

Joseph Marko*

Zašto Bosna i Hercegovina nije Švicarska ili Njemačka Jugoistočne Evrope

Već kao izabranom sudiji izvjestiocu u predmetu br. U-5/98 Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, što je pozicija na koju su me izabrale sve kolege sudije, postalo mi je jasno kakve poteškoće sa sobom donosi provedba Ustava iz Daytonu. Mirovni sporazum iz Daytonu i Pariza je sa sobom donio dualnu ustavnopravnu strukturu koja je počivala na političkom kompromisu.

- Sporazum je, s jedne strane, potvrdio međunarodno priznanje Republike Bosne i Hercegovine iz 1992. godine, ali je istovremeno potvrdio i takozvanu međuentitetsku liniju razgraničenja, koja je nastala nasilnim putem, kao rezultat ratnog djelovanja i etničkog čišćenja. Rezultat je bila teritorijalna podjela BiH prema etno-nacionalnim kriterijima na dva „entiteta“.
- Iako je jedva zapaženo u političkoj argumentaciji i naučnoj literaturi, to je ipak značilo – kao što je empirijski dokazano u trećoj djelimičnoj odluci u gore pomenutom predmetu – pravno priznavanje etno-nacionalne homogenosti svih javnih organa na nivou entiteta. Ovo je imalo za posljedicu aktivno sprečavanje povratka izbjeglica, dijelom čak uz učešće policijskih organa, umjesto realizacije ustavom zagaraniranih prava na povratak izbjeglica i povrat imovine kao i obaveze djelovanja svih državnih organa na stvaranju neophodnih političkih, socijalnih i ekonomskih uslova povratka.
- Prvi višestranački izbori nakon rata, 1996. godine, koje je međunarodna zajednica organizirala prerano, u skladu sa motom „liberalizacija i demokratizacija“ države i društva, bez političke lustracije ovih stranaka i cjelokupne uprave, osim policije, su imali upravo suprotan učinak. Oni su doveli do demokratske legitimacije monoetničkih stranaka, čiji su lideri također bili političke vođe zaraćenih strana. Zbog činjenice da su se u kratkom vremenskom periodu, jedni iza drugih, uvijek iznova smjenjivali novi izbori na državnom i entitetskom nivou, između ostalog, na poticaj predstavnika OSCE-a, BiH se nalazila u stalnoj izbornoj kampanji, a time i u stanju političke mobilizacije na osnovu etno-nacionalnih slogana, koji su posebno doprinijeli ukorijenjenosti etno-nacionalne podjele društva.
- Konkretno, takozvano civilno društvo, sistem medija i javno obrazovanje od osnovne škole do univerziteta je bilo i ostalo podijeljeno duž etno-nacionalnih linija razgraničenja.

S obzirom na to, razumljivo je da su američki pravници kao autori ustava implicitno, ali vrlo jasno prepoznatljivo, na osnovu ustavnopravnih struktura odredili model konsocijalne demokratije za

* Autor je bivši sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i profesor uporednog javnog prava i političkih nauka na Institutu za javno pravo i političke nauke Univerziteta Karl Franzen u Grazu.

državne institucije u okviru Daytonskog sporazuma, vjerovatno zato što su to smatrali najadekvatnijim za društvo podijeljeno uslijed nasilnih konflikata. Konkretnije, zbog toga je u Daytonskom sporazumu moguće pronaći ključne institucijske elemente „korporativnog“ sistema konsocijalne demokratije, kao idealne elemente koje je Arend Lijphart prvobitno izradio kao „alternativni“ model demokratije tokom 1970-ih godina na osnovu poređenja Nizozemske, Belgije i Švicarske:

- proporcionalna zastupljenost najvažnijih političkih grupa i stranaka koje ih predstavljaju u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti;
- formiranje velikih koalicija za procese političkog odlučivanja;
- međusobno pravo veta kako bi se moglo spriječiti nadglasavanje u slučaju važnih političkih pitanja.

O „korporativnom“ modelu se govori u onim slučajevima u kojima je etnička pripadnost kandidata i kandidatkinja za važne javne funkcije već definirana u samom ustavu.

Upravo ovaj model je sadržan u pojedinačnim odredbama Daytonskog ustava:

- kandidati/kandidatkinje za tri člana kolektivnog Predsjedništva se moraju izjašnjavati kao pripadnici takozvanih „konstitutivnih naroda“, odnosno kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi; sam sastav Vlade odgovara ovakvoj proporcionalnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda; čak i sastav Ustavnog suda BiH je neformalno sačinjen prema principu etničke zastupljenosti;
- nakon izbora je, shodno tome, bilo neophodno izgraditi odgovarajuće vladajuće koalicije koje su uvijek iznova dovodile do višemjesečnih ili čak višegodišnjih pregovora;
- pravo veta je čak dvostruko utemeljeno: jednom kao pravo veta kada se u Predsjedništvu ili čak u drugom domu Parlamenta, Domu naroda, uloži veto u svrhu očuvanja „vitalnog interesa“. Međutim, to ima samo učinak odgode, s obzirom da Ustavni sud može odlučivati o njemu u zadnjoj instanci. Pored toga, postoji takozvani entitetski veto sa apsolutnim učinkom, koji mogu uložiti devet članova iz Republike Srpske i osamnaest članova iz Federacije BiH u prvom domu Parlamenta BiH, Predstavničkom domu. Korištenje prava veta je dovodilo do skoro potpunog sloma zakonodavne vlasti u onim slučajevima u kojima različiti visoki predstavnici nisu ponovo intervenirali na osnovu „bonskih ovlasti“ i osigurali stupanje na snagu zakona koji su neophodni za zemlju i evropske integracije.

Provedba Daytonskog sporazuma ni u ekonomskom, socijalnom, ni društveno-kulturnom smislu nije dovela do rasta privrede, blagostanja stanovništva ili pomirenja. BiH je tako i dalje zavisna od eksterne pomoći, cjelokupni državni i upravni aparat guta čak 70% budžeta, postoji dramatična emigracija, posebno bolje obrazovanih osoba, a nezaposlenost mladih je najveća na svijetu. Pored toga se i svi napori da dođe do pomirenja, kao na primjer pomoću „komisije za istinu“, po uzoru na Južnoafričku Republiku, smatraju neuspjelim.

S obzirom na ovu situaciju, 2004. godine je postojao širok politički konsenzus o tome da je ustavni sistem dogovoren u Daytonu odgovoran za neuspjeh ponovne izgradnje države, privrede i društva. Međutim, svi pokušaji ustavnih reformi, vjerovatno i zbog pritiska međunarodne zajednice, su do sada bili neuspješni, a većina monoetničkih političkih stranaka također odbija da

provede presude Evropskog suda za ljudska prava, nakon što je Sud u nekoliko presuda od 2009. godine Ustavom predviđenu samoidentifikaciju Bošnjak, Hrvat ili Srbin kao preduslov za kandidiranje za Predsjedništvo proglasio protivnom Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Treba li Bosnu i Hercegovinu stoga klasificirati kao „defektnu demokratiju“ i „propalu državu“, kao što sam to od 2013. detaljno analizirao i obrazlagao u nekoliko naučnih radova?¹

Nasuprot općem mišljenju „*It's the constitution, stupid!*“, ja lično, u poređenju sa Švicarskom ili Belgijom, ne smatram da je neuspjeh modela konsocijalne demokratije rezultat Daytonskog ustava, već načina na koji se političari i političke stranke, odnosno politička elita, postavljaju prema ustavnim institucijama. Jedan primjer: Nije slučajno da veto zbog navodnog kršenja „vitalnih nacionalnih interesa“, kao i belgijski „postupak alarmnog zvona“ u zakonodavnom postupku skoro ne igraju nikakvu političku ulogu, jer je Ustavni sud u slučajevima malobrojnih pokrenutih postupaka, osujetio etno-nacionalne motive političkih stranaka koje su ih pokrenule. Apsolutni entitetski veto, kao zamjena za etno-nacionalističku politiku i sredstvo sprečavanja neophodnih reformi za državu i privredu se, s druge strane, itekako zadržao, jer takva vrsta veta sprečava svaku odluku, a lideri stranaka istovremeno preko medija mogu da objave da su se pokazali kao branioци relevantnih etno-nacionalnih interesa, kada relevantni visoki predstavnik nametne neophodni reformski zakon.

Suprotno i političko-teoretskim pretpostavkama Arenda Lijpharta, da samo mehanizmi konsocijalne demokratije omogućavaju saradnju političkih elita i time neophodne reforme u ekonomski i/ili etnički podijeljenim društvima, u BiH se razvio politički kartel između monoetničkih stranaka, koji se ne zasniva na efektu „pozitivnog“ konsenzusa u svrhu saradnje između elita, koji očekuje Lijphart, već na „negativnom“ konsenzusu po principu „zavadi, pa vladaj“, kako bi se preko državnih institucija održali na moći i time dobili mogućnost raspodjele javnih dobara. To zahtijeva održavanje društvene podjele glasača na etnički homogene grupe svim sredstvima. A u to ne spada samo politička mobilizacija putem slogana tokom izbornih kampanja, već i ideološka indoktrinacija putem medija i etnički segregiranog javnog sistema obrazovanja, pa čak i korupcija u takvom sveobuhvatnom vertikalnom sistemu klijentelizma, u okviru kojeg se glasovi tokom izbora nagrađuju javnim dobrima (stanovima, radnim mjestima za članove porodice i prijatelje stranačkih članova i funkcionera).

Da li bi se ovakvo stanje moglo promijeniti jednim potezom tako što bi se umjesto Daytonskog ustava jednostavno preuzeo ustav Njemačke ili Švicarske?

Nakon svih izjava o „defektnoj“ demokratiji u BiH očigledno je da – baš kao što je pokazalo i istraživanje o tranziciji sa komunističkih na zastupničko-demokratske sisteme vladavine u Istočnoj i Centralnoj Evropi nakon 1989 – funkcioniranje institucija predviđenih ustavom zavisi od relevantne političke kulture, pa prema tome i od njenog historijskog razvoja. To je i Andreas

¹ J. Marko, Defective Democracy in a Failed State? Bridging Constitutional Design, Politics and Ethnic Division in Bosnia-Herzegovina, u: Y. Ghai/S. Woodman (ur), *Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*, Cambridge 2013, ss. 281-314; isti, Ethnopolitics and Constitutional Reform in Bosnia-Herzegovina, u: O. Listhaug/S.P. Ramet (ur), *Bosnia-Herzegovina since Dayton: Civic and Uncivic Values*, Ravenna 2013, ss. 49-80; isti, Cultural Autonomy for Croats in BiH, u: S. Wölkner/N. Ademovic (ur.), *Scientific Study: An Analysis of the Implementation of the Constitutional and Legal Framework on the Ground*, Sarajevo 2014, ss. 47-54; isti, Reconciliation after a Protracted Violent Conflict: Do Believing Processes Play a Role, and Which One? A Research Agenda, u: H-F. Angel/L. Oviedo/R. Paloutzian/A. Runehov/R.J. Seitz (ur), *Process of Believing: The Acquisition, Maintenance, and Change in Creditions*, Heidelberg/London 2017, ss. 341-362.

Wimmer ponovo u svojoj zadnjoj publikaciji o „izgradnji nacije“ na impresivan način dokazao poređenjem historijskog razvoja Švicarske i Belgije.² Dok četverojezična Švicarska može važiti za model zemlje demokratije i ekonomskog razvoja, čini se da bi-nacionalna Belgija stoji pred raspadom u svoja dva dijela zemlje. Šta je razlog za razliku između ove dvije zemlje sa sistemima reprezentativne demokratije, koje su inače i demografski, ali i po pitanju veličine teritorije, tako slične?

Wimmer na primjeru Švicarske uspjeh izgradnje nacije pripisuje nekoliko faktora uspjeha. To su:

- razvoj organizacijskih struktura za *višejezično civilno društvo* (udruženja građana za čitanje, klubovi, naučna udruženja, itd) *još prije osnivanja nacionalne države* sa federalnim državnim ustavom iz 1848. *bez preklapanja i međusobnog jačanja teritorijalnih i jezičkih granica kantona* i daleko prije pojave jezičkog nacionalizma krajem 19. stoljeća kao preduslova za kasnije formiranje koalicija između političkih stranaka i izdizanja iznad jezičkih granica;
- to je omogućilo *multikulturalnu političku kulturu* u okviru koje nijedna od jezičkih grupa nije smatrala onu drugu manje vrijednom, što je opet omogućilo *neformalnu* proporcionalnu *zastupljenost* jezičkih grupa u državnim institucijama, odnosno zastupljenost koja nije bila utemeljena na ustavu;
- to također znači da njemačka jezička većina stanovništva i njihovi predstavnici ni danas *ne polažu pravo na hegemoniju* u cilju većinskog odlučivanja o procesima političkog odlučivanja, iako su brojčano apsolutna „većina“;
- polazeći od toga, suprotstavljanje utjecaju njemačkog, francuskog i italijanskog nacionalizma od 1880. godine dovelo je do rađanja „supranacionalnog“ (?) *kolektivnog identiteta kao „nacije nastale snagom volje“*, koja je tokom Prvog svjetskog rata doživjela krizu, ali se nije raspala;
- Kao rezultat toga i Švicarska konfederacija, iako su tri najveće jezičke grupe također koncentrirane u teritorijalnom smislu, nije etno-nacionalna federalna država, već *multikulturalna federacija* u kojoj postoje dvojezični, ali i jedan trojezični kanton, Graubünden.

Za razliku od toga, na teritoriji današnje Belgije su još od početka modernog doba, u sendvič-poziciji između imperijalnih zahtjeva Kraljevine Francuske i habsburške monarhije kao egzogenih faktora, još i prije osnivanja belgijske nacionalne države 1830. kao centralističke državne tvorevine, postojali razni, manje ili više uspješni pokušaji da se jezički asimilira ili flamansko ili francusko stanovništvo i stoga se putem odgovarajućih centralnih mjera suzbijao razvoj dvojezičnog civilnog društva i razvoj liberalno-republičkog civilnog društva općenito. Političke i ekonomske elite kojima je maternji jezik francuski su i nakon osnivanja centralne države nastavile politike suzbijanja i asimilacije koje su se međusobno pojačavale i inkorporirale su ih u ustav. Kao reakcija na to, došlo je do protesta flamanskog stanovništva koje je od 1860-ih godina također zahtijevalo i samoupravu za pokrajine u kojima se govori flamanski, obzirom da su smatrali da su izloženi centralnoj etnokratiji francuskog stanovništva koje je diskriminiralo flamanske građane po pitanju njihovih mogućnosti napredovanja u društvu. Za razliku od Švicarske, osnivanjem centralne države pod političkom nadmoći stanovništva, čiji je maternji

² A. Wimmer, *Nation Building. Why Some Countries Come Together While Others Fall Apart*, Princeton 2018.

jezik francuski, došlo je do etnifikacije jezičkih grupa i podjele belgijskog društva koja seže daleko u prošlost i koja je – rečeno jezikom socijalnih nauka – kao strukturalna „ovisnost o putanji“ do danas određivala dalji politički razvoj. Sve ustavne i državne reforme od 1960-ih godina u Belgiji³ dovele su do toga da je putem „federalizacije“ državnih struktura u okviru komplikovane konfliktne situacije tri ustavno definirane teritorijalne regije i tri jezičke zajednice spriječen raspad zemlje na dva etnički manje ili više homogena dijela. Međutim, pitanje u kojoj mjeri su uspješne ove ustavne i državne reforme koje su dovele do dvonacionalne federalne države sa sve većim etno-nacionalnim podjelama i razdvajanjima na teritorijalnom, institucijskom i pravnom nivou, mora ostati otvoreno. Etno-nacionalni „proces federalizacije“ nije odgovarao prvobitnim elitno-teoretskim pretpostavkama i nadanjima Lijpharta da će podjelom, ali zajedničkim vršenjem državne moći i saradnjom uspjeti institucionalizacija stabilne države konsocijalne demokratije, a ne etnokratski podijeljene i nestabilne političke tvorevine. Etnifikacija jezičkih grupa kao historijskog „uzroka“ konflikta zapravo ga je u još većoj mjeri pojačala i učinila trajnim u ustavno-pravnom smislu. Prvobitni zahtjev flamanskog jezičkog pokreta za samoupravom kroz autonomiju se zbog svega toga danas pretvorio u zahtjev za secesiju flamansko-nacionalističkih i desničarsko-populističkih stranaka, nakon što su uslijed procesa federalizacije i političke stranke širom zemlje, koje su u ideološkom smislu definirane kao ljevičarske ili desničarske, podijeljene duž etno-nacionalnih linija.

Ovo poređenje sa Švicarskom i Belgijom treba da pojasni, ne samo da BiH danas stoji pred tri moguće alternative, već je to slučaj i sa nama. Njih političari i naučnici u BiH i izvan nje, zavisno od ideoloških ili pravno-teorijskih „naočala“ koje nose, mogu podržavati ili odbijati:

1. Za razliku od Švicarske, koja je postala „nacija nastala vlastitom voljom“ na osnovu multikulturalnosti, u BiH nedostaju svi historijski i politički preduslovi za izgradnju jedne takve svijesti „bosanskohercegovačke“ državne nacije. S obzirom da dva od tri „konstitutivna naroda“ i njihovi samoproklamovani politički lideri ne žele živjeti u jednoj državi, nije ih moguće držati na okupu političko-moralnim pritiskom „međunarodne zajednice“ ili ekonomskim poticajima u vidu ponude evropskih integracija. Kao što pokazuje poređenje historije Belgije i BiH, kao i globalne statističke analize Wimmera vezano za problem izgradnje nacije, svaki pokušaj vanjskog utjecaja je čak kontraproduktivan i dodatno pojačava mogućnost etno-nacionalističke političke mobilizacije stanovništva. Ne samo političari sa etno-nacionalističkim stavom, već i liberalno-nacionalni politički filozofi u anglosaksonskom svijetu i svi „realisti“ međunarodne diplomatije stoga zagovaraju mogućnost korištenja navodnog prava na nacionalno samoodređenje naroda na miran i demokratski način.
2. Kao što je Wolfgang Merkel naveo u svom članku o temi „defektne demokratije“⁴ kao tranzicijskog problema tokom prelaska sa komunističkih ka liberalno-demokratskim sistemima vladavine, defektne demokratije nisu nužno kratkoročni prelazni režimi, prije nego što procvjetaju u stabilne liberalne demokratije ili dovedu do manje-više brzog raspada zemlje uslijed njene nestabilnosti. Naprotiv, postoji mogućnost da defektne demokratije poput crnih rupa u svemiru ne samo dugoročno opstaju, već i da imaju odgovarajuću snagu privlačnosti koja se u političkom smislu sastoji od korupcije i organiziranog i transnacionalnog kriminala. A to je također i izazov evropskih

³ V. posebno P. Popelier/K. Lemmens, *The Constitution of Belgium: A Contextual Analysis*, Oxford 2015.

⁴ W. Merkel, *Embedded and Defective Democracies*, u: *Democratization*, 2014, ss. 33-58.

integracija, ne samo za BiH, već posebno za institucije i države članice EU. Međutim, šta činiti ako bi svako „miješanje“ izvana u „unutrašnja pitanja“ važilo kao kontraproduktivno? Da li bh-stanovništvo jednostavno prepustiti njegovoj historijskoj „sudbini“?

3. Ono što mi se, kao treća stvar, čini nužno iz moje perspektive kao znanstvenika, je detaljno ponovno promišljanje o odgovarajućim konceptualnim osnovnim pretpostavkama i doktrinama relevantnih naučnih disciplina i vođenje međukulturalnog dijaloga između znanstvenika iz oblasti prava, društvenih i humanističkih znanosti, kako bismo bolje shvatili političke i pravne probleme i izazove sa kojima se BiH danas suočava. Kao što je naprijed navedeno, ustavni sistem iz Dayton se ne može jednostavno zamijeniti ustavom Njemačke ili Švicarske, jer ne postoje neophodni politički i kulturni preduslovi za tako nešto. Međutim, ukoliko ne želimo gledati raspad BiH ili dugoročno dalje postojanje „defektne demokratije“, moramo tražiti „treći put“, kojim sam se bavio još kao sudac izvjestitelj na Ustavnom sudu BiH u predmetu br. U-5/98 i koji se sastoji iz toga da se korak po korak poduzimaju neophodne mjere za deetnifikaciju političkog sistema i na taj način stvore preduslovi za nastanak jednog multikulturalnog civilnog društva, koje je također bilo osnova za razvoj Švicarske i koje i Wimmer smatra ključnim preduslovom svake uspješne izgradnje nacije. Nadam se da će nas ova konferencija odvesti dalje u tom pravcu.