

Darko Simović\*

## Aporije etničkog federalizma u Bosni i Hercegovini – (ne)uspeli postkonfliktni federalni eksperiment

Sadržaj

### 1. Uvod

### 2. Dejtonski ustav – konstiticioni akt gradnje i/ili razgradnje države

2.1. *Pravna priroda Dejtonskog ustava – inicijalni ustavnopravni deficit Bosne i Hercegovine*

2.2. *Funkcije Dejtonskog ustava*

2.2.1. Internacionalizovana nedovršenost konstitutivne funkcije

2.2.2. Ambivalentni minimalizam regulatorne funkcije

2.2.3. Subverzivnost funkcije konstitucionalizacije

2.2.4. Dvoličje simboličke funkcije

2.2.5. Slabljenje inicijalne legitimacijske funkcije

2.2.6. Nedovoljnost integrativne funkcije

2.2.7. Dejtonski ustav - bilans (ne)uspeha

### 3. Društveno-politički faktori (dez)integrisanja bosanskohercegovačkog federalizma

3.1. *Odsustvo državno-pravne tradicije i nepostojanje jedinstvenog političkog identiteta*

3.2. *(Ne)popravljiva duboka segmentiranost društva*

3.3. *Nedosledna i nekonzistentna politika međunarodne zajednice*

### 4. Zaključak

#### 1. Uvod

Činjenica da će uskoro biti obeleženo četvrt veka postojanja dejtonske Bosne i Hercegovine vredno je i značajno samo po sebi. Imajući u vidu da tokom oružanih sukoba (1992-1995) država faktički nije postojala i da je iznova integrisana isključivo naporima međunarodne zajednice, njeno trajanje bi se moglo okvalifikovati kao uspeh Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine. Međutim, iza tog nominalnog trijumfa, koji se odražava u uspostavljanju trajnog mira, krije se teskobna slika nedovršene države, neintegrisane političke zajednice i nefunkcionalnog federalnog aranžmana. Prevažodno pragmatična politika međunarodne zajednice, koja je očuvanje Bosne i Hercegovine postavila kao svoj bezuslovni cilj, podrazumevala je postizanje niza kompromisa između zaraćenih strana koji su rezultirali konstituisanjem izrazito kompleksno struktuirane i neefikasne države. Dejtonskim ustavom je konstitucionalizovano etničko

\* Autor je redovni profesor na Kriminalističko-policijskom univerzitetu u Beogradu.

grupisanje tri etniciteta i pretvaranje Bosne i Hercegovine u tri monoetnička prostora.<sup>1</sup> Formula – jedna država, dva „entiteta”, plus jedan distrikt (Brčko) i tri „konstitutivna naroda” – proizvod je obeležen jednokratnom pragmatičnom svrhom i konkretnim trenutkom.<sup>2</sup> Taj galimatijas disparatnih elemenata i kompromisa, iznuđen potrebom da se zaustavi rat, a da se pri tom ni jedna strana ne oseti poraženom, rezultirao je stvaranjem minimalne i segmentirane države. Bez obzira na nastojanje da se stvori ujedinjena, demokratska, multikulturalna država, Bosna i Hercegovina nije jedinstvena politička celina i ne funkcioniše kao suverena država u uobičajenom značenju tog pojma.<sup>3</sup> Dosadašnje iskustvo nedvosmisleno potvrđuje da državna vlast u Bosni i Hercegovini funkcioniše samo „pod velikim pritiskom predstavnika međunarodne zajednice“<sup>4</sup>. Prema tome, Dejtonski ustavni model nije omogućio potpunu konsolidaciju pozitivnog mira, demokratskog poretka i federalnog uređenja.

Premda politička realnost ukazuje na to da je reč o nefunkcionalnoj državi, dejtonski federalni aranžman se različito doživljava u javnom diskursu Bosne i Hercegovine. S jedne strane, prvenstveno među bošnjačkim autorima, vlada uverenje da dejtonski „nametnuti sistem nije mogao proizvesti ništa drugo nego trajnu nestabilnost i nesposobnost vlastite transformacije i prihvatanja savremenih demokratskih standarda“.<sup>5</sup> Otuda, oni najradikalniji su na gledištu da je zadržavanje Dejtona smrt Bosne, odnosno dilema Bosna ili Dejton je egzistencijalna.<sup>6</sup> S druge strane, među srpskim autorima preovladava stanovište da dejtonski federalni aranžman nema alternativu, da je federalno-konfederalno tip jedino moguće rešenje<sup>7</sup>, i da svaka njegova radikalnija promena ugrožava opstanak Bosne i Hercegovine. Tako zaoštreni i suprotstavljeni stavovi čine okamenjenim nefunkcionalni federalni aranžman i održavaju osećaj ustavnopravnog pesimizma u Bosni i Hercegovini.

Imajući u vidu postojeću društveno-političku realnost, ovaj rad ima za cilj da odgovori na dilemu da li je nefunkcionalnost bosanskohercegovačkog federalizma isključivo posledica neadekvatnih ustavnih rešenja ili uzroke treba tražiti i u vaninstitucionalnim faktorima. Otuda, prvi deo rada je posvećen analizi pitanja u kojoj meri Dejtonski ustav raspolaže idealno-tipskim ili bar poželjnim svojstvima koje omogućavaju ostvarivanje svih onih funkcija koje se od osnovnog zakona očekuju u savremenoj ustavnoj državi. U drugom delu rada autor nastoji da identifikuje političke faktore koji ometaju delotvorno funkcionisanje ustavnog sistema. Saglasno rezultatima tih istraživanja, u završnom delu rada biće ukazano u kojoj meri je uopšte moguće očekivati ustavnu reformu i kakvu bi strategiju trebalo preduzeti radi unapređivanja funkcionalnosti bosanskohercegovačke države.

<sup>1</sup> S. Kukić, Promjene bez kojih nema budućnosti, *Status*, Mostar 5/2004, s. (71 i dalje) 72.

<sup>2</sup> I. Lovrenović, Aporije Dayton: Promjena kulturnoga modela – uvjet svih promjena, *Status*, Mostar 5/2004, s. (77 i dalje) 77.

<sup>3</sup> M. Kasapović, Bosna i Hercegovina: Deset godina nakon Dayton, *Status*, Mostar 9/2006, s. (44 i dalje) 44.

<sup>4</sup> *Ibid*, s. 45.

<sup>5</sup> K. Trnka, Dometi i izazovi ustavne rekonstrukcije Federacije Bosne i Hercegovine, u: M. Čokić/J. Alihodžić (ur), *Javni i privatni aspekti nužnih pravnih reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?*, Tuzla 2014, s. (11 i dalje) 13.

<sup>6</sup> Š. Filandra, Dayton ili Bosna, *Status*, Mostar 5/2004, s. (59 i dalje) 61.

<sup>7</sup> R. Kuzmanović, Dejtonski sporazum, Aneks IV – mijenjati ili primjenjivati, *Pravna riječ*, Banja Luka 42/2015, s. (11 i dalje) 13.

## 2. Dejtonski ustav – konstitucionalni akt gradnje i/ili razgradnje države

### 2.1. Pravna priroda Dejtonskog ustava – inicijalni ustavnopravni deficit Bosne i Hercegovine

Sagledano iz perspektive klasične teorije konstitucionalizma, osnovu bosanskohercegovačkog federalnog aranžmana odlikuje krucijalan ustavnopravni deficit. Naime, Dejtonski ustav nije delo nacionalne ustavotvorne vlasti, već je u formalnom smislu specifičan međunarodni ugovor. Ustav je Aneks 4 međunarodnog multilateralnog ugovora (Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini od 1995), u čijem zaključenju su, pored predstavnika međunarodne zajednice, učestvovali politički lideri naroda iz Bosne i Hercegovine, ali i lideri susednih država. Neposredan predmet Sporazuma, ali i osnovni razlog njegovog zaključivanja, jeste uspostavljanje i očuvanje mira. S obzirom na to da predstavlja deo dejtonskog mirovnog paketa, ali i zbog načina stupanja na snagu, ugovornih strana i volje koja implicira da se Aneks 4 podređuje međunarodnom pravu, Ustavu Bosne i Hercegovine nedostaje autentičan ustavni kvalitet.<sup>8</sup> Reč je o oktroisanom ustavu, koga čak ni formalno nisu usvojile institucije Bosne i Hercegovine. S obzirom na način donošenja, opravdano se govori o „podarenom“ ili „nametnutom“ ustavu. Njegova osobenost je u tome što Dejtonski ustav nije oktroisao, kako je to uobičajeno, šef države, već države koje su imale odlučujuću ulogu u postizanju mirovnog sporazuma.<sup>9</sup> Dakle, Ustav je donet na mirovnim pregovorima i formalno predstavlja deo međunarodnog sporazuma zaključenog u cilju okončanja ratnih sukoba i uspostavljanja mira. Te činjenice pojedine autore navode na zaključak da Dejtonski ustav, po načinu nastanka „u stvari nije ustav, ni sa stanovišta teorije prava, ni sa stanovišta ustavnog prava, ni sa stanovišta međunarodnog prava“<sup>10</sup>. Doveden do svojih krajnosti ovaj stav se preobražava u tezu da Bosna i Hercegovina nema ustav, jer temeljni ustavni akt nije dobila na način koji se smatra opšterazumljivim i jedino mogućim, budući da u njegovom konstruiranju nije sledena neophodna procedura, niti je usvojen od strane najvišeg predstavničkog tela države, kao jedino ovlašćenog za donošenje takvog akta.<sup>11</sup>

Bez obzira na sve formalne nedostatke, čiji značaj ne obezvređujemo, Ustav opstaje i primenjuje se jedan respektabilan vremenski period. Premda je multilateralni međunarodni ugovor, Dejtonski ustav je po svom dejstvu i primeni postao akt unutrašnjeg, ustavnog prava. Internacionalno ugovaranje ustava se opravdava izvanrednim okolnostima,<sup>12</sup> a treba naglasiti i to da takav način vršenja ustavotvorne vlasti nije potpuno nov. Prošlost poznaje veći broj primera intervenisanja stranih država u suverenost druge države i uzurpiranja ustavotvorne vlasti koja rezultira nametanjem ustava. SAD, Velika Britanija i SSSR su države koje su više puta povredile suvereno pravo drugih država da samostalno donesu svoj ustav.<sup>13</sup> Na jedan drugačiji način,

<sup>8</sup> E. Šarčević, Dejtonski ustav: karakteristike i problem, *Status*, Mostar 13/2008, s. (153 i dalje) 155.

<sup>9</sup> G. Marković, Ustav Bosne i Hercegovine, u: S. Gavrić/D. Banović/C. Krause (ur), *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, Sarajevo 2009, s. (57 i dalje) 63.

<sup>10</sup> S. Savić, *Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini*, Banja Luka 2000, s. 19. Up. R. Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Banja Luka 2002, s. 305.

<sup>11</sup> Kukić (bel. 1), s. 73.

<sup>12</sup> E. Šarčević, *Ustav iz nužde*, Sarajevo 2010, s. 340.

<sup>13</sup> Primera radi, iako je Japanski ustav od 1946. godine usvojen uz neformalno konsultovanje i saglasnost političkih aktera ove države, reč je o ustavu koji se navodi kao paradigmatični primer „nametnutog ustava“ od strane SAD. Ova država je imala snažan uticaj i pri usvajanju Osnovnog zakona Nemačke 1949. godine. V. Mayer-Schonberger, *Into the Heart of the State: Intervention through Constitution-Making*, *Temple International and Comparative Law Journal*, 8/1994, ss. (315 i dalje) 317-326.

internacionalizacija ustavotvorne vlasti je poseban zamajac dobila sredinom devedesetih godina XX veka kada se međunarodna zajednica angažuje u cilju izgradnje države i stvaranja održivog institucionalnog okvira u podjeljenim društvima.<sup>14</sup>

Imajući u vidu težinu i trajanje ratnih sukoba koji su prethodili donošenju Dejtonskog ustava, kao i suprotna gledišta o budućnosti Bosne i Hercegovine, očigledno je da je međunarodno posredovanje bilo nužno u procesu pronalazjenja kompromisnog i održivog rešenja. Naime, s jedne strane, težilo se uspostavljanju unitarne države sa jedinstvenim bosanskohercegovačkim demansom, dok je, s druge, postojalo nastojanje da se na teritoriji Bosne i Hercegovine stvori više nacionalnih država ili da se bar konstituiše što labaviji konfederalni savez nacionalnih entiteta. Takve okolnosti ili „stanje nužde“<sup>15</sup>, kako se to još ističe, opravdalo je internacionalizovanje ustavnog prava Bosne i Hercegovine. Dakle, reč je o legitimnom intervenisanju međunarodne zajednice koje je prevashodno motivisano zaštitom ljudskih prava i obezbeđivanjem mira. No, inicijalna legitimnost internacionalizovane ustavotvorne vlasti ne znači istovremeno da je iz tog procesa nastao akt koji ima kapacitet da ostvari sve funkcije koje osnovni zakon savremene demokratske države treba da ostvari.

## 2.2. Funkcije Dejtonskog ustava

Premda je već izneta izrazito negativna ocena Dejtonskog ustava,<sup>16</sup> sa kojom se najvećim delom slažem, pokušaću da njegova obeležja analiziram iz pojedinačnih perspektiva svake od osnovnih funkcija ustava. Otuda, Dejtonski ustav ću sagledati kroz vizuru tri normativne i tri sociološke funkcije ustava. U grupu normativnih funkcija ulaze: 1) konstitutivna funkcija; 2) regulatorna ili funkcija organizacije (najviše državne vlasti); 3) funkcija konstitucionalizacije (ograničavanja državne vlasti). Sociološke funkcije ustava bile bi: 1) simbolička funkcija; 2) legitimacijska funkcija; 3) funkcija integracije.<sup>17</sup>

### 2.2.1. Internacionalizovana nedovršenost konstitutivne funkcije

Bez obzira na to što je neposredan predmet okvirnog sporazuma, ali i osnovni razlog njegovog zaključivanja, uspostavljanje i očuvanje mira, Dejtonskim mirovnim sporazumom je uređena *materia constitutionis* i regulisan način vršenja vlasti u Bosni i Hercegovini. Dakle, posle vojnih sukoba koji su za posledicu imali njeno faktičko nepostojanje, Dejtonskim mirovnim sporazumom se konstituiše ustavnopravni poredak Bosne i Hercegovine kojim ona započinje samostalni državno-pravni život u punom kapacitetu, zajemčen još međunarodnim priznanjem

<sup>14</sup> Pored Bosne i Hercegovine, savremeni primeri takvog internacionalizovanja ustavotvorne vlasti su: Makedonija, Istočni Timor, Sudan, Avganistan, Irak i Srbija (Kosovo). C. Grewe/M. Riegner, *Internationalized Constitutionalism in Ethnically Divided Societies: Bosnia – Herzegovina and Kosovo Compared*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Heidelberg 15/2011, s. 3.

<sup>15</sup> Šarčević (bel. 8), s. 155.

<sup>16</sup> “U tom se smislu, (...), kao ustav označava samo ono pravno uređenje koje obezbeđuje ('konvencionalnu', kulturnu, ekonomsku) integraciju zemlje. U istom pravcu ide argumentacija koja zagovara zaštitnu funkciju, funkciju stvaranja vodećih predstava, funkciju stabilizacije ili racionalizacije odnosa u području uspostavljanja i održavanja ustavnog uređenja. Dejtonski model se s obzirom na tako određene karakteristike ne bi mogao podvesti pod kategoriju ustava”. Šarčević (bel. 12), s. 318.

<sup>17</sup> D. Simović/V. Petrov, *Ustavno pravo*, Beograd 2018, ss. 23-26.

1992. godine. Premda je očuvan međunarodnopravni kontinuitet, Dejtonski mirovni sporazum je označio ustavnopravni diskontinuitet. Osoben, internacionalizovan način donošenja ustava ostavio je otvorenim mnoga pitanja vezana za prirodu države i njeno uređenje. Najpre, ustavno pravo Bosne i Hercegovine nije internacionalizovano samo u pogledu postupka donošenja Ustava, već i u pogledu potonjeg funkcionisanja ustavnog sistema. Otuda, osnovno pitanje je u kojoj meri je Dejtonski ustav ostvario svoju fundamentalnu, konstituišuću funkciju, budući da je ustavnopravni poredak ove države, dobrim delom, i dalje nesamostalan i „internationalizovan“.

Način nastanka države unekoliko određuje njenu pravnu prirodu. Međutim, proces nastanka ustavnopravnog poretka Bosne i Hercegovine se različito određuje. S jedne strane, potencira se ugovorni karakter države i teza da je Bosna i Hercegovina konstituisana od prethodno već postojećih državno-pravnih subjekata. Naglašava se da su entiteti *de facto* priznati kao države koje se udružuju u novu državu, gubeći pritom veliki deo međunarodnog suvereniteta, pa time, u osnovi, ostaju sa unutrašnjim suverenitetom i ograničenim međunarodnim suverenitetom.<sup>18</sup> Takav način nastanka Bosne i Hercegovine određuje i njenu pretežno konfederalnu pravnu prirodu. Sastav i oblik državnog organizovanja Bosne i Hercegovine pokazuje da je ona složena država i da su njeni entiteti državotvorne jedinice bez kojih ona ne bi mogla ni da funkcioniše kao država.<sup>19</sup> S druge strane, odbacuje se ugovorni karakter Bosne i Hercegovine i apostrofira se da je država prošla samo kroz fazu ustavnopravne modifikacije njenog unutrašnjeg uređenja. „U okviru priznatog međunarodnopravnog kontinuiteta Bosne i Hercegovine, Ustavom je izvršena modifikacija njene unutrašnje državne strukture. Od unitarne države uspostavljena je složena država. Njeni entiteti su kreirani Ustavom Bosne i Hercegovine. Oni su nastali devolucijom. Nova ustavna struktura nije, dakle, nastala udruživanjem entiteta, nego su entiteti Ustavom priznati kao delovi složenog uređenja države“.<sup>20</sup> Prema tome, ovakav način rezonovanja apostrofira da je postojeća Bosna i Hercegovina produkt procesa devolucije i federalizovanja do tada unitarnog državnog uređenja.

Čini se da oba stanovišta unekoliko simplifikuju izrazito kompleksan proces ustavnopravnog konstituisanja dejtonske Bosne i Hercegovine. Posmatrano sa međunarodnopravnog stanovišta, Dejtonski ustav je obezbedio međunarodnopravni kontinuitet države koja je uspostavljena još 1992. godine. Uostalom, to je izričito navedeno u Ustavu: „Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada `Bosna i Hercegovina`, nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom, i sa postojećim međunarodno priznatim granicama“ (član I 1). Ipak, ne samo da je i formalnopravno uspostavljen ustavni diskontinuitet, već sve vreme vojnih sukoba, izuzev nominalnog međunarodnopravnog postojanja, država Bosna i Hercegovina faktički nije postojala, niti se može govoriti o funkcionisanju njenog ustavnog sistema. U tom državnopravnom vakumu odvijala se nova politička realnost u kojoj su stvoreni entiteti sa gotovo svim atributima državnosti (Republika Srpska, Herceg-Bosna) i koji su učestvovali u konstituisanju novog ustavnopravnog poretka. Osim toga, ustavni sistem Bosne i Hercegovine je negiran i prilikom stvaranja Federacije Bosne i Hercegovine.<sup>21</sup> Otuda, ukoliko se zanemari njeno samo nominalno

<sup>18</sup> M. Dmičić, Dejtonska rešenja - za bosanskohercegovačku državu i društvo – biti ili ne biti, pitanje je sad, *Pravna riječ*, Banja Luka 42/2015, s. (35 i dalje) 41.

<sup>19</sup> *Ibid.*, s. 44.

<sup>20</sup> K. Trnka, *Ustavno pravo*, Sarajevo 2006, s. 250.

<sup>21</sup> G. Marković, *Bosanskohercegovački federalizam*, Beograd 2012, s. 83.

postojanje sa stanovišta međunarodnog poretka, ustavnopravno posmatrano, dejtonska Bosna i Hercegovina je konstituisana od strane entiteta koji su joj prethodili kao nova društveno-politička realnost. Dakle, entiteti nisu kreacija Dejtonskog ustava, nego su nastali faktičkim putem, isto onako kako je Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina faktički prestala postojati.<sup>22</sup> Uostalom, entiteti su potpisnice Aneksa 4 mirovnog sporazuma, na osnovu čega je jasno da oni prethode uspostavljanju nove ustavnopravne realnosti Bosne i Hercegovine. Prema tome, sagledano sa stanovišta međunarodnog javnog prava, zaključujem da je sačuvan međunarodnopravni subjektivitet i kontinuitet Bosne i Hercegovine, pa je jedini moguć odgovor na početnu dilemu da je država federalizovana metodom devolucije. Međutim, tu se krije i osobenost bosanskohercegovačke države, jer devolucija državnog uređenja nije potekla „odozgo“, što je osobenost ovakvog načina federalizovanja države, već „odozdo“ od strane već gotovo potpuno državno-pravno uobličenih entiteta. Premda ta teza donekle zvuči protivrečno, posebno zbog toga što ona donekle podrazumeva ugovorni karakter države, ona je još jedna potvrda teze da je Bosna i Hercegovina, pa i kada je reč o osobenom modelu federalizovanja, primer bez presedana u dosadašnjoj komparativnoj državno-pravnoj istoriji.

Nesaglasnost o načinu konstituisanja Bosne i Hercegovine rezultirala je i različitim stavovima o prirodi državnog uređenja. Ima i onih autora koji, zaobilazeći sve nijanse konkretnog federalnog aranžmana, lakonski zaključuju da se državno uređenje Bosne i Hercegovine ne može odrediti primenom klasičnih pojmova poput federacije i konfederacije, budući da je konstituisano državno uređenje bez presedana u dosadašnjoj ustavnopravnoj istoriji.<sup>23</sup> Kada je reč o bosanskohercegovačkoj ustavnopravnoj literaturi, mišljenja se kreću od toga da je Bosna i Hercegovina konfederacija pa do toga da je reč o decentralizovanoj unitarnoj državi. Te značajne razlike u pravnom kvalifikovanju državnog uređenja Bosne i Hercegovine ukazuju na problem ideologizacije i vulgarizacije ustavnopravne nauke, koja je neskriveno stavljena u službu nacionalnih interesa. S jedne strane, Bosna i Hercegovina se određuje kao asimetrična konfederacija sastavljena od dva entiteta koji imaju sva obeležja državnosti u okviru jedne složene države.<sup>24</sup> Među autorima iz Republike Srpske dominira gledište da je reč o realnoj uniji, odnosno najlabavijoj mogućoj konfederaciji ili savezu država.<sup>25</sup> Rajko Kuzmanović, unekoliko relativizujući svoje gledište, navodi da je „Bosna i Hercegovina slojevita država i da, s obzirom na sastav i kompetencije, može biti konfederacija ili realna unija ili, naprosto, državna zajednica, zajednica država, savez država, a nikako prosta, jedinstvena, unitarna država“.<sup>26</sup> Ustav Bosne i Hercegovine je utvrdio model složenog državnog uređenja, koje je federalno-konfederalnog tipa i jedino moguće rešenje za Bosnu i Hercegovinu.<sup>27</sup> Dakle, postojeća ustavnopravna stvarnost se, očigledno po potrebi, različito kvalifikuje, pa se može steći utisak da nije reč o jednom, već o više različitih ustavnih modela. Drugu krajnost, koju takođe treba pomenuti, ali ne zbog naučne relevantnosti, već kao primer vulgarizovanja nauke jeste teza da je Bosna i Hercegovina prosta decentralizovana država. To gledište se pravda dvema činjenicama: „jedan pravni osnov se

<sup>22</sup> *Ibid.*, s. 84.

<sup>23</sup> S. Sokol/B. Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb 1998, s. 299.

<sup>24</sup> M. Kasapović, Bosnia and Herzegovina: Consociational or Liberal Democracy?, *Politička misao*, Zagreb 5/2005, s. (3 i dalje) 4.

<sup>25</sup> V. Marković (bel. 21), s. 188, fn. 393.

<sup>26</sup> R. Kuzmanović, Narušavanje podjele nadležnosti između entiteta i Bosne i Hercegovine, u: *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*, Banja Luka 1999, s. 28.

<sup>27</sup> Kuzmanović (bel. 7), s. 13.

nalazi u ustavnom definiranju Bosne i Hercegovine, a drugi u predstavljanju naroda, a ne entiteta u institucijama Bosne i Hercegovine<sup>28</sup>. Na sredokraći ove dve krajnosti su stavovi koji Bosnu i Hercegovinu određuju federalnim sistemom. Dakle, bez obzira na to što je reč o minimalnoj saveznoj državi, ne može se osporiti federalni karakter države.<sup>29</sup> Bez ulaženja u sve finese njenog državnog uređenja, dovoljno je navesti činjenicu da je Bosna i Hercegovina suverena država, pri čemu je njena centralna vlast nadređena ustavnim sistemima entiteta.

Osoben internacionalizovan način donošenja ustava je ostavio otvorenim i pitanje nosioca suverenosti. Ustav ne definiše nosioca suverenosti, ali se navodi teza da se „na osnovu završne odredbe preambule Ustava, kao i njegove celokupne strukture jasno zaključuje da u Bosni i Hercegovini državna vlast izvorno proizilazi iz: 1. suverenosti građana, 2. konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba, i 3. položaja pripadnika ostalih naroda, kao i onih koji se ne žele nacionalno izjašnjavati“.<sup>30</sup> Budući da nije prihvaćen koncept građanske demokratije, građanski suverenitet je obezbeđen prihvatanjem najviših međunarodnih standarda ljudskih prava, dok se sintagmom „konstitutivnost naroda“ jamči potpuna nacionalna ravnopravnost Bošnjaka, Hrvata i Srba.<sup>31</sup> Nesumnjivo, i na ovom polju, Dejtonski ustav pokazuje osobenosti koje onemogućavaju iznalaženje teorijski čistih odgovora. Naime, građani ne mogu biti okvalifikovani kao nosioci suverenosti, jer postoje dve kategorije građana, oni koji su pripadnici konstitutivnih naroda i ostali građani. S druge strane, može se zastupati gledište da su konstitutivni narodi nosioci suverenosti, međutim, ni ta teza ne odgovara ustavnopravnoj realnosti. Konstitutivnost naroda se na državnom nivou ogleda kroz njihovo paritetno predstavljanje u Domu naroda Parlamentarne skupštine i Predsedništvu Bosne i Hercegovine, kao i propisanim procedurama njihovog odlučivanja.<sup>32</sup> Saglasno ustavnim rešenjima, „proizlazi da je konstitutivnost naroda kolektivno pravo uže od suverenosti, ali šire od individualnog prava na nacionalni identitet. Konstitutivnost nema kao konsekvencu pravo na samoopredeljenje niti pravo na otcepljenje. Nijedan narod svoju konstitutivnost ne ostvaruje nezavisno od ostalih naroda koji imaju ista prava.“<sup>33</sup> Zaključuje se da je reč o principu koji obezbeđuje da građani Bosna i Hercegovina, kao pripadnici konstitutivnih naroda, ostvaruju nacionalnu ravnopravnost.<sup>34</sup>

Ukoliko se govori o zajedničkoj suverenosti građana i konstitutivnih naroda, može se zaključiti da je reč o veštačkoj konstrukciji koja treba da ukaže da je nosilac suverenosti kompleksan, mada je svaki vid raščlanjavanja i partikularizacije ovog pravnog svojstva države ujedno i negiranje same biti pojma suverenosti. Otuda, u teoriji je izneta teza da, imajući u vidu da nije izraz suverene političke volje tri naroda, Bosna i Hercegovina ima samo „negativni suverenitet“ zasnovan na kontinuiranim naporima međunarodne zajednice da ona preživi kao država.<sup>35</sup> Dakle, u kontekstu Bosne i Hercegovine izrečeno, suverenost se može posmatrati u dva nivoa.

<sup>28</sup> S. Kurtćehajić/O. Ibrahimagić, *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, knjiga treća, Sarajevo 2007, s. 268.

<sup>29</sup> Trnka (bel. 20), s. 254; N. Pobrić, *Ustavno pravo*, Mostar 2000, s. 320; Z. Miljko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Zagreb 2006, s. 205; Marković (bel. 21), ss. 185-196.

<sup>30</sup> Trnka (bel. 20), s. 177.

<sup>31</sup> Dž. Miraščić/Z. Begić, Pravna priroda bosanskohercegovačkog pluralnog društva i najznačajnije specifičnosti njegovog savremenog ustavnog uređenja, *Revus*, Ljubljana 11/2009, s. (73 i dalje) 82.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Trnka (bel. 20), s. 178.

<sup>34</sup> Miraščić/Begić (bel. 31), s. 88.

<sup>35</sup> R. Hayden, Democracy without a demos? The Bosnian constitutional experiment and the intentional construction of nonfunctioning states, *East European politics and societies*, 2/2005, s. (226 i dalje) 239.

Sagledano iz međunarodnopravne perspektive, Bosna i Hercegovina jeste suverena država, ali ustavnopravno posmatrano ne postoji jasno definisan nosilac suverenosti na nacionalnom nivou. Otvoreno pitanje nosioca suverenosti se nadovezuje na lutanja o pravnoj prirodi državnog uređenja, što za neposrednu posledicu ima nefunkcionalnost države.

Naposletku, rasprava o suverenosti u kontekstu dejtonske Bosne i Hercegovine može biti nastavljena i sa negiranjem svojstva suverenosti države sa stanovišta tradicionalnog shvatanja ovog pojma. Naime, Dejtonski ustav je konstitucionalizovao nepotpuni i okrnjeni suverenitet, jer su međunarodna tela zadržala snažan upliv u ustavni sistem države. Međunarodne organizacije predstavljaju svojevrsnog ustavnog staratelja, što donekle dovodi do zaključka o nemogućnosti samostalnog funkcionisanja ustavnog sistema Bosne i Hercegovine. Taj do sada nezabeležen dualizam vlasti, sasvim opravdano rađa pitanje: u čijim je rukama Bosna i Hercegovina.<sup>36</sup>

Poslednja dilema vezana je za pitanje da li je Dejtonski ustavni poredak konstituisan privremeno, kao prelazno rešenje, ili je njegova odlika trajnost. Mirovni sporazum ne daje odgovor na ovo pitanje, a u javnom diskursu postoje dve različite vizure posmatranja. O privremenom karakteru Dejtonskog ustava se govori iz dve perspektive. S jedne strane, rukovodeći se isključivo političkim razlozima, bošnjačka strana u nastojanju da se konstituiše jedinstvena država klasičnog građanskog tipa demokratije ističe nužnost promene postojećeg dejtonskog uređenja. Imajući u vidu načelne razloge, kao osnovni razlog privremenosti Ustava se navodi predmet njegove regulacije i način njegovog ugovaranja.<sup>37</sup> Dejtonski ustav je donet u stanju nužde, i po prirodi stvari treba da je privremen. Međutim, da bi uopšte opstala Bosna i Hercegovina je, uz podršku međunarodne zajednice, izložena procesima snaženja centralne vlasti, pa se prevashodno iz Republike Srpske ističe potreba za očuvanjem slova i duha Dejtonskog ustava. No, taj stav nije principijelan ni dosledan, već je odgovor na postojeće napore da se stvori centralizovaniji federalni sistem. U biti je srpskog stanovišta, koje se daleko ređe glasno izgovara, da je Dejtonska Bosna i Hercegovina privremeno rešenje, tranzicioni aranžman, koji u perspektivi treba da omogući secesiju Republike Srpske. Ipak, dok se ne steknu uslovi za razgradnju države, Dejtonski mirovni sporazum, uključujući tu i Ustav, smatra se da je trajnog karaktera.<sup>38</sup> Prema tome, principijelan odgovor na ovo pitanje nije moguć. Budući da unapred nije oročen, izvesno je da se karakter Dejtonskog ustava posmatra prevashodno kroz prizmu pragmatikih političkih ciljeva konstitutivnih naroda.

### 2.2.2. Ambivalentni minimalizam regulatorne funkcije

Dejtonski ustav spada u kategoriju „minimalnih ustava“ koji samo delimično, i to u onoj najnužnijoj meri, uređuju ustavnu materiju. To je zapaženo u ustavnopravnoj teoriji, te se beleži da se Ustav „temelji (se) na konceptu sužavanja standardne ustavne materije“<sup>39</sup>. Ustav jeste ustanovio organizaciju vlasti na centralnom nivou, što je i osnovni zadatak konstitutivnog akta, a specifičnosti koncepta „minimalne države“ posledica su njegovog međunarodnog ugovaranja.

<sup>36</sup> Lovrenović (bel. 2), s. 79.

<sup>37</sup> E. Šarčević, *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo 2009, s. 63.

<sup>38</sup> Kuzmanović (bel. 7), s. 14.

<sup>39</sup> Pabrić (bel. 29), s. 39.



Ustav je konstituisao složenu federaciju u čijoj osnovi je nacionalno-teritorijalna podela.<sup>40</sup> U pitanju je etnički federalizam<sup>41</sup> koji za posledicu ima deformisanje već tradicionalnog modela institucionalne fizionomije vlasti u federalnoj državi. Dakle, nije reč o čistom federalnom modelu i institucionalnoj strukturi koja odlikuje sve tradicionalne federacije počev od SAD, već je ustanovljen federalni aranžman koji počiva na konsocijativnom tipu demokratije. Umesto klasičnog federalnog, gornjeg doma saveznog parlamenta koji treba da brani interese federalnih jedinica, centralni organi vlasti su konstituisani da štite interese konstitutivnih naroda. Ustanovljeni konsocijativni poredak ima sledeće odlike: 1) asimetrična teritorijalna autonomija dva entiteta, pri čemu je Republika Srpska unitarni entitet i Federacija Bosne i Hercegovine entitet koji se sastoji iz 10 kantona; 2) proporcionalno i paritetno predstavljanje tri konstitutivna naroda u centralnom zakonodavnom telu; 3) izvršna vlast je zasnovana na principu entitetske proporcionalnosti; 4) sve važne odluke u parlamentu se donose konsenzusom i kvalifikovanom ili nekom drugom osobenom većinom; 5) Predsedništvo, kao kolektivni šef države, jeste formirano na principu pariteta konstitutivnih naroda; 6) pravo na veto kao mehanizam zaštite vitalnih nacionalnih interesa.<sup>42</sup>

Ova osobena organizacija vlasti koja podrazumeva mehaničko učešće konstitutivnih naroda u državnim organima, bez organske vezanosti za bosanskohercegovačku državnost, opredeljuje za naziv „participativna etnokratija“.<sup>43</sup> U noseću pravnu strukturu i ključnu socijalnu premisu Aneksa 4 se prenosi konstrukciona greška iz Ustava Federacije Bosne i Hercegovine: dogovor naroda kao reakcija na stanje nužde.<sup>44</sup> Pojednostavljeno iskazano, institucionalna logika federalnog aranžmana se svodi na dogovor tri konstitutivna naroda, ili još uprošćenije izrečeno, na dogovor nacionalnih elita. Prema tome, stvoren je neefikasan sistem koji se jednostavno i brzo blokira i koji, izuzev intervencije međunarodne zajednice, ne predviđa mehanizme prevazilaženja njih blokada.

Kompleksna institucionalna struktura države, sa neefikasnim i sporim mehanizmima vršenja vlasti koji se lako blokiraju, najmanje je kritikovana od strane srpskih autora. Ipak, dominira gledište da je „Ustav Bosne i Hercegovine (je) sankcionisao glomaznu, višestepenu, nefunkcionalnu i ekonomski neodrživu strukturu vlasti. Uspostavljena je nedovoljno definisana i nefunkcionalna distribucija moći između struktura države, asimetričnih struktura entiteta, vlasti kantona, te lokalne samouprave na opštinskom i gradskom nivou. Tome treba dodati specifična rešenja za Distrikt Brčko, za Grad Mostar i nedovršena rešenja za glavni grad Sarajevo“<sup>45</sup>. Česte su i kvalifikacije da je Dejtonskim ustavom nastalo praktično najgore moguće rešenje. Naime, Dejtonski ustav je konzervirao državu, ne predviđajući pravo na jednostranu secesiju, a s druge strane, ustanovio je neefikasnu centralnu vlast, koja je samo nominalno ustavnopravno nadređena entitetima, a zapravo u svemu zavisna od njih. U tom smislu, usled okamenjenosti, ustavni sistem Bosne i Hercegovine nije bio u prilici da značajnije evoluiru delovanjem nacionalnih institucija, što je uostalom jedno od obeležja života savremenih federalnih sistema.

<sup>40</sup> V. Simović/V. Antić, Uticaj religije na nastanak i razvoj političkih partija u Bosni i Hercegovini, *Srpska politička misao*, Beograd 1/2019, s. (59 i dalje) 68.

<sup>41</sup> Pabrić (bel. 29), s. 320.

<sup>42</sup> M. Kasapović, Lijphart and Horowitz in Bosnia and Herzegovina: Institutional Design for Conflict Resolution or Conflict Reproduction?, *Croatian Political Science Review*, Zagreb 4/2016, ss. (174 i dalje) 176-177.

<sup>43</sup> Šarčević (bel. 12), s. 311.

<sup>44</sup> *Ibid*, s. 310.

<sup>45</sup> K. Trnka, Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, *Revus*, Ljubljana 11/2009, s. (45 i dalje) 52.

Bez ustavnopravnog tutorstva međunarodne zajednice, država bi bila potpuno nefunkcionalna. Politički projekat rekonstrukcije države i društva sprovedili su prevashodno međunarodni akteri, što je od Bosne i Hercegovine stvorilo „svetsku prestonicu intervencionizma“.<sup>46</sup>

Budući da se ustavni sistem nije mogao razvijati i unapređivati bez dogovora tri konstitutivna naroda, koji i dalje imaju potpuno različite vizije o budućnosti države, visoki predstavnik međunarodne zajednice je unapređivao mrežu centralnih organa vlasti i tako doprinosa stvaranju efikasnije države. Svojim zakonima visoki predstavnik je uspostavio Državnu graničnu službu, Sud Bosne i Hercegovine, Tužilaštvo Bosne i Hercegovine, Visoki sudski tužilački savet, Ministarstvo bezbednosti, Ministarstvo pravde itd, a pored toga bio je inicijator i imao glavnu ulogu i u reformi odbrane, bezbednosti, indirektnog oporezivanja, koje su rezultirale uspostavljanjem od strane entiteta, Ministarstva odbrane, Obaveštajno-bezbednosne agencije i Uprave za indirektno oporezivanje.<sup>47</sup> Taj proces unapređivanja centralnog sistema vlasti je od strane srpskih autora okvalifikovan kao, mimo volje entiteta, prenošenje nadležnosti sa entitetskih organa na institucije Bosne i Hercegovine, pri čemu se narušava nadležnost entiteta, a jača Bosna i Hercegovina kao država.<sup>48</sup> Dakle, umesto redovne procedure vršenja revizije ustavotvorne vlasti kojim bi se unapredio sistem vlasti, na delu je nužno i jedino moguće faktičko menjanje ustava. Otuda, na polju ustavnog prava, treba apostrofirati ne mali raskorak između normativnog i stvarnog ustava, koji nesumnjivo treba prevazići ustavnim reformom. Ta činjenica bitno slabi njegovu regulatornu funkciju i Dejtonski ustav, bar delom, preobražava u, Lasalovom duhu iskazano, običan list hartije.

Jedna od dilema je i to da li asimetrično državno uređenje protivreči federalnom načelu i skladnom funkcionisanju države. Prema klasičnoj teoriji federalizma, koja se uglavnom zasniva na uopštavanju institucionalnih odlika američkog ustavnog modela, istovetan ustavnopravni status konstitutivnih elemenata federacije jedno je od ključnih obeležja ovog državnog uređenja. Dok se simetričnost podrazumeva kao prirodno stanje stvari, asimetričnost se smatra izuzetkom.<sup>49</sup> Međutim, premda u federalnoj praksi dominiraju ustavna rešenja koja na jednoobrazan način uređuju položaj federalnih jedinica, ne može ostati neprimećen očigledan trend povećanja slučajeva asimetričnosti u statusu konstitutivnih elemenata federalnih i kvazi-federalnih sistema. Dakle, samo komparativno iskustvo ukazuje na to da asimetričnost nije manje spojiva sa federalizmom, od jednakog i simetričnog položaja svih konstitutivnih jedinica federalnog sistema.<sup>50</sup> Vrlina federalizma je upravo u njegovoj fleksibilnosti koja mu omogućava prilagođavanje osobenostima konkretnog društveno-političkog ambijenta. U tom kontekstu izrečeno, asimetričnost bosanskohercegovačkog federalizma je posledica pragmatičnog pristupa i fazne izgradnje države. Naime, kao prva faza u obnavljanju države formirana je Federacija Bosne i Hercegovine, a posle toga je ustanovljena Bosna i Hercegovina kao država. Prema tome, asimetrični federalni aranžman je odraz specifičnog procesa nastanka države i nije nužno prepreka njenom skladnom funkcionisanju.

<sup>46</sup> V. M. Kasapović, Bosna i Hercegovina 1992-1995: građanski rat, izvanjska agresija ili oboje?, *Politička misao*, 2/2015, s. (37 i dalje) 45.

<sup>47</sup> M. Pilipović, Promjene ustava Bosne i Hercegovine via facti i de jure, *Pravna riječ*, Banja Luka 42/2015, s. (235 i dalje) 254.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> M. Sahadžić, Federal theory on constitutional asymmetries: revisited, *Queen Mary Law Journal*, London 8/2016, s. (135 i dalje) 137.

<sup>50</sup> *Ibid.*, s. 146.

Povezano sa regulatornom funkcijom je i to da Dejtonski ustav odlikuje niz višesmislenih i nejasnih institucionalnih rešenja koja ostavljaju širok prostor za različita tumačenja. Dakle, normativni kvalitet ustavnog teksta je na izrazito niskom nivou. To je posebno izraženo u najosetljivijoj oblasti svakog federalnog aranžmana: vertikalnoj raspodeli vlasti. Naime, članovi III.1, III 3a i III5a Ustava (o odgovornostima i nadležnostima entiteta i centralnih državnih institucija) kada se zajedno posmatraju radi primene daju višesmislen rezultat.<sup>51</sup> Upravo zbog toga što su neke odredbe Ustava višesmislene i otvorene za alternativna tumačenja ugrožena je mogućnost razborite postdejtonovske politike. Otuda, imajući u vidu da konstitutivni narodi zagovaraju neusklađiva tumačenja ustavnih odredbi izraženo je gledište da treba, pozivajući se na član 48 Bečke konvencije o ugovornom pravu (o zabludi), vratiti Ustav Bosne i Hercegovine iz 1974. godine, jer je Dejtonski mirovni sporazum upotrebljen kao sredstvo obmane, budući da jedna od strana mora biti u pravu, a druga mora biti u krivu u pogledu tumačenja; ona koja je u krivu je u stvari obmanuta višesmislicom.<sup>52</sup>

### 2.2.3. Subverzivnost funkcije konstitucionalizacije

Sama priroda konsocijativne demokratije i federalnog državnog uređenja, koji podrazumeva vertikalnu podelu vlasti, treba da budu dovoljno jemstvo ograničenja državne vlasti. Osim toga, osobena institucionalna rešenja su tako koncipirana da vlast, prevashodno zavisna od elita tri konstitutivna naroda, ne može biti koncentrisana. Zapravo, problem sa Dejtonskim ustavom je u tome što je izvršio preteranu disperziju vlasti, ostavljajući centralnu vlast slabom. Ipak, nemogućnost koncentrisanja vlasti na državnom nivou, ne znači istovremeno da tako nešto neće biti ostvarivo na nivou entiteta. Ne zadirući suštinski u organizaciju vlasti na entitetskom nivou, Dejtonski ustav je praktično ostavio prostor za koncentrisanje vlasti u entitetima, pa tako i za razvijanje autoritarnih političkih podsistema u okviru države. Tu se pre svega misli na Republiku Srpsku, budući da je drugi entitet federalno organizovan. No, sličan problem može da se pojavi na nivou kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Dakle, da bi funkcija konstitucionalizacije vlasti bila ostvarena na pravi način, ustav u složenoj državi treba delotvorno da ograniči vlast na svim nivoima, što Dejtonski ustav ne čini.

Budući da se nije moglo očekivati da će ustavni sistem Bosne i Hercegovine samostalno i skladno funkcionisati, međunarodna zajednica je zadržala značajne nadležnosti: vojnu (IFOR/SFOR/EUFOR), civilnu (Veće za sprovođenje mira - PIC i Visoki predstavnik za BiH) i komponentu međunarodne zaštite ljudskih prava.<sup>53</sup> Dakle, uloga međunarodne zajednice je takođe u funkciji konstitucionalizacije vlasti, budući da je njena misija da obezbedi očuvanje mira i normalno funkcionisanje države, što je u neposrednoj vezi sa funkcijom zaštite ljudskih prava. Ma kako to apsurdno zvučalo sa stanovništa potrebe konstitucionalizacije vlasti, misija međunarodne zajednice je prevashodno bila usmerena, zbog njene inicijalne slabosti, na snaženje centralne vlasti, što je podrazumevalo i ustrojavanje entiteta u jedinstveni ustavni poredak.

Posmatrano iz vizure ljudskih prava, aspekt funkcije konstitucionalizacije je ostvaren, budući da Ustav predviđa da će se Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni

<sup>51</sup> D. Pehar, O iracionalnostima u političkom tumačenju daytonske strukture za Bosnu i Hercegovinu – lekcije za domaće i inozemne političare, *Status*, Mostar 5/2004, s. (81 i dalje) 83.

<sup>52</sup> E. Šarčević, *Ustav i politika*, Sarajevo 1997, ss. 128-129.

<sup>53</sup> Šarčević (bel. 8), s. 157.

protokoli „direktno primenjivati u Bosni i Hercegovini“ i da će imati „prioritet nad svim ostalim zakonima“ (član II/2). Međutim, to je samo nominalno tako imajući u vidu osobenosti državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Naime, s obzirom na konstituisanje posebnih prava pripadnika konstitutivnih naroda kada je reč o participaciji u vlasti, izvesno je da postoji pokušaj da se „uspostavi balans između građanskog i etno-nacionalnog modela uređenja državne vlasti“<sup>54</sup>. Ipak, građani i njihova individualna prava su u senci kolektivnih prava konstitutivnih naroda. To je vidljivo i na osnovu odluka Evropskog suda za ljudska prava koji je u predmetima *Sejdić i Finci*, *Zornić* i *Šlaku* utvrdio postojanje povrede člana 14 (zabrana diskriminacije) Evropske konvencije u vezi sa članom 3 Protokola br. 1 (pravo na slobodne izbore) zbog nemogućnosti aplikanata da se kandiduju na izborima za Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i da postoji povreda člana 1 Protokola br. 12 (opšta zabrana diskriminacije) zbog nemogućnosti aplikanata da se kandiduju na izborima za Predsedništvo Bosne i Hercegovine.<sup>55</sup> Reč je o još uvek nesprovedenim odlukama Evropskog suda što svedoči o neusaglašenosti Dejtonskog ustava sa Evropskom konvencijom. Naime, „Ustav Bosne i Hercegovine jedan je od retkih ustava koji, uprkos određenju države kao demokratske i pravne, krši jedno od osnovnih ljudskih prava – biračko pravo i normira diskriminaciju građana uprkos tome što je na drugom mestu izričito zabranjuje“<sup>56</sup>.

Da se prevashodno brinulo o interesima i pravima konstitutivnih naroda vidljivo je i po tome što je Ustavni sud nadležan da odlučuje da li se odlukom Parlamentarne skupštine vredi vitalni interes konstitutivnih naroda. Premda bi ovo institucionalno rešenje trebalo da bude u nizu mera povezanih sa ustavnom funkcijom konstitucionalizacije vlasti, vitalni nacionalni interes je mehanizam koji je prevashodno korišćen za blokiranje centralnih organa vlasti, pa tako i za podrivanje funkcionalnosti države.

Funkcija konstitucionalizacije Ustava se ogleda i u osobenom sastavu Ustavnog suda u kome se nalazi troje stranih sudija. Njih imenuje predsednik Evropskog suda, posle konsultacija sa Predsedništvom Bosne i Hercegovine, ali njega ne obavezuje pribavljeno mišljenje. Takvo rešenje je motivisano nastojanjem da „Ustavni sud u posleratnom periodu ima značajnu ulogu u tumačenju Ustava, a time i u procesu ustavnih reformi, posebno imajući u vidu dodatne nadležnosti iz člana III 5 Ustava Bosne i Hercegovine. Osim toga, strane sudije bi trebalo da se nalaze iznad međunacionalnih sukoba i da sude na osnovu struke i nauke, umesto da se rukovode političkim merilima“<sup>57</sup>. Hibridni sastav Ustavnog suda miri dva suprotstavljena zahteva: strane sudije su izabrane zbog njihove stručnosti i nepristrasnosti, dok domaće sudije obezbeđuju lokalni legitimitet.<sup>58</sup> Međutim, ulogu Ustavnog suda kao objektivnog čuvara ustava unekoliko narušava ustavna konvencija da se domaće sudije biraju na osnovu nacionalnog pariteta. Dakle,

<sup>54</sup> N. Ademović/J. Marko/G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012, s. 7.

<sup>55</sup> V. H. Išerić, Presude Suda za ljudska prava u predmetima *Sejdić i Finci*, *Zornić*, *Pilav* i *Šlaku* – *nudum ius* u Bosni i Hercegovini, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 35-36/2019, ss. 19-36.

<sup>56</sup> G. Marković, Ustavopravni položaj „Ostalih“ u Bosni i Hercegovini, *Godišnjak Pravnog fakulteta*, Istočno Sarajevo 1/2011, s. (20 i dalje) 42.

<sup>57</sup> G. Marković, Kontroverze o Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Beograd 3/2013, s. (93 i dalje) 96.

<sup>58</sup> A. Schwartz, International Judges on Constitutional Courts: Cautionary Evidence from Post-Conflict Bosnia, *Law & Social Inquiry*, Chicago 44(1)/2019, s. (1 i dalje) 2.

premda bi za sudije Ustavnog suda trebalo da se biraju istaknuti pravници, prevagnuo je etnički kriterijum i pri formiranju ovog organa vlasti.<sup>59</sup>

#### 2.2.4. Dvoličje simboličke funkcije

Dejtonski ustav ima izraženu simboličku funkciju. Međutim, ona nije jednoznačno afirmativna, budući da se o ovom konstitutivnom aktu istovremeno govori kao o simbolu trijumfa bosanskohercegovačke državnosti, ali takođe i kao o simbolu neefikasne i nepravedne države sa duboko podeljenim društvom.

Činjenica da je reč o prvom ustavu samostalne bosanskohercegovačke države jeste dovoljna da Dejtonskom ustavu obezbedi posebno i nezamenjivo mesto u istoriji ustavnopravnog konstituisanja Bosne i Hercegovine. Otuda, od trenutka donošenja, ovaj ustav prate posebna očekivanja. Naime, uz očuvanje mirotvorne, samoreproduktivne i samoodržive države Dejtonski ustav je trebalo da posluži i kao uzorni model za slične situacije.<sup>60</sup>

Za Dejtonski ustav se vezuje uspostavljanje ustavnog sistema u kome su na relativno izbalansiran način ostvareni interesi sva tri konstitutivna naroda. Naime, uspostavljena je struktura vlasti kojim je „postignut balans nezadovoljstva i zadovoljstva između tzv. strana potpisnica sporazuma“<sup>61</sup>. U prilog takvog epiloga je išla i činjenica da je Dejtonski mirovni sporazum sklopljen još dok vojni oružani sukobi nisu bili rešeni: „sukob je u osnovi ostao nerešen – i na bojnopolju i za pregovaračkim stolom“.<sup>62</sup> Upravo to je razlog da se Dejtonski ustav doživljava i kao simbol neuspeha, jer je njegovim donošenjem sprečeno ostvarivanje maksimalističkih ciljeva svakog od konstitutivnih naroda.

Izrazito negativan osećaj u pogledu Dejtonskog mirovnog sporazuma se ogleda i u tome što su ustavnopravno fiksirani rezultati rata. Epilog je „poustavljenje ne-prava“ i legalizacija teških zločina koje za posledicu imaju inkorporisanje u ustavni sistem teritorijalno i politički neracionalna, a delom i potpuno neprirodna rešenja.<sup>63</sup> U tom smislu, Dejtonski ustav izaziva i snažan osećaj nepravednosti, jer su rezultati rata ustavnopravno uobličeni u strukturu države. Ne manje značajno je i to da je prvi put u istoriji bosanskohercegovačkog društva došlo do teritorijalizacije i političke institucionalizacije tih segmenata.<sup>64</sup> Takva državna struktura ima za posledicu da su se pripadnici konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine prevashodno identifikovali sa svojim etničkim grupama, a ne sa celinom društveno-političke zajednice.<sup>65</sup> Otuda, Dejtonski ustav simbolizuje prostorno etničko grupisanje pripadnika triju etniciteta što je Bosnu i Hercegovinu iz multietničke zajednice preobrazilo u tri monoetnička prostora.<sup>66</sup>

<sup>59</sup> V. E. Šarčević, *Ko bira sudije ustavnog suda?*, Sarajevo 2012.

<sup>60</sup> E. Šarčević, Karakteriziranje dejtonskog ustavnog modela, *Pravni zapisi*, Beograd 1/2010, s. (38 i dalje) 41.

<sup>61</sup> Pehar (bel. 51), s. 82.

<sup>62</sup> M. Weller/S. Wolff, Bosnia and Herzegovina ten years after Dayton: lessons for internationalized state building, *Ethnopolitics*, Colchester 5/2006, s. (1 i dalje) 3.

<sup>63</sup> Šarčević (bel. 12), s. 313.

<sup>64</sup> Kasapović (bel. 24), s. 8.

<sup>65</sup> A. Mijić, Don't Talk About the Elephant: Silence and Ethnic Boundaries in Postwar Bosnia & Herzegovina, *Human Studies*, 1/2018, s. (137 i dalje) 138.

<sup>66</sup> Kukić (bel. 1), s. 72.

Naposletku, građani ne mogu potpuno da se identifikuju sa Dejtonskim ustavom jer je država i u simboličkom smislu kreacija međunarodnog prava. Osim presudnog uticaja u donošenju i funkcionisanju ustava, stranci su ustanovili i kreirali državnu monetu, zastavu, pa čak i registarske tablice na automobilima. Takva politička realnost osnažuje uverenje da je Bosna i Hercegovina veštačka i samostalno neodrživa tvorevina, jer nije konstituisana nacionalnom ustavotvornom vlašću. Ukoliko ustav, kao akt koji „simbolizuje suverenu vlast države na određenoj teritoriji“<sup>67</sup> nije delo samostalne, najviše i originerne vlasti u državi, može se postaviti pitanje životne snage države. „Sve to otvara pitanje da li će takav ustav moći da uživa potreban autoritet i dignitet kod onih koji će ga tumačiti i primenjivati.“<sup>68</sup>

### 2.2.5. Slabljenje inicijalne legitimacijske funkcije

U kojoj meri Dejtonski ustav ostvaruje legitimacijsku funkciju je takođe pitanje na koje nije moguć jednoznačan odgovor. Kao simbol opstanka države, Dejtonski ustav poseduje i snažnu legitimacijsku funkciju, budući da je opravdan osnovni razlog njegovog donošenja. Dakle, legitimacijska funkcija Ustava je ostvarena na osnovu ispunjenja samog cilja kojim je motivisano njegovo donošenje. U tom smislu, Dejtonski mirovni sporazum simbolizuje zaustavljanje vojnih sukoba i uspostavljanje trajnog mira, što je samo po sebi dovoljno da obezbedi supstancijalnu legitimnost konstitutivnom aktu Bosne i Hercegovine. Naime, kako se ističe, reč je o modelu kojim je eliminisana unitaristička i separatistička koncepcija i ustanovljena složena dvoentitetska država sa tri konstitutivna naroda.<sup>69</sup>

Međutim, ukoliko bismo se zadržali isključivo na proceduralnoj legitimnosti, onda se za Dejtonski ustav ne može reći da ostvaruje legitimacijsku funkciju, jer je ovaj ustav nametnut Bosni i Hercegovini bez prethodne javne rasprave i bez konačnog usvajanja ili odobravanja u ustavotvornom telu.<sup>70</sup> Imajući u vidu da nije poštovan revizioni postupak Ustava od 1974. godine, apostrofira se da je Dejtonski ustav delo ustavnog diskontinuiteta.<sup>71</sup> Ovaj osnovni zakon spada u kategoriju revolucionarnih ustava koji se određuju kao akti „koji poništavaju celo dosadašnje ustavno stanje, čak i njegov najviši autoritet, kako bi od sada nanovo uspostavili ustav, dakle državu“ iz elemenata koji nisu povezani sa onima ranijeg ustava.<sup>72</sup> Tako posmatrano, Ustav je lišen demokratskog legitimiteta, jer je njegovo donošenje obeležilo posredovanje stranih država radi postizanja kompromisa između etno-elita zaraćenih strana. Formalno, Ustav je deo međunarodnog sporazuma zaključenog u cilju okončanja ratnih sukoba i uspostavljanja mira. Suštinski, reč je o „američkoj diplomatiji i lokalnim političkim partijama u ime kojih je iscenirano ugovaranje ispred `konstitutivnih naroda`“.<sup>73</sup> Ustav je produkt etnizacije ustavotvornog procesa i on je prevashodno zamišljen kao privremeni

<sup>67</sup> Simović/Petrov (bel. 17), s. 24.

<sup>68</sup> G. Mijanović, Sistem zaštite ustavnosti i zakonitosti u Republici Srpskoj, B. Morait/M. Popović (ur), *Izgradnja i funkcionisanje pravnog sistema Republike Srpske*, Banja Luka 1997, s. 31.

<sup>69</sup> Kuzmanović (bel. 7), s. 14.

<sup>70</sup> S. Steiner, Geneza i legitimnost Ustava Bosne i Hercegovine, *Status*, Mostar 9/2006, s. (156 i dalje) 157.

<sup>71</sup> Trnka (bel. 45), s. 46.

<sup>72</sup> W. Hennis, Integracija ustavom? Rudolf Smend i pristupi ustavnom problemu nakon 50 godina Temeljnog zakona, *Politička misao*, Zagreb 2/2000, s. (129 i dalje) 133.

<sup>73</sup> Šarčević (bel. 8), s. 154.

ugovorni akt, koji za metod upravljanja državom predviđa „unutrašnji konsenzus naroda“<sup>74</sup> ili „entitetsko-nacionalno dogovornu demokratiju“<sup>75</sup>. Takav institucionalni aranžman potpuno relativizuje načelo većinskog odlučivanja kao opšteprihvaćeni pravno-politički standard zapadnih demokratija, a ujedno obesmišljena je i sama ideja političkog predstavljanja koja počiva na apstraktnom građaninu.<sup>76</sup> Sve ove činjenice urušavaju i slabe legitimacijsku funkciju.

Pored nedemokratskog načina donošenja, legitimnost Dejtonskog ustava se osporava iz još dva razloga: prvo, zbog postojanja odredbi koje su suprotne međunarodnom pravu; i drugo, zbog izrazite nedelotvornosti.<sup>77</sup> Ustavna rešenja koja predviđaju da samo pripadnici konstitutivnih naroda (Bošnjaci, Srbi i Hrvati) mogu biti birani u državno Predsedništvo i gornji dom – Dom naroda – Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine stavljaju u diskriminatorni položaj pripadnike svih drugih etničkih zajednica. S druge strane, potreba za snažnim uplivom međunarodne zajednice svedoči ne samo o neefikasnosti, nego dovodi u pitanje i mogućnost samostalnog funkcionisanja ustavnog sistema Bosne i Hercegovine.

Potreba da se menja i razvija faktičkim putem, usled nemogućnosti sprovođenja redovnog revizionog ustavotvornog postupka, takođe slabi legitimitet osnovnog ustavnog teksta i svedoči o tome da su njegova rešenja nedovoljna za delotvornost političkog sistema. Takvo uverenje kontinuirano potkopava legitimitet ustava i priziva korenitu ustavnu reformu.

#### 2.2.6. Nedovoljnost integrativne funkcije

U tom nizu ostvarivanja simboličke i legitimacijske funkcije, nadovezuje se i integrativna funkcija Dejtonskog ustava. Budući da su dva od tri konstitutivna naroda (Srbi i Hrvati) bili neloyalni državi Bosni i Hercegovini u nameri da se prisajedine matičnim državama, Dejtonski ustav je taj proces zaustavio i integrisao u jedinstvenu celinu ratom razdvojene i faktičkim putem novokonstituisane entitete. Prema tome, Dejtonski ustav je ostvario ovu funkciju u delu koji se odnosi na očuvanje teritorijalnog integriteta države u miljeu preovlađujućih dezintegrirajućih procesa. Jer, „dok su Muslimani bili vijerni idealu cjelovite i autonomne Bosne i Hercegovine, Srbi i Hrvati nisu ‘djelili ovaj ideal nego su se usmjeravali ujedinjenju Bosne i Hercegovine sa Hrvatskom odnosno Srbijom’“<sup>78</sup>.

Integrativnoj funkciji Ustava doprinose i rešenja koja internacionalizuju ustavno pravo Bosne i Hercegovine, budući da se međunarodna zajednica pojavljuje kao snažan, a očigledno i presudan, faktor očuvanja države. Postoji gotovo nepodeljeno mišljenje da je Bosna i Hercegovina pod međunarodnim ustavnopravnim starateljstvom. Pojedini autori idu i korak dalje tvrdeći da je Bosna i Hercegovina protektorat.<sup>79</sup> „To se potkrepljuje vojnim, ekonomskim i političkim činjenicama. Mir u zemlji održavaju međunarodne vojne snage. Zemlja preživljava zahvaljujući inozemnoj ekonomskoj pomoći. Međunarodni akteri dizajnirali su politički poredak i imenovali na važne javne položaje svoje predstavnike: zemljom stvarno vlada Visoki

<sup>74</sup> Šarčević (bel. 12), s. 311.

<sup>75</sup> Trnka (bel. 45), s. 51.

<sup>76</sup> T. Haverić, Bosanskohercegovačko uređenje i većinsko odlučivanje, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 29/2017, s. (50 i dalje) 55.

<sup>77</sup> Steiner (bel. 70), ss. 158-159.

<sup>78</sup> M. Kasapović, *Bosna i Hercegovina, podijeljeno društvo i nestabilna država*, Zagreb 2005, s. 96.

<sup>79</sup> A. Fira, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Novi Sad 2002, s. 59.

predstavnik međunarodne zajednice, koji može donositi `konačne i obvezujuće odluke`, a njegov je Ured glavno središte političke moći; trojica od devet članova Ustavnog suda strani su državljani koje imenuje predsjednik Evropskog suda za ljudska prava; strani državljanin je i guverner Centralne banke kojega imenuje MMF; ombudsmana za ljudska prava imenuje OESS; osam od 14 članova Doma za ljudska prava imenuje Veće Evrope; itd.“<sup>80</sup> Dakle, međunarodna zajednica ostvaruje snažnu zaštitnu funkciju. Međutim, ono što, s jedne strane, doprinosi integrisanju države, može se, s druge, okvalifikovati i kao značajna slabost Dejtonskog ustavnog poretka. Jer, ukoliko je za elementarno funkcionisanje države potrebna snažna podrška međunarodne zajednice, to ujedno svedoči i o inicijalno slabom integrativnom kapacitetu Dejtonskog ustava. Naime, ni posle više od dve decenije, Ustav nije doprineo stvaranju društvene kohezije i oblikovanju jedinstvenog političkog identiteta. To su vrednosti koje se očekuju od ustava kao akta koji ostvaruje integrativnu funkciju.<sup>81</sup> Ustav je konzervirao etničke konflikte, jer još uvek nije došlo do konsolidovanja demokratskog sistema i do stvaranja realnih političkih pretpostavki za konstituisanje delotvorne države. Komplikovana državna organizacija nije doprinosila pojednostavljivanju političkih prilika i integrisanju društvene zajednice, već je održavala stanje latentnog konflikta.

Ozbiljan dezintegrativan potencijal je i u osnovi asimetričnog federalnog aranžmana, budući da Bosnu i Hercegovinu čine tri konstitutivna naroda, a dva entiteta. U tom kontekstu izrečeno, najviše pažnje se posvećuje pitanju da li bi potpuna ravnopravnost konstitutivnih naroda podrazumevala formiranje trećeg, hrvatskog entiteta, jer je u okviru Federacije Bosne i Hercegovine bošnjačka strana dominantniji partner. Bošnjaci, takođe, nisu zadovoljni postojećom strukturom države, jer je u biti njihove nacionalne politike težnja ka stvaranju unitarne države u kojoj bi se decentralizacija odvijala po liniji kantona konstituisanih bez nacionalnog predznaka konstitutivnih naroda. Budući da postoji trend postepenog i tihog centralizovanja državne vlasti, zarad njene delotvornosti, Republika Srpska najviše istrajava u nastojanjima da se sačuva izvorni dejtonski model. Različite vizije o potrebi transformisanja dejtonskog federalnog aranžmana potvrđuju dezintegrativnu klicu u postojećem ustavnom poretku.

### 2.2.7. Dejtonski ustav - bilans (ne)uspeha

Dosadašnja analiza svedoči o tome da Dejtonski ustav ostvaruje sve funkcije koje bi ustav u savremenoj demokratskoj državi trebalo da ima, ali to čini u nedovoljnoj, gotovo polovičnoj meri. Nijedna od analiziranih funkcija nije ostvarena bez ostatka i u potrebnom kapacitetu. Dodatni problem je da se protekom vremena menja domašaj pojedinih funkcija, a kada je reč o Dejtonskom ustavu one vremenom ne bivaju osnažene i unapređene, već uglavnom slabe. Primera radi, Ustav je simbol okončanja građanskog rata, te je inicijalno ostvario snažnu legitimacijsku funkciju. Ipak, imajući u vidu izostanak demokratskog legitimiteta pri donošenju Ustava, kao i nedelotvornost ustanovljenog političkog sistema, koji se zasniva na etnokratskom obliku vladavine, onemogućeno je konsolidovanje demokratskog poretka pa je vremenom bitno oslabljena izvorno relativno snažna legitimacijska funkcija. Takođe povezano sa legitimnom

<sup>80</sup> Kasapović (bel. 3), s. 45.

<sup>81</sup> D. Grimm, Integration by Constitution, *International Journal of Constitutional Law*, Oxford 2-3/2005, ss. 193-208.



funkcijom, ali i sa funkcijom konstitucionalizacije, jeste i to što institucionalna rešenja Dejtonskog ustava ni posle deset godina nisu usklađena sa odlukom Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci*.

Osobenost bosanskohercegovačke ustavne situacije ima za posledicu i to da su pojedine funkcije ustava u međusobnoj koliziji. Naime, već je bilo reči o tome da su normativne funkcije Dejtonskog ustava samo delom ostvarene i da postoji potreba za razvijanjem i unapređivanjem objektivnog ustavnog prava. Međutim, izostanak političke volje i nemogućnost postizanja kompromisa između tri konstitutivna naroda sprečavale su sprovođenje redovnog revizionog ustavotvornog postupka. Otuda, normativne funkcije ustava su osnaživane faktičkim korekcijama ustavnog aranžmana u kojima je visoki predstavnik imao krucijalnu ulogu. Promene Ustava faktičkim putem se u Republici Srpskoj doživljavaju izrazito negativno, što dodatno urušava legitimacijsku funkciju konstitutivnog akta Bosne i Hercegovine. Ističe se da je Ustav prilično devastiran i ponižen, jer je tzv. puzećom, vanustavnom metodom već umnogome izmenjen.<sup>82</sup> Dakle, bez obzira na to što je inicijalni federalni aranžman unekoliko nedovršen, svaki vid razvijanja objektivnog ustavnog prava se najčešće kvalifikuje kao povreda duha Dejtonskog ustava. Prema tome, ustavni tekst je u rascepu između zahteva za rigidnim konzerviranjem i realne društvene potrebe da se razvija i nadograđuje.

Bez obzira na to što su normativne funkcije primarne, u duboko podeljenom društvu sociološke funkcije ustava dobijaju isto tako značajnu ulogu, budući da one mogu da neutrališu nedostatak normativnog kvaliteta ustavnog teksta. Dejtonski ustav, poput svakog revolucionarnog ustava koji iz temelja stvara novi poredak, budi u građanima očekivanje da će taj poredak biti dobar i pravedan, ali i podložan stabilizovanju u svakodnevnom političkom životu. Reč je o „normativnom višku“ Ustava, koji nastaje iz očekivanja koja se u njega polažu.<sup>83</sup> „Ustav je opterećen golemim nadanjem. On treba povrh svoje pravne svrhe doseći ono što u državama bez idenitetske dvojbe postižu religija i kultura, tradicija i građanska konvencija. Ustav je jedini legitimacijski izvor zajednice.“<sup>84</sup> U tom smislu, govori se da je Dejtonski ustav pionirski primer „transformacijskog konfliktnog sporazuma“ koji je postupno, mirnim, političkim i demokratskim sredstvima, trebalo da neutrališe konflikt i pronade uzajamno prihvatljiva rešenja za pitanja koja su uzrokovala sukob.<sup>85</sup>

Međutim, sociološke funkcije Dejtonskog ustava su takođe samo polovično ostvarene. Uloga ustava nije bila samo da konstituiše političku zajednicu, već i da je preobražajem integriše, a to Dejtonski ustav nije uspeo da učini. Integrativna funkcija ustava manje zavisi od pravnog kvaliteta njegovih rešenja, što je posmatrano iz perspektive Dejtonskog ustava dobra okolnost, a više od toga na koji način ga građani novoformirane zajednice doživljavaju.<sup>86</sup> Naime, normativni nedostaci ustavnog teksta mogu biti ispravljeni ustavnosudskim delovanjem, ali i ustavnom revizijom, dok izostanak emotivnog poistovećivanja građana sa državom ne može biti nadoknađen ni na koji način. Bosna i Hercegovina je nastala kao „simbolička konstrukcija“

<sup>82</sup> Kuzmanović (bel. 7), s. 17.

<sup>83</sup> H. Vorlander, Ustav kao simbol i instrument, *Politička misao*, Zagreb 4/2001, s. (53 i dalje) 54.

<sup>84</sup> J. Isensee, Ustav kao domovina. O njemačkome potiskivanju države, *Politička misao*, Zagreb 2/2001, s. (137 i dalje) 150.

<sup>85</sup> Kasapović (bel. 46), s. 45.

<sup>86</sup> Grimm (bel. 81), s. 199.

međunarodne zajednice, kojoj nedostaje emotivna potpora bosanskih naroda.<sup>87</sup> Federalni aranžman je podjednako neprihvatljiv svima, ali iz sasvim različitih pobuda. Krucijalni raskorak između interesa konstitutivnih naroda doprineo je da ustavno pitanje Bosne i Hercegovine ne odmakne od početne tačke. Bosanskohercegovačko društvo je u začaranom krugu između potrebe da svoj ustav menja i unapređuje i društveno-političke realnosti koja konzervira postojeće ustavno uređenje i ne dopušta njegove korekcije. Otuda, potreba za sprovođenjem ustavne reforme nije samo pravno, već je prevashodno društveno - političko pitanje. Prema tome, neophodno je identifikovati vaninstitucionalne faktore koji ometaju ili sprečavaju unapređivanje ustavnog prava Bosne i Hercegovine.

### 3. Društveno-politički faktori (dez)integriranja bosanskohercegovačkog federalizma

#### 3.1. Odsustvo državno-pravne tradicije i nepostojanje jedinstvenog političkog identiteta

Kolaps države i rat koji je usledio 1992. godine ukazuje na slabost političke zajednice i potvrđuje nedostatak političke volje za zajedničkim životom. Međutim, prema gledištu, prevashodno, bošnjačkih autora, krah države nije posledica slabosti bosanskohercegovačkog društva, već su se uzroci poslednjeg, ali i svih minulih ratova uvek „nalazili u skrivenim (?) interesima ili/i pretenzijama koji su dolazili izvan teritorijalnih granica Bosne i Hercegovine“<sup>88</sup>. Budući da je postojala viševjekovna tradicija zajedničkog življenja njenih stanovnika koji su ispovedali različite vere, negovali različite kulture, tradicije i običaje, bosanskohercegovačko društvo nije predodređeno da nosi epitet duboko podeljenog društva.<sup>89</sup> Dakle, glavni uzrok segmentiranja bosanskohercegovačkog društva, „kako u teritorijalnom tako i u neteritorijalnom smislu, treba potražiti u agresiji na Bosnu i Hercegovinu (1992-1995) i proizvedenom idejom o stvaranju `Velike Srbije` ili `Velike Hrvatske` na račun bosanskohercegovačke teritorije“<sup>90</sup>. Ipak, pomenutu tezu treba prihvatiti sa velikom rezervom. Premda se naglašava da je bosanskohercegovačko društvo, utemeljeno na konfesionalnim, a potom i etničkim, kulturološkim i drugim različitostima, vekovima gradilo i elemente zajedničkog identiteta<sup>91</sup>, uglavnom se ostaje na toj opštoj konstataciji bez njenog konkretnijeg definisanja i raščlanjavanja. Takođe, mada se apostrofira njen državno-pravni kontinuitet<sup>92</sup>, činjenica je da Bosna i Hercegovina nikada nije bila samostalna, suverena država. Tokom istorije, smenjivale su se države u čijem sastavu je bila Bosna i Hercegovina, a svaka promena državnopravnog statusa je istovremeno označavala i krupnije promene u društvenoj zajednici koja nikada nije imala jedinstveni politički identitet. Za više od pet vekova zajedničke istorije, pripadnici tri glavne religijske i etničke zajednice nikada nisu permanentno i ujedinjeno stajali iza jedne države, budući da su muslimani bili lojalni prevashodno Otomanskom carstvu, katolici Austro-ugarskoj

<sup>87</sup> Steiner (bel. 70), s. 156.

<sup>88</sup> Miraščić/Begić (bel. 31), s. 78.

<sup>89</sup> Trnka (bel. 20), s. 79.

<sup>90</sup> Miraščić/Begić (bel. 31), s. 79.

<sup>91</sup> S. Kukić, Između jugoslavenskog scenarija i evropske budućnosti, *Status*, Mostar 2/2004, s. (93 i dalje) 94.

<sup>92</sup> „Državno-pravni kontinuitet ogleda se i u postojanosti teritorijalnih granica Bosne i Hercegovine. Rijeke Sava, Drina i Una, kao prirodne granice BiH, svoje priznanje dobijale su više puta: od Karlovačkog mira 1699. godine, preko Berlinskog kongresa 1878. godine i međunarodnog priznanja FNRJ, pa sve do međunarodnog priznanja Republike BiH 1992. godine“. Trnka (bel. 20), s. 79.

monarhiji (1878-1918), a pravoslavci Jugoslaviji (1918-1992).<sup>93</sup> Ništa manje važno je i to da je od samog početka zajedničkog suživota religiozna i etnička podela društva prepoznata i institucionalizovana na različite načine koji su bliski konsocijativnim mehanizmima: od milet sistema u Otomanskom carstvu, preko modela političkog konfesionalizma zasnovanom na principu proporcionalnosti i jednakosti za vreme Austro-ugarske monarhije, do sistema nacionalnih kvota zasnovanom na principu proporcionalnosti ili jednakosti u predstavljanju Muslimana, Srba i Hrvata u partiji, državnim organima, pa čak i u društvenim organizacijama komunističke Jugoslavije.<sup>94</sup>

Činjenica je da Bosna i Hercegovina, ne samo da nije iskusila samostalan državni život, već je sve vreme bila integrisana u poretke izrazito nedemokratskog karaktera. Apsolutna monarhija ili autoritarni socijalistički sistem ne predstavljaju ambijente u kojima bi se mogao spoznati karakter višetetničkog bosanskohercegovačkog društva. Otuda, teza o skladnom zajedničkom viševjekovnom životu sva tri naroda u miljeu nedemokratskih sistema ne zvuči uverljivo, niti je relevantna u diskusijama o ustavnoj reformi Bosne i Hercegovine. Ne samo u pogledu poslednjeg rata, već i u odnosu na najznačajnije događaje u daljoj prošlosti, postoji različita percepcija o tome šta je istorijska „istina“. Prošlost nije „kanonizovana“, a bosanskohercegovačko društvo nema zajedničku „kolektivnu memoriju“.<sup>95</sup> Kolektivne memorije određuju društvene i simboličke veze između etničkih grupa ili nacija<sup>96</sup>, a imajući u vidu njihovu različitost one predstavljaju prepreku za konstituisanje jedinstvene političke zajednice. Za autoritarne režime, kao uostalom i za socijalističku Jugoslaviju, bio je karakterističan „pakt ćutanja“ koji je trebalo da doprinese integraciji jugoslovenskog, pa tako i bosanskohercegovačkog društva.<sup>97</sup> O delikatnim događajima iz vremena Drugog svetskog rata postojala je jedna zvanična istina, a o zločinima koji su se dešavali između jugoslovenskih naroda se ćutalo. Budući da Dejtonski mirovni sporazum nije rezultirao razlikovanjem pobednika i poraženih, ne postoji snažna vlast na državnom nivou koja bi mogla da nametne model nacionalnog pomirenja i da formira nacionalnu „istinu“, jedinstvenu kanonizovanu verziju istorijskih događaja, kao što je to bio slučaj u Jugoslaviji za vreme komunističke partije posle Drugog svetskog rata.<sup>98</sup>

Nepostojanje samostalne državno-pravne tradicije bosanskohercegovačkog društva jeste jedan od nepovoljnih faktora za postojeći federalni institucionalni model, jer ne postoji dovoljno čvrsto tle u pogledu uzorne ustavne tradicije i jedinstvene političke kulture na koje bi se dejtonski ustavni model mogao osloniti. Dakle, izostanak takvog uzornog obrasca u sopstvenoj prošlosti svedoči o tome da se pri konstituisanju postojećeg federalnog aranžmana moralo tragati, pa i lutati, za osobenim rešenjima, kakve uostalom i ne poznaje komparativno ustavno pravo.

Bez obzira na to da li i u kolikoj meri je bosanskohercegovačko društvo bilo podeljeno, za vreme i posle rata (1992-1995) etno-podele su produbljene. Umesto ideološkog grupisanja, građani Bosne i Hercegovine se prevashodno udružuju u etnički homogene „nacionalne političke

<sup>93</sup> Kasapović (bel. 24), s. 7.

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> V. Mijić (bel. 65), s. 138.

<sup>96</sup> *Ibid.*, s. 141.

<sup>97</sup> *Ibid.*, s. 143.

<sup>98</sup> A. H. Stefansson, *Coffee after cleansing? Co-existence, co-operation, and communication in postconflict Bosnia and Herzegovina*, *Focaal*, New York 57/2010, s. (62 i dalje) 64.

stranke“. Dakle, i na primeru Bosne i Hercegovine se potvrdila teza da su ideološki identiteti relativno meki, a da su etnički vrlo tvrdi i da praktično postaju dominantni.<sup>99</sup> Pri tome, religiozna svest, iako potiskivana u političkom pogledu, ipak je bila osnovni faktor identiteta.<sup>100</sup> „Religija kao vododelnica nacije“<sup>101</sup> bila je, a i sada je, osnovni faktor dezintegracije bosanskohercegovačkog društva. Religija je neraskidiv segment nacionalnih identiteta, pa tako i njihovih političkih partija. O tome svedoči i proces formiranja političkih stranaka na verskoj i nacionalnoj osnovi u Bosni i Hercegovini na početku XX veka.<sup>102</sup> Ovaj proces je unekoliko učvršćen izbornim zakonom iz 1910. godine kojim je Bosna i Hercegovina podeljena na tri verske izborne kurije, pri čemu je svaka od njih dobila fiksnu mandatnu kvotu koja je bila srazmerna njenom udelu u ukupnom stanovništvu zemlje.<sup>103</sup> Taj trend je nastavljen i u prvoj Jugoslovenskoj državi, ali na unekoliko drugačiji način. Naime, Srbi i Hrvati iz Bosne i Hercegovine su glasali uglavnom za relevantne srpske i hrvatske partije iz Zagreba i Beograda, a muslimani najčešće za Jugoslovensku muslimansku organizaciju Mehmeda Spahe.<sup>104</sup> Jednopartijski sistem posle Drugog svetskog rata je stvorio privid jedinstva bosanskohercegovačkog društva, ali su njegovim raspadom „odmah izbile na videlo stare verske i nacionalne podela“<sup>105</sup>.

Partijsko-religijska segmentiranost koja je ukorenjena još početkom XX veka dobila je potvrdu na prvim demokratskim izborima 1990. godine kada su pobedile političke stranke sa nacionalnim predznakom. Kampanje tih političkih stranaka su se zasnivale na snažnom konfrontiranju po linijama nacionalno-religijskih rascepa. U tom smislu, postojeći partijski sistem Bosne i Hercegovine se vratio u svoj nukleus iz austrougarskog vremena, koji počiva na nacionalno-religijskoj liniji podela gde su partije proizvod delovanja nacionalno-religijskog segmentiranja.<sup>106</sup>

### 3.2. (Ne)popravljiva duboka segmentiranost društva

Bosna i Hercegovina je paradigmatičan model podeljenog društva.<sup>107</sup> Građani Bosne i Hercegovine se prevashodno identifikuju sa svojim narodom, a ne sa društvom ili državom u celini. Različite kulture sećanja su u osnovi i dijametralno različitih vizija o budućnosti Bosne i Hercegovine. Naime, Bosnu i Hercegovinu i dalje odlikuju kompetitivne percepcije o tome šta se desilo u prošlosti. Sa „tri nacionalno podeljene i suprotstavljene ‘kulture sećanja’, Bosanci i Hercegovci nisu mogli da izgrade jedinstvenu političku kulturu na kojoj bi bila nadgrađena zajednička država.“<sup>108</sup> Najpre, ne postoji ni približna saglasnost o prirodi oružanih sukoba koji su

<sup>99</sup> Kasapović (bel. 46), s. 50.

<sup>100</sup> M. Ekmečić, *Dugo kretanje između klanja i oranja*, Beograd 2011, s. 207.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> „Prva partija formirana u Bosni i Hercegovini bila je Muslimanska narodna organizacija osnovana 1906. godine, čijim je Egzekutivnim odborom predsedavao Alibeg Firdus. Godinu dana kasnije u Sarajevu se osniva Srpska narodna organizacija. Dvije najznačajnije hrvatske stranke osnivaju se 1908. godine – Hrvatska narodna zajednica (Ivo Pilar) i 1910. godine – Hrvatska katolička udruga (Josip Štadler)“. Simović/Antić (bel. 40), s. 65.

<sup>103</sup> Kasapović (bel. 78), s. 97.

<sup>104</sup> Simović/Antić (bel. 40), s. 66.

<sup>105</sup> Kasapović (bel. 78), s. 133.

<sup>106</sup> Simović/Antić (bel. 40), s. 68.

<sup>107</sup> Kasapović (bel. 24), s. 7.

<sup>108</sup> N. Kecmanović, *Nemoguća država*, Banja Luka 2007, s. 8.

se odvijali u Bosni i Hercegovini posle raspada Jugoslavije. Mišljenja se kreću od gledišta da je Bosna i Hercegovina bila u odbrambenom ratu budući da je bila izložena agresiji susednih država<sup>109</sup>, do toga da je država bila zahvaćena građanskim ratom. Svaka od sukobljenih strana je na čvrstom i nekritički sagledanom gledištu da je vodila isključivo odbrambeni rat, dok se protivničke vojske nazivaju agresorskim.<sup>110</sup>

Dodatni faktor dezintegriranja društva jeste i nejasan epilog vojnih sukoba. „Mir koji je međunarodna zajednica iznudila od lokalnih aktera s punim pravom smatra se `nedovršenim mirom`: svaka od jučerašnjih strana u sukobu smatra da je nepravredno osujećena da ostvari svoje legitimne ciljeve“<sup>111</sup>. S jedne strane, to se moglo smatrati i dobrom osnovom za konstituisanje države, jer je Dejtonski mirovni sporazum „definirao jednu strukturu kojom je postignut balans nezadovoljstva i zadovoljstva između tzv. strana potpisnica sporazuma“<sup>112</sup>. Međutim, klice nezadovoljstva nadjačavaju koristi koje je svaka od sukobljenih strana dobila Dejtonskim mirovnim sporazumom, zbog čega državu razdiru oprečne vizije o budućem razvoju. U Republici Srpskoj sve vreme, nekada prikriveno, a nekada otvorenije, tinjaju secesionistička nastojanja.<sup>113</sup> Prema pojedinim istraživanjima, Hrvati takođe ne doživljavaju Bosnu i Hercegovinu kao svoju državu<sup>114</sup>, a njihovo nezadovoljstvo je osnaženo nepovoljnom pozicijom u strukturi države. S obzirom na to da dva od tri konstitutivna naroda nisu lojalni partneri u procesu ustavnog konsolidovanja države, sve češće se govori o tome da Bosna i Hercegovina nije samoodrživa država, budući da dosadašnje iskustvo ukazuje na to da ona može da opstane samo kao protektorat ili polu-protektorat međunarodne zajednice.<sup>115</sup> Premda se to često zanemaruje ili prećutkuje, podjednako dezintegraciono dejstvo ima i bošnjačka vizija unitarne Bosne i Hercegovine. U tom smislu, prepreka skladnom funkcionisanju države je i „velikomuslimanski državni projekt i nametanje rešenja o Bosni i Hercegovini kao matičnoj državi samo jednog naroda“.<sup>116</sup> Dakle, u pitanju je projekat koji podrazumeva stvaranje jedinstvene bošnjačke političke zajednice, pri čemu će građani, a ne konstitutivni narodi, biti nosioci suverenosti. Premda je građanska demokratija ideja kojoj se načelno nema šta zameriti, u praksi bi to rezultiralo preglasavanjem po nacionalnoj osnovi.

<sup>109</sup> „Rat u Bosni i Hercegovini je bio perfidna agresija stranih trupa, u to vrijeme jedne već strane države - Srbije, kojoj se kasnije pridružila i druga strana država - Hrvatska, koje su se međusobno prethodno sporazumijele o podjeli teritorija Bosne i Hercegovine, protiv jedne neovisne, suverene i univerzalno priznate države“. M. Filipovic, Pitanje o povodima i uzrocima rata na tlu bivše Jugoslavije 1991. - 1995. godine, *Status*, Mostar 3/2004, s. (52 i dalje) 52.

<sup>110</sup> Kasapović (bel. 46), s. 46.

<sup>111</sup> T. Haverić, Političke, kulturne i druge pretpostavke za evropeizaciju Bosne i Hercegovine, *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: između upravljanja krizom i izgradnje države*, Sarajevo 2004, s. (27 i dalje) 28.

<sup>112</sup> Pehar (bel. 51), s. 82.

<sup>113</sup> Ilustrativna je Deklaracija Narodne skupštine Republike Srpske od 17. novembra 1997. godine koja u jednom delu kaže da: „...Narodna skupština Republike Srpske ponovo ističe svoju odlučnost da u svakom pogledu doprinese jačanju veza srpskog naroda s obje strane Drine i njegovom konačnom ujedinjenju. Narodna skupština upozorava na stvaranje saveza onih snaga u Republici Srpskoj i Jugoslaviji koji su za dalje cijepanje Jugoslavije i rasparčavanje Republike Srpske. Njima je cilj da se Republika Srpska i Jugoslavija nikada ne spoje u jednu državu, da srpski narod ostane vječno razdijeljen i podijeljen na nekakve regije, odvojen od pravoslavlja i naših tradicionalnih duhovnih i historijskih vrijednosti. Njima je cilj da se Republika Srpska utopi u unitarnu Bosnu i Hercegovinu“.

<sup>114</sup> M. Kasapović, *The Relationship between Peace, State and Democracy: Bosnia and Herzegovina as a Deviant Case*, *Teoria Polityki*, Krakow 2/2018, s. (249 i dalje) 258.

<sup>115</sup> V. *Ibid.*

<sup>116</sup> Kukić (bel. 91), s. 95.

Otvoreno državno pitanje i zaoštreni odnosi između konstitutivnih naroda osnažuju autoritarnu političku tradiciju bosanskohercegovačkog društva. Naime, konsolidovanje demokratskog sistema nije moguće u miljeu otvorenog državnog pitanja, jer su „neki načini rezrešavanja problema državnosti, sami po sebi, inkompatibilni sa demokratijom“<sup>117</sup>. Državno pitanje postiskuje u drugi plan sve ostale društvene i političke procese, a zahtevi demokratske procedure, kao i ljudska prava neretko postaju suvišno breme pri rešavanju tog osnovnog pitanja. Pojedinaac postaje podređen kolektivitetu, a takav politički ambijent pogodan je za manipulisanje nacionalnim osećanjima i za poturanje uskostranačkih interesa očuvanja vlasti pod veo vođenja odgovorne nacionalne politike. Otuda, bosanskohercegovačko društvo zapada u začarani krug u kome ugroženost „nacionalnih interesa“ čini legitimnim autoritarne obrasce ponašanja, pri čemu nacionalne političke elite nemaju interes da delaju u pravcu prevazilaženja nacionalnih tenzija, jer bi u tom slučaju veoma brzo na red došlo i pitanje demokratizacije čitavog političkog sistema.

U takvom autoritarnom društveno-političkom miljeu vrši se revizija istorije koja dodatno produbljuje i zaoštava razlike između konstitutivnih naroda. Za to su posebno pogodne ličnosti iz Drugog svetskog rata, kojima se, uslovno rečeno, pripisuju „zasluge“ u borbi za očuvanje nacionalnih interesa. Naime, falsifikuju se biografije saradnika okupatora koji od zločinaca postaju heroji i žrtve crvenog terora.<sup>118</sup> Revizija istorije se vrši i u pogledu poslednjih vojnih sukoba, budući da se osvedočeni ratni zločinci i lica sumnjive kriminalne prošlosti postavljaju na pijedestal nacionalnih heroja.

Radi osnaživanja i očuvanja svoje vlasti, nacionalne političke elite rado koriste simboličku moć religije i religijskih simbola, zbog čega se za Bosnu i Hercegovinu kaže da je samo načelno sekularna država.<sup>119</sup> Dakle, autoritarnu političku kulturu podržava i desekularizacija bosanskohercegovačkog društva. Taj retrogradni proces dodatno osnažuje podele, jer širenje religije javnim prostorom, kao ključnog elementa razlikovanja tri konstitutivna naroda, doprinosi da se razlike neprestano potenciraju. Otuda se, na ovom polju, može identifikovati nova aporija u političkom sistemu Bosne i Hercegovine. Naime, protivrečnost je u tome što, s jedne strane, postoji zahtev za stvaranjem moderne građanske države, a s druge, proces desekularizacije javnog prostora uzima sve više maha. Desekularizacija ili revitalizacija religije obuhvata procese rasta, deprivatizacije i intenzifikacije.<sup>120</sup> Rast podrazumeva konverziju nereligioznih u religiozne. Deprivatizacija predstavlja ponovni uticaj religije na sekularizovane sfere, kao što su politika, odnosi među polovima, sfera rada. Intenzifikacija se odnosi na osnaživanje verskih uverenja kod pojedinaca. Sve su to procesi koji odlikuju savremeno bosanskohercegovačko društvo.

<sup>117</sup> H. Linc/A. Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Beograd 1998, ss. 20 i 48.

<sup>118</sup> Budući da je u praksi neprimereno mnogo takvih slučajeva, ilustracije radi, izdvojićemo nekoliko karakterističnih primera. U Republici Srpskoj se reafirmišu četnički pokret, a na polju sećanja na Drugi svetski rat podižu se spomenici. Posebno skandalozno je podizanje spomenika četničkom vojvodi Lazaru Tešanoviću, saradniku okupatora, na Čemernici iznad Banja Luke. Jedna od ulica u Istočnom Sarajevu nazvana je po vođi četničkog pokreta Draži Mihajloviću. Jedna osnovna škola u Sarajevu je nazvana po Mustafi Busuladžiću, inače saradniku profašističke Nezavisne države Hrvatske. Takođe, ulica koja je ranije nosila ime narodnog heroja Fuada Midžića u sarajevskom naselju Breka, preimenovana je u „Mustafa Busuladžić“. U Mostaru su ulice nazvane po pripadnicima ustaškog pokreta u Nezavisnoj državi Hrvatskoj: Mili Budaku, Jure Francetiću, Mladenu Lorkoviću itd.

<sup>119</sup> D. Bojić, *Previše religije, malo vjere*, [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Intervju\\_-\\_Copf\\_Dnevni\\_list\\_04\\_2015.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Intervju_-_Copf_Dnevni_list_04_2015.pdf), očitavanje: 10. 09. 2019.

<sup>120</sup> L. Woodhead/P. Heelas, *Religion in Modern Times: An Interpretive Anthology*, Oxford 2000, ss. 429-432; Z. Kuburić/D. Gavrilović, Verovanje i propadanje u savremenoj Srbiji, *Religija i tolerancija*, 18/2012, ss. 7-19.

Bez obzira na to što bivaju instrumentalizovane u svakodnevnoj političkoj borbi, crkve imaju korist od toga, jer osvajajući javni prostor dobijaju mogućnost da šire svoj uticaj.<sup>121</sup> Vraćanje veronauke u javni obrazovni sistem jeste dobra ilustracija procesa desekularizacije. Premda se to, načelno sagledano, ne može smatrati povredom načela svetovnosti ukoliko se učenicima ili njihovim roditeljima ostavlja sloboda izbora, u multikonfesionalnom socijalnom ambijentu punom tenzija na nacionalnoj i verskoj osnovi neophodno je strože sekularno određenje države. Dakle, taj sveopšti proces desekularizovanja javnog prostora ne doprinosi ustanovljavanju kulturološke koherentnosti bosanskohercegovačkog društva.

### 3.3. Nedosledna i nekonzistentna politika međunarodne zajednice

Premda se to najčešće čini kada se govori o svim aporijama njenog ustavnog uređenja, konstituisanje Bosne i Hercegovine se ne može posmatrati izvan konteksta raspada Jugoslavije i konstituisanja novih država u njenom okruženju. Politički događaji su nedvosmisleno ukazali na to da je ugovaranje federalnog aranžmana za Bosnu i Hercegovinu bilo motivisano nastojanjem međunarodne zajednice da uspostavi ravnotežu na tlu bivše Jugoslavije, a to je podrazumevalo i ostvarivanje određenog dela hrvatskih i srpskih nacionalnih interesa.

Nerazumevanje kompleksnosti bosanskohercegovačkog društva je imalo za posledicu ishitreno međunarodno priznanje 1992. godine, mada Bosna i Hercegovina nije bila pripremljena za samostalno funkcionisanje usled potpuno različitih vizija tri konstitutivna naroda o budućnosti države. Osnovni cilj međunarodne zajednice je bio da se država sačuva bez obzira na cenu.<sup>122</sup> Taj izrazito pragmatičan pristup međunarodne zajednice je bio na štetu uspostavljanja konzistentnih institucionalnih rešenja pri usvajanju Dejtonskog ustavnog modela. Naime, pred međunarodnu zajednicu je bio gotovo nerešiv problem koji je, s jedne strane, podrazumevao obezbeđivanje opstanka države, a sa druge, uvažavanje hrvatskih i srpskih nacionalnih interesa u širem post-jugoslovenskom kontekstu. Pristupilo se faznoj izgradnji države. Prvo je obezbeđen mir između Bošnjaka i Hrvata konstituisanjem Federacije Bosne i Hercegovine. Metaforično, Vašingtonski sporazum kojim je konstituisana Federacija Bosne i Hercegovine nazvan je „venčanjem pod oružanom pretnjom“<sup>123</sup>. Naime, SAD su zapretila Hrvatskoj da će prestati da podržavaju njen teritorijalni integritet i reintegraciju teritorije koju su kontrolisali Srbi, ukoliko ne doprinesu očuvanju jedinstvene Bosne i Hercegovine.<sup>124</sup> S druge strane, ustavnopravno priznanje Republike Srpske, sa širokim stepenom samostalnosti, jeste i svojevrsna kompenzacija za potpuni krah srpskog nacionalnog pitanja u Hrvatskoj. Dakle, njeno konstitucionalizovanje je ustupak koji je međunarodna zajednica bila prinuđena da učini da bi, uprkos snažnom secesionističkom opredeljenju, Republika Srpska ostala u okviru Bosne i Hercegovine. Na taj način, Bosna i Hercegovina je dobila obrise nedovršene države, a njeno uređenje odlikuje izrazita kompleksnost i visok stepen federalizacije u kontekstu etničke-konsenzus demokratije. Prema tome, principijelnost je ustuknula pred pragmatičnošću, a potreba da se konstituiše

<sup>121</sup> Primera radi, potpuno apsurdno, Srpska pravoslavna crkva je započela gradnju hrama u nacionalnom parku „Sutjeska“ nedaleko od partizanskog spomenika. Gradnja hrama je započeta bez ikakve dokumentacije, a poseban problem je to što je reč o zaštićenom području nacionalnog parka.

<sup>122</sup> V. Bojkov, *Democracy in Bosnia and Herzegovina: Post-1995 Political System and its Functioning*, *Southeast European Politics*, 1/2003, s. (41 i dalje) 43.

<sup>123</sup> V. Kasapović (bel. 114), s. 252.

<sup>124</sup> *Ibid.*

racionalan i samoodrživ institucionalni model je bila podređena zahtevu bezuslovnog očuvanja države.

Za sve ove godine međunarodna zajednica nije uspela da osposobi bosanskohercegovačko društvo da samostalno primenjuje i razvija svoje ustavno pravo. Opstajanje države je obezbeđivano izdašnom finansijskom pomoći, koja je prema nekim istraživanjima jedna od najviših u istoriji sagledano po glavi stanovnika.<sup>125</sup> Da bi se obezbedio mir i funkcionisanje države ustanovljen je Visoki predstavnik koji je dobio ulogu konačnog tumača mirovnog sporazuma u delu koji se odnosi na civilne aspekte. On je, osim nametanja državnih zakona, koristio svoja ovlašćenja i više puta menjao entitetske i kantonalne ustave i zakone, smenjivao nosioce javnih funkcija i preduzimao druge mere.<sup>126</sup> U tom kontekstu izrečeno, ne samo da je funkcionisanje ustavnog sistema i dalje internacionalizovano, što svedoči o nezaokruženom državnom suverenitetu, već njega obeležava i izrazita nedemokratskičnost. Premda je njegova intervencija uvek bila motivisana pragmatičnim ciljevima i to usmerenim ka obezbeđivanju, uglavnom, elementarne delotvornosti centralne vlasti, ne retko visoki predstavnik je iskoračivao iz Dejtonskog federalnog aranžmana. O tome se govori na sledeći način: „Nije uopće teško pokazati da su, tijekom poslednjih desetak godina implementacije `Daytona`, vrijednosti diskursa ili povrijeđene ili naprosto zanemarene kako bi se postigli određeni politički ciljevi, odnosno, kako bi se `Dayton` tiho revidirao pomoću tumačenja visokoga predstavnika sa kojima nije moguć dijalog, koja nisu poduprta plauzibilnim argumentima, razlozima, ili valjanim teorijama, koja se, dakle, prema glavnim stranama dotičnoga sporazuma ne odnose kao prema ljudskim, to jest, diskursom označenim (dakle, i racionalnim i razumnim) bićima“.<sup>127</sup> Budući da je iznad države i njenih centralnih organa, a uz to i autoritarno postavljen, visoki predstavnik je nazvan „bosanskim carem“<sup>128</sup>. Poput kolonijalnog guvernera, „stvarni nosilac suvereniteta jeste visoki predstavnik, on odlučuje o izvanrednom stanju, on donosi zakone, on je izvan Ustava i donosi odluke koje se primjenjuju na bosanske narode, a da za njih nikom ne odgovara“<sup>129</sup>. Imajući u vidu stalne reforme državnih organa i normativno uređivanje ustavne materije aktima visokog predstavnika, dobija se utisak da politički život i pravni okvir sve vreme žive od jednog sistema čiji se kraj odgađa nizom interventnih mera.<sup>130</sup> U tom smislu, stanje nužde se iz privremene pretvorilo u trajnu karakteristiku dejtonskog ustavnog modela, a Bosna i Hercegovina sve ovo vreme ne dobija priliku da konsoliduje svoj demokratski poredak.

Bosna i Hercegovina je i dalje nedovršena država koja bez institucionalizovane podrške ili neinstitucionalizovanih političkih pritisaka međunarodne zajednice ne može da funkcionise. Činjenica da država iznova nije zapala u nasilje je uspeh koji opravdava međunarodnu intervenciju, ali, s druge strane, međunarodna zajednica nije uspela da napravi korak više, jer je država još uvek u stanju nedovršenog mira sa konstantnim ustavnim i političkim krizama. Dakle,

<sup>125</sup> S. Stroschein, *Consociational settlements and reconstruction, Bosnia in comparative perspective, 1995/present*, WIDER Working Paper, Helsinki 089/2013, s. 13.

<sup>126</sup> Trnka (bel. 45), s. 65.

<sup>127</sup> D. Pehar, Vrijednosti diskursa, problemi „našeg“ Ustava, i budućnost svake države, u: M. Džolan, *BiH, europska zemlja bez ustava – znanstveni, etički i politički izazov*, Sarajevo 2012, ss. 17-18.

<sup>128</sup> Šarčević, *Ustavno-pravni paradoksi Bosne i Hercegovine, Evropska unija i Bosna i Hercegovina: između upravljanja krizom i izgradnje države*, Sarajevo 2004, s. (21 i dalje) 22.

<sup>129</sup> *Ibid*, s. 25

<sup>130</sup> Šarčević (bel. 37), s. 63.



izuzev osnovnog političkog cilja koji je ostvaren, a to je očuvanje Bosne i Hercegovine, međunarodna zajednica i dalje nema jasnu viziju o svojoj ulozi u ovoj državi.

#### 4. Zaključak

Bez obzira na sve aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine nužno je poći od pretpostavke da pravna rešenja mogu samo donekle da usmere razvoj političke zajednice, ali da ne mogu u potpunosti da je kreiraju i održe njen politički identitet. Institucionalna fizionomija države mora da odgovara društvenoj realnosti da bi uopšte opstala. Naime, u ustavnopravnoj teoriji je uveliko uvreženo shvatanje da u svakom društvu postoji određena ustavna stvarnost koja prethodi donošenju ustava.<sup>131</sup> Reč je o realnim odnosima sila u društvu koje ustavotvorac mora da uvaži ukoliko želi da njegovo delo zaživi. Nikakva ustavopravna promena ne bi vredela ukoliko iza toga ne bi stajala odgovarajuća društvena moć koja će obezbediti njeno otelovljenje u stvarnosti. Treba se kloniti ideje da ustavni tekst ima moć da radikalno menja postojeću ustavnu stvarnost. Zadatak ustavotvorca je da, uvažavajući postojeće odnose snaga u društvu, podstakne i pokrene realno moguće promene u njemu, a koliko će ono daleko odmaći zavisi pre svega od građana i od zrelosti njihove političke svesti. Prema tome, ustavotvorac ne treba da traga za idealnim ustavom, jer tako nešto nije moguće, već je njegova misija da u datim istorijskim uslovima izrazi opšte i realno ostvarive interese društva.

Posmatrano u kontekstu Bosne i Hercegovine, čini se da je dejtonski ustavotvorac postupio na jedini moguć, pragmatičan način, bez obzira na to što je u osnovi države systemska greška koja se „vidi u činjenici da je ukupan ustavni i politički sistem Bosne i Hercegovine zasnovan na anahronom, nigde viđenom principu „jedna država - dva entiteta - tri naroda“, koji je ojačan čudnom kategorijom konstitutivnih naroda“<sup>132</sup>. Kompleksan, gotovo eksperimentalan, federalni aranžman je odraz osobenosti bosanskohercegovačkog podeljenog društva i faznog procesa izgradnje države, a njegov uspeh je u tome što je sačuvao državu. Međutim, naličje dejtonskog federalnog aranžmana je, ma koliko to apsurdno zvučalo, dodatno učvršćivanje nacionalnih podela koje su sada postale i teritorijalizovane. Otuda, čini se da je Bosna i Hercegovina pred gotovo nerešivim izazovom. Premda je federalni aranžman nefunkcionalan, ustavnopravni *status quo* deluje jedino mogućim rešenjem u postojećoj društveno-političkoj realnosti.

Prvi zaključak koji se neminovno nameće jeste da ustavni sistem ne treba radikalnije menjati. Ustavne promene moraju biti reformatorske, a ne revolucionarne; one moraju biti usmerene na pojedine aspekte ili elemente, a ne na celinu.<sup>133</sup> „Ustavni sistem Bosne i Hercegovine proističe iz prirode njenog društva i odnosa političkih snaga u zemlji, pa se ustavne reforme moraju kretati u tim okvirima.“<sup>134</sup> Svaki revolucionarniji zahvat u dejtonski federalni aranžman vraćao bi Bosnu i Hercegovinu u predmirovno doba, a to „delegitimira činjenicu da su se strane-potpisnice složile oko jedne fundamentalne strukture koju je potrebno implementirati na mudar i dobronamjeran

<sup>131</sup> Hennis (bel. 73), s. 133.

<sup>132</sup> N. Pabrić, Opseg mogućih izmjena i dopuna Ustava Bosne i Hercegovine, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 35-36/2019, s. (10 i dalje) 12.

<sup>133</sup> Pehar (bel. 51), s. 84.

<sup>134</sup> G. Marković, Problemi otklanjanja diskriminacije iz Ustava Bosne i Hercegovine, u: M. Čokić/J. Alihođić (ur), *Javni i privatni aspekti nužnih pravnih reformi u BiH: Koliko daleko možemo ici?*, Tuzla 2014, s. (511 i dalje) 527.

način“<sup>135</sup>. Prema tome, treba se kloniti ideje da umesto konsocijativne treba uspostaviti građanski tip demokratije, budući da ne postoji *demos* u vidu jedinstvene političke zajednice. Mada ima mišljenja da su presude Evropskog suda povod za radikalnu, sistemsku ustavnu reformu, tako nešto u postojećim društvenim i političkim prilikama, niti je poželjno, niti je ostvarivo imajući u vidu raspoloženje etno-političkih elita.<sup>136</sup> Otklanjanje diskriminatorских odredbi iz Ustava Bosne i Hercegovine se može sprovesti i bez radikalnijeg zadiranja u postojeći oblik državnog uređenja ili političkog režima.<sup>137</sup>

Za razliku od internacionalizovanog procesa oktroisanja Dejtonskog ustava, buduće korekcije ustavnog aranžmana treba da budu delo nacionalnih institucija i redovne revizione procedure. Ne samo da bi se tako obezbedio legitimitet ustavnim promenama, nego bi bosanskohercegovačko društvo, sprovođenjem parcijalnih ustavnih promena, sticalo neophodnu ustavnu kulturu i učilo se iznalaženju kompromisnih rešenja u okviru mehanizama konsocijativne demokratije. Jer, neporeciva ustavnopravna realnost Bosne i Hercegovine je to da se Ustav može promeniti samo konsenzusom. Naime, „konstitutivni narodi“ su pozicionirani u nosioce državnih organa, a „posljedica je jednostavna, sve dok konstitutivni narodi u ustavnim procedurama ne donesu novu odluku o ustavnom uređenju postojeći model se mora primjenjivati“.<sup>138</sup>

Premda ustavna reforma nije na vidiku, ukoliko do nje i dođe očekivano je da će srž ustavnog sistema ostati nepromenjena, budući da je konsocijativna demokratija nužni institucionalni okvir za postojeće bosanskohercegovačko društvo. Otuda, bez obzira na sve nedostatke i aporije dejtonskog ustavnog aranžmana, njegova nefunkcionalnost je pretežnijim delom izazvana političkim faktorima. Kompromisni duh Dejtonskog ustava nije iznedrio jasnu i dovršenu viziju zajedničke države, već je stvorio institucionalni okvir za dogovaranje tri konstitutivna naroda. Međutim, dobro ukorenjene i gotovo nesmenjive nacionalne elite nemaju interes za unapređivanje federalnog aranžmana i političkog režima, budući da neometano ostvaruju svoje lične i stranačke interese u okviru pseudo-demokratskih podsistema na entitetskom ili kantonalnom nivou.

Osnovni preduslov za ozbiljnije unapređivanje funkcionalnosti dejtonskog ustavnog modela je demokratizacija bosanskohercegovačkog društva i dosledno sprovođenje tranzicione pravde. Taj proces bi morao da bude osnažen primenom mehanizama militantne demokratije, među kojima posebno treba izdvojiti institute lustracije i zabrane rada političkih stranaka. Naime, svi oni koji su učestvovali u masovnom kršenju ljudskih prava ili učestvuju u procesima revizije istorije treba da budu eliminisani iz javnog života. Ujedno, bez obzira na ulogu Haškog tribunala, tranziciona pravda je proces koji mora biti dovršen u okviru nacionalnog pravosudnog sistema.

Budući da u bosanskohercegovačkom društvu još uvek nije dosledno sprovedena tranziciona pravda, ne može doći ni do konsolidovanja ustavnog i demokratskog sistema. To je uostalom preduslov za formiranje društvene zajednice jasnog političkog identiteta. Dakle, za valjano funkcionisanje ne samo dejtonskog, nego bilo kog drugog federalnog aranžmana neophodno je dovršiti proces konsolidovanja demokratskog poretka. Jer, demokratija je preduslov za

<sup>135</sup> Pehar (bel. 51), s. 84.

<sup>136</sup> G. Marković, Utiču li presude Evropskog suda za ljudska prava na prirodu ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 35-36/2019, s. (3 i dalje) 9.

<sup>137</sup> Up. Pabrić (bel. 132), ss. 10-13; Dž. Omerdić, Formalne i faktičke izmjene i dopune Ustava Bosne i Hercegovine: koliko daleko možemo ići?, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 35-36/2019, ss. 14-18.

<sup>138</sup> Šarčević (bel. 12), s. 317.

delotvorno funkcionisanje federalnih sistema, a federalizam je u međuvremenu postao učvršćeno obeležje bosanskohercegovačkog društva.

Uporedo sa procesom demokratizacije, neophodno je dosledno oteloviti princip svetovnosti države. Rečju, desekularizacija podstiče i snaži proces učvršćivanja partikularnih identiteta i zaoštavanja odnosa među njima, a ujedno doprinosi razvijanju autoritarnih trendova. Prema tome, dosledno sproveden princip svetovnosti je nužna pretpostavka za demokratizaciju države i za uspostavljanje prepoznatljivog političkog identiteta bosanskohercegovačkog društva.

*Aporias of ethnic federalism in Bosnia and Herzegovina – an (un)successful post-conflict federal experiment*

*Summary*

*This paper is aimed as responding to the dilemma as to whether the non-functionality of the federalism in Bosnia and Herzegovina is a consequence exclusively of inadequate constitutional framework or should causes be sought in factors outside the institutional ones. With that intent, the first part of the paper analyzes the extent to which the Dayton Agreement avails ideal-typical or at least favourable traits that enable the effectuation of all those functions expected of a fundamental law in a modern constitutional state. In the second part of the paper, the author aims to identify political factors that are impeding the effective functioning of the constitutional system. In accordance with the results of such studies, in the conclusion of the paper the author will discuss the extent to which constitutional reform can be expected and what kinds of strategy should be undertaken for the purpose of improving the functionality of the constitutional system of Bosnia and Herzegovina.*