloboda i prava da bi od države dobili garanciju preostalih prava i sloboda, Dejtonski mirovni sporazum je uskratio neka prava samo jednom dijelu bosanskohercegovačkog građanstva za obezbjeđenje prava i pogodnosti njegovom većem dijelu.

Sav fokus je na kolektivnim pravima i sprečavanju diskriminacije grupe, dok se diskriminacija pojedinca omogućava. Moderna država, međutim, ima obavezu da štiti jednako prava svog građanstva. Domaće političke elite, uglavnom zasnovane na politici "krvi i pripadanja", ne iskazuju volju da iniciraju i omoguće prestanak diskriminacije jer im upravo ona sa demokratskim deficitom kao njenim rezultatom omogućava perpetuirani položaj na vlasti.

Međunarodna zajednica razmatra i ozbiljno shvata samo najveće kolektivitete, a povrh toga, u potrazi za rješenjem, njeni predstavnici razgovaraju skoro isključivo sa trojicom etničkih lidera. Koji je tu legitimitet rješenja? Međunarodna zajednica ima prerogative da nametne rješenja, ali to samo

[11] Joseph Heller, *Kvaka 22*, Znanje, Zagreb, 1987. Originalno izdanje na engleskom jeziku objavljeno je 1961.

potvrđuje demokratski deficit. Savršeno je jasno da izborni zakon mora biti promijenjen, ali je problematičan postupak ako on uključuje samo lidere pokreta ili partokratiju. Demokratija nije diktatura većine, već obnašanje vlasti uvažavajući interese i zahtjeve i manjine, onih koji nisu pobijedili na izborima.

Minimalistički pristup kao moguće rješenje

Preustroj izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine moguć je kroz široku ekspertsku raspravu u kojoj bi učestvovali i etnički predstavnici zarad osiguranja sprečavanja kolektivne diskriminacije, ali uspješnim i praktičnim sprečavanjem individualne diskriminacije učiniće se lakšim i djelotvornijim i proces osiguranja grupnih prava. Reforma mora početi od individualnih prava da bi se na kraju procesa osigurala i grupna prava i njihova zaštita.

Uvođenje političkog i demografskog realizma u polje idealizma ljudskih prava kreira potencijal koji može biti upotrijebljen u preobrazbi parlamentarnog sistema. Pretvaranje Vijeća naroda u skupštinski ili parlamentarni dom istog ili nekog drugog imena, recimo senata, sa pravom svake građanske individue da se kandiduje i glasa u svojoj teritorijalnoj jedinici, omogućava jednako pravo svim pojedincima, a praktično se očekuje identičan rezultat kao i za Vijeće naroda.

Gotovo potpuno etnički uniformne oblasti u Bosni i Hercegovini nastale su kao posljedica rata 1990-ih i post-ratnih unutrašnjih migracija iz nekoliko predratnih regija gdje je gotovo ekskluzivni etnički karakter bio prisutan. Dakle, zamjenom obrasca predstavljanja sa etničkog na geografski formalno se demokratizira proces, dok u praksi najvjerovatnije ostaje ista etnička matrica izabranih predstavnika. Ipak, teoretska mogućnost da bilo ko može da se kandiduje na direktnim izborima uklanja element diskriminacije. Neophodna je samo dobra volja, koja očito nije prisutna među političkim elitama.

Sličnosti bosanskohercegovačkih etnija i građana pogrešno su interpretirane kao jedinstvo različitosti. Individue i kolektiviteti u BiH imaju slične interese i ciljeve, prevashodno prosperitet, stabilnost i sigurnost. Nedostatak javne debate, što uključuje i slušanje drugih, a ne samo kakofonično ponavljanje onog što većina unutar obično monoetnične mikrosredine misli te dezavuiranje bilo koga i bilo čijeg drugačijeg stava, doveo je do neophodnosti međunarodne zajednice da ureduje i eventualno ponudi rješenje jer domaći akteri ne iskazuju volju da saslušaju jedni druge.

Pokušavajući sagledati osnovne strahove i želje vodećih političkih partija koje češće djeluju kao nacionalni pokreti artikulišući partijske zahtjeve kao

etničke interese, neophodno je odrediti minimume i maksimume tih zahtjeva da bi se pokušalo doći do kompromisa i konačno do konsenzusa za uređenje te upravljanje državom.

HDZ želi izmjene izbornog zakona koji bi vodio ka sustavu u kojem je izbornim sistemom vlast u barem tri kantona predodređena da bude hadezeovska. Ti kantoni, iako ne-monoetnični, imaju dominirajuću zastupljenost Hrvata u stanovništvu te HDZ-a u vlasti. HDZ-ovo članstvo smatra da ih samo njihov kandidat može zastupati u Predsjedništvu BiH. Opozicija, čak i ona s izbornom bazom u hrvatskoj etniji, u tim kantonima je slaba, više prisutna u medijima nego u skupštinskim klupama. Politički pluralizam je gotovo nepostojeći u mjestima gdje je Hrvata preko 90 posto, dok HDZ osvaja sličan ili čak i veći postotak glasova.

SNSD je razvio mantru o Republici Srpskoj kao ultimativnoj vrijednosti njihovog političkog djelovanja. Tu im se ne suprotstavljaju ni opozicijske partije, što iskreno, što iz straha da ne otuđe glasačko tijelo koje je skoro isključivo unutar jedne etnije. Bosna i Hercegovina je viđena kao nametnuta nužnost, kao država u kojoj se živi, ali koju se ne mora i ne želi voljeti, iako se taj pogled mijenja tokom godina i shodno tome da li je partija na vlasti ili u opoziciji. Disonantni tonovi uglavnom dolaze od malobrojnih lokalnih pripadnika partija čija su sjedišta u Sarajevu. Iako je politički pluralizam prisutan u RS-u, zajednička odrednica partija sa sjedištem u Banja Luci je neupitnost državnog uređenja u kojem je Republika Srpska uži dio domovine koji se voli.

SDA je razvila drugačiju matricu po kojoj se voli cijela Bosna i Hercegovina, iako se jedna njena konstituenta, RS, ne voli kao entitet i smatra se nametnutom nužnošću koja je, za sada, neupitna. Država je jedinstvena, nedjeljiva i pod vlašću dominirajućih partija koje izborni sistem od Daytona do danas redovno vraća na vlast. SDA je najveća partija čak i kada, u dva navrata, kratkotrajno nije sudjelovala u vlasti. Njima, stoga, izborni sistem, ma kako se promijenio, ne bi trebao biti otežavajuća okolnost. U trenucima kada ipak osjete potrebu za jačim manifestnim nastupom, pozovu se na "probosanske partije" i s tim jačim frontom izlaze pred "svoje" sljedbenike, ali i partnere u vlasti. Politički pluralizam je razvijen u kantonima gdje su Bošnjaci većinsko stanovništvo, uz premošćavanje ideoloških razlika kada se diskutuje državno ustrojstvo.

Opozicione partije sa sjedištem u Sarajevu i ne ekskluzivno, ali dominantno bošnjačkim članstvom često se osjete pozvanim kada se formira probosanski front. Dijele tako patriotski odnos prema državi, posjeduju političke razlike koje se značajnije ističu na personalnoj nego na ideološkoj osnovi. Vođstva

ovih partija su otvorenija prema promjenama izbornih pravila nadajući se mogućnostima da im preuređeni konsocijalni sistem, ako već ne bude odbačen, barem bude zamijenjen pravilima koja će manje favorizirati etničke pokrete.

Iz ovog ukratko predočenog pregleda osnovnih vrijednosti koje zastupaju najznačajnije političke partije u Bosni i Hercegovini vidljivo je pet minimuma koji se moraju razmotriti prije ponude bilo kakvog rješenja:

1. funkcionalna država BiH kao sublimirajući rezultat centrifugalnih i centripetalnih političkih sila (SDA, partije sa sjedištem u Sarajevu)
2. opstanak Republike Srpske kao dio BiH (SNSD, partije sa sjedištem u Banja Luci)
3. instrumenti za osiguranje provođenja izborne volje glasača u županijama sa dominantnim hrvatskim pučanstvom (HDZ, partije sa sjedištem u zapadnom dijelu Mostara)
4. izborni sistem koji osigurava pluralizam ideja i demonopolizira nacionalne pokrete u tumačenju etničkih i građanskih interesa (dio opozicionih partija, uglavnom sa sjedištima u Sarajevu, individualne građanke i građani BiH)
5. provedba odluka Evropskog suda za ljudska prava od decembra 2009. godine do danas (Sejdić i Finci, Zornić, Pilav, Šlaku, Pudarić) te Ustavnog suda BiH iz 2016. godine (Ljubić) (državljanke i državljani BiH, Vijeće Evrope, međunarodna zajednica)

Maksimalne zahtjeve i želje nije moguće provesti jer se želje jedne grupe ultimativno suprotstavljaju željama barem jedne od preostalih grupa. Stoga, ako se baziramo na osiguranje navedenih minimuma, moguće je iznijeti prijedlog novih izbornih pravila protiv kojih ne bi *a priori* trebala biti nijedna politička grupa. Sudske presude koje se moraju provesti ustanovile su diskriminaciju u načinu biranja članova Predsjedništva BiH te Vijeća naroda Parlamentarne skupštine BiH. Diskriminacija je zabranjena po Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima u kojoj se u članu 14 navodi: "Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status."[12] Članice Savjeta Evrope smatrale su neophodnim osigurati zabranu diskriminacije po bilo kojoj osnovi pa su tako usvojile dodatni Protokol broj 12, kojim se čvrsto

[12] Evropska konvencija o ljudskim pravima, Savjet Evrope, Rim, 4. novembra 1950, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_bos, Član 14.

obezbjeđuje zabrana diskriminacije i naglašava jednakost svog građanstva "imajući u vidu osnovne principe u skladu s kojima su sve osobe jednake pred zakonom i imaju pravo na jednaku zaštitu zakona".[13]

Zaključne opservacije

Na osnovu svega navedenog smatram da politički akteri u Bosni i Hercegovini, ukoliko istinski postupaju u dobroj volji i interesu građanstva, imaju kapacitet da prihvate promjene kojima se ukida diskriminacija i osigurava jednakost. Ovo je početna osnova za razmatranje koju bi politički akteri mogli nadgraditi ukoliko se ustanovi konsenzus u kontekstu zadovoljenja minimuma nacionalnih, etničkih, partijskih, građanskih i individualnih zahtjeva.

Vijeće naroda je, pored ostalog, ustanovljeno za osiguranje vitalnih etničkih (nacionalnih) interesa. Normativno onemogućavanje građanstvu koje se ne deklariše kao pripadnici jedne od tri najbrojnije etničke skupine da bude dio članstva ovog parlamentarnog doma je diskriminacija. Istovremeno, politički predstavnici dominantnih skupina vide neophodnost parlamentarnog tijela da zaštiti etničke interese od majorizacije. Rješenje je u formiranju drugačijeg doma u parlamentarnoj skupštini – nazovimo ga senatom, čiji se članovi biraju na teritorijalnoj osnovi, po dvoje u 16 izbornih jedinica. Etnička struktura stanovništva kao rezultat istorijskih tokova te posebno rata devedesetih čini skoro izvjesnim izbor 13 bošnjačkih, 11 srpskih i 8 hrvatskih senatora, ali ne uskraćuje izbor bilo koga bilo kojeg etničkog opredjeljenja ili neopredjeljenja. Ovakvim preustrojem se rješava ovaj problem diskriminiranja manjina. Izborne jedinice su dovoljno male da omogućuju uglednim građankama i građanima koji ne pripadaju glavnoj političkoj grupi na lokalnom nivou da budu izabrani u ovaj dom bez obzira na njihovu etničku pripadnost ukoliko se ustanovi da su dovoljno utjecajni i popularni u jednoj od 16 izbornih jedinica. Etno-pokreti koji dominiraju tim sredinama naći će se u favorizirajućoj poziciji zbog partijskih ustrojstava i lokalne umreženosti, ali će morati zaslužiti izbor i reizbor.

Etnička, građanska, demokratska i načela ravnopravnosti su tako zadovoljena. Izborne jedinice, nazvane po najvećim mjestima, u Federaciji BiH su: Bihać, Livno, Široki Brijeg, Sarajevo, Goražde, Tuzla, Zenica, Mostar, Orašje, Travnik, a u Republici Srpskoj: Prijedor, Banja Luka, Doboj, Bijeljina, Trebinje, te Brčko distrikt.

[13] Protokol broj 12. uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih Sloboda, Rim, 4. novembra 2000, https://www.usud.hr/sites/default/files/doc/Protokol_br._12.pdf.

Predstavnički dom nije bio sporan, iako je moguća korekcija koja bi istovremeno dala veću kontrolu partijama nad izbornim listama proces izbora učinila transparentnijim. Svođenjem izbornih jedinica na samo dvije, po jedna u svakom entitetu, dok birači u Brčko distriktu imaju mogućnost da glasaju ili za neku od lista iz Federacije BiH, ili za neku od lista iz RS-a, pojednostavljuje proces i partijska rukovodstva odlučuju poredak na zatvorenim listama. Izabrani predstavnici se određuju po proporcionalnom sistemu. Uvođenje izbornog praga eliminisaće ekscentrične političke partije s malo ili nimalo biračke podrške, ali sa značajnim, često nezasluženim, prisustvom u medijima.

Od ukupno 51 poslanika, 17 bi bilo izabrano u RS-u, dok bi 34 dolazila iz federalnog dijela države. Mandati izabranih bi bili u vlasništvu partija pa bi se na taj način uskratila mogućnost manipulacije i transfera izabranih iz jedne partije u drugu. Volja građanstva bi bila ispoštovana, a potencijalni problem partokratije rješava se demokratizacijom stranaka, na šta ih djelimično usmjerava promijenjeni izborni sistem te utvrđivanje parlamenta kao bosanskohercegovačke Agore gdje se diskutuju ideje, a ne u vaninstitucionalnim okruženjima.

HDZ BiH, uz pomoć državnih struktura Hrvatske kao članice EU, izričit je u zahtjevima za osiguranje izbora njihovog kandidata u državno predsjedništvo. Bilo koja od javno sugerisanih formi zapravo je diskriminirajuća jer favorizira specifičan broj državljana BiH na osnovi etničke, vjerske i geografske pripadnosti. Jedan vid diskriminacije, kako ga vide u SDA i sarajevocentričnim partijama, tako bi samo promijenio oblik, kako ga vide u HDZ-u i hrvatski određenim strankama. BiH bi ponovno završila kao tužena zemlja pred Evropskim sudom za ljudska prava zbog diskriminacije jedne grupe građanstva i individualnih građanki i građana.

Način osiguranja minimalnih pet uvjeta prihvatljivih svima vidim u predizbornim kandidatskim listama za članove Predsjedništva BiH. Sam organ se proširuje na 4 članice/člana, koji moraju pripadati različitim etnijama, entitetima i partijama te lista mora biti multi-spolna. Barem jedna osoba mora biti žensko na listi. Na taj način se omogućava, zapravo zahtijeva, predizborni dogovor kandidatkinja i kandidata iz različitih partija i dijelova BiH koji bi tačno znali unaprijed da li su im preostali na listi politički prihvatljivi. Oni bi i dalje mogli predstavljati političke ili etničke interese, ali su "crvene linije" unaprijed poznate i svaka buduća blokada rada je spriječena unaprijed.

Dugoročno se popravljaju međusobni odnosi vodećih političara, raste povjerenje među elitama, kolaboracionistička politika zamjenjuje antagonističku, birači potencijalno postaju zadovoljniji i moguće manje ekskluzivni u sopstvenim izborima. Diskriminacija je konačno zaustavljena. Ponavljam,

ovo je prijedlog koji zadovoljava pet minimuma. Potencijalno bolji prijedlog neprihvatljiv je barem jednom od političkih aktera i ugrožava barem jedan od nametnutih minimuma. Uostalom, vrijednosni sud "bolji" u bosanskohercegovačkim prilikama je diskutabilan. Zavisi od toga ko daje taj sud. Stoga ovaj mali predloženi korak može biti značajan na putu ovaploćenja demokratskih principa, vladavine prava i ostvarenja ljudskih prava i individualnih sloboda svih u Bosni i Hercegovini. To bi bio početak ukidanja demokratskog deficita u Bosni i Hercegovini.

Literatura

Ademović, Nedim (2020) "Nedim Ademović: Dejtonski ustav – 25 godina poslije", *Inicijativa Građanke za ustavne promjene*, 22. 12. 2020. https://gradjankezaustavnepromjene.wordpress.com/2020/12/22/nedim-ademovic-dejtonski-ustav-25-godina-poslije/

Bajrović, Reuf (2025) *The Impact of Consociational Power-Sharing and International Intervention on Non-Nationalist Parties in Bosnia and Herzegovina*, Doktorska teza, University of Buckingham.

Balunović, Filip; Bešlin, Milivoj (2021) "'Dejton' kao sudbina za BiH?", *Nomad*, 23. 9. 2021. https://nomad.ba/dejton-kao-sudbina-za-bih

Blagovčanin, Srđan (2024) *Bosna i Hercegovina: zarobljena država i zarobljeno društvo*, Banja Luka: Transparency International u Bosni i Hercegovini. https://ti-bih.org/publikacije/bosna-i-hercegovina-zarobljena-drzava-i-zarobljeno-drustvo

Čekić, Amer (2021) "Retrogradne politike u Bosni i Hercegovini 26 godina nakon Daytona – posljedica Zapadne podrške 'stabilokratiji'?", *Friedrich Ebert Stiftung*, 6. 12. 2021. https://bosnia-and-herzegovina.fes.de/vijesti/retrogradne-politike-u-bosni-i-hercegovini-26-godina-nakon-daytona-posljedica-zapadne-podrske-stabilokratiji.html

ESLjP (2009) *Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina (Applications nos. 27996/06 and 34836/06) Judgment*, European Court of Human Rights, Grand chamber, Strasbourg, 22 December 2009. https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-96491%22]}

ESLjP (s. a.) Evropska konvencija o ljudskim pravima, Savjet Evrope, Rim, 4. novembra 1950. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_bos

Heller, Joseph (1987) *Kvaka 22*, Zagreb: Znanje.

Houghton, David Patrick (2009) *Political Psychology: Situations, Individuals, and Cases*, New York, London: Routledge.

Ignatieff, Michael (1995) *Blood and Belonging: Journeys into the New Nationalism*, ſFarrar, Straus and Giroux.

OBC (2020) "Bosna i Hercegovina 25 godina nakon Daytonskog mirovnog sporazuma", *Osservatorio balcani e caucaso*, 23. 11. 2020. https://www.balcanicaucaso.org/bchs/cp_article/bosna-i-hercegovina-25-godina-nakon-daytonskog-mirovnog-sporazuma/

Protokol broj 12. uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Rim, 4. novembra 2000. https://www.usud.hr/sites/default/files/doc/Protokol_br._12.pdf

Tafro-Sefić, Lejla (ur.) (2010) *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

Democratic deficit in Dayton Bosnia and Herzegovina

Abstract: The thirty-year post-Dayton period has been marked by constant conflicts between political actors in Bosnia and Herzegovina, during which there was no escalation into wider violence, but the conflict has persisted. Therefore, preventing the outbreak of violence is one of the significant, potentially most significant, achievements of the peace agreement. It is certainly necessary to incorporate a security factor into the achievements, at both internal and regional levels, as is the integrated governance in several spheres at the state level, such as the abolition of entity military formations, the creation of a single state Ministry of Defense with an integrated military structure, the establishment of the Court of BiH, the Indirect Taxation Administration, which has enabled a significantly improved functioning of the state.
At the same time, society has also been partly integrated by the creation of common institutions, such as football and other sports leagues at the state level, cultural events that are not exclusively ethnic, roads and infrastructure projects that enable progress and potential prosperity of citizens, such as freedom of movement, common symbols, the removal of inter-entity and inter-cantonal boundary-controls. However, many of these achievements are the result of external coercion and imposition that are contrary to the basic principles of democracy. Therefore, Dayton achieved general security in the state, enabled its limited functioning, while simultaneously subordinating democratic instruments and the realization of the state's social obligations towards citizens.

Keywords: democratic deficit, partocracy, human rights, electoral system, ethnicity

ANU BiH АНУ БиХ