

FUNKCIONISANJE DRŽAVE BIH U OKVIRIMA DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA

Doc. dr. Remzija Kadrić
Internacionalni univerzitet Travnik

Apstrakt: Dejtonski mirovni sporazum (Dejton, 21. Novembar 1995.) je potpisan u potpuno nepovoljnim okolnostima za Bosnu i Hercegovinu i rezultat je snažnog pritiska međunarodne zajednice, a pogotovo američke administracije iz tog vremena. Sadržaj Sporazuma u svojim opštim odredbama kao i aneksima (ukupno jedanaest Aneksa) su u međusobnoj kontradiktornosti (aneksi III i IV, protivrječni su aneksima VI i VII). Aneks IV (Ustav BiH) je iznutra u međusobnoj protivrječnosti (član I i II su suprotni članu IV i V). BiH se prema Ustavu BiH sastoji od dva Entiteta (Federacija BiH i Republika Srpska) od kojih je Federacija BiH potpuno decentralizovana (10 kantona), a Republika Srpska potpuno centralizovana. Minimalne funkcije BiH, kao država u okvirima ovakvog Mirovnog sporazuma, može ostvarivati ukoliko se u potpunosti implementiraju svi Aneksi. Do tada neophodna je još uvijek aktivna uloga Međunarodne zajednice, na način kako je to predviđeno aneksom X (Civilno provođenje Mirovnog sporazuma). Stoga, od dana potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma pa do današnjih dana praksa je pokazala da država Bosna i Hercegovina u okvirima takvog Sporazuma ne funkcioniše u punom kapacitetu, iz razloga datih u ovoj kratkoj stidijskoj kritičkoj analizi.

Ključne riječi: Dejtonski mirovni sporazum, Država Bosna i Hercegovina, Aneksi Mirovnog sporazuma, Ustav, Entiteti, funkcionalnost države, protivrječnosti, Visoki predstavnik za BiH.

FUNCTIONING OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AS A STATE WITHIN DAYTON PEACE ACCORDS FRAMEWORK

Abstract: Dayton Peace Accords (Dayton, November 21 1995) was signed in entirely adverse circumstances for Bosnia and Herzegovina, and it is a result of strong pressure of International Community, especially of American administration of those times. Content of the Accords, in its general provisions and annexes (eleven annexes in total), is contradictory (Annexes III and IV are contradictory to Annexes VI and VII). There are also contradictions within Annex IV (Constitution of Bosnia and Herzegovina). Articles I and II are contradictory to Articles IV and V. According to Constitution of Bosnia and Herzegovina, the state consists of two entities (Federation of Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska). Whereas Federation of Bosnia and Herzegovina is completely decentralized (has 10 cantons), Republika Srpska is completely centralized. Minimum functions of Bosnia and Herzegovina as a state, defined by framework of this Peace Accord, can be realized only if all annexes are fully implemented. An active role of International Community, as foreseen by Annex X (Civil Implementation of Peace Accords), is still necessary.

Therefore, since the day of signing of Dayton Peace Accords the practice indicated that Bosnia and Herzegovina within the framework of the agreement, does not function in its full capacity. Reasons for its dysfunctions are critically analysed in this short study.

Keywords: Dayton Peace Accords, State of Bosnia and Herzegovina, Annexes of Peace Agreement, Constitution, entities, functionality of state, contradictions, High Representative for B&H

DEJTONSKI MIROVNI SPORAZUM – OPĆE NAPOMENE

Opšti okvirni sporazum za mir u BiH¹⁰⁷, međunarodno-pravni je akt, parafiran u vojnoj bazi Right Peterson kod Dejtona u američkoj državi Ohajo 21. novembra 1995. godine, i potpisan u Parizu 14. decembra 1995. godine pod nazivom „Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini“. Sporazum su potpisali Republika Bosna i Hercegovina, Savezna Republika Jugoslavija i Republika Hrvatska, uz prisustvo svjedoka, predstavnika Evropske unije, Republike Francuske, Savezne Republike Njemačke, Ruske Federacije, Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske i Sjedinjenih Američkih Država.¹⁰⁸

Mirovni sporazum u Dejtonu (SAD) je bio rezultat jednog sveobuhvatnog pregovaračkog procesa koji je sklopljen u specifičnim uslovima, nakon dvadeset dana intenzivnih, širokih i veoma kompleksnih pregovora u kojima su, prije svega SAD, a i Kontaktgrupa, bili jedni od aktivnih učesnika pregovaranja, kao treća strana.

Kreatori Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini su polazili od činjenice da je u pravnom i političkom smislu Bosna i Hercegovina međunarodno priznata država i članica Ujedinjenih nacija. Forma Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, u pogledu ugovornih strana, kao i u pogledu učesnika u pregovorima određuje samu suštinu problema u kojem se Bosna i Hercegovina našla zato što su ugovorne strane i Savezna Republika Jugoslavija i Republika Hrvatska.¹⁰⁹

Ova činjenica ima kako pravnu, tako i političku dimenziju. Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini je okončao ratni sukob i konkretan je rezultat realističkog pristupa bosanskohercegovačkom pitanju.

Pod realističkim pristupom ovdje se misli i na legalizaciju „zatečenog“ stanja na terenu i istovremenu primjenu realističkih teorija koje

podrazumijevaju rješavanje političkih pitanja putem sile (tzv. „Makijavelistička teorija po kojoj cilj opravdava sva sredstva“).

Mirovni sporazum se sa priloženih jedanaest aneksa bavi, između ostalog, i Ustavnim uređenjem države Bosne i Hercegovine (Aneks IV sporazuma – Dejtonski Ustav), ali i drugim pitanjima od interesa za državu (Aneks VI – Sporazum o ljudskim pravima, Aneks VII – Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima, Aneks IX – Sporazum o javnim korporacijama).

UNUTARNJA PROTIVRJEČNOST U ANEKSU IV (USTAV)

U Preambuli Ustava, gdje se govori o univerzalnim načelima za njegovo donošenje naglašava se: „Nadahnuti Univerzalnom Deklaracijom o pravima čovjeka, Međunarodnim sporazumima o građanskim i političkim pravima, i o ekonomskim, društvenim i kulturnim pravima, i Deklaracijom o pravima pripadnika nacionalnih, etničkih, vjerskih i jezičkih manjina, kao i drugim instrumentima za ljudska prava...“

Iz teksta Preambule i člana 1. tačke 2. utvrđuje se da će „Bosna i Hercegovina biti demokratska država koja će djelovati po zakonu i sa slobodnim i demokratskim izborima“.

Član 2. Ustava Bosne i Hercegovine u cjelini se bavi pitanjem ljudskih prava i osnovnih sloboda, tako da u tački 1. piše: „Bosna i Hercegovina i oba entiteta će obezbjediti najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. U tom cilju postojat će Komisija za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu kako predviđa Aneks VI Opšteg okvirnog sporazuma“. Dalje, u tački 2. istog člana Bosna i Hercegovina preuzima obavezu poštivanja i primjene međunarodnih standarda u svom zakonodavstvu tako što „prava i slobode koje određuje Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava I osnovnih sloboda i njeni Protokoli, primjenjivati će se direktno u Bosni i Hercegovini. Te će odredbe imati prioritet nad svim drugim zakonima.“

U tački 4. člana 2. se govori o zabrani diskriminacije po osnovu „pola, rase, boje kože, jezika, vjerskog, političkog i drugog uvjerenja, nacionalnog i socijalnog porijekla, pripadnosti

¹⁰⁷ U daljem tekstu će Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, odnosno Dejtonski mirovni sporazum ponegdje biti navođen kao Dejtonski sporazum ili jednostavno Sporazum.

¹⁰⁸ Šire o tome: Lukić Vladimir, Popović Vitomir (1996): Dokumenti: Dejton-Pariz, Institut za međunarodno pravo i međunarodnu poslovnu saradnju, Banja Luka.

¹⁰⁹ Šire o tome: Begić Kasim (1997): Bosna i Hercegovina od vanceove minsije do Daytonskog sporazuma, Sarajevo.

nacionalnoj manjini, imovine, rođenja ili drugog statusa.“

U članu 4. Ustava (Parlamentarna skupština) regulisano je:

„Parlamentarna skupština će imati dva doma, Dom naroda i Predstavnički dom. Dom naroda će imati 15 delegata, dvije trećine iz Federacije Bosne i Hercegovine (pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jednu trećinu iz Republike Srpske (pet Srba)“.

Dalje, u članu 5. Ustava (Predsjedništvo) se kaže: „Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, sastojat će se od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata koji će biti izabrani neposredno na teritoriji Federacije i jednog Srbina koji će biti neposredno izabran na teritoriji Republike Srpske.“

Iz ove kratke analize pomenutih članova Ustava jasno i vidljivo da su isti u međusobnoj kontradiktornosti a pogotovo sa stanovišta zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda.

MEĐUSOBNE KONTRADIKTORNOSTI ANEKSA IV I ANEKSA VI

Opšte odredbe Mirovnog sporazuma sadrže jedanaest članova. Aneksi Mirovnog sporazuma kojih, također ima jedanaest su sastavni dio Mirovnog sporazuma a kojima se na bliži i širi način regulišu određena pitanja iz opštih odredaba. Ove opšte odredbe kako je prethodno rečeno, Aneksima šire su razrađeni i nose sljedeće nazive: Aneks I.A (Vojni aspekti Mirovnog sporazum), Aneks I.B (Regionalna stabilizacija), Aneks II. (Granica među entitetima) Aneks III. (Sporazum o izborima), Aneks IV. (Ustav BiH), Aneks V. (Sporazum o arbitraži), Aneks VI. (Sporazum o ljudskim pravima), Aneks VII. (Sporazum o raseljenim i izbjeglim licima), Aneks VIII. (Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika), Aneks IX. (Javne korporacije BiH), Aneks X. (Civilno provođenje), Aneks XI. (Međunarodne policijske snage).

U članu 1. Aneksa VI (Sporazuma o ljudskim pravima) garantuje se: „Stranke će osigurati svim osobama, koje spadaju pod njihovu jurisdikciju najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući prava i slobode osigurane Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te njenim Protokolima, kao i drugim međunarodnim

sporazumima navedenim u Dodatku ovog Aneksa.“¹¹⁰

Uz ovaj sporazum postoji Dodatak sporazuma o ljudskim pravima u kojem su pobrojane međunarodne konvencije koje će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini, uz napomenu da se radi o istim konvencijama koje su nabrojane u Aneksu I na Ustav Bosne i Hercegovine.

Kako je već prethodno naglašeno u Aneksu IV (Ustav) članovi IV i V su diskriminirajući u odnosu prema onima koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici kontitativnih naroda, a Aneksom VI (Sporazuma o ljudskim pravima) zagarantovano su sva ljudska prava na način kako je to predviđeno Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda a koja je prema članu II Ustava sastavni dio pravnog sistema i ona kao takva ima prioritet u odnosu na druge zakone.

PROTIVRJEČNOSTI U ANEKSU IV (USTAV BIH) U SLUČAJU SEJDIĆ I FINCI PROTIV BOSNE I HERCEGOVINE

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine“ je donešena 22.12.2009. godine.¹¹¹ Zbog značaja te odluke u ovoj studiji dajemo nešto širi sadržaj obrazloženja i samu izreku presude:

- „Postupak u ovom predmetu pokrenut je s dvije aplikacije (broj: 27996/06 i 34836/06) protiv Bosne i Hercegovine koje su 03. Jula i 18. augusta 2006. godine Sudu podnijela dva državljanina Bosne i Hercegovine gospodin Dervo Sejdić i gospodin Jakob Finci (aplikanti), u skladu s članom 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Konvencija);
- Aplikanti su se žalili da im je onemogućeno da se kandidiraju na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine zbog njihovog romskog i jevrejskog porijekla. Oni su se pozvali na član 3., 13. i 14., član Protokola broj 1. i član 1. Protokola broj 12;

¹¹⁰ Poglavlje I – Poštovanje ljudskih prava – Temeljna prava i slobode Aneksa VI Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

¹¹¹ Tekst Presude Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu „Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine“ od 22.12.2009. godine se može pogledati na zvaničnoj web-stranici Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, u odjeljku “Odluke i presude u odnosu na BiH“, http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/odluke/?id=170

□ Ustav Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustav ili državni ustav, kada je potrebno napraviti razliku od entitetskih ustava) predstavlja aneks Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i ¹¹² Hercegovini (Dejtonski mirovni sporazum), parafiran je u Dejtonu 21. novembra 1995. godine, a potpisan je u Parizu 14. Decembra 1995. godine. Pošto Ustav predstavlja dio Mirovnog sporazuma, on je sačinjen i donesen bez procedura koje bi osigurale demokratski legitimitet. On predstavlja jedinstven slučaj ustava koji nije nikada objavljen na službenim jezicima države o kojoj je riječ, nego je usaglašen i objavljen na stranom, engleskom jeziku. Ustav je potvrdio nastavak pravnog postojanja Bosne i Hercegovine kao države, a modificirao njenu unutrašnju strukturu. U skladu sa Ustavom, Bosna i Hercegovina sastoji se od dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska;

□ U uvodnom dijelu Ustava Bošnjaci, Hrvati i Srbi opisani su kao „konstitutivni narodi”. Na nivou države uvedeni su mehanizmi podjele vlasti koji onemogućavaju usvajanje odluka protiv volje predstavnika bilo kojeg „konstitutivnog naroda”, uključujući i veto za zaštitu vitalnog interesa entitetski veto, dvodomi sistemi (s Domom naroda koji se sastoji od pet Bošnjaka i istog broja Hrvata iz Federacije Bosne i Hercegovine i pet Srba iz Republike Srpske), kao i kolektivno Predsjedništvo od tri člana, od kojih je jedan Bošnjak i jedan Hrvat iz Federacije BiH i jedan Srbin iz Republike Srpske;

□ Aplikanti se izjašnjavaju kao lica romskog odnosno jevrejskog porijekla. Pošto se ne izjašnjavaju kao pripadnici nekog od „konstitutivnog naroda” oni su onemogućeni da se kandidiraju na izborima za Dom naroda (drugi dom državnog parlamenta) i za Predsjedništvo (kolektivni šef države). Dana 3. januara 2007. godine godpodinu Finci je i to pismeno potvrđeno;

□ Samo lica koja su se izjašnjavala kao pripadnici nekog od „konstitutivnih naroda” mogli su da se kandidiraju za Dom naroda (drugi dom državnog parlamenta) i Predsjedništvo (kolektivni šef države);

Aplikanti su se žalili da im je onemogućeno da se kandidiraju na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo zbog svog romskog i jevrejskog porijekla, što je, po njihovom mišljenju, dovelo do rasne diskriminacije. Oni su se pozvali na član

14., član 3. Protokola br. 1 i član 1. Protokola br. 12.

Član 14. Konvencije glasi:

„Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su: spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.”

Iz navedenih razloga, Sud je:

- „1. *Odlučuje* jednoglasno da spoji aplikacije;
2. *Proglašava* većinom glasova glavne pritužbe aplikantata u pogledu njihove nemogućnosti da se kandidiraju na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine dopuštenim;
3. *Proglašava* jednoglasno glavne pritužbe aplikantata u pogledu njihove *nemogućnosti da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine* dopuštenim;
4. *Proglašava* jednoglasno preostali dio aplikacija nedopuštenim;
5. *Presuđuje* sa 14 glasova "za" i tri glasa "protiv", da postoji kršenje člana 14. u vezi s članom 3. Protokola br. 1. koji se odnosi na nemogućnost aplikantata da se kandidiraju na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine;
6. *Presuđuje* jednoglasno da ne postoji potreba za ispitivanjem iste pritužbe prema članu 3. Protokola br. 1. i članu 1. Protokola br. 12.“

ZAKLJUČAK

Bosna i Hercegovina, kao međunarodno priznata država, članica UN-a, karakteristična je po svojoj višestoljetnoj multietničkoj, multikulturalnoj i multireligijskoj zajednici i tradiciji. U takvim okolnostima, održani su mirovni pregovori u Daytonu (SAD), kada je bosansko-hercegovačka delegacija nastupala u potpuno nezavidnom položaju, zato što je većina njene teritorije bila pod okupacijom. Mirovni sporazum je potpisan uz snažan pritisak predstavnika Međunarodne zajednice, pogotovo Američke administracije u to doba.

Čitavim tokom pregovora polazilo se od „zatečenog“ stanja na terenu, uspostavljenog vojnim osvajanjem, kao realnim odnosom snaga u

pregovorima, što je kao takvo prihvaćeno u pregovorima. Ustav Bosne i Hercegovine, označen kao Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, nametnut je bez učešća građana BiH u njegovom donošenju, a što predstavlja jedinstven slučaj da je ustav dio jednog mirovnog sporazuma.

Polazeći od te činjenice bilo je jasno da demokratija i vladavina prava neće biti pogodno tlo za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Država Bosna i Hercegovina je podijeljena na dva entiteta po kome je Republika Srpska entitet sa centralizovanim oblikom vlasti, a Federacija Bosne i Hercegovine je uspostavljena kao decentralizovani entitet, podijeljen na deset kantona. Kantoni praktično funkcionišu kao teritorije sa bošnjačkom ili hrvatskom većinom.

Ustav Bosne i Hercegovine i Izborni zakon, koji je donešen na osnovu Ustava, onemogućavaju da se članovi Predsjedništva BiH, biraju na cijeloj teritoriji BiH, kao jednoj izbornoj jedinici, te sprječavaju mogućnost kandidovanja i predstavnicima nacionalnih manjina za tu funkciju. Također, ni u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ne postoji mogućnost izbora predstavnika nacionalnih manjina, jer se taj Dom prema Ustavu sastoji od predstavnika konstitutivnih naroda u BiH (po pet Bošnjaka, Srba i Hrvata).

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine“ još nije provedena na način što je potrebno izmijeniti Ustav. Implementacija te presude je jedna od obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao i jedan od uslova za kandidiranje Bosne i Hercegovine za priključenje Evropskoj uniji.

Zbog komplikovanog načina odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Predsjedništvu i Vijeću ministara BiH, kroz tzv. obavezno osiguranje entitetskog glasanja, u dosadašnjoj praksi je u mnogim slučajevima zloupotrebavano sa ciljem blokade funkcionisanja zakonodavne i izvršne vlasti.

U Bosni i Hercegovini, sa dva entiteta je prisutna hiperprodukcija propisa, tako da u tom šarenilu postoje različito regulisanje određenih istovjetnih prava (oblast penzionog i invalidskog osiguranja, radnog zakonodavstva, socijalne zaštite i sl.).

LITERATURA

1. Begić, Kasim, "Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma", Sarajevo, 1997;
2. Đorđević, Jovan, "Ustavno pravo", Beograd, 1989;
3. Sadiković, Ćazim, "Ljudska prava bez zaštite", Sarajevo, 1998;
4. Savić, Snežana, "Dejtonska Bosna i Hercegovina", Banja Luka, 2003;
5. Lukić, Vladimir; Popović, Vitomir, "Dokumenti: Dejton – Pariz", Institut za međunarodno pravo i međunarodnu poslovnu saradnju, Banja Luka.