

Pregledni rad

УДК 316.323:341(497.6)

DOI 10.7251/SVR2224137P

KONSOCIJACIJSKA DEMOKRATIJA, INTERNACIONALNA UPRAVA I OPŠTA NAČELA MEĐUNARODNOG PRAVA KAO SPECIFIČNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

Željko Petrović¹

Sažetak: Državno uređenje Bosne i Hercegovine, kao i njen međunarodnopravni subjektivitet, zasnovani su na Dejtonskom mirovnom sporazumu. Kroz Dejtonski mirovni sporazum, osnovne ustavne postulate, međunarodne konvencije, opšta načela međunarodnog prava uspostavlja se novi društveni poredak građanskog društva i sistem višestranačke parlamentarne demokratije. Sistem parlamentarne demokratije proizvod je savremenog demokratskog društva, u okviru kojeg treba da se razvija demokratska svijest i ostvaruje zaštita ljudskih prava i sloboda, te obezbjedi vladavina prava. Bitna karakteristika uređenja Bosne i Hercegovine jeste da je ustavnopravna materija regulisana međunarodnopravnim ugovorom, odnosno Dejtonskim mirovnim sporazumom. Ustav Bosne i Hercegovine uspostavio je veoma složenu institucionalnu strukturu, ali to je bila cijena da bi se u Bosni i Hercegovini okončali rat i osigurali mir i stabilnost. Ustav Bosne i Hercegovine, na određen način, predstavlja oktroirani ustav koji je nametnut od strane međunarodne zajednice. U Bosni i Hercegovini uspostavljena je konsocijacijska demokratija koja je karakteristična za razjedinjena i postkonfliktna društva u cilju očuvanja njene stabilnosti. Sa istim ciljem u Bosni i Hercegovini uspostavljena je jedna vrsta internacionalne uprave odnosno učešća međunarodne zajednice u njenom upravljanju, dok su opšta načela međunarodnog prava uvrštena u sam ustavni sistem Bosne i Hercegovine. Rad se bavi analizom ovih instituta, odnosno ciljevima koji se njima nastoje postići, sa svim prednostima i nedostacima takvih rješenja. Istraživanje se usmjerava na konsocijacijsku demokratiju kao poseban vid ostvarivanja demokratije u slučaju Bosne i Hercegovine, a s njom i na prisustvo međunarodne zajednice u upravi Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: *demokratija, uprava, konstitutivnost, međunarodna zajednica, Bosna i Hercegovina.*

¹ Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, email: petrovicz@yahoo.com

UVOD

Država je glavni nosilac aktivnosti na međunarodnoj sceni. Ona je najstariji i najvažniji subjekt međunarodnog prava. Država posjeduje pravnu sposobnost, što znači da može biti nosilac prava i obaveza, dok poslovna sposobnost znači da je u mogućnosti da samostalno ističe svoje zahtjeve prema drugim subjektima, zaključuje međunarodne ugovore i druge pravne poslove, kao i da bude stvaralac međunarodnog prava, te da snosi odgovornost za povrede tog prava. Država na osnovu svojstva subjekta međunarodnog prava ima sposobnost da neposredno i samostalno odgovara za kršenje obaveza po međunarodnom pravu. Složenost međunarodnih odnosa dovela je do toga da je kod pojedinih država, posebno država na prostoru Evrope došlo do povećanja političke i ekonomske međuzavisnosti. To je posebno izraženo na prostoru Bosne i Hercegovine koja je, po mnogo čemu, specifična država. Međunarodnu zajednicu u 20. vijeku karakteriše borba za ljudska prava, a sa druge strane to je najbrutalniji vijek u pogledu njihovog kršenja. Međunarodni odnosi su tako uspostavljeni da se često ljudska prava krše pod izgovorom njihove zaštite.

Bosna i Hercegovina kao država, po mnogo čemu, je jedinstvena u međunarodnoj zajednici. Prije svega treba istaći njene organizacione, političke i teritorijalne specifičnosti, ali i one vezane za Ustav i konstitutivnost naroda koji žive na njenoj teritoriji. Ustavom Bosne i Hercegovine potvrđen je državni kontinuitet Bosne i Hercegovine u njenim granicama koje su međunarodnopravno priznate. Ustavom, Bosna i Hercegovina je definisana kao država građana, tri konstitutivna naroda, Hrvata, Srba i Bošnjaka (zajedno s ostalima). Konstitutivnost naroda ne znači i njihovu etničku teritorijalnu homogenizaciju u zasebne entitete. Iako su tri konstitutivna naroda, Ustav poznaje dva entiteta, Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku, kao i Distrikt Brčko, u njenoj unutrašnjoj državnoj strukturi. Entiteti su prema Dejtonskom mirovnom sporazumu određeni kao multietnički, što u praksi nije u potpunosti tako. Po Ustavu Bosne i Hercegovine, multietničnost proklamuje da nema većinskih naroda u entitetima, nema majorizacije jednog naroda nad drugim narodom, a zaštita nacionalnih interesa osigurava se kroz posebnu demokratsku proceduru u postupku donošenja odluka. Međutim, od te proklamovane ustavno-pravne norme do njene primjene u praksi i danas, nakon više od 20 godina od završetka oružanih sukoba, velika je razlika.

Na kompleksnost države Bosne i Hercegovine ukazuju i sami nazivi dva entiteta. Federacija Bosne i Hercegovine u svom nazivu ima i naziv

države u čijem je sastavu sa epitetom federacija, bez ukazivanja na bilo koji konstitutivni narod. Republika Srpska u svom nazivu, pored ukazivanja da je republika, ima navod srpska, iz čega bi se moglo zaključiti da je republika samo jednog konstitutivnog naroda. Činjenica je da su se ustavnim amandmanima na Ustav Republike Srpske, pored Srba, proglasili za konstitutivne narode i Hrvati i Bošnjaci, što je učinjeno u Federaciji Bosne i Hercegovine gdje su pored Hrvata i Bošnjaka i Srbi proglašeni za konstitutivni narod. Demokratskim državnim institucijama i državnim zakonima najbolje se mogu zaštititi kako individualna građanska, tako i kolektivna nacionalna prava, što je u svjetskoj praksi opšteprihvaćeno, ali i taj lični i pravni segment države u Bosni i Hercegovini, kao specifičnoj državi, često ima manjkavosti u praksi.

Međunarodni protektorat, kao nepoznanica savremene Evrope, prisutan je u određenom obliku u samom njenom srcu. Bosna i Hercegovina, nazivana nekadašnjom Jugoslavijom u malom, danas, nakon raspada SFRJ, ostala je jedina država nastala njenim raspadom koja u potpunosti ne odlučuje o svom razvoju i sa nizom neriješenih pitanja koja su karakteristična za njen prostor. Personifikacija odlučivanja o društvenom uređenju, donošenju zakona i evropskom putu Bosne i Hercegovine, predstavljena u liku visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, postavljenog od strane međunarodne zajednice, čini da se Bosna i Hercegovina, sa pogleda međunarodnog prava gleda kao posebna i složena država.

KONSOCIJACIJSKA DEMOKRATIJA I INTERNACIONALNA UPRAVA

Demokratizacija društva redovni je pratilac sporazuma kojima se obustavljaju unutrašnji oružani sukobi (Paris, 2004: 5). Aneks 4. Dejtonskog sporazuma u preambuli određuje demokratiju za glavni cilj, jer u toku trajanja oružanih sukoba na prostoru Bosne i Hercegovine ona nije postojala, odnosno nije postojala prije Dejtonskog sporazuma, kao i u vrijeme njegovog zaključenja.

Dejtonskim sporazumom Bosna i Hercegovina dobila je federalno uređenje, te zadržala svoje međunarodno priznate granice. Federalno uređenje po svojoj prirodi trebalo je da usaglasi zahtjeve sve tri strane koji su se kretali od osamostaljivanja pojedinih dijelova države do stvaranja unitarno uređene države (Elazar, 1987: 90). Dejtonski sporazum u takvim okolnostima uveo je u Bosnu i Hercegovinu sistem konsocijacijske demokratije. Konsocijacijska demokratija zasnovana je

na proporcionalnoj zastupljenosti sva tri konstitutivna naroda od kojih svaki ima instrumente za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa (Lijphart, 1977: 44). Federalnim uređenjem donekle su ispunjeni zahtjevi svih strana, održana je cjelovitost Bosne i Hercegovine u smislu da ostaje u okvirima međunarodno priznatih granica, a sa druge strane izvršena je unutrašnja podjela na dva entiteta koji predstavljaju federalne jedinice Bosne i Hercegovine. Samo federalno uređenje proizvod je primjenjene konsocijacijske demokratije u smislu postizanja proporcionalnosti u pogledu sva tri konstitutivna naroda, bez obzira na zahtjeve i volju većine. Konsocijacijskom demokratijom uspostavlja se izvjesna ravnoteža koja je karakteristična za sredine poput Bosne i Hercegovine. Konsocijacijski model ne možemo uvijek smatrati demokratskim modelom jer on funkcioniše samo u kriznim situacijama i to kao prelazno rješenje. Ovaj model u Bosni i Hercegovini trebao je da bude prelazno rješenje, ali on se i danas primjenjuje i ne postoje ozbiljne naznake da bi se nešto moglo promijeniti u skorijoj budućnosti.

Za postojanje konsocijacijske demokratije, potrebno je da budu ispunjena četiri uslova koji se odnose na veliku koaliciju, proporcionalnost, uzajamni veto i segmentnu autonomiju. Ona se primjenjuje u nejedinstvenim društvima, obično gdje postoje etničke, vjerske i druge razlike (Lijphart, 1977: 45). Analizom stanja u Bosni i Hercegovini može se zaključiti da ona ispunjava sve uslove za postojanje konsocijacijske demokratije. Na nivou države Bosne i Hercegovine da bi se mogla vršiti vlast neophodno je postojanje velike koalicije političkih stranaka koja se postiže koalicijom političkih predstavnika iz sva tri konstitutivna naroda. Proporcionalnost je zastupljena u nizu institucija Bosne i Hercegovine kao što su Sud Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, tročlano Predsjedništvo Bosne i Hercegovine itd. Na veto imaju pravo sva tri konstitutivna naroda primjenom instituta zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Segmentna autonomija uočljiva je, prije svega, u samim entitetima, a posebno u kantonima jednog entiteta gdje postoji velika podijeljenost (Abazović, Hammer, 2010: 82). Konsocijacijska demokratija vidljiva je od najvišeg državnog nivoa pa sve do najnižeg lokalnog nivoa upravljanja i odlučivanja.² Bosna i Hercegovina predstavlja državu sa izrazito izraženim podjelama i razlikama i vidljivim posljedicama oružanih

² Prilikom izbora državnih službenika u državne organe nije odlučujući činilac stručnost kandidata, već jednaka zastupljenost sva tri konstitutivna naroda. Međutim, i pored formalnog određenja da se treba poštovati zastupljenost sva tri konstitutivna naroda, u brojnim prije svega entitetskim institucijama to nije tako.

sukoba što je sve prouzrokovalo nastanak konsocijacijske demokratije. U Bosni i Hercegovini još iz razdoblja kada je bila u sastavu Austro-Ugarske monarhije 1910. godine ugrađeno je načelo proporcionalne političke zastupljenosti „tri glavne denominacije“, kao i načelo rotacije.³ Poslije toga, svi naredni ustavno-pravni sistemi bili su uglavnom određeni supremacijom kolektiviteta i kolektivnih prava nad individualnim pravima (Abazović, Hammer, 2010: 82). Danas, više se ne koristi termin denominacije niti konfesionalne grupe nego termin *konstitutivni narod*.⁴ Konsocijacijski model, kao što je rečeno, predstavlja prelazno rješenje, te je kao takav i prepoznat u međunarodnom pravu, ali kada se posmatra Bosna i Hercegovina, ovaj model se i danas primjenjuje bez obzira na zahtjeve da je prevaziđen i da su sazrele okolnosti za njegovu izmjenu.⁵

Smatra se da primjena većinske demokratije ne može dovesti do stabilnosti nejedinstvenog društva nakon okončanih oružanih sukoba, jer nema vjere u većinsku demokratiju, odnosno vladavinu većine koja ne pruža potrebnu sigurnost svim građanima. Postoji strah da bi došlo do ugroženosti manjinskog naroda jer nikad ne bi mogao da ima učešće u većinskoj vladavini, te ne bi mogao da ostvaruje i zaštititi svoja prava (Hoddie, Hartzell, 2005: 86-87). Horowitz smatra da u podijeljenim društvima u kojima postoji više odvojenih etničkih grupa, vladavina većine mora se ograničiti, kako ne bi dolazilo do sukoba, te navodi proporcionalni izborni sistem, rotirajuće predsjedništvo, velike koalicije kao načine za ograničenja (Horowitz, 1985). Zato je i u Bosni i Hercegovini uveden sistem konsocijacijske demokratije, koja je tako postavljena da može preći u drugi oblik demokratije koji će omogućiti efikasniji razvoj, kada zato budu zrele prilike.

Zastupa se da je konsocijacijska demokratija nužna u Bosni i Hercegovini jer omogućava ravnopravnost tri konstitutivna naroda, kako ne bi došlo do prevlasti jednog ili dva naroda nad drugim. Na taj način obezbjeđuje se stabilnost Bosne i Hercegovine u pogledu veće

3 Princip tri glavne denominacije podrazumijevao je zastupljenost u vlasti i odlučivanju tri religijske grupe-nacije: katoličke, pravoslavne i islamske ili tri naroda, Hrvata, Srba i Muslimana. Ovaj sistem onemogućavao je prevladavanje ili dominaciju jedne od ovih grupa-nacija i okvirno štitio prava svake pojedinačno.

4 Konstitutivni narod je jedan od više naroda ili nacija koji dijele zajedničku teritorijalnu cjelinu jedne države. U Bosni i Hercegovini, u oba entiteta, hrvatski, srpski i bošnjački narod su konstitutivni, to jest imaju jednaka prava. Konstitutivnost ima svojih veoma nedemokratskih posljedica. Bosnom i Hercegovinom predsjedavaju tri predsjednika iz tri konstitutivna naroda i ta tri mjesta su rezervirana samo za njih. Ostalim narodima u Bosni i Hercegovini indirektno se zabranjuje da budu u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine.

5 U Makedoniji model konsocijacijske demokratije uveden je Ohridskim sporazumom 2001. godine, te je u primjeni i danas.

bezbjednosti, kao i povjerenja u državnu vlast pripadnika sva tri naroda. Nesumnjivo, ovaj model demokratije primijenjen u Bosni Hercegovini ima niz nedostataka koji narušavaju ravnopravnost građana Bosne i Hercegovine, iako je glavni cilj konsocijacije postizanje jednakosti.⁶

Smatra se da pojedini instituti u konsocijacijskoj demokratiji, poput proporcionalnog predsjedništva ne stvaraju kompromise, već jačaju razlike u već podijeljenom društvu. Konsocijacijska demokratija najčešće se uspostavlja nakon oružanih sukoba između strana koje su bile sukobljene i koje predstavljaju političke neistomišljenike, te je teško očekivati postizanje nekog jedinstva (Spears, 2002: 123-136). Konsocijacijska demokratija može dovesti do elitističke vladavine, što ne jača višenacionalno razjedinjeno društvo (Stanković, 2012: 59-60). Nesaradnja političkih elita može da dovede do blokade svih nivoa vlasti, te dolazi do sukobljavanja političkih elita u cilju postizanja prevlasti jednih u odnosu na druge (Pepić, Raos, 2015: 105-129).

Iako se nakon rata konsocijacijski model činio kao jedino rješenje za ustavnopravnu strukturu Bosne i Hercegovine, ipak se pokazalo da podjela vlasti i moći institucionalizovanjem etničkih raznolikosti u smislu funkcionisanja države, ekonomskog rasta i prosperiteta ne dovodi do željenih rezultata. Ona u Bosni i Hercegovini ne funkcioniše ni kao prelazni model, jer dva od četiri ključna elementa konsocijacijske demokratije, velika koalicija i proporcionalnost, nisu doprinijeli stabilizaciji stanja, jer ne funkcionišu u institucijama zasnovanim na etničkoj zastupljenosti, te umjesto pozitivnog konsenzusa o kooperaciji, na snazi je negativni konsenzus koji se ogleda u blokiranju usvajanja odluka. Postoji potreba da se primijeni novi ustavnopravni model, jer „današnji konsocijacijski model Bosne i Hercegovine samo dodatno širi jaz među njenim stanovništvom i ne podstiče saradnju između različitih etničkih zajednica“ (Abazović, Hammer, 2010: 203). Ovakvo posmatranje konsocijacijske demokratije prihvatljivo, je prije svega, predstavnicima Bošnjaka kao konstitutivnog naroda koji podržavaju ustavne promjene Bosne i Hercegovine u pravcu veće centralizacije Bosne i Hercegovine, odnosno većih nadležnosti države. Predstavnici Srba, kao konstitutivnog naroda, uglavnom su zagovornici poštovanja sadašnjeg stanja, nastalog Dejtonskim sporazumom, kao i eventualnih promjena u pravcu jačanja entiteta, pa sve do zahtjeva o potpunoj samostalnosti.

⁶ Kod izbora članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine može se desiti da jedan konstitutivni narod izabere drugom narodu člana predsjedništva. U Federaciji Bosne i Hercegovine zbog neposrednog izbora članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine može se desiti da Bošnjaci izaberu hrvatskog člana. To jedino nije moguće ukoliko postoji homogenizacija, te pripadnici jednog naroda većinski glasaju za kandidata iz reda svog naroda.

Nasuprot konsocijacijskoj demokratiji, postoji liberalno-demokratski model demokratije, kao jedno od mogućih rješenja za Bosnu i Hercegovinu. Taj model određuje državu kao građansku zajednicu, sa građanima jednakih prava. On podrazumijeva politički i ekonomski pluralizam i obezbjeđenje poštovanja ljudskih prava i sloboda. Kritike na račun ovoga modela idu u smjeru toga da bi njime bila narušena prava konstitutivnih naroda i ugrožen pluralizam u Bosni Hercegovini (Abazović, Hammer, 2010: 94). Izgledi za odustajanje od konsocijacijske demokratije Bosne i Hercegovine danas su praktično nikakvi, jer prevladava strah od preglasavanja i vladavine većinskog konstitutivnog naroda i te ugrožavanja prava manjinskih naroda te se u tom slučaju ne može raditi o pravoj demokratiji.

Termin konstitutivni narod u Ustavu Bosne i Hercegovine naglašava oblik etničke demokratije, jer građanin Bosne i Hercegovine se posmatra primarno kao pripadnik jednog od tri konstitutivna naroda, te samim tim dolazi do povrede ljudskih prava, tako da kolektivna prava imaju prevlast u odnosu na individualna ljudska prava. Treba napomenuti da, ukoliko se uzmu u obzir odnosi između pojedinca, države i religije može se uočiti da država Bosna i Hercegovina nije u potpunosti sekularna. Bosna i Hercegovina odstupa od standarda savremene evropske države koja je sekularna i demokratska tvorevina.

Postoje i takva gledišta prema kojima se sistem primijenjen u Bosni i Hercegovini smatra tzv. „monstrumom“.⁷ Složenost proizlazi iz načela podjele moći između tri konstitutivna naroda, kao i oblikovanja specifičnog federalizma. Suodlučivanje⁸ koje postoji u Bosni i Hercegovini, karakteristika je sistema koji nastaju na osnovu mirovnih ugovora, okončavajući građanske ratove između različitih etničkih strana. Trenutno se u međunarodnoj zajednici predlaže primjena sličnog modela u okviru procesa mirovnih pregovora u nizu država. U Bosni i Hercegovini je došlo do kombinacije federalizma sa konsocijacijskom demokratijom iz razloga kako bi se postigla ravnopravnost sva tri konstitutivna naroda u cilju postizanja dugoročne stabilnosti, što sve ukazuje na specifičnost uređenja Bosne i Hercegovine kao države.

U Bosni i Hercegovini postoji jedna vrsta internacionalne uprave u smislu da je Dejtonski sporazum predvidio da strani akteri preuzimaju važne pozicije u institucijama Bosne i Hercegovine, što se odražava i na

7 „Monstrum“ je pojam koji je često u upotrebi u političkom dijalogu i praksi političara i intelektualaca u Bosni i Hercegovini, ali i stranih zvaničnika, te odražava neshvaćenost i apsurdnost političke i nacionalne strukture u institucijama Bosne i Hercegovine

8 Suodlučivanje, kao pojam, poznat je i u savremenom zakonodavstvu Evropske unije i odnosi se na donošenje odluka na bazi kvalifikovane većine u vezi sa pitanjima iz „prvog stuba“.

subjektivitet Bosne i Hercegovine kao државе. Postavlja se onda pitanje je li Bosna i Hercegovina samostalna, суверена и има ли subjektivitet и суверенитет у одлучивању.

Organizacija за сигурност и сарадњу у Европи (OSCE)⁹ добила је задатак да оснује Privremenu изборну комисију и одржи изборе у Bosni и Hercegovini, а по члану 2. Aneksa 3 OSCE је овлаштен и под директним мандатом по Општем оквирном споразуму за мир у Bosni и Hercegovini, за провођење одредби члана 4. Aneksa 1-b. Stvaranje трајног мира у Bosni и Hercegovini свеукупан је циљ и дужност OSCE-а. Одјел за сигурносну сарадњу састављен је од војних официра и цивилног особља са међународним искуством у области контроле наорузања, као и од стручњака OSCE за мјере грађње повјерења и безбједности.

Prema Aneksu 4. члан 6. Dejtonskog споразума троје судија Уставног суда Bosne и Hercegovine морају бити особе које нису држављани Bosne и Hercegovine, нити неке од сусједних држава, док према Aneksu 4. члан 7. првог гувернера Centralne банке Bosne и Hercegovine именује Међународни монетарни фонд уз консултације Предсједништва Bosne и Hercegovine. Dejtonski споразум према Aneksu 10. високим представником додijелио је веома ограничена овлашћења, међутим касније је он постао веома моћан, проширењем овлашћења дотле да може да намеће законе и доноси државне одлуке. Улога високог представника првобитно је замишљена на тај начин да треба да подржи раније сукобљене стране у Bosni и Hercegovini, те координише имплементацију цивилних одредби споразума. Високи представник био је у контакту са странамa у сукобу како би подржао њихово потпуно поштовање мировног споразума у цивилној области и сарадњу са организацијама које учествују у нjoj. Он је подржавао регулисање poteškoća које су се јављале при примјени цивилних одредби мировног споразума, те је био у блиском контакту са мировним трупама, међутим, није имао ауторитет над њима. Имао је и битну улогу у формирању комисија, које су му помагале да изврши свој мандат према Aneksu 10. члана 3.¹⁰

Dejtonski споразум одредио је високог представника као посљедњу инстанцу за тумачење Aneksa 10. члана 5. Dejtonskog споразума, на основу чега је Вијеће за имплементацију мира у децембру 1997. године

9 Bosna и Hercegovina приступила је OSCE-у 30. априла 1992. године, а Хелсиншки документ је потписала 8. јула 1992. године. Мандат OSCE Мисије у Bosni и Hercegovini, која је успостављена 18. децембра 1995. године, укључује jaчање демократских вриједности, мониторинг и развој људских права, организовање и надгледање избора, као и провођење контроле наорузања и мјера изградње безбједности и повјерења.

10 Од Дејтонског мировног споразума до данас у Bosni и Hercegovini промијенило се осам високих представника.

na konferenciji u Bonu značajno proširilo mandat visokog predstavnika (Gromes, 2011). Uspostavljen je sistem svojevrsnog spoljašnjeg upravljanja od strane međunarodne zajednice, odnosno svojevrsnog međunarodnog protektorata, sa izuzetno velikim ovlaštenjima visokog predstavnika (Knaus, Martin, 2003: 60). Od tada je on mogao da sankcioniše zvaničnike ili da ih razriješiti dužnosti. Mogao je odluke parlamenata i vlada u Bosni i Hercegovini da proglasi nevažećim, izmijeni ih ili sam da nameće zakone. Do avgusta 2010. godine razriješio je dužnosti preko 200 zvaničnika, te je ukupno koristio „bonska ovlaštenja“ u blizu 900 slučajeva.¹¹ Međunarodna zajednica preuzela je na sebe odgovornost u upravljanju Bosnom i Hercegovinom kako bi obezbjedila mir i stabilnost na teritoriji koja je bila obuhvaćena ratom i nasilnim podjelama (Caplan, 2005). Tako je u državi koja je *de jure* suverena, *de facto* uspostavljen protektorat od strane međunarodne zajednice.

OPŠTA NAČELA MEĐUNARODNOG PRAVA U USTAVNOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE

Ustav Bosne i Hercegovine predstavlja dio međunarodnog sporazuma iz Dejtona, koji je sklopljen s ciljem zaustavljanja rata i održavanja mira. Prioritetna svrha ovog sporazuma nije bila uspostavljanje funkcionalnog sistema državnih institucija koje bi posjedovale dovoljan nivo kapaciteta, sa kojim bi na adekvatan način odgovorile zahtjevima građana, te suvremenim integracijskim procesima na području Evrope, nego prvenstveno zaustavljanje oružanog sukoba. Zbog svega toga danas su vidljive teškoće u funkcioniranju Bosne i Hercegovini kao države. Međutim Ustav Bosne i Hercegovine sadrži niz odredbi koje omogućavaju proširivanje i dogradnju postojećeg institucionalnog okvira i unutrašnju integraciju pravnog sistema, u skladu sa obavezama iz evropskog integracionog procesa, bez zadiranja u aktuelno dvoentitetsko unutrašnje uređenje države i nadležnosti entiteta (Begić, 2012: 53-54). Treba naglasiti da je jedna od zamisli međunarodne zajednice i kreatora Ustava Bosne i Hercegovine bila da kroz Ustav Bosne i Hercegovine daju

¹¹ Vijeće za implementaciju mira odobrilo je namjeru visokog predstavnika da iskoristi svoja krajnja ovlaštenja u regiji u vezi sa interpretacijom sporazuma o civilnoj implementaciji mirovnog sporazuma, u cilju olakšanja razrješenja teškoća putem donošenja obavezujućih odluka, kad on smatra za neophodno. Takve mjere mogu uključivati aktivnosti protiv osoba koje obavljaju javnu službu ili zvaničnika koji izostaju sa sastanaka iz neopravdanih razloga ili za koje visoki predstavnik smatra da narušavaju pravne obaveze uspostavljene mirovnim sporazumom ili rokove za njihovu implementaciju. Ovo je visokom predstavniku dalo veliku slobodu kod tumačenja situacija u kojima može da reaguje u skladu sa ovim zaključkom ili onako kako ga on tumači.

неко привремено, прелазно рјешенје, које ће се касније, под притиском самих његових креатора, измијенити.

Када се узму у обзир обавезе које произлазе из ратификованих међународних уговора за заштиту људских права и слобода, јасно је да је нужна реформа у Босни и Херцеговини, прије свега, Устава Босне и Херцеговине. Треба узети у обзир да држава може сносити одговорност за евентуално кршење или неизвршавање преузетих обавеза из међународних споразума чији је потписник (Бегич, 2012: 53-54). Босна и Херцеговина истовремено је држава у којој кршење или непровођење међународно преузете обавезе представља и повреду унутрашњег права, односно самог Устава Босне и Херцеговине. Међутим, са друге стране само провођење Устава Босне и Херцеговине доводи до кршења права низ различитих конвенција, а један од примјера за такве повреде права јесте кандидатура за члана Предсједништва Босне и Херцеговине, која онемогућава кандидатуру других народа осим припадника из реда конститутивних народа.¹²

Општа начела међународног права дио су правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета према самом Уставу Босне и Херцеговине. Начело међународног права *pacta sunt servanda* изузетно је битно за Босну и Херцеговину у погледу придруживања евроатлантским интеграцијима. „Ријеч је о правилу начелног карактера које је усмјерено на консеквентно и досљедно извршавање обавеза међународноправног карактера, односно обавеза из међународних уговора које је држава закључила или којима је приступила, чије неизвршавање или кршење може довести до одговорности државе стране потписнице по међународном праву“ (Бегич, 2012: 53-54). То производи обавезу за све нивое власти у Босни и Херцеговини да

¹² *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* назив је судског предмета који је вођен пред Европским судом за људска права у Страсбургу, по тузби Дерве Сејдића и Јакоба Финција који су као припадници националних мањина били онемогућени да буду бирани у Предсједништво Босне и Херцеговине и Дом народа Босне и Херцеговине. Дерво Сејдић и Јакоб Финци, држављани Босне и Херцеговине, 3. јула, односно 18. августа 2006. године подnijели су поднеске Суду због немогућности да се као припадници ромске, односно јеврејске националне мањине, кандидују за чланове Дома народа Парламентарне скупштине и Предсједништва Босне и Херцеговине, а на основу одредби одјелјака IV. и V. Устава Босне и Херцеговине, које предвиђају да се у ове државне органе могу кандидовати само припадници хрватског, српског и бошњачког народа. Суд је у овој пресуди први пут установио кршење члана 1. Протокола 12. С обзиром да овај случај поставља начело за сваку будућу примјену овог члана, могло се очекивати да ће му бити посвећено више пажње, ипак, Суд је само поновио став у погледу тумачења и примјене члана 14. Остало је отворено и питање о аутономној природи члана 14. која подразумијева могућност кршења овог члана и услјед непостојања повреде основне одредбе Европске конвенције о људским правима, и може ли се она истовјетно примјенити и на члана 1. Протокола 12., што би у односу на овај члана подразумијевало забрану различитог третирања у погледу уживања свих права предвиђених домаћим правним поретком, чак и у оним случајевима када сама норма којом се гарантује конкретно право није повриједена.

http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA

poštuju izvršavanje međunarodnopravnih obaveza, što će i odrediti same promjene u Bosni i Hercegovini.

Preambula Ustava Bosne i Hercegovine izričito se poziva na načela Povelje Ujedinjenih nacija, na Opštu deklaraciju o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Deklaraciju o pravima osoba koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, te na druge instrumente za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Preambula Ustava Bosne i Hercegovine, kao njegov sastavni dio, pravno je obavezujuće prirode, o čemu je stav zauzeo i Ustavni sud Bosne i Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine u članu 2. poziva se na Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda kojoj daje prednost u odnosu na domaće zakone.¹³ Prema članu 2. stav 2. Ustava Bosne i Hercegovine, Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama direktno se primjenjuje u Bosni i Hercegovini (Jacobs, 2006: 18-20). Ona je direktno implementirana u domaći pravni sistem godinama prije nego što je Bosna i Hercegovina postala članica Savjeta Evrope. Ustav Bosne i Hercegovine određuje da će primjena Konvencije imati prioritet nad svim ostalim zakonima i ovako prihvaćene međunarodne standarde moraju u potpunosti poštovati država Bosna i Hercegovina, entiteti i Distrikt Brčko Bosne i Hercegovine (Vehabović, 2006).

Ustav Bosne i Hercegovine u članu 3. stav 3. b) odredio je Opšta načela međunarodnog prava kao sastavni dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine i entiteta. Vezano za načelo *pacta sunt servanda* Bosna i Hercegovina ima obavezu da ispunjava preuzete međunarodne obaveze i u slučaju kršenja istih dolazi do njene odgovornosti. Kao što je ranije navedeno, ključni problem u pogledu poštivanja preuzetih međunarodnih obaveza predstavlja činjenica da Ustav Bosne i Hercegovine nije usklađen prije svega sa odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ustav Bosne i Hercegovine na određen način je kontradiktoran, jer se poziva na najbitnije međunarodnopravne instrumente koji štite ljudska prava, a postavio je ustavni sistem koji se ne uklapa sa navedenim, a, prije svega, se odnosi na to kako su ustavno uređeni Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

¹³ Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) potpisana je u Rimu 4. novembra 1950. godine, te predstavlja najvažniji evropski međunarodni dokument iz ove oblasti.

Sam proces evropskih integracija nameće obavezu reformi u cilju usaglašavanja Ustava Bosne i Hercegovine sa preuzetim međunarodnim obavezama koje je ugradio u sam Ustav.” S tim u vezi, neprovođenje i kršenje tih obaveza u slučaju Bosne i Hercegovine, predstavlja povredu njenog Ustava. To konkretno znači da država i entiteti nisu nezavisni u vršenju nadležnosti koje su im Ustavom Bosne i Hercegovine dodijeljene, već da te nadležnosti moraju vršiti na način koji je konzistentan sa odredbama tog akta” (Begić, 2012: 53-54).

Treba naglasiti da je načelo zaštite ljudskih prava i sloboda danas nezaobilazno ustavnopravno načelo, koji u Ustavu Bosne i Hercegovine ima posebnu ulogu, priznatu putem člana 10. stav 2. Ustava Bosne i Hercegovine. Ovaj član zabranjuje bilo kakav amandmanski *reformatio in peius*, odnosno promjenu na štetu kataloga ljudskih prava i sloboda. Zaštita ljudskih prava i sloboda je ustavnopravno načelo koje reguliše način i obim miješanja države u slobodno polje ljudskog djelovanja. U okviru načela zaštite ljudskih prava i sloboda djeluje i načelo konstitutivnosti naroda, odnosno zaštite kolektivnih ljudskih prava i sloboda, koje proizlazi iz posljednje alineje Preambule Ustava Bosne i Hercegovine, ali i iz prakse Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.¹⁴

Ljudska prava predstavljaju civilizacijsko dostignuće, rezultat istorijskog napretka bez kojeg današnja međunarodna zajednica se ne može zamisliti. Ljudska prava mogu pripadati pojedincima i grupama i jednaka su za sve i sveopšta (Ishay, 2004: 5-14). Iz tih razloga poštovanje ljudskih prava ugrađeno je u sam ustavni sistem Bosne i Hercegovine. Danas je i sama međunarodna zajednica i progresivna pravna misao suočena sa velikim izazovima. Radi budućnosti generacija koje dolaze, ne bi se smjelo popustiti politici u nasrtaju na pravo, već se treba obezbijediti dosljedno poštovanje ljudskih prava i sloboda, kako bi se osigurao dostojanstven život svih ljudi (Ferencz, 1980). Treba naglasiti da međunarodni pravni poredak prije svega treba da se zasniva na pravu, jer on predstavlja sveobuhvatan sistem koji se sastoji od niza elementa koji imaju za cilj očuvanje čovječanstva od anarhije (Rudolf, 2008: 793).

ZAKLJUČAK

Dejtonskim sporazumom demokratija je određena kao glavni cilj Bosne i Hercegovine. Ovim sporazumom u Bosni i Hercegovini uvedena je Konsocijacijska demokratija koja se zasniva na proporcionalnoj zastupljenosti sva tri konstitutivna naroda od kojih svaki ima načine

¹⁴ Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U 13/09 od 30. januara 2010. godine, tačka 24.

za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa. Federalno uređenje Bosne i Hercegovine proizvod je primjenjene konsocijacijske demokratije u smislu postizanja proporcionalnosti u pogledu sva tri konstitutivna naroda, bez obzira na zahtjeve i volju većine. Konsocijacijski model ne možemo uvijek smatrati demokratskim modelom jer on funkcionira samo u kriznim situacijama i to kao prelazno rješenje. Ovaj model u Bosni i Hercegovini se i danas primjenjuje i ne postoje ozbiljne naznake da bi se nešto moglo promijeniti u skorijoj budućnosti.

U Bosni i Hercegovini postoji jedna vrsta internacionalne uprave u smislu da je Dejtonski sporazum predvidio da strani akteri preuzimaju važne pozicije u institucijama Bosne i Hercegovine, što se odražava i na subjektivitet Bosne i Hercegovine kao države. Postavlja se onda pitanje je li Bosna i Hercegovina samostalna, suverena i ima li subjektivitet i suverenitet u odlučivanju. Uspostavljen je sistem svojevrsnog spoljašnjeg upravljanja od strane međunarodne zajednice, odnosno svojevrsnog međunarodnog protektorata, sa izuzetno velikim ovlaštenjima Visokog predstavnika. Tako je u državi koja, je de jure, suverena, de facto uspostavljen protektorat od strane međunarodne zajednice.

Ustav Bosne i Hercegovine odredio je Opšta načela međunarodnog prava kao sastavni dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine i entiteta. Vezano za načelo pacta sunt servanda Bosna i Hercegovina ima obavezu da ispunjava preuzete međunarodne obaveze i u slučaju kršenja istih dolazi do njene odgovornosti. Ustav Bosne i Hercegovine na određen način je kontradiktoran, jer se poziva na najbitnije međunarodnopravne instrumente koji štite ljudska prava, a postavio je ustavni sistem koji se ne uklapa sa navedenim

Bosna i Hercegovina predstavlja tranzicijsku državu koja prolazi izuzetno složene promjene koje se sastoje prije svega u promjeni ekonomskog i političkog sistema. Proces tranzicije u odnosu na druge države na prostoru Bosne i Hercegovine karakteriše da je on zaustavljen oružanim sukobom, a zatim se odvijao pod uputama i nadzorom međunarodne zajednice, tako da se uspostavila jedna vrsta protektorata na čelu sa visokim predstavnikom. Bosna i Hercegovina ima kompleksnu političku situaciju, koja se prije svega ogleda u složenim ustavnim rješenjima i nepoštovanju Dejtonskog mirovnog sporazuma. Postoji izvjesni napredak u području vladavine prava, ali međunarodna zajednica je i dalje značajno uključena u sistem upravljanja Bosnom i Hercegovinom.

Potrebni su dodatni naponi kako bi se Bosna i Hercegovina održala kao stabilna i samoodrživa država, koja će da preuzme punu odgovornost za

svoje upravljanje bez uticaja међународне заједнице. Потребно је провести политичке процесе како би се окончао међународно дјеловање у Босни и Херцеговини у смислу да самостално одлучује о својој будућности. Босна и Херцеговина мора на унутрашњем плану постићи консензус у погледу политичког, економског и институционалног развоја, у противном неће се моћи очекивати стабилизација прилика на њеном простору и улазак у Европску унију.

Међународна заједница, позивајући се на демократске вриједности, често насилним путем настоји да проводи мјере у правцу транзиције у Босни и Херцеговини. Међународна заједница под транзицијом у Босни и Херцеговини подразумијева прије свега економске реформе и прикључење Европској унији. С друге стране, занемарује се стварна и демократска транзиција друштва као цјелине.

CONSOCIATION DEMOCRACY, INTERNATIONAL GOVERNMENT AND GENERAL PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LAW AS SPECIFICS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Željko Petrović

Summary: The state system of Bosnia and Herzegovina, as well as its international legal subjectivity, are based on the Dayton Peace Agreement. Through the Dayton Peace Agreement, basic constitutional postulates, international conventions, general principles of international law, a new social order of civil society and a system of multi-party parliamentary democracy are being established. The system of parliamentary democracy is a product of a modern democratic society, within which democratic consciousness should be developed and the protection of human rights and freedoms should be achieved, and the rule of law should be ensured. An important characteristic of the organization of Bosnia and Herzegovina is that the constitutional matter is regulated by an international law treaty, ie the Dayton Peace Agreement. The Constitution of Bosnia and Herzegovina established a very complex institutional structure, but that was the price to end the war in Bosnia and Herzegovina and ensure peace and stability. The Constitution of Bosnia and Herzegovina, in a way, is an enacted constitution imposed by the international community. In Bosnia and Herzegovina, a consociational democracy has been established, which is characteristic of divided and post-conflict societies, in order to preserve its stability. With the same goal, a kind of international administration has been established in Bosnia and Herzegovina, ie the participation of the international community in its management, while the general principles of international law have been included in the constitutional system of Bosnia and Herzegovina. The paper deals with the analysis of these institutes, ie the goals they seek to achieve, with all the advantages and disadvantages of such solutions. The research focuses on consociational democracy as a special form of democracy in the case of Bosnia and Herzegovina, and with it the presence of the international community in the administration of Bosnia and Herzegovina.

Key words: *democracy, government, constituency, international community, Bosnia and Herzegovina.*

LITERATURA

1. Abazović, D., Hammer, S. (2010). *Bosna i Hercegovina 15 godina nakon Daytona, Političko-pravni aspekti demokratske konsolidacije u postkonfliktnom period.* Sarajevo: Zbornik radova Fakulteta političkih nauka Sarajevo.
2. Begić, Z. (2012). Opšta načela međunarodnog prava u ustavnom sustavu Bosne i Hercegovine/General Principles of the International Law in the Constitutional System of Bosnia and Herzegovina. *Anali Pravnog fakulteta u Zenici*, Vol. 5, No. 9.
3. Caplan, R. (2005). *International Governance of War-Torn Territories.* Oxford: Oxford University Press.
4. Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism.* Tuscaloosa: University of Alabama Press.
5. Gromes, T. (2011). Daytonski sporazum za Bosnu i Hercegovinu. *Zbornik radova Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini, Knjiga 2.* Sarajevo: University Press, Magistrat.
6. Ferencz, B., B. (1980). *An international Criminal Court, Step Toward World Peace: A Documentary History and Analysis.* New York: Oceana Publications.
7. Hoddie, M., Hartzell C. (2005). Power-Sharing in the Post-Civil War Initiating the Transition from Civil War. *Sustainable Peace: Democracy and Power-Dividing Institutions after Civil War. Ithaca.* New York: Cornell University Press.
8. Horowitz, L., D. (1985). *Ethnic Groups in Conflict.* Berkeley: University of California Press.
9. Ishay, R., M. (2004). *The History of Human Rights, From Ancient Times to the Globalization Era.* Berkley and Los Angeles: University of California Press.
10. Jacobs, G., F. (2006). *The Sovereignty of Low: The European Way.* Cambridge. New York: Cambridge University Press.
11. Knaus, G., Martin, F. (2003). Travails of the European Raj. *Journal of Democracy.* Vol. 14, No. 3.
12. Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies, A Comparative Exploration.* New Haven/London: Yale University Press.
13. Paris, R. (2004). *At War's End. Building Peace After Civil Conflict.* Cambridge: Cambridge University Press.
14. Pepić, I., Raos, V. (2015). Komparacija konsocijacijske i centrifugalne demokracije: Švicarska i Bosna i Hercegovina. *Politička misao: časopis za politologiju.* Vol. 52, No. 3.
15. Rudolf ml., D. (2008). Europska unija i očuvanje ribljih bogatstava u Jadranu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu.* Vol. 45, No. 4.
16. Spears, S., I. (2002). Africa: The Limits of Power-Sharing. *Journal of Democracy.* Baltimore. Vol. 13, No. 3.
17. Stanković, P., V. (2012). Konsocijacijska demokracija u Makedoniji. *Sociološka luča.* Vol. 6, No. 1.