



Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

**Državnost Bosne i Hercegovine u XX i XXI stoljeću:
historijski izazovi i dostignuća u razvoju državnosti
Bosne i Hercegovine: ZAVNOBiH**

Pejanović, Mirko; urednik

2024-10-21

<https://bastina.anubih.ba/handle/123456789/795>

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/>

UZROCI AKTUELNE KRIZE DRŽAVNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE I MOGUĆA RJEŠENJA ZA NJENO PREVAZILAŽENJE

*Kasim Trnka**

Sažetak: Međunarodnim akterima koji su kreirali Mirovni sporazum za BiH bilo je jasno da će tzv. strane učesnice, nakon uspostavljanja mira, nastaviti da se bore svim raspoloživim sredstvima za ostvarivanje svojih ratnih ciljeva. Zato su u Sporazum ukomponovali raznovrsne i masivne oblike intervencije međunarodne zajednice u unutrašnje odnose. Zahvaljujući kasnijim procjenama najveći broj tih intervencija ili je ukinut, ili bitno reduciran. Ostala su još samo dva oblika efektivne uloge međunarodne zajednice: Ured visokog predstavnika i trojica stranih sudija Ustavnog suda BiH.

Dejtonski ustavni koncept temelji se na dominaciji triju najbrojnijih etničkih grupa. To je bitno opredijelilo i strukturu političkog organizovanja i djelovanja. Vodeće političke nacionalne stranke imaju suprotstavljene političke ciljeve i programe. Dok jedni zagovaraju jačanje uloge institucija BiH, drugi se zalažu za secesiju entiteta od BiH i na tome sistematski rade, a treći se zalažu za uspostavljanje nacionalne autonomije u okviru trećeg entiteta. Dejtonski okvir im pruža brojne i raznovrsne alate za ostvarivanje tih ciljeva. Takvim djelovanjem i stalnim napadima na ustavni poredak permanentno se produbljuje kriza državnosti BiH. Ukoliko se ti procesi ne zaustave, ostaju široko otvorena vrata za završetak procesa nestanka Bosne i Hercegovine.

Djelovanje Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i OHR-a je nepremostiva prepreka u ostvarivanju secesionističkih namjera. Zbog toga se te dvije institucije žestoko napadaju. Pošto ih ne mogu eliminisati, djelovanje je usmjereno na uklanjanje stranih sudija i promjenu koncepta Ustavnog suda, kao i na obezglavljivanje OHR-a.

Zaustavljanje procesa degradacije državnosti BiH moguće je samo vraćanjem na realizaciju cjelovitog ustavnog koncepta koji uključuje ostvarivanje svih principa propisanih u Preambuli Ustava, kao i odgovornim djelovanjem svih političkih subjekata na realizaciji takvog ustavnog koncepta. Mapa tog puta utvrđena je obavezom provođenja presuda Evropskog suda za ljudska prava i ispunjavanjem kriterija za otvaranje pregovaračkog procesa za pristup Evropskoj uniji. Rehabilitacija državnosti može se postići samo sinergijskim djelovanjem domaćih demokratskih snaga i međunarodne zajednice.

Ključne riječi: država, uzroci krize, etnocentristički koncept, demokratski koncept, moguća rješenja

* Autor je prof. emeritus Ustavnog prava, trnka@bih.net.ba.

Uvod

Posljednjih 80 godina od obnove državnosti¹ Bosna i Hercegovina je doživljavala turbulentne promjene. Ustavima Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Narodne Republike Bosne i Hercegovine iz 1946. godine propisano je, između ostalog, da građani svoja suverena prava ostvaruju u republikama kojima se izričito potvrđuje status država i da one na federaciju prenose samo odlučivanje o zajedničkim interesima.² Federativna struktura zemlje izražena je i u sastavu Narodne skupštine FNRJ od Saveznog vijeća, koje su birali građani na neposrednim izborima, i Vijeća naroda, u koje je birano po 30 članova iz republika, iz Autonomne Pokrajine Vojvodine 15 članova i iz Autonomne Oblasti Kosova i Metohije 15 članova. Ta rješenja su bila u skladu s odlukama AVNOJ-a i ZAVNOBiH-a kojima je uspostavljena federativna struktura države.

Neposredno nakon toga došlo je do bitnog reduciranja pozicije republika. Uspostavljen je jednopartijski sistem koji je funkcionisao na principu demokratskog centralizma. Sve važnije odluke donosili su partijski organi. Institucije javne vlasti funkcionisale su kao njihova transmisija. Koncentracijom nadležnosti na federalnom nivou i centralističkim i sveobuhvatnim planovima o najvećem dijelu resursa odlučivalo se na saveznom nivou. Konceptu centralizacije odgovaralo je i strogo centralizovano komandovanje oružanim snagama.

Faktička degradirana pozicija republika nije se bitnije mijenjala ni nakon otvaranja nekih procesa demokratizacije uvođenjem radničkog samoupravljanja, društvenog upravljanja društvenim djelatnostima i komunalnog sistema. U strukturi vlasti potisnuta je uloga republika (i pokrajina). U skupštinama se, pored predstavljanja građana, uvodi i predstavljanje samoupravljača u privredi. Ustavna degradacija pozicije republika iz 1946. godine dogodila se Ustavnim zakonom iz 1953. godine, kada se u strukturi Savezne skupštine

¹ Državnost BiH je obnovljena u toku antifašističke oslobodilačke borbe odlukom Prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a 25. XI 1943.

² Član 9. Ustava FNRJ iz 1946. godine glasi: Suverenost narodnih republika u sastavu Federativne Narodne Republike Jugoslavije ograničena je samo pravima koja su ovim ustavom data Federativnoj Narodnoj Republici. Jugoslaviji. Ova ustavna odredba je bila jedan od ključnih argumenata u zahtjevu SRBiH za međunarodno priznanje kada je već otpočeo proces disolucije SFRJ. Na ovaj argument se pozvala i Arbitražna komisija u svom Mišljenju od 15. 1. 1992. godine o zahtjevu SRBiH za međunarodno priznanje. Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, *Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije*, god. II, br. 10, Beograd, petak, 1. 2. 1946. [https://bs.wikisource.org/wiki/Ustav_Federativne_Narodne_Republike_Jugoslavije_\(1946\)](https://bs.wikisource.org/wiki/Ustav_Federativne_Narodne_Republike_Jugoslavije_(1946)).

Član 1. Ustava Narodne Republike BiH propisuje: Narodna Republika Bosna i Hercegovina je narodna država republikanskog oblika. Prije 70 godina donijet je prvi Ustav BiH, *Fokus*, 2016. <https://www.fokus.ba/vijesti/bih/prije-70-godina-donijet-je-prvi-ustav-bih/580069/>.

suštinski isključuje Vijeće naroda. Ono se pretvara u tzv. latentno vijeće, koje obavezno zasjeda samo kad se odlučuje o promjeni Ustava. Novi cjeloviti Ustav SFRJ iz 1963. godine nije donio nikakve promjene u poziciji republika.

Period afirmacije državnosti BiH i snažnog privrednog i društvenog razvoja

Skoro dvije i po decenije funkcionisao je centralistički model upravljanja i raspolaganja društvenim resursima. To se reflektovalo na zaoštavanje međunarodnih odnosa. Odgovor na sve dublju krizu izražavao se najprije privrednom reformom iz 1965. godine, pa zatim i u temeljitoj reformi ustavnih odnosa iz 1971. i 1974. godine. Amandmanom XX na Ustav Jugoslavije reafirmisane su državnost i suverenost republika.³ Uspostavljeni su optimalni odnosi u poštovanju principa nacionalne ravnopravnosti, što je za Bosnu i Hercegovinu kao višenacionalnu zajednicu bilo izuzetno važno. I kad to nije bilo izričito propisano, vodilo se računa o nacionalnoj izbalansiranosti u svim strukturama javne vlasti, pa i u društvenom životu. Liberalizacija ekonomskih odnosa otvorila je prostor za snažniji privredni razvoj. U prethodnom sistemu u Republici je dominirala siroviniska i bazna privreda s niskim fazama prerade, zbog čega je zaostajala u razvoju u odnosu na razvijenije republike. Uslijedio je brz razvoj u svim oblastima privrednog i društvenog života. Velika preduzeća uspješno su poslovala ne samo na regionalnom nego i na svjetskom tržištu. Pokrenuti su veliki projekti u razvoju saobraćajne infrastrukture. Postizani su veliki rezultati i u oblasti obrazovanja, nauke, kulture i sporta. Izuzetno uspješan planetarni događaj – održavanje XIV zimske

³ Ključne odredbe Amandmana XX na Ustav SFRJ iz 1971. godine glase: “1. Radni ljudi, narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u socijalističkim republikama i u socijalističkim autonomnim pokrajinama u skladu sa njihovim ustavnim pravima, a u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji kad je to u zajedničkom interesu Ustavom SFRJ utvrđeno. (...)”

3. Republika je država zasnovana na suverenosti naroda i na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi, i socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti.” Ustavni amandmani XX do XLII, *Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*, god. XXVII, broj 29, Beograd, četvrtak, 8. 7. 1971. [https://sr.wikisource.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8_%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B8_XX_%D0%B4%D0%BE_XLII_\(1971\)](https://sr.wikisource.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8_%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B8_XX_%D0%B4%D0%BE_XLII_(1971)).

U prečišćenom tekstu Ustava RBiH (oslobođenom ideoloških odrednica) propisano je: “Republika Bosna i Hercegovina je suverena i nezavisna država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba, Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive.” Ustav Republike Bosne i Hercegovine, *Službeni list RBiH*, broj 5/93, 14. 3. 1993. https://bs.wikipedia.org/wiki/Ustav_Republike_Bosne_i_Hercegovine.

olimpijade 1984. godine u Sarajevu – bio je prepoznatljiv simbol ukupnog napretka.

Period najdublje krize državnosti BiH početkom 90. godina prošlog vijeka

Krajem 80. i početkom 90. godina u svijetu su se dešavale krupne promjene. Raspad jednopartijskih socijalističkih sistema doveo je do nove geopolitičke konstelacije. Uslijedio je raspad Sovjetskog Saveza i drugih federativnih država iz tog sistema poput Čehoslovačke i bivše Jugoslavije. U tom vrtlogu Bosna i Hercegovina se našla pred najvećom prijetnjom za svoj opstanak. U procesu disolucije bivše Jugoslavije u susjednim državama Srbiji i Hrvatskoj na vlast su došla nacionalistička vođstva. Novim ustavima su se definisale kao nacionalne države svog većinskog naroda.⁴

Bosna i Hercegovina, koja baštini multietničku i multireligijsku tradiciju, našla se u okruženju etnocentričkih država, te se suočavala sa najvećim izazovima, uključujući i prijetnju da nestane. U susjednim zemljama su se uveliko odvijale ideološke, političke i medijske pripreme za realizaciju starih nacionalističkih ideja o velikim državama i o podjeli Bosne i Hercegovine. Tokom 1991. godine realizacija tog koncepta odvijala se u dva smjera. Oslanjajući se na svoje sunarodnike, otvorili su procese rušenja ustavnog poretka BiH. Nasilnim i protivustavnim djelovanjem preuzimana je i uspostavljana faktička jednonacionalna vlast, najprije u lokalnim zajednicama, pa zatim i na širim područjima. Krajem te i početkom 1992. godine paralelno se zaokružuju paradržavne tvorevine – Srpska Republika BiH, kasnije Republika Srpska, i Hrvatska zajednica, kasnije Republika Herceg-Bosna. Razlika između ova dva koncepta bila je u tome što HRHB formalno nije dovodila u pitanje državni okvir BiH. Razlog je što su i na teritoriji Hrvatske uspostavljene srpske paradržavne tvorevine, pa se i ta država borila za očuvanje svoje cjelovitosti.

⁴ Prva rečenica Preambule Ustava Republike Hrvatske glasi: "Izražavajući tisućljetnu nacionalnu samobitnost i državnu opstojnost hrvatskoga naroda, i o povijesnom pravu hrvatskoga naroda na punu državnu suverenost..." Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), *Narodne novine*, broj 85, 9. 7. 2010. https://www.istra-istria.hr/fileadmin/dokumenti/upravna_tijela/UO_za_tal_nac_zaj/Instrumenti_zastite_ljudskih_prava/III.Nacionalno-unutarnje_zakonodavstvoRH/1.Ustav%2Czakoni/III-1.1.Ustav%20Republike%20Hrvatske.pdf (10. 1. 2024).

Prva rečenica Preambule Ustava Republike Srbije glasi: "Polazeći od vekovne borbe srpskog naroda za slobodu, ... rešeni da ostvare demokratsku državu srpskog naroda..." Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 1/1990. [https://sr.wikisource.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2_%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5_%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5_\(1990\)](https://sr.wikisource.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2_%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5_%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5_(1990)) (10. 1. 2024).

Oslanjanjem na te paradržavne tvorevine odvijala se i snažna vojna agresija, čiji je konačni cilj bilo uništenje države Bosne i Hercegovine i prisvajanje dijelova njene teritorije.

Raspadom Sovjetskog Saveza i drugih federacija socijalističkog uređenja pojavio se veliki broj osamostaljenih država. Tadašnja Evropska zajednica postavila je kriterije za njihovo priznavanje. Bosna i Hercegovina je ispunjavala sve suštinske kriterije, uz rezervu da se srpski članovi Predsjedništva i Vlade BiH nisu pridružili zahtjevu za međunarodno priznanje. U sukobu državnog zahtjeva i nacionalne rezerve Evropa je zatražila da se građani izjasne na referendumu koji bi se proveo pod međunarodnim nadzorom. Potvrđena je većinska volja građana i Bosna i Hercegovina je međunarodno priznata. Međunarodno priznanje državnosti bilo je odgovor na unutrašnju destrukciju i vanjsku vojnu intervenciju.

Suprotno međunarodnom priznanju, na samom početku agresije za područje bivše Jugoslavije uveden je embargo na uvoz oružja. Time je bitno ugroženo pravo Bosne i Hercegovine na odbranu, dok je agresor raspolagao enormno velikim naoružanjem. Takva politika je nastavljena i u okviru diplomatskih napora za rješavanje krize. Zahvaljujući ulozi susjednih nacionalnih država i njihovih saveznika, od samog početka su predlagani planovi o podjeli BiH po nacionalnom principu. Počelo je tzv. Kutiljerovim planom iz marta 1992. godine, koji je predviđao uspostavljanje triju nacionalnih konstitutivnih jedinica. Taj koncept je kulminirao predlaganjem tzv. Owen-Stoltenbergovog plana iz septembra 1993. godine, na osnovu kojeg bi se uspostavile tri nacionalne republike i njihova labava unija. Time bi faktički i pravno prestala postojati država Bosna i Hercegovina.

Ti "mirovni" planovi imali su sasvim suprotan efekt, jer su tzv. zaraćene strane samo intenzivirale vojne akcije ne bi li postigle teritorijalne prednosti prije eventualnog stupanja na snagu takvih planova.

Američki pokušaj rehabilitacije državnosti BiH

Nasuprot evropskim planovima, američka administracija je početkom 1994. godine ponudila novi koncept rješavanja bh. krize. Prva pragmatična namjera bila je da se zaustavi sukob Armije RBiH i Hrvatskog vijeća obrane. Ključna razlika u odnosu na prethodne planove bila je u rehabilitaciji državnosti i cjelovitosti Bosne i Hercegovine u okviru koje se uspostavlja Federacija BiH na teritoriji s većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom. U okviru Federacije BiH uspostavlja se 10 kantona kao jedan od oblika

podrške rješavanju hrvatskog nacionalnog pitanja. U izvornom tekstu Ustava Federacije BiH bilo je propisano: “Odluke o ustavnom statusu teritorija Republike Bosne i Hercegovine s većinskim srpskim stanovništvom bit će donesene u toku pregovora o miru i na Međunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji.”⁵

U nastavku mirovnog procesa u pregovore se uključuje tzv. Kontakt-grupa u koju su uključeni predstavnici velikih sila koje su imale stratejske interese na Balkanu. Pored SAD, Velike Britanije, Francuske i Njemačke, uključuje se i Ruska Federacija. To je dovelo do značajnih korekcija principa na kojima se zasnivao Vašingtonski mirovni sporazum. Na okupiranom području koje su kontrolisali bosanski Srbi gotovo je bio završen proces etničkog čišćenja nesrpskog stanovništva. To je kulminiralo počinjenjem zločina genocida nad Bošnjacima u zaštićenoj zoni UN u Srebrenici.

Ključnu prepreku za nastavak pregovaračkog procesa predstavljala je vojna sila bosanskih Srba obilato podržana od tadašnje Savezne Republike Jugoslavije (Srbije i Crne Gore). Zapadni saveznici su preduzeli intervenciju NATO-a na ključne vojne ciljeve bosanskih Srba⁶ kako bi se stvorili preduslovi za završetak mirovnog procesa. Međutim, to nije bilo dovoljno, pa su se počeli davati ključni ustupci SR Jugoslaviji i “Republici Srpskoj”. Na vlasti Republike BiH izvršen je snažan pritisak da prihvati postojanje Republike Srpske i da legalizuje najveći dio njenog teritorijalnog osvajanja po formuli 51% teritorije za Federaciju BiH i 49% za Republiku Srpsku. Time su, prema procjeni Amerikanaca, stvorene pretpostavke za finalizaciju mirovnog projekta za Bosnu i Hercegovinu. Kada su u Daytonu počeli finalni pregovori, stavljeno je do znanja da se o tome više ne može pregovarati.

Dejtonski mirovni sporazum garantuje okrnjenu državnost Bosne i Hercegovine

Završno pregovaranje o Mirovnom sporazumu odvijalo se tri sedmice bez prisustva javnosti u izolaciji velike vazduhoplovne baze. Tim SAD je dizajnirao i vodio pregovarački proces. Pored tri države involvirane u međunarodni

⁵ Član 1. stav (2) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije BiH*, broj 1/1994. https://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html.

⁶ Ričard Holbruk u knjizi *Završiti rat* o tome piše: “Operacija Deliberate Force (Promišljena snaga) počela je 30. augusta u 2 ujutro po lokalnom vremenu. Preko 60 aviona koji su uzletjeli iz baze u Italiji i s nosača aviona *Theodore Roosevelt* u Jadranu zasuli su položaje bosanskih Srba oko Sarajeva. Bila je to najopsežnija vojna akcija u istoriji NATO-a.” Richard Holbrooke, *Završiti rat*, Šahinpašić, Sarajevo 1998, 104.

oružani sukob, veoma aktivnu ulogu imale su velike sile, članice tzv. Kontakt-grupe, te veliki broj međunarodnih institucija i organizacija – OUN i njene najznačajnije specijalizovane agencije, EU, NATO i dr. Svi ti subjekti na odgovarajući način bili su involvirani u oružani sukob, pa su imali interes u procesu njegovog okončanja. Bilo je veoma teško usaglašavati toliki broj često direktno suprotstavljenih interesa. Često postizanje neprincipijelnih kompromisa rezultiralo je rješenjima koja nisu u skladu sa savremenim demokratiskim standardima. Radilo se o mukotrpnom usaglašavanju rješenja za oko 520 različitih pitanja vojne i civilne prirode iz Opšteg okvirnog sporazuma za mir i njegovih 11 aneksa. Američki pragmatični interes, koji je značajnim dijelom bio predviđen za domaću upotrebu, bio je da se zaustavi oružani sukob čije je strahote osuđivao cijeli demokratski svijet. Svjesni brojnih neko-rektnih i neprincipijelnih rješenja, američki zvaničnici su isticali da će se ona moći korigovati nakon okončanja rata i u mirnom okruženju.

Ta očekivanja se, nažalost, nisu mogla ostvariti prvenstveno zbog koncepta na kojem se zasnivao Mirovni sporazum u kojem tri etničke grupe imaju dominantnu privilegovanu poziciju i razrađen sistem alata kojima će osiguravati takvu poziciju. U protekle skoro tri decenije u praksi se to potvrđivalo. Sve je eskaliralo do te mjere da je stvoreno novo žarište nestabilnosti koje prijeti novim regionalnim sukobom kada to i ako bude odgovaralo velikim silama.

Tri države potpisnice Mirovnog sporazuma preuzimaju niz međusobnih prava i obaveza. Tvrdnje koje se mogu čuti od zvaničnika Srbije i Hrvatske da su te države garanti ovog sporazuma su zlonamjerne. To je pokušaj izbjegavanja obaveza i odgovornosti koje za njih proizlaze iz ovog sporazuma.

U Mirovnom sporazumu je mnogo manje rješenja koja podržavaju državnost BiH u odnosu na ona koja je slabe. U prvu grupu spadaju, naročito, sljedeća rješenja:

1. Republika Bosna i Hercegovina je potpisnik i ravnopravan subjekt ovog međunarodnog trilateralnog ugovora. Ona je potpisnik i nosilac prava i obaveza što proizlaze iz aneksa Mirovnog sporazuma. Srbija i Hrvatska su supotpisnice Aneksa I.b. o regionalnoj stabilizaciji, Aneksa 10. o civilnoj implementaciji i Sporazuma o parafiranju Opšteg okvirnog sporazuma. Federacija BiH i Republika Srpska su potpisnice svih aneksa čak i u slučajevima u kojim su supotpisnice i Srbija i Hrvatska.⁷ To nije konzistentno s pozicijom entiteta koji su sastavni dijelovi države i kreacija Ustava BiH.

⁷ Naprimjer Aneks I.B Sporazuma o regionalnoj stabilizaciji.

2. Već u članu 1. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH države potpisnice su se obavezale da "...će u punoj mjeri poštovati suverenu jednakost drugih strana, rješavaće sporove mirnim sredstvima i uzdržaće se od svake akcije, prijetnjom, upotrebom sile ili na drugi način, protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti Bosne i Hercegovine ili bilo koje druge države". Tome se u članu X. dodaje i posebna odredba koja glasi: "Savezna Republika Jugoslavija i Republika Bosna i Hercegovina priznaju jedna drugu kao suverene nezavisne države u okviru njihovih međunarodnih granica."

3. Ustav BiH, kao Aneks IV. Mirovnog sporazuma, ključni je dokument kojim je potvrđena i definisana državnost Bosne i Hercegovine. Koncept moderne demokratske državnosti BiH propisan je u Preambuli Ustava BiH, koja po sadržaju i svojim karakteristikama ima istu ustavnu snagu kao i normativni dio Ustava.⁸ U Preambuli su dati principi na kojima se temelji moderna državnost BiH. To su naročito: poštivanje ljudskog dostojanstva, sloboda i jednakost, mir, pravednost, tolerancija i pomirenje, demokratske ustanove vlasti i poštenu postupci koji najbolje uspostavljaju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva, opšta dobrobit i gospodarski rast, zaštita privatne imovine i promicanje tržišnoga gospodarstva, suverenitet, teritorijalna cjelovitost i politička neovisnost Bosne i Hercegovine u skladu s međunarodnim pravom i osiguranje punog poštivanja međunarodnoga humanitarnog prava.⁹

Preambula predstavlja osnov za interpretaciju ostalih ustavnih odredaba i obavezujući pravac djelovanja svih institucija javne vlasti i političkih aktera.

Ta načela su podržana i djelomično razrađena u članu I. Ustava koji nosi naslov: Bosna i Hercegovina. U njemu je propisano da je "Bosna i Hercegovina demokratska (je) država koja funkcioniра na načelima pravne države, te ima slobodne i demokratske izbore" (član I.2.). Evropski standard o punoj slobodi kretanja ljudi, kapitala, robe i usluga na cijeloj državnoj teritoriji u BiH ima značaj ustavnog principa (član 1.4). Propisani su glavni grad i stvoren ustavni osnov za uspostavljanje državnih simbola. Oslanjajući se

⁸ To je izričito utvrdio i Ustavni sud BiH u prvoj i trećoj Djelomičnoj odluci. Ustavni sud BiH, Djelomična odluka broj U 5/98, *Službeni glasnik BiH*, broj 11/00, 10. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-5-98-12200.pdf; Ustavni sud BiH, Djelomična odluka broj U 5/98 III, *Službeni glasnik BiH*, broj 23/00, 23. <https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/pdf/Djelomicna-odluka-3.pdf>. U raspravi pred Ustavnim sudom u tom predmetu broj U 5/98 predstavnici donosioca osporenih odredaba Ustava Republike Srpske pokušavali su na svaki način dovesti u pitanje stav da Preambula ima istu ustavno-pravnu snagu kao i normativni dio Ustava BiH. Smisao njihove intervencije bio je da se pokuša onemogućiti primjena odredbe iz Preambule Ustava o ravnopravnoj poziciji sva tri konstitutivna naroda, pripadnika ostalih naroda i građana i na teritoriji Republike Srpske.

⁹ O tome: Edin Šarčević: Antidržavni afekt; praktična politika i ustavno pravo BiH, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, vol. 118, br. 3, 2023, 11-38.

na principe iz Preambule u članu 2. je sadržana odredba koja glasi: “Bosna i Hercegovina i oba entiteta osiguravaju najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda.” Tome treba dodati i odredbu člana X.2. koja glasi: “Nikojim amandmanom na ovaj Ustav ne smije se ukinuti ili umanjiti bilo koje pravo ili sloboda navedeni u članu II. ovoga Ustava, ili izmijeniti ovaj stav.”

4. U prvom članu Ustava garantuju se i drugi ključni elementi državnosti BiH kao što su: međunarodni kontinuitet između Republike BiH i Bosne i Hercegovine, nepovredivost državnih granica i članstvo BiH u UN i drugim međunarodnim organizacijama.¹⁰ Ustavni aranžman garantuje u određenoj mjeri i unutrašnjopravni kontinuitet Republike BiH i BiH time što propisuje da svi propisi, procedure i institucije koji su postojali u trenutku stupanja na snagu Ustava ostaju na snazi ukoliko nisu u suprotnosti s ovim Ustavom (Aneks II. na Ustav BiH). Međutim, tom odredbom je napravljen neprincipijelni ustupak propisima, procedurama i institucijama Republike Srpske za vrijeme dok je funkcionisala kao *de facto* vlast i paradržavna tvorevina.

5. U organizacionom dijelu Ustava ideju državnosti podržavaju uspostavljene institucije zakonodavne vlasti – Parlamentarna skupština, izvršne vlasti – Predsjedništvo i Vijeće ministara, te nezavisne institucije – Ustavni sud BiH i Centralna banka BiH.

Državnost BiH je značajno ograničena ili relativizirana naročito sljedećim ustavnim rješenjima:

1. U Preambuli Ustava, kao jedno od ključnih načela ustavnog uređenja, propisano je da “Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi (engl. *constituent peoples*¹¹) (zajedno sa ostalima) i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine”. Iz te odredbe proizlazi da su ova tri subjekta osnov uspostavljanja, funkcionisanja i legitimiteta svih institucija sistema. Od samog početka u praksi je poremećena ravnoteža u odnosima između ovih subjekata. Pripadnici tzv. ostalih naroda su marginalizirani, lišeni osnovnih političkih prava i diskriminirani u odnosu na pripadnike konstitutivnih naroda. Građani su ograničeno predstavljeni samo u izboru Predstavničkog

¹⁰ Član I.1. Ustava BiH koji nosi naslov “Kontinuitet” glasi: “Republika Bosna i Hercegovina, čije će službeno ime od sada biti ‘Bosna i Hercegovina’, nastavlja svoje pravno postojanje sukladno međunarodnom pravu kao država, uz prilagodbu njezina unutrašnjega ustroja prema ovdje sadržanim odredbama, te unutar njezinih međunarodno priznatih granica. Ona ostaje članica Ujedinjenih naroda, te kao Bosna i Hercegovina može zadržati ili zahtijevati članstvo u organizacijama u sklopu sustava Ujedinjenih naroda i drugim međunarodnim organizacijama.” Ustav Bosne i Hercegovine. https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf.

¹¹ U javnom diskursu se razvila polemika je li korektan prevod sa engleskog jezika – konstitutivni ili konstituentni i o tome koje su ustavnopravne konsekvence jednog ili drugog prevoda.

doma Parlamentarne skupštine i Predsjedništva BiH, te u predstavničkim tijelima entiteta, kantona i jedinica lokalne samouprave.

Za pripadnike spomenuta tri naroda Ustav garantuje niz kolektivnih prava i privilegija, kao i instrumente za njihovo ostvarivanje.¹² Zbog tih rješenja, cijeli ustavni sistem je premrežen različitim oblicima diskriminacije, od one po nacionalnoj osnovi do one po entitetskoj pripadnosti.

Delegati u domovima naroda državnog i federalnog parlamenta koji nemaju izvorni demokratski legitimitet ravnopravno s demokratski izabranim predstavničkim domovima odlučuju o svim pitanjima.¹³ One političke opcije koje u nekom od tri nacionalna kluba kontrolišu 4 od 5 delegatskih pozicija presudno utječu na ishod zakonodavnog postupka bez obzira na većinsku volju poslanika izabranih na neposrednim izborima. Tim ustavnim mehanizmom secesionističke snage blokiraju svaki pokušaj afirmacije državnosti BiH, kao i ispunjavanje kriterija za pristup Evropskoj uniji.

2. Mirovni sporazum je prihvatio postojanje dvaju entiteta u sastavu Bosne i Hercegovine – Federacije BiH, uspostavljene njenim Ustavom od 31. marta 1994. godine, i Republike Srpske, prihvaćene i legalizovane Osnovnim usaglašenim načelima u Ženevi 8. septembra 1995. godine i u Njujorku 26. septembra iste godine. Jedini kriterij za uspostavljanje entiteta je efektivna kontrola na teritorijama uspostavljenim vojnom silom. Nisu uzimani u obzir standardni kriteriji regionalizacije kao što su: tradicija, prostorne cjeline,

¹² Kolektivna prava i privilegije konstitutivnih naroda su naročito:

- osiguranje jednake zastupljenosti u brojnim institucijama sistema (na nivou BiH u Predsjedništvu i Domu naroda Parlamentarne skupštine). Taj princip se, protivustavno, proširio na cijeli sistem, sve do kapilarnih institucija i poslova;
- propisan je opšti princip srazmjerne zastupljenosti pripadnika konstitutivnih naroda u svim institucijama sistema (nekada srazmjerno rezultatima popisa stanovništva iz 1991. godine, a nekada srazmjerno posljednjem popisu stanovništva iz 2013. godine);
- samo predstavnici konstitutivnih naroda u predstavničkim tijelima imaju pravo na zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Za entitet Republika Srpska instrument entitetskog glasanja je faktički instrument zaštite nacionalnog interesa.

Te i druge privilegije diskriminiraju sve građane koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda. O tome opširnije u knjizi: Kasim Trnka, *Konstitutivnost naroda: povodom odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba i na nivou entiteta*, VKBI, Sarajevo 2000. i Kasim Trnka, *Ustavno pravo*, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006, 176-179.

¹³ Pozicija Vijeća naroda Republike Srpske je bitno drugačija. To Vijeće ne učestvuje u zakonodavnom postupku i samo ima pravo da *post festum* traži zaštitu vitalnog nacionalnog interesa nekog od konstitutivnih naroda. Proces zaštite je kompromitovan, jer je Ustavni sud RS, koji ima konačnu riječ, svojim Poslovníkom predvidio da pet od sedam sudija njegovog Vijeća za zaštitu vitalnih interesa mora potvrditi da je povrijeđen taj interes, iako je Ustavom RS propisano da je dovoljan glas dvojice sudija da bi se utvrdilo postojanje povrede nacionalnog interesa nekog od konstitutivnih naroda.

ekonomski, gravitacioni, saobraćajni i drugi razlozi.¹⁴ Postojanje entiteta uz selektivnu interpretaciju instituta “konstitutivni narodi” oslabilo je državno-pravni integritet BiH. U slučaju entiteta Republika Srpska, nakon sistematskog provođenja etničkog čišćenja i genocida nad Bošnjacima Srebrenice, čime je postignut visok stepen etničke homogenizacije, stvarane su realne pretpostavke za sve snažniju politiku protivustavne secesije toga entiteta. To se dešava u širem kontekstu oživljavanja svesrpskog jedinstva i tzv. Srpskog sveta po uzoru na “Ruski svet”. Republika Srbija, koja je kao potpisnica Mirovnog sporazuma preuzela obavezu da će poštovati suverenitet, teritorijalni integritet i političku neovisnost BiH, prešutno toleriše secesionističko djelovanje vlasti entiteta Republika Srpska.

3. Prema ustavnim rješenjima, ne postoji politički građanin Bosne i Hercegovine. Sve institucije BiH konstituišu se izborom ili delegiranjem iz entiteta.¹⁵ Tako je izostao ključni element demokratske integracije bosansko-hercegovačkog društva i države. Zbog toga u ustavnom uređenju dominira pozicija entiteta. Aktuelne vladajuće političke snage manjeg bh. entiteta, uz negiranje državnosti BiH, insistiraju na državnosti ovog entiteta.

4. U svim složenim i decentralizovanim državama ustavna distribucija nadležnosti između centralnih i nižih nivoa vlasti jedno je od najosjetljivijih pitanja. Ustav BiH je u rješavanju ovog pitanja u osnovi pošao od pretpostavke nadležnosti u korist entiteta.¹⁶ Vlasti RS u kampanji vraćanja nadležnosti s države na entitet selektivno se pozivaju na tu ustavnu odredbu. Ignorišu cjelokupni ustavni koncept, naročito načela sadržana u Preambuli i odredbe koje relativiziraju odredbu na koju se pozivaju.¹⁷ Početna distribucija nadležno-

¹⁴ Brčko distrikt Bosne i Hercegovine je posebna administrativno-upravna jedinica u Bosni i Hercegovini koja ne pripada nijednom entitetu, nego državi Bosni i Hercegovini, odnosno u administrativno-pravnom smislu to je kondominij oba entiteta. Brčko distrikt BiH je nastao odlukom Međunarodnog arbitražnog suda, uspostavljen je 8. marta 2000. godine. Prostire se na površini od 493 km² (1% područja BiH), blizu je tromeđe BiH, Hrvatske i Srbije, te stoga slovi za strateško raskršće u mnogim pogledima. Prema popisu stanovništva iz 2013. godine, na području Brčko distrikta BiH živi 83.516 osoba. Brčko distrikt BiH, administrativno-upravna jedinica Bosne i Hercegovine, *Wikiwand*. https://www.wikiwand.com/hr/Br%C4%8Dko_distrikt_BiH (14. 1. 2024).

¹⁵ Građani Federacije BiH biraju na neposrednim izborima 2/3 poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine i dva člana Predsjedništva BiH, a građani Republike Srpske biraju 1/3 poslanika u Predstavnički dom i jednog člana Predsjedništva BiH. Dom naroda državnog parlamenta uspostavlja se na delegatskom principu iz odgovarajućih tijela entitetskih parlamenata. Po formuli entitetske pripadnosti u odnosu 2 : 1 popunjavaju se i ostale državne institucije poput Ustavnog suda, Vijeća ministara i dr.

¹⁶ Član III.3.a) Ustava BiH glasi: “Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.”

¹⁷ 18. Član III.5. pod naslovom “Dodatne nadležnosti” glasi:

“a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost i za druge poslove o kojima se entiteti dogovore; za poslove predviđene aneksima 5–8 Opšteg okvirnog sporazuma; ili koji su potrebni za očuvanje suve-

sti pokazala se sasvim nedostatnom za koliko-toliko normalno funkcionisanje države. Zato je bila nužna intervencija međunarodne zajednice, odnosno visokog predstavnika, koji je nametnuo više zakona o formiranju neophodnih državnih institucija. Sve te zakone je Parlamentarna skupština usvojila u istovjetnim tekstovima. Normalnije bi bilo da su te institucije uspostavljene dogovorom entiteta kao što nalaže Ustav. To se desilo samo u slučaju uspostavljanja sistema odbrane i Oružanih snaga BiH.¹⁸

5. U kreiranju strukture vlasti na državnom nivou ugovarači Ustava nisu poštovali klasične demokratske principe o trodiobi vlasti i odnosu “kočnice i ravnoteže” među njima. Izostalo je ustavno uspostavljanje trećeg stuba vlasti – nezavisnog pravosuđa. Postojanje i funkcionisanje Ustavnog suda BiH samo je djelomično kompenziralo taj nedostatak. Intervencijom OHR-a uspostavljeni su Sud BiH i Tužilaštvo BiH koji imaju specifičnu nadležnost koja ne odgovara najvišoj sudskoj vlasti u državi. U ustavnom sistemu ne postoji institucija koja bi bila odgovorna za jednaku primjenu prava na cijeloj državnoj teritoriji.¹⁹

6. Ustav BiH je široko otvorio vrata susjednim državama da se miješaju u unutrašnje odnose države čiju suverenost moraju da poštuju. Radi se o institutu “posebni paralelni odnosi entiteta sa susjednim državama”.²⁰ Sama ustavna formulacija koja uspostavlja taj institut je protivrječna, jer susjednim državama daje pravo da uspostavljaju takve odnose, ali da to bude u skladu

reniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine. Po potrebi, mogu se formirati i dodatne institucije za obavljanje ovih nadležnosti.

b) U periodu od šest mjeseci od stupanja na snagu ovog Ustava, entiteti će otpočeti pregovore sa ciljem da u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine uključe i druga pitanja, uključujući korišćenje energetskih resursa i zajedničke privredne projekte.”

Ovome treba dodati i odredbu člana III.3.b) koja glasi: “Entiteti i njihove niže jedinice u potpunosti će poštovati ovaj Ustav, kojim se stavljaju van snage odredbe zakona Bosne i Hercegovine i odredbe ustava i zakona entiteta koje su u suprotnosti s njim, kao i odluke institucija Bosne i Hercegovine. Opšti principi međunarodnog prava predstavljaju integralni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.” Ustav Bosne i Hercegovine. https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf.

¹⁸ Radi se o Zakonu o odbrani *Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH*, broj 88/05. <http://www.mod.gov.ba/files/file/zakoni/Zakon-o-odbrani-bs.pdf> i Zakonu o službi u Oružanim snagama BiH, *Službeni glasnik BiH*, broj 88/05. <https://www.parlament.ba/law/LawDetails?lawId=1203>.

¹⁹ U fragmentiziranom pravnom poretku BiH djeluje 14 relativno osamostaljenih pravnih sistema: na nivou institucija BiH, na nivou dvaju entiteta, 10 kantona i Distrikta Brčko.

²⁰ Ovaj institut je uspostavljen članom III.2.a) koji glasi: “Entiteti imaju pravo da uspostavljaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine.” Ustav Bosne i Hercegovine. https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf. Ustavni sud BiH je ovlašten da kontroliše usklađenost tih sporazuma sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH.

sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH. Ustav ne precizira koji entitet će razvijati takve odnose s kojom državom, a u praksi se realizuje samo saradnja Srbije i RS i Hrvatske sa Federacijom BiH. Takvi odnosi su svojevrsna “nagrada” za ulogu koju su te države imale početkom 90. godina prošlog vijeka. Nije teško zaključiti kakvu ulogu ima taj institut u ostvarivanju vjerodostojnosti države BiH.

Upoređivanjem ustavnih rješenja koja favorizuju državnost BiH i onih koja djeluju destabilizirajuće, debalans je na strani ovih drugih. Svjesni tih okolnosti, kreatori Mirovnog sporazuma predvidjeli su različite oblike intervencije međunarodne zajednice.²¹ Na osnovu kasnijih procjena o stabiliziranju prilika u zemlji, najveći broj vanjskih intervencija je ukinut ili bitno reduciran. Vlastima RS koje sistematski rade na rušenju ustavnog poretka i Mirovnog sporazuma najveću smetnju u njihovoj secesionističkoj politici predstavljaju koncept Ustavnog suda BiH i uloga stranih sudija u njemu, kao i Ured visokog predstavnika. Zato na sve načina pokušavaju da neutraliziraju njihovu ulogu.

Uzroci nove eskalacije krize državnosti BiH

Kriza državnosti je kulminirala u periodu od 1992. do 1995. godine zbog oružane agresije susjednih država. To se dešavalo i pored činjenice da je Bosna i Hercegovina neposredno prije agresije međunarodno priznata kao država i da je primljena u Organizaciju Ujedinjenih nacija i brojne druge međunarodne organizacije. Državnost BiH je odbranjena u ratu zahvaljujući snazi i borbi njenih patriota. Kraj rata je, kao što je istaknuto, dočekan ugovorenim okrnjenom državnošću.

U cijelom postdejtonskom periodu sve tri tzv. strane su nastavile da se zalažu za ostvarivanje svojih ratnih ciljeva. To im je omogućio koncept Mirovnog sporazuma. Tako prva rečenica Dejtonskog mirovnog sporazuma glasi: “Strane (Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija – op. K. T.) prepoznajući potrebu za sveobuhvatnim

²¹ Na osnovu Aneksa I.a angažovane su masivne vojne snage od 60 hiljada vojnika i odgovarajućeg teškog naoružanja za razdvajanje zaraćenih strana i uspostavljanje mirnog okruženja. Aneksom I.b propisano je balansiranje vojnog potencijala sve tri države sa ciljem odvrćanja susjednih država od nastavka agresije. Aneksom III. ovlašten je OSCE da organizuje i provodi poslijeratne izbore. Aneksom VI. su predviđene institucije Dom za ljudska prava i Ombudsmen u kojima su dominirali stranci. Aneksom VII. je ustanovljena Komisija za imovinska prava izbjeglica i raseljenih lica u kojoj su, također, dominirali stranci. Aneksom XI. predviđeno je formiranje međunarodnih policijskih snaga. Poseban značaj po širini ovlaštenja i njihovoj snazi daje se Uredu visokog predstavnika za BiH (Aneks X). Tome treba dodati i ulogu trojice sudija Ustavnog suda BiH (prema Ustavu, odnosno Aneksu IV).

rješenjem da se okonča tragičan sukob u regionu...” Iz te diplomatske formulacije može se izvesti nekoliko bitnih zaključaka. Najprije je potvrđeno da se radi o regionalnom međudržavnom oružanom sukobu čiji su akteri upravo potpisnice Sporazuma. Očigledno je da BiH nije napadala susjedne zemlje. Još je važnije da je izbjegnuto odgovor na pitanja uzroka i karaktera rata. Nema ni naznake o tome koje su vrijednosti zaštićene međunarodnim pravom napadnute u ovom sukobu.

Kreatori Mirovnog sporazuma nisu se upuštali u suštinu sukoba između monoetničkih nacionalnih država i multietničkog demokratskog koncepta napadnute zemlje. Raspadom Jugoslavije Srbija i Hrvatska su se ustavno odredile kao nacionalne države.²² Njihova tadašnja nacionalistička vođstva, oslanjajući se na svoje sunarodnike u BiH, oživjela su staru ideju o podjeli BiH.

Dejtonski ustavni koncept se temelji na dominaciji tri etnički najbrojnije grupe. To je bitno opredijelilo i strukturu političkog organizovanja i djelovanja.²³ Vodeće nacionalne stranke imaju suprotstavljene političke programe. Dok jedni zagovaraju jačanje uloge institucija BiH, drugi se zalažu za secesiju entiteta od BiH i na tome sistematski rade, a treći se u cijelosti identifikuju sa susjednom državom i zagovaraju uspostavljanje federalizma na nacionalnoj osnovi iako teritorijalni raspored stanovništva po nacionalnoj osnovi tome ne ide u prilog. U skoro cjelokupnom postdejtonskom periodu one su činile vladajuću većinu. Ne može se govoriti o njihovoj klasičnoj koaliciji, nego o interesnom, uglavnom nestabilnom, partnerstvu u vlasti.

Ovi vodeći politički akteri, koji bi svojim djelovanjem trebali ostvarivati cjelovit ustavni koncept, preferirali su samo ulogu konstitutivnih naroda. Oni koji ne pripadaju korpusu konstitutivnih naroda su diskriminirani, a kategorija građana je potpuno marginalizirana. Ustavnoj obavezi da se na cijeloj državnoj teritoriji osigura primjena najviših međunarodnih standarda ljudskih prava nisu posvećivali nikakvu pažnju.

Djelovanje tih političkih snaga na deformisanom ustavnom konceptu podržava permanentnu političku nestabilnost i produbljuje krizu državnosti. To je naročito intenzivirano promjenom geopolitičkih odnosa nakon agresije na Ukrajinu i novog odmjeravanja utjecaja velikih sila na području Zapadnog

²² Vidi napomenu broj 5.

²³ Istina, ove tri nacionalne stranke (Stranka demokratske akcije, Srpska demokratska stranka i Hrvatska demokratska zajednica) su formirane u vrijeme disolucije Jugoslavije i otpočinjanja formiranja novih nezavisnih država. U prvim višestranačkim izborima održanim oktobra 1990. godine ubjedljivo su pobijedile. U Vijeću građana izabrano je 34% poslanika iz SDA, 21% poslanika iz SDS i 21% iz HDZ. Opći izbori u SR Bosni i Hercegovini 1990, *Wikipedia*, 13. 4. 2024. https://bs.wikipedia.org/wiki/Op%C4%87i_izbori_u_SR_Bosni_i_Hercegovini_1990 (18. 1. 2024).

Balkana. Stalno se zaoštrava secesionistička retorika²⁴ i preduzimaju konkretne aktivnosti na rušenju ustavnog poretka i dejtonskog mirovnog projekta.²⁵

Moguća rješenja za prevazilaženje krize državnosti

Država Bosna i Hercegovina se nalazi pred ozbiljnim izazovima destrukcije. Taj odmakli proces može se zaustaviti samo vraćanjem integralnom ustavnom konceptu i cjelovitoj primjeni svih aspekata Mirovnog sporazuma, kao i njegovim osavremenjivanjem u skladu sa zahtjevima Evropskog suda za ljudska prava i kriterijima za prihvatanje evropskog *acquisa*.

Evropski sud za ljudska prava presudio je da odredbe Ustava kojima se osiguravaju privilegije za pripadnike konstitutivnih naroda nisu u skladu s Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Doneseno je sedam takvih presuda, počevši od Presude Sejdić-Finci iz 2009. godine.²⁶ U svakoj je naloženo da se odredbe Ustava o sastavu i izboru

²⁴ Kao ilustracija mogu se navesti najnovije rasprave o izmjenama Izbornog zakona BiH. U Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH nisu prihvaćene izmjene Zakona kojim bi se, uz primjenu savremene tehnologije, ojačao kredibilitet izbora. Na to je Milorad Dodik izjavio: "Ako Schmidt donese bilo kakvu odluku, onda je zaustavljen evropski put BiH. Onda nema donošenja zakona. Narodna skupština Republike Srpske je usvojila zakon prema kome se neće primjenjivati odluka Ustavnog suda BiH dok tamo sjede stranci i to je za nas završeno." Dodik je poručio da će RS nastaviti da pruža otpor. "Domaće sudije su, u odnosu na strane sudije, tamo bile samo ikebana. Mi ne želimo da to bude ponižavajući odnos za nas. Oni su to napravili i fino im se osladilo da na taj način devastiraju Republiku Srpsku", rekao je Dodik reagujući na najavljenju plenarnu sjednicu ove pravosudne institucije na kojoj neće učestvovati nijedan sudija iz RS. Narodna skupština RS odbija da izabere dvojicu sudija u Ustavni sud. *Oslobođenje*, 15. 1. 2024.

²⁵ Narodna skupština je usvojila niz zakona koji su u suprotnosti sa evropskim pravnim naslijeđem kojim se otežava put BiH prema EU. Radi se o Zakonu o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona RS, *Službeni glasnik RS*, broj 90/23 od 12. 10. 2023. <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-izmjenama-i-dopunama-krivi%C4%8Dnog-zakonika-republike-srpske-0>, kojim se kriminalizuje kleveta, zatim Zakonu o neprimjenjivanju odluka Ustavnog suda BiH, *Službeni glasnik RS*, broj 60/23 od 12. 7. 2023. <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-neprimjenjivanju-odluka-ustavnog-suda-bosne-i-hercegovine>, Zakonu o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcionisanje javne vlasti, *Službeni glasnik RS*, broj 16/23 od 23. 2. 2023. <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-nepokretnoj-imovini-koja-se-koristi-za-funkcionisanje-javne-vlasti> kojim se zadire u nadležnosti institucija BiH i dr.

²⁶ Evropski sud za ljudska prava, Predmet Kovačević protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 43651/22), Presuda, Strasbourg 29. 8. 2023. <https://cref.eakademija.com/images/presude/1336-KOVACEVIC-PROTIV-BOSNE-I-HERCEGOVINE.pdf>; Evropski sud za ljudska prava, Predmet Pudarić protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 55799/18), Presuda, Strasbourg 8. 12. 2020. http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/odluke/PUDARIC%20protiv%20BOSNE%20I%20HERCEGOVINE.pdf; Evropski sud za ljudska prava, Predmet Baralija protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 30100/18), Presuda, Strasbourg 29. 10. 2019. godine. http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/odluke/BARALIJA%20protiv%20%20BOSNE%20I%20HERCEGOVINE.pdf; Evropski sud za ljudska prava, Predmet Pilav protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 41939/07), Presuda, Strasbourg 9. 6. 2016. godine. <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=6680&langTag=bs-BA>; Evrop-

Predsjedništva i Doma naroda državnog parlamenta moraju uskladiti s evropskim demokratskim standardima, odnosno da se mora ukloniti diskriminacija građana koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda ili su diskriminirani zbog prebivališta u “pogrešnom” entitetu.

U svim presudama se referira na stav Suda iz prve presude koji glasi: “Kada su sporne ustavne odredbe donesene, na terenu je došlo do vrlo krhkog primirja. Cilj ovih odredaba je bio da se zaustavi brutalni sukob obilježen genocidom i etničkim čišćenjem. Priroda tog sukoba bila je takva da je bilo neophodno pristati na ‘konstitutivne narode’ (tj. Bošnjake, Hrvate i Srbe) kako bi se osigurao mir...” Sud, također, smatra da se nijedna vrsta različitog postupanja koja se isključivo ili u kritičnom obimu zasniva na etničkom porijeklu pojedinca ne može objektivno opravdati u savremenom demokratskom društvu koje je izgrađeno na principima pluralizma i poštivanja različitih kultura.

Tim konstatacijama u svim kasnijim presudama dodaje se stav koji glasi: “Međutim, sada, više od osamnaest godina nakon završetka tragičnog sukoba, ne može postojati bilo kakav razlog za održavanje na snazi spornih ustavnih odredaba. Sud očekuje da će se bez daljeg odgađanja uspostaviti demokratsko uređenje. S obzirom na potrebu da se osigura stvarna politička demokratija, Sud smatra da je došlo vrijeme za politički sistem koji će svakom građaninu Bosne i Hercegovine osigurati pravo da se kandiduje na izborima za Predsjedništvo i Dom naroda Bosne i Hercegovine, bez diskriminacije po osnovu etničke pripadnosti i bez davanja posebnih prava konstitutivnim narodima uz isključivanje manjina ili građana Bosne i Hercegovine.”

Presude Evropskog suda predstavljaju radikalnu kritiku diskriminatornih ustavnih rješenja. Političke stranke na vlasti, koje obilato koriste sve privilegije koje proizlaze iz pozicije konstitutivnih naroda, za proteklih skoro deceniju i po ne pokazuju ni najmanje interesa da izvrše te obavezujuće sudske naloge. Na taj način one, zapravo, odbijaju da primijene cjelovit koncept Ustava i da BiH približe međunarodnim demokratskim standardima, bez čega nema približavanja euroatlantskim integracijama.

ski sud za ljudska prava, Predmet Šlaku protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 56666/12), Presuda, Strasbourg 26. 5. 2016. <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=6715&langTag=bs-BA>; Evropski sud za ljudska prava, Predmet Zornić protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 3681/06), Presuda, Strasbourg 15. 7. 2014. <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/LmZmjnpVGE=>; Evropski sud za ljudska prava, Predmet Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacije br. 27996/06 i 34836/06), Presuda, Strasbourg 22. 12. 2009. http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA.

Još 2003. godine državama Zapadnog Balkana obećana je perspektiva članstva u Evropskoj uniji.²⁷ Od tada su neke zemlje regiona značajno napredovale na tom putu. BiH je ostala na začelju tog procesa. Uslovno dodjeljivanje kandidatskog statusa u decembru 2022. godine više je rezultat promijenjenih geopolitičkih okolnosti izazvanih agresijom na Ukrajinu nego napretka u reformama. Kako su istakli iz EU, to je poklon bosanskohercegovačkom narodu, a ne političarima koji malo čine na evropskom putu. Iako se deklarativno izjašnjavaju za evropski put, vladajuće političke elite stvarno opstruiraju taj proces svjesne da primjenom evropskih standarda gube značajne privilegije statusa konstitutivnih naroda, a mnogi rizikuju da će biti predmet progona zbog rasprostranjene visoke korupcije.

U godišnjim izvještajima o napretku BiH Evropska komisija je redovno davala dijagnozu stanja i utvrđivala korake koje vlasti BiH moraju poduzimati na evropskom putu. U prvom planu uvijek je bio zahtjev za otvaranje ustavnih reformi. Tako se u Izvještaju iz maja 2019. godine ističe: “Bosna i Hercegovina mora uskladiti svoj ustavni okvir s evropskim standardima i osigurati funkcionalnost svojih institucija kako bi bila u stanju preuzeti obaveze EU. Iako je decentralizirana struktura države u skladu s članstvom u Evropskoj uniji, Bosna i Hercegovina će morati reformirati svoje institucije kako bi mogla efikasno učestvovati u donošenju odluka na nivou EU i u potpunosti provoditi i primijeniti *acquis*.”²⁸

U istom izvještaju data je ocjena koja je, ne slučajno, ostala nezapažena u javnosti. Tako se navodi: “Ustav sadrži odredbe zasnovane na nacionalnoj pripadnosti i prebivalištu koje nisu u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. To su odredbe koje se odnose na imenovanje, sastav i postupke odlučivanja šefa države i izvršnih i zakonodavnih tijela, budući da su određena izborna prava rezervisana za građane koji pripadaju ‘konstitutivnim narodima’ – Bošnjacima, Hrvatima i Srbima. Stoga su potrebne

²⁷ Dana 21. juna 2003. godine lideri Evropske unije i njenih država članica, kao i tada pristupajućih zemalja, zajedno sa liderima Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije, Srbije i Crne Gore usvojili su Deklaraciju u kojoj se prvi put nedvosmisleno potvrđuje evropska perspektiva za sve zapadnobalkanske države. “Budućnost Balkana je u Evropskoj uniji” rečenica je iz Deklaracije koja je obilježila Solunski samit 2003. godine. Dan ranije, 20. juna, Evropski savjet je, na inicijativu Grčke, odobrio i Solunsku agendu za Zapadni Balkan. 20 godina od Solunskog obećanja evropske perspektive Zapadnog Balkana, European Western Balkans, 21. 6. 2023. <https://europeanwesternbalkans.rs/20-godina-od-solunskog-samita-na-kome-je-potvrđena-evropska-perspektiva-zemalja-zapadnog-balkana/> (10. 1. 2024).

²⁸ Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Bruxelles, 29. 5. 2019. COM(2019) 261 final. <https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf> (10. 1. 2024).

značajne dodatne reforme kako bi se osiguralo da svi građani mogu ostvarivati svoja politička prava, u skladu sa presudom Evropskog suda za ljudska prava (ECHR) u predmetu Sejdić-Finci. ... Sastav pojedinih upravnih tijela i donošenje njihovih odluka zasniva se na kriterijima nacionalne pripadnosti, što dovodi u pitanje provođenje *acquisa* EU. Pravo veta zasnovano na nacionalnoj pripadnosti također može da utječe na rad Parlamenta i zakonodavnih skupština entiteta.”

Gotovo identične stavove o tim pitanjima imaju i Komisija Vijeća Evrope za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Misija OSCE-a i brojne druge međunarodne organizacije i institucije. Sve to nije pomoglo da se ubrza proces prihvatanja evropskih demokratskih standarda i njihovo ugrađivanje u pravni poredak BiH. Izostao je, nažalost, značajniji pritisak domaće demokratske javnosti, nevladinog sektora, akademske zajednice i medija na nosioce javne vlasti da pristupe neophodnim reformama. Ured visokog predstavnika u BiH nije djelovao da se svi aspekti civilnog dijela Mirovnog sporazuma sinhronizovano realizuju.²⁹

Vraćanje na reformski put moguće je samo u sinergijskom djelovanju domaćih demokratskih snaga i predstavnika međunarodne zajednice, uključujući i zemlje članice tzv. Kontakt-grupe koje su, zajedno sa SAD, kreirale Mirovni sporazum.

Samo pod pretpostavkom ovakvog djelovanja može se očekivati zaustavljanje antidržavnog, secesionističkog djelovanja i otvaranje procesa rehabilitacije državnosti BiH u skladu sa savremenim demokratskim standardima. Ti procesi će zavisiati kako od djelovanja domaćih aktera, tako i od ponašanja susjednih zemalja i stratejskih odnosa velikih sila prema Zapadnom Balkanu.

Izvori i literatura

Literatura

Brčko distrikt BiH, administrativno-upravna jedinica Bosne i Hercegovine, *Wikiwand*. https://www.wikiwand.com/hr/Br%C4%8Dko_distrikt_BiH (14. 1. 2024).

Chollet, Derek (2007) *Tajna povijest Daytona: američka diplomacija i mirovni proces u Bosni i Hercegovini 1995*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb.

²⁹ Naprotiv, nekim svojim intervencijama je djelovao u suprotnom pravcu, kao što su odluke donesene u izbornoj noći 2. oktobra 2022. godine, kada je suspendovao značajan dio odredaba Ustava Federacije BiH i mijenjanjem izbornih pravila pogodio nekim strankama nacionalne provenijencije. OHR, Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, br. 07/22, 2. 10. 2022. <https://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-election-law-of-bosnia-and-herzegovina-9/> (11. 1. 2024).

- Holbrooke, Richard (1998) *Završiti rat*, Šahinpašić, Sarajevo.
- Opći izbori u SR Bosni i Hercegovini 1990, *Wikipedia*, 13. 4. 2024. https://bs.wikipedia.org/wiki/Op%C4%87i_izbori_u_SR_Bosni_i_Hercegovini_1990 (18. 1. 2024).
- Prije 70 godina donijet je prvi Ustav BiH, *Fokus*, 2016. <https://www.fokus.ba/vijesti/bih/prije-70-godina-donijet-je-prvi-ustav-bih/580069/>.
- Šarčević, Edin (2023) Antidržavni afekt; praktična politika i ustavno pravo BiH, Arhiv za pravne i društvene nauke, vol. 118, br. 3, 11-38.
- Trnka, Kasim (2000) *Konstitutivnost naroda: povodom odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba i na nivou entiteta*, VKBI, Sarajevo.
- Trnka, Kasim (2006) *Ustavno pravo*, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo.
- 20 godina od Soluskog obećanja evropske perspektive Zapadnog Balkana, *European Western Balkans*, 21. 6. 2023. <https://europeanwesternbalkans.rs/20-godina-od-soluskog-samitana-kome-je-potvrđena-evropska-perspektiva-zemalja-zapadnog-balkana/> (10. 1. 2024).

Pravni izvori

- Evropski sud za ljudska prava, Predmet Baralija protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 30100/18), Presuda, Strasbourg 29. 10. 2019. godine. http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/odluke/BARALIJA%20protiv%20%20BOSNE%20I%20HERCEGOVINE.pdf.
- Evropski sud za ljudska prava, Predmet Kovačević protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 43651/22), Presuda, Strasbourg 29. 8. 2023. <https://cref.eakademija.com/images/presude/1336-KOVACEVIC-PROTIV-BOSNE-I-HERCEGOVINE.pdf>.
- Evropski sud za ljudska prava, Predmet Pilav protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 41939/07), Presuda, Strasbourg 9. 6. 2016. godine. <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=6680&langTag=bs-BA>.
- Evropski sud za ljudska prava, Predmet Pudarić protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 55799/18), Presuda, Strasbourg 8. 12. 2020. http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/odluke/PUDARIC%20protiv%20BOSNE%20I%20HERCEGOVINE.pdf.
- Evropski sud za ljudska prava, Predmet Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacije br. 27996/06 i 34836/06), Presuda, Strasbourg 22. 12. 2009. http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA.
- Evropski sud za ljudska prava, Predmet Šlaku protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 56666/12), Presuda, Strasbourg 26. 5. 2016. <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=6715&langTag=bs-BA>.
- Evropski sud za ljudska prava, Predmet Zornić protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 3681/06), Presuda, Strasbourg 15. 7. 2014. <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/LmZmjnpVGE=>.
- Odluka o proglašenju ustava Federativne Narodne Republike Jugoslavije Beograd, *Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije*, godina IX, broj 3, 14. 1. 1953, 21-24. https://bs.wikipedia.org/wiki/Ustavni_zakon_FNRJ_1953.
- Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu Božo Ljubić (broj U 23/14) od 1. decembra 2016. godine. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-23-14-1058444.pdf.

- OHR, Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, br. 07/22, 2. 10. 2022. <https://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-election-law-of-bosnia-and-herzegovina-9/> (11. 1. 2024).
- Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Bruxelles, 29. 5. 2019. COM(2019) 261 final. <https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf> (10. 1. 2024).
- Ustav Bosne i Hercegovine. https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf.
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije BiH*, broj 1/1994. https://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html.
- Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, *Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije*, god. II, br. 10, Beograd, petak, 1. 2. 1946. [https://bs.wikisource.org/wiki/Ustav_Federativne_Narodne_Republike_Jugoslavije_\(1946\)](https://bs.wikisource.org/wiki/Ustav_Federativne_Narodne_Republike_Jugoslavije_(1946)).
- Ustav Republike Bosne i Hercegovine, *Službeni list R BiH*, broj 5/93, 14. 3. 1993. https://bs.wikipedia.org/wiki/Ustav_Republike_Bosne_i_Hercegovine.
- Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), *Narodne novine*, broj 85, 9. 7. 2010. https://www.istra-istria.hr/fileadmin/dokumenti/upravna_tijela/UO_za_tal_nac_zaj/Instrumenti_zastite_ljudskih_prava/III.Nacionalno-unutarnje_zakonodavstvoRH/1.Ustav%2Czakoni/III-1.1.Ustav%20Republike%20Hrvatske.pdf (10. 1. 2024).
- Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 1/1990. [https://sr.wikisource.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2_%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5_%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5_\(1990\)](https://sr.wikisource.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2_%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5_%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5_(1990)) (10. 1. 2024).
- Ustavni amandmani XX do XLII, *Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*, god. XXVII, broj 29, Beograd, četvrtak, 8. 7. 1971. [https://sr.wikisource.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8_%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B8_XX_%D0%B4%D0%BE_XLII_\(1971\)](https://sr.wikisource.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8_%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B8_XX_%D0%B4%D0%BE_XLII_(1971)).
- Ustavni sud BiH, Djelomična odluka broj U 5/98 III, *Službeni glasnik BiH*, broj 23/00, 23. <https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/pdf/Djelomicna-odluka-3.pdf>.
- Ustavni sud BiH, Djelomična odluka broj U 5/98, *Službeni glasnik BiH*, broj 11/00, 10. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-5-98-12200.pdf.
- Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona RS, *Službeni glasnik RS*, broj 90/23 od 12. 10. 2023. <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-izmjenama-i-dopunama-krivi%C4%8Dnog-zakonika-republike-srpske-0>.
- Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcionisanje javne vlasti, *Službeni glasnik RS*, broj 16/23 od 23. 2. 2023. <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-nepokretnoj-imovini-koja-se-koristi-za-funkcionisanje-javne-vlasti>.
- Zakon o neprimjenjivanju odluka Ustavnog suda BiH, *Službeni glasnik RS*, broj 60/23 od 12. 7. 2023. <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-neprimjenjivanju-odluka-ustavnog-suda-bosne-i-hercegovine>.
- Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, broj 88/05. <http://www.mod.gov.ba/files/file/zakoni/Zakon-o-odbrani-bs.pdf>.
- Zakon o službi u Oružanim snagama BiH, *Službeni glasnik BiH*, broj 88/05. <https://www.parlament.ba/law/LawDetails?lawId=1203>.

CAUSES OF THE CURRENT CRISIS OF STATEHOOD OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AND POSSIBLE SOLUTIONS FOR OVERCOMING IT

Abstract: The first sentence of the Dayton Peace Agreement reads: “The Republic of Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia (“the Parties”), recognizing the need for a comprehensive settlement to bring an end to the tragic conflict in the region...” Several important conclusions can be drawn from this diplomatic formulation. First, it was confirmed that this is a regional interstate armed conflict whose actors are precisely the signatories of the Agreement. It is even more important that the answer to the questions of the cause and character of the war was avoided. There is no indication of which values protected by international law are under attack in this conflict.

The creators of the Peace Agreement did not delve into the essence of the conflict between the mono-ethnic nation-state and the multi-ethnic democratic concept of the attacked country. With the dissolution of Yugoslavia, Serbia and Croatia were constitutionally defined as nation-states. Their nationalistic leadership at the time, relying on their compatriots, revived the old idea of dividing BiH. It was clear to international actors that the so-called participating countries, after the establishment of peace, will continue to fight with all available means to achieve their war goals. That’s why the Agreement included various and massive forms of intervention in internal relations by the international community. Thanks to the estimates of the international community, the largest number of these interventions in the internal order of BiH was either abolished or significantly reduced. There are only two remaining forms of effective role of the international community – the Office of the High Representative (OHR) and three foreign judges of the Constitutional Court of BiH.

Dayton’s constitutional concept is based on the dominance of the three most numerous ethnic groups. This essentially determined the structure of political organization and action. The leading national political parties have opposing political programs. While some advocate strengthening the role of BiH institutions, others stand for secession of an entity from BiH and are systematically working on it, while third ones identify entirely with the neighbouring state. The Dayton framework provides them with numerous and varied tools for achieving secessionist goals. Such actions and constant attacks on the constitutional order are permanently deepening the crisis of BiH statehood. If these processes are not stopped, the door remains wide open for the completion of the process of dissolution of Bosnia and Herzegovina. The work of the BiH Constitutional Court and the OHR are an insurmountable obstacle in the realization of these intentions. This is why there are fierce attacks on these two institutions. Since they cannot be eliminated, the action is aimed at removing foreign judges and changing the concept of the Constitutional Court, as well as decapitating the OHR.

Stopping the process of degradation of BiH statehood is possible only by transforming the existing constitutional solutions, which would ensure the acceptance of modern democratic standards and European values. The map of that path was determined by the obligation to implement the judgments of the European Court of Human Rights and by fulfilling the criteria for opening the negotiation process for accession to the European Union. Since the political scene is dominated by nationalistic forces, the rehabilitation of statehood can only be achieved through the synergistic action of domestic democratic forces and the international community.

Keywords: state, causes of crisis, ethnocentric concept, democratic concept, possible solutions