



INSTITUT ZA DRUŠTVENO-POLITIČKA ISTRAŽIVANJA
INSTITUTE FOR SOCIAL AND POLITICAL RESEARCH

DRAŽEN PEHAR

MULTIETNIČKE
REFLEKSIJE
O JEDNOM
NEOPRAVDANO
ZABORAVLJENOM
I VIŠESTRUKO
PREKRŠENOME
DAYTONSKOM
MIROVNOM
SPORAZUMU

12. 8. 2014. WWW.IDPI.BA

Institut za društveno-politička istraživanja (IDPI)

Kralja Petra Krešmira IV. b. b.
88000 Mostar, Bosna i Hercegovina
Tel./faks: + 387 36 316 971
E-pošta: info@idpi.ba
Internet: www.idpi.ba

Sadržaj

Sažetak.....	3
Uvod.....	3
Osnovne odredbe i karakter sporazuma	4
Ključne implikacije	8
Proces implementacije daytonskog mirovnog okvira kao proces kršenja odredbi i DAIF-a i samoga mirovnog okvira	11
Preporuke.....	18
O autoru.....	20
O Institutu	21

Multietničke refleksije o jednom neopravdano zaboravljenom i višestruko prekršenome Daytonskom mirovnom sporazumu

Sažetak

Ovaj se ogled bavi jednim zapostavljenim dokumentom, Daytonskim sporazumom o implementiranju Federacije Bosne i Hercegovine, potpisanim u Daytonu 10. studenog 1995. U prva su dva dijela predstavljene ključne odredbe, karakter te ključne implikacije sporazuma. U trećem dijelu problematiziram provedbu cijeloga daytonskog mirovnog plana u svjetlu Sporazuma o implementiranju Federacije, a u četvrtome izlažem preporuke na nekoliko razina, nastojeći objasniti kako se, i na kojim premisama, situacija u Bosni i Hercegovini može popraviti. Glavna teza ogleda glasi da je daytonski mirovni okvir pogrešno implementiran, te da je najveća pravno-politička šteta u tome procesu nanesena Hrvatima kao konstitutivnome narodu i Federacije i Bosne i Hercegovine, što u samoj Bosni i Hercegovini značajno smanjuje potencijal za promicanje multietničke demokracije.

Uvod

Daytonski mirovni pregovori za Bosnu i Hercegovinu proizveli su dva ključna dokumenta: jedan je, od konca 1995., zauzeo središnje mjesto u fokusu javnosti, diplomata, međunarodnih predstavnika, i samih lokalnih, ili tuzemnih, implementatora daytonskoga mirovnog okvira. No, o drugome se dokumentu govori s mnogo manje učestalosti, i uz mnogo manji stupanj uvažavanja. Riječ je o sporazumu koji nosi naziv „Daytonski sporazum o implementiranju Federacije Bosne i Hercegovine“, koji je potpisan 10. studenog 1995. U ovome ogledu nastojim objasniti sadržaj tog sporazuma, njegove ključne implikacije, i također objasniti razloge njegova micanja iz fokusa javnosti. Naime, nekome očevitno nije u interesu tijekom dugog razdoblja od skoro dvadeset godina provedbe daytonskoga mirovnog plana da se dotični, po važnosti komplementarni sporazum, uzima u višem stupnju u obzir tijekom razumijevanja i implementiranja daytonskoga mirovnog okvira.

„Daytonski sporazum o implementiranju Federacije BiH“, za koji ću ovdje koristiti akronim **DAIF**, prema njegovom engleskom nazivu (*Dayton Agreement on Implementing the Federation of Bosnia and Herzegovina*), ima svoj službeni, „urudžbeni“ broj pod kojim je pohranjen u UN-u: UN General Assembly A/50/810-S/1995/1021, a češće se skraćeno koriste posljednje tri oznake: S/1995/1021, primjerice onda kada Vijeće sigurnosti UN-a referira na dotični sporazum. Dakle, riječ je o sporazumu koji sačinjava dio međunarodnog prava, u istoj mjeri u kojoj je to slučaj sa samim daytonskim mirovnim okvirom za BiH. Mnoge rezolucije o Bosni i Hercegovini Vijeća sigurnosti UN-a referiraju na DAIF i iskazuju svoju formalnu privrženost njegovim odredbama: primjerice, rezolucija 1031 (1995) od 15. prosinca 1995., rezolucija 1088 (1996), rezolucija 1423 od 12. srpnja 2002., rezolucija 1722 (2006), rezolucija 1845 od 20. studenog 2008., pa sve do rezolucija 2074 (2012) i 2123 (2013).

Osnovne odredbe i karakter sporazuma

Prisjetimo se ključnih činjenica u svezi s DAIF-om. Taj je sporazum nastao u jednome specifičnom političkom kontekstu: naime, Federacija BiH je, kao što je poznato, nastala prije daytonske Bosne i Hercegovine temeljem Washingtonskih sporazuma.¹ Tijekom Daytonu glavni problem i ključni motiv pregovora sastojao se u formuliranju ustavnog okvira za Bosnu i Hercegovinu u skladu sa njenom novom, već u rujnu 1995. prihvaćenom, dvoentitetskom strukturom. To je pak značilo da se okvir Federacije BiH morao nekako prilagoditi novom okviru za Bosnu i Hercegovinu, odnosno bilo je potrebno odrediti neke konkretne korake kojima bi se pravna i politička činjenica konstituirane Federacije BiH prilagodila novome kontekstu, daytonskom ustavnom okviru za cijelu Bosnu i Hercegovinu.

Stoga su DAIF potpisale one strane koje su bile ključne u nastanku same Federacije BiH: Alija Izetbegović, koji je u sporazumu naveden kao Predsjednik Republike BiH, Krešimir Zubak, koji je u sporazumu naveden kao Predsjednik Federacije BiH, Haris Silajdžić, kao premijer Vlade Republike BiH, i Jadranko Prlić kao zamjenik premijera Vlade Republike BiH.² Također, sporazum je

1 Čitatelji će zasigurno doživjeti kao kuriozitet sljedeću činjenicu: izvorni je američki nacrt Washingtonskog sporazuma, ponuđen stranama na razmatranje, glavne strane tog sporazuma definirao kao „Hrvati“ i „Bosanci“. Alija Izetbegović na takav je nacrt morao reagirati sa zaprepaštenjem: na njegovu intervenciju, termin „Bosanci“ zamijenjen je ustavnim kategorijom „Bošnjaci“; navod prema Kostić, Roland (2013), „American nation-building abroad: exceptional powers, broken promises, and the making of ‘Bosnia’“, u Eriksson, M., Kostić R. (2013), *Mediation and Liberal Peacebuilding: Peace from the Ashes of War?*, London and New York: Routledge, str. 22-39, str. 28.

2 Navodim DAIF prema http://www.ohr.int/other-doc/fed-mtng/default.asp?content_id=3566 (pristup stranici 9. kolovoz 2014.), prijevod s engleskog je moj; za tekst na hrvatskom, koji pogrešno prijevodi „implementation“ kao „oživotvorenje“, vidi I. Bandić. *Washingtonski sporazumi. Pretpostavke - akteri - ciljevi*. Magistarski rad. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti, 2001., Dokumentacija; dostupno na www.slobodanpralj.com

potpisao Predsjednik RH, Franjo Tuđman, kao strana koja „prihvaća odredbe sporazuma, i koja će pomoći u provedbi tih odredbi“. Strane svjedokinje predstavljene su kroz četiri potpisnika: veleposlanik Ischinger, u ime Savezne republike Njemačke, veleposlanik Holbrooke, u ime SAD, veleposlanik Fernandez de la Pena, u ime Španjolske kao tada predsjedavajuće EU, te Hans Koschnick, kao EU administrator za Mostar. Nedvojbeno je da su potpisnici nastupili u ime institucija koje su uz njihova imena navedena, no, također je potrebno imati na umu da su oni uzeti i u smislu predstavnika nekih drugih institucija koje su navedene u samome sporazumu i koje zapravo nose, ili bi trebale nositi, glavni teret njegove implementacije.

O čemu DAIF zapravo govori, ili što sačinjava njegov glavni sadržaj? Osnove su sporazuma navedene na samome početku, u temeljnim načelima koja nose najveću težinu u procesu tumačenja:

„Potpuna uspostava Federacije Bosne i Hercegovine predstavlja bitan preduvjet mira u Bosni i Hercegovini. Bez snažne i potpuno funkcionirajuće Federacije Bosne i Hercegovine, kao jednoga od dva entiteta Bosne i Hercegovine, izravni pregovori u Daytonu ne mogu rezultirati trajnim mirovnim sporazumom. Dvanaest mjeseci nakon usvajanja Ustava Federacije, proces jačanja Federacije i gradnje povjerenja između njenih konstitutivnih naroda još uvijek nije dao zadovoljavajuće rezultate. Stoga smo se mi, dolje potpisani, dogovorili o radikalnim koracima kako bi se postigla politička, ekonomska, i društvena integracija Federacije.“

Ove četiri rečenice definiraju glavnu svrhu prihvaćanja sporazuma. No, kako bi se realizirala ta ključna svrha, naredna dva paragrafa sporazuma definiraju pod-svrhe koje su zamišljene kao put kojim se dolazi do glavne svrhe: riječ je o onome što se strane obvezuju učiniti kako bi primarna, ključna svrha uistinu bila realizirana:

„Odgovornosti i organizacija Vlade Federacije i Vlade Republike Bosne i Hercegovine moraju biti razdvojene. Iako djeluju zajedno u duhu suradnje za dobrobit pučanstva, nijedna od ove dvije vlade ne može se uplitati u isključive nadležnosti druge vlade. Ne prejudicirajući u odnosu na pitanje nastavka suverenosti i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine, Vlada Republike sada mora prenijeti funkcije na Vladu Federacije u skladu sa Ustavom Federacije. Vlada Republike mora zadržati samo one funkcije koje joj omogućuju djelovati kao vlada međunarodno priznate države Bosne i Hercegovine, u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine donesenim tijekom izravnih pregovora u Daytonu. Sve će ostale funkcije biti prenesene na Vladu Federacije. Paralelno s tim prijenosom, postojeće civilne vlasti, i njihova tijela, na područjima Federacije koja kontrolira HVO moraju sada prenijeti sve svoje funkcije na tijela Federacije i biti raspuštene.“

Dakle, već u osnovnim načelima DAIF referira na Hrvatsku Republiku Herceg-Bosnu (HRHB) jer ona je skup institucija na koji termin „civilne vlasti...na područjima Federacije koja kontrolira HVO“ referira. U tome smislu, i Zubak i Prlić ne nastupaju samo kao predstavnici Federacije i Vlade Republike BiH, nego i kao predstavnici HRHB. Samo se pod tom pretpostavkom može razumjeti činjenica da oni preuzimaju obvezu prijenosa ovlasti sa HRHB na institucije Federacije. Naravno, budući da i druga strana ima svoje obveze, i ta je druga strana preciznije definirana u paragrafu A3 operativnog dijela DAIF-a („Odluke“): „Vlada će Republike zadržati one funkcije koje joj omogućuju djelovati kao vlada međunarodno priznate države Bosne i Hercegovine. Sve ostale civilne funkcije Vlade Republike bit će prenesene na Vladu Federaciju u razdoblju od jednog mjeseca nakon usvajanja ovog zakona. Dodatno, sve funkcije postojećih lokalnih civilnih vlasti i tijela na područjima Federacije koja kontrolira Armija RBiH bit će prenesene na institucije Federacije, i te će ovlasti i tijela biti raspušteni u roku od mjesec dana nakon usvajanja ovog zakona.“ To pak znači da niti Izetbegović niti Silajdžić ne nastupaju samo u ime Vlade Republike BiH i Republike BiH; oni, za svrhe sporazuma, također nastupaju kao predstavnici vlasti na područjima pod kontrolom Armije Republike BiH.

Zamislimo li izvore ovlasti, odnosno državnih ustavnih moći, kao neke točke u prostoru, ono što DAIF traži ili predviđa jest sljedeće: iz jedne točke državne nadležnosti bivaju prenesene na jednu središnju točku čije postojanje ovisi o prijenosu istih nadležnosti u istu središnju točku iz jedne treće točke. Smatra se da treća točka ima „višak“ nadležnosti od kojih neke (vidjet ćemo kasnije koliki je broj ili opseg) moraju biti prenesene na središnju točku. Također, smatra se da prva točka, sa svoje strane, treba sve svoje ovlasti prenijeti na središnju točku; no, podrazumijeva se da će ona, zajedno sa trećom točkom, sudjelovati i u onim nadležnostima koje preostaju u toj točki nakon prijenosa nadležnosti u središnju točku. Ta činjenica objašnjava zašto paragraf F operativnog dijela DAIF-a govori o sporazumima glede imenovanja veleposlanika. Jednostavnim rječnikom rečeno: HRHB prenosi nadležnosti i na Federaciju i na daytonski projiciranu državnu razinu – naravno, riječ je o različitim nadležnostima; „muslimanske“ vlasti prenose nadležnosti na Federaciju, koje su do tada smatrane nadležnostima Republike BiH, ali i zadržavaju neke nadležnosti u skladu s daytonskom projekcijom državne razine (u kojoj sudjeluju oba entiteta, sukladno Daytonskom ustavu o kojem DAIF izričito govori). DAIF navodi da je glavni motiv takvog dvostrukog prijenosa (i donekle zadržavanja) ovlasti jasna podjela ovlasti – jedna vlada (državna) ne smije uzurpirati ovlasti druge vlade (Federalne u smislu Federacije BiH), odnosno ne smije se uplitati u nadležnosti koje pripadaju toj drugoj vladi, i obratno.

Možemo odmah navesti o kojim je ovlastima riječ: „muslimanske vlasti“ i HRHB moraju preseliti sljedeće ovlasti na razinu Federacije BiH: obrana, unutarnji poslovi, pravda-sudstvo, financije (budžet, administriranje poreza, prikupljanje carina), energija i industrija, promet i komunikacije, trgovina,

poljoprivreda, obrazovanje, znanost i kultura, izbjeglice, raseljene osobe i društvena politika, zdravstvo, planiranje gradova, resursi i okoliš. No, također trebamo imati na umu da to ne znači da se te ovlasti moraju prenijeti na središnju razinu Federacije, nego se moraju prenositi u skladu s Ustavom Federacije BiH – ako je taj ustav odredio da su kantoni/županije odgovorne za obrazovanje, onda se ovlasti zapravo prenose na županijsku razinu.

Na državnoj razini, prema DAIF, mogu ostati sljedeće ovlasti: vanjska politika, vanjska trgovina, politika carina, zajednička monetarna politika, financije (budžet države), uprava za imigracije i državljanstvo, zaštita međunarodnog krivičnog zakona, zajedničke telekomunikacije, kontrola zračnog saobraćaja, civilna koordinacija aktivnosti vojnih snaga na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. To naravno i jesu one središnje, državne nadležnosti BiH kako su predviđene Daytonskim ustavom za BiH (Aneks 4, članak 3.1.). Važno je također napomenuti da DAIF predviđa opstanak i Armije Republike BiH i HVO, formulirajući to na sljedeći način: „podjela odgovornosti kako je predviđena paragrafima 5 i 6 neće umanjiti vojne ovlasti Armije RBiH ili HVO-a“.

Pozorni čitatelj zasigurno je primijetio da izgleda kao da sam termin „muslimanski“ prošvercao u analizu. Međutim, ja naprosto preuzimam terminologiju kojom je državni tajnik Christopher pozdravio potpisivanje DAIF-a.³ U svom pozdravnom govoru Christopher je naglasio dvije činjenice bitne za razumijevanje tog sporazuma: prvo, „Federacija je bitan blok za izgradnju mira u Bosni i Hercegovini kao cjelini. U mirovnome sporazumu o kojem raspravljamo, Federacija će biti jedan od dva sastavna dijela Bosne. Kako bi se sporazum održao, Federacija mora biti funkcionalna i snažna. Prije godinu i pol, SAD su pomogle da se dogovori sporazum kojim je stvorena Federacija. Taj je sporazum spasio ogroman broj života tako što je okončao oružani sukob između bošnjačke i hrvatske zajednice u Bosni i Hercegovini.“ Drugo, „Ovaj sporazum [DAIF] konačno daje Federaciji ovlasti koje omogućuju učinkovitu državnu vladu. Središnja vlada Bosne i Hercegovine zadržat će ovlasti koje su potrebne kako bi se sačuvala suverenost te države, uključujući vanjske poslove, trgovinu i monetarnu politiku. Većinu svojih ostalih nadležnosti, uključujući policiju, sudove, ubiranje poreza, zdravstvo i obrazovanje, ona će prenijeti na Federaciju. Nove strukture, koje ovaj sporazum stvara, zamijenit će sve odvojene lokalne hrvatske i muslimanske državne ovlasti na teritoriji Federacije.“

Prisjetimo se također da, u osnovnim načelima, DAIF govori o „konstitutivnim narodima Federacije“. Drugim riječima, posve je jasno da i američki posrednici i same strane jesu svjesne činjenice da DAIF predstavlja sporazum između konstitutivnih naroda Federacije u obliku sporazuma između predstavnika tih naroda. O kojim je narodima riječ? Očevidno je riječ o hrvatskom i bošnjačkom narodu kao dva konstitutivna naroda Federacije BiH, a samim

³ Vidi <http://1997-2001.state.gov/www/regions/eur/bosnia/bossec3.html> (pristup stranici 9. kolovoz 2014.).

tim i dva konstitutivna naroda Bosne i Hercegovine, kojima se kroz Daytonski ustav pridružuje i treći konstitutivni narod, predstavnici pak kojega niti su sudjelovali u stvaranju Federacije niti u DAIF-u.⁴ Formalno-pravno gledano, dakle, posve je jasno da potpisnici DAIF-a ustvari igraju trostruku državno-pravnu ulogu: primjerice, Krešimir Zubak potpisuje taj sporazum u svojstvu Predsjednika Federacije BiH, u smislu institucionalne uloge koja se tek treba stvoriti, ali također i kao predstavnik HRHB, u smislu stare i postupno „odumiruće“ institucionalne uloge, i kao legitimni predstavnik Hrvata kao konstitutivnog naroda Federacije BiH u smislu ustavno-demokratske uloge. Razumijevanje odnosa između tih uloga izuzetno je važno za razumijevanje samoga DAIF-a. Zubak je primarno predstavnik jednog konstitutivnog naroda koji svoja prava, u smislu političke zajednice, može konzumirati, ili realizirati ili zaštititi, na više načina. HRHB je jedan od načina realiziranja tih prava, no, ne i jedini. DAIF stipulira da će ubuduće ta prava, pod određenim uvjetima, biti konzumirana unutar Federacije BiH kao zajednice ravnopravnih naroda koji uživaju podjednaka prava uključujući pravo demokratskog predstavljanja, donošenja zakona, jamčenja mira i sigurnosti, te reguliranja odnosa s trećim stranama.

Ključne implikacije

Pogledajmo sada поближе ključne posljedice ovog sporazuma. Što usvajanje tog sporazuma implicira za obje strane, ali i za daytonski mirovni okvir u cjelini?

1. HRHB je priznata u smislu posrednog izvora ustavnih nadležnosti. Ona nije neposredni izvor tih nadležnosti – to može biti jedino suvereni ili konstitutivni narod. DAIF jasno kaže da će civilne državne nadležnosti biti prenesene s HRHB na neku drugu instancu pod određenim uvjetima. Dakle, osnovne su obveze definirane i državnim nadležnostima onoga tijela (HRHB) koje obdaruje drugo tijelo nekim nadležnostima (Federaciju), kao i nadležnostima kojima „obdareno“ tijelo (Federacija) uskoro treba raspolagati, u kontrastu spram središnje državne vlasti usklađene s Daytonskim ustavom.
2. Izvor tih ustavnih nadležnosti ipak nije u HRHB nego u jednoj drugoj činjenici, činjenici konstitutivnosti naroda; narod je priznat kao politička zajednica kojoj pripadaju prava po međunarodnom i ustavnom pravu; primjerice, on ima pravo birati svoje demokratske predstavnike prema određenim ustavnim načelima kako bi formirao neki vid državnog okvira koji tom narodu omogućuje miran i siguran život.

⁴ To je i stav Alije Izetbegovića; vidi Kostić (2013), str. 28.

3. Isto spomenuto važi i za bošnjački narod i bošnjačke predstavnike, te za „civilne državne vlasti na teritoriji pod kontrolom Armije Republike BiH“.
4. Federacija je bietnički entitet. Predstavnicima su dva, ne tri, naroda sudjelovali u stvaranju Federacije, odnosno ugradili su u nju svoju konstitutivnost. Predstavnicima pak srpskoga konstitutivnog naroda u BiH nisu sudjelovali u stvaranju Federacije. Prema tome, oni nisu konstitutivni narod u Federaciji; oni su konstitutivni narod Republike Srpske (naravno, i Bosne i Hercegovine).
5. Međutim, to ne znači da konstitutivni narodi BiH ne mogu utjecati na entitet za koji nisu konstitutivni. Oni se u entitetu, za koji nisu konstitutivni, samo odriču prava konstitutivnosti; međutim, na razini države svi su narodi podjednako konstitutivni, ili sukonstitutivni, što naravno ovisi o preciznoj definiciji pojma „državna nadležnost“ ili „državna moć“.
6. Izvorno, autentično je razumijevanje daytonskog ustavnog okvira sljedeće: dva jaka entiteta, jedna slaba država.⁵ Jedino se kroz takvo razumijevanje može shvatiti ključni razlog usvajanja DAIF-a – prisjetimo se, bošnjačko-muslimanska strana mora vratiti mnoge ovlasti s državne na entitetsku razinu. Svrha je DAIF-a „jaka i funkcionirajuća“ Federacija.
7. DAIF predstavlja ugovor, sporazum između dvije strane – nijedna od te dvije strane nije u ugovoru predstavljena kao superiorna; riječ je o ugovoru između za Federaciju konstitutivnih naroda, kroz predstavnike tih naroda. Obje se strane obvezuju djelovati paralelno; drugim riječima, obje strane imaju obveze koje su skoro identične, a koje one moraju istovremeno ispoštovati. HRHB i Republika BiH, u svijetlu DAIF-a, imaju iste sudbine. Ujedno, važno je razumjeti sljedeće: ovaj sporazum ne referira na radnje koje se mogu odraditi, započeti i završiti – riječ je o sporazumu koji podrazumijeva trajnu aktivnost; obveza da se nadležnosti održavaju na razini Federacije, bilo središnjoj bilo županijskoj-kantonalnoj, nikada ne prestaje. To također znači da postojanje Federacije kao ustavnog okvira traži trajni napor, trajno ulaganje koje ima formu djelovanja koje se u načelu treba nastaviti unedogled.
8. Strane-potpisnice DAIF-a, osim lingvističkih-terminoloških detalja (DAIF kaže da je, za potrebe razumijevanja, engleska verzija superiorna u odnosu na onu na bosanskom i hrvatskom jeziku), nisu predvidjele veće probleme u tumačenju ključnih odredbi sporazuma. Naime, već se sam sporazum može razumjeti kao „interpretativan“ po svojoj

⁵ Vidi i Holbrooke, R. (1999), *To End a War*, New York: The Modern Library, rev.ed., str. 96-7.

naravi – on pojašnjava nadležnosti koje stranama pripadaju, a koje one prenose na različite razine prema nekim dogovorenim pravilima. DAIF ne predviđa instituciju konačnog tumača niti instituciju visokog predstavnika – pretpostavljeno je da za to ne postoji potreba jer *in claris non fit interpretatio*, prema Vattelovom pravilu: „kada su odnosi/ predmeti jasni, interpretacija nije primjerena“.

9. Konvencionalne međunarodne norme primjenjive su na DAIF naprosto zbog toga što je riječ o dijelu međunarodnog prava. Ako jedna strana krši sporazum, druga strana ima pravo na povratak na *status quo ante*, stanje u kojem se strane nalaze u trenutku prije potpisivanja sporazuma.⁶ Ako jedna strana ne prenosi nadležnosti u skladu s DAIF-om, to znači da je sporazum prekršen. Budući da su *status quo ante* i početne pozicije strana vrlo jasno definirane, vrlo je jasno što znači konzumirati pravo na povratak na *status quo ante*, i vrlo je jasno kojem akteru ili entitetu takvo pravo pripada. S jedne strane, ono pripada Hrvatima kao konstitutivnom narodu i Bošnjacima kao konstitutivnom narodu: povratak na *status quo ante* znači povratak na dva odvojena ustavna i institucionalna sklopa: sklop „civilnih državnih vlasti na teritoriji pod kontrolom HVO“, to jest HRHB, i sklop „civilnih državnih vlasti na teritoriji pod kontrolom Armije RBiH“ kao i same Republike BiH u njenom predaytonskom ustavnom obliku.
10. Prethodni aspekt podrazumijeva racionalnost strana-potpisnica kao i samih nositelja identiteta što ih strane-potpisnice predstavljaju. Drugim riječima, ne možemo pretpostaviti da su bilo jedna bilo druga strana potpisale jednu vrstu „pakta o samoubojstvu“ kojim bi bilo predviđeno, primjerice, nestajanje ili dekonstituiranje konstitutivnih naroda u pravno-političkome smislu. Nemoguće je, dakle, pretpostaviti da su bilo jedna bilo druga strana potpisale ugovor čija bi implementacija vodila do gubitka temeljnih prava bilo jedne bilo druge strane, ili do ukidanja načela da konstitutivni narodi ne mogu prihvaćati okvir unutar kojega se njihova konstitutivna moć, i prava, postupno umanjuju ili potpuno nestaju.

DAIF je u političkome smislu također dio jednog dugotrajnijeg procesa kojim se nastojao postići kompromis između hrvatskih i bošnjačkih nacionalnih interesa u BiH. Da se taj kompromis s velikim naporima formulirao, bilo je vidljivo i iz izjava hrvatskih i bošnjačkih političara u razdoblju između potpisivanja Washingtonskog sporazuma i daytonskih mirovnih pregovora. Primjerice, Ejup Ganić, „jugoslavenski“ član Predsjedništva Republike BiH i kasnije bošnjački dopredsjednik Federacije BiH, u izjavi za *Slobodnu Dalmaciju* (29. prosinac 1994.) naglasio je da, za Muslimane, Federacija BiH „služi kao

⁶ Vidi Aust, Anthony (2013), *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 3rd edition, str. 281.

sredstvo očuvanja BiH i vojne pobjede nad Srbima“. Drugim riječima, Ganić je, kao i većina bošnjačkih predstavnika, u to vrijeme Federaciju tumačio kao privremenu vojnu alijansu usmjerenu protiv Srba BiH, što se teško može označiti kao politika usmjerena na pronalaženje kompromisa i stvaranja uvjeta za mir. S druge strane, V. Pogarčić, nekadašnji visoki dužnosnik Herceg-Bosne, naglasio je u izjavi za *Večernji list* (26. kolovoz 1995.), da je Herceg-Bosna omogućila obranu i preživljavanje BiH kao međunarodno-pravnog subjekta i da, stoga, Herceg-Bosna nema rok trajanja.⁷

DAIF je formulirao jednu vrstu kompromisa između te dvije suprotstavljene pozicije – Hrvatima je ponuđena jedna vrsta federalizacije, na jednom dijelu teritorije BiH, u kojoj bi njihova i kolektivna i individualna prava trebala biti zaštićena čak i nakon nestanka formalno-pravno autonomnog okvira Herceg-Bosne, a Bošnjacima je ponuđeno načelno očuvanje BiH, pod određenim uvjetima, ako odustanu od ideje cjelovite i nedjeljive BiH koja se ne smije federalizirati ili reorganizirati sukladno njezinom multietničkom karakteru. Barem prema načinu kako je cijela mirotvorna priča privedena kraju potpisom na Daytonski mirovni sporazum, sve su strane, uključujući srpsku, trebale postati posve svjesne naravi i smisla kompromisa na koji su pristale i naprosto ga u dobroj vjeri implementirati, u trajnome smislu, bez nekih većih poteškoća i napora. Međutim....

Proces implementacije daytonskog mirovnog okvira kao proces kršenja odredbi i DAIF-a i samoga mirovnog okvira

Proces je implementacije Daytonskog mirovnog sporazuma kao i DAIF-a koncem 1997. službeno preuzela „međunarodna zajednica“, premda je u biti riječ o procesu u kojem ključnu ulogu igraju SAD. Tijekom tog procesa, a on se odvijao u duhu prisilne i neopozive interpretacije Daytona kroz usta Visokog predstavnika, kao diktatorske instance u BiH,⁸ nametnute su primarno dvije strukture koje su i narušile daytonski kompromis i izravno devalvirale, ili prekršile, DAIF. Prvo, uvedena su posebna izborna pravila koja u Federaciji omogućuju Bošnjacima, kao konstitutivnom narodu, da u zakonodavna

7 Ganića i Pogarčića navodim prema Topor, Gabriel (1996), „Bosnia: Obstacles to Implementing the Peace“, u *Transitions Online* 12. siječanj 1996: <http://www.tol.org/client/article/1944-bosnia-obstacles-to-implementing-the-peace.html?print> (pristup stranici 9. kolovoz 2014.).

8 Vidi Pehar, D. (2012), „Bosna i Hercegovina kao veleposlanstvo Visokog predstavnika – republikanska kritika“, *Političke analize* (Zagreb) br. 10, str. 3-9; dostupno i na web-stranici: http://www.fpzg.unizg.hr/docs/PA/Pehar_tekst.pdf

tijela Federacije biraju predstavnike Hrvata, koji samim tim prestaju biti predstavnici Hrvata. Drugim riječima, jednome je konstitutivnom narodu omogućeno da u velikoj mjeri utječe na zakonodavnu reprezentaciju drugoga naroda, čime je povrijeđeno pravo koje jednome narodu pripada na temelju njegove konstitutivnosti, pravo da bude predstavljen kao narod u zakonodavnim tijelima entiteta u čijem je nastajanju, kroz svoje predstavnike, sudjelovao.

Primijetimo odmah da ne možemo reći da je sam narod izgubio konstitutivnost – to je, naime, nemoguće. Tom je narodu, zapravo, samo uskraćena realizacija jednoga prava koje mu, temeljem njegove konstitutivnosti, pripada, i koje bi u normalnoj multietničkoj zajednici trebalo biti zajamčeno i zaštićeno. Drugi, a još uvijek je riječ o istoj strukturi, promašaj međunarodne zajednice sastojao se u nametanju izbornog pravila koje omogućuje izbor hrvatskog člana Predsjedništva BiH ponovno većinskim bošnjačkim glasom. Ponovno, član Predsjedništva BiH koji bi trebao biti reprezentativan za jedan konstitutivni narod to nije; iako trenutno jest riječ o jednome od pripadnika hrvatskog naroda. Naravno, besmisleno je očekivati da osoba koja nije reprezentativna za jedan konstitutivni narod bude u nekome smislu odgovorna prema tome narodu, te da promiče interese tog naroda unutar državnog predsjedništva. Ako pak tom dužnosniku to nije dužnost, kako objasniti neposredno vidljivu činjenicu da se, u Daytonskom ustavu, broj i imena konstitutivnih naroda u BiH poklapaju s kolektivnim identitetima članova Predsjedništva BiH? Naravno, jedna od najjasnije vidljivih konsekvenci takve prisilne implementacije daytonskog okvira za mir sastoji se u tome da ona od bosanskohercegovačke multietničnosti čini smijuriju, odnosno da ju neposredno negira.

Također, lako je objasniti u kojem smislu postojeći izborni zakon, tzv. Barryeva izborna pravila (nazvana tako prema američkom veleposlaniku Barryju koji je služio kao šef Misije OSCE-a u BiH zadužene za proces izbora), predstavlja izravno kršenje DAIF-a. Naime, DAIF je predvidio precizni prijenos ovlasti s razine HRHB, i bošnjačko-muslimanske Republike BiH, na razinu Federacije i na razinu države sukladno Daytonskom ustavu. Hrvati, kao konstitutivni narod Federacije, ne samo da moraju biti predstavljeni u zakonodavnim tijelima Federacije nego i u samome Predsjedništvu BiH koje neposredno odražava dvoentitetsku strukturu BiH. Neobranjiva je i nerazumna pretpostavka da su Hrvati, kao konstitutivni narod i Federacije i BiH, Bošnjacima prepustili pravo demokratskoga predstavljanja u središnjem, državnom tijelu izvršne vlasti, to jest Predsjedništvu. Budući da izborni zakon tu pretpostavku potvrđuje, taj zakon izravno krši DAIF.

Tema je izbora članova Predsjedništva BiH važna i zbog tobože nametnute obveze BiH da, zbog presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju

„Sejdić-Finci“ (od 22. prosinca 2009.),⁹ ona mora reformirati svoj Ustav. Naime, sam Daytonski ustav nigdje ne kaže da se, pred izbore, kandidati za članove Predsjedništva BiH moraju etnički izjasniti prilikom kandidiranja.¹⁰ To od njih traži izborni zakon, koji je i u tom pogledu protuustavan, ali nametnula ga je sama međunarodna zajednica. Drugim riječima, sam zahtjev da se Ustav BiH radikalno mijenja postavljen je na očevitno pogrešne i, od strane same međunarodne zajednice, nametnute premise.

Čitamo li Daytonski ustav pažljivo, jasno je da članovi Predsjedništva BiH, koji su označeni kao „Srbin, Bošnjak, i Hrvat“, nakon izbora trebaju funkcionirati kao reprezentativni za konstitutivne narode, što znači da odgovarajuća provizija Daytona znači da nazivi kolektivnih identiteta ne pripadaju članovima Predsjedništva prije izbora, nego tek nakon. Oni ulaze u Predsjedništvo kao „Srbin, Hrvat i Bošnjak“ u smislu „tri predstavnika Hrvata, Srba, i Bošnjaka“. To ujedno implicira da sam Ustav nije diskriminirajući jer se i Sejdić i Finci mogu, sukladno Ustavu, kandidirati za članove Predsjedništva, iako im izborni zakon to trenutno izričito zabranjuje. Dakle, dobronamjerna i razumna interpretacija Daytonskog ustava ustvari lako rješava probleme koji bi, prema međunarodnoj zajednici, navodno proizlazili iz Ustava, a također odražava uistinu multietnički karakter daytonske Bosne i Hercegovine. Osim toga, jasno je da pristup koji zagovaram rješava problem i Sejdića i Fincija i Komšića u jednome dahu. No, pristup međunarodne zajednice te probleme zapravo nastoji usložiti i *de facto* onemogućiti funkcioniranje BiH kao multietničke demokracije.

Od srpnja 2000. međunarodna je zajednica uvela još jednu strukturu koja i narušava daytonski kompromis i izravno krši DAIF. Riječ je o pozitivnoj reakciji Ustavnog suda BiH na zahtjev Alije Izetbegovića da se narodi BiH proglase konstitutivnima na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.¹¹ Sud je svoju odluku donio većinom glasova bošnjačkih i međunarodnih sudaca, a suci iz reda hrvatskog i srpskog naroda odluku su odbili. Nesumnjivo je da to snažno indicira da je odluka bila izrazito politički motivirana – očevitno je da se preddaytonski sukob politika, koji je doveo do oružanoga sukoba, nastavio i u razdoblju nakon potpisivanja Daytona, i inficirao čak Ustavni sud BiH. U lokalnim medijima se, nakon donošenja dotične odluke, pojavila vijest da se tadašnji visoki predstavnik BiH, Wolfgang Petritsch, neposredno prije donošenja odluke sastao s međunarodnim sucima ustavnog suda;

9 Vidi [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96491#{"itemid":\["001-96491"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96491#{) (pristup stranici 9. kolovoz 2014.).

10 I ICG u tome pogledu fabricira podatke; primjerice, u svom izvješću br. 209 (28. rujna 2010., str. 20, fusnota 201), ICG tvrdi: „Ustav [BiH] specificira da samo oni koji se deklariraju kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi, mogu biti izabrani u predsjedništvo i u dom naroda te države,“ u: ICG, *Federation of Bosnia and Herzegovina – a parallel crisis* <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/2009%20Federation%20of%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20---%20A%20Parallel%20Crisis.pdf> (pristup stranici 9. kolovoza 2014.).

11 To je Izetbegovićev stav iz 1998.; moja bilješka 4 govori o njegovom stavu tijekom 1994. i 1995.; za tekst odluke Ustavnog suda BiH, vidi <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/pdf/Djelomicna-odluka-3.pdf> (pristup stranici 9. kolovoz 2014.).

utjecaj koji je on izvršio zasigurno je usporediv s utjecajem što ga je američki predsjednik Buchanan izvršio na Vrhovni sud SAD prije donošenja notorne odluke u slučaju „Dred Scott“ kojom je 1857. ropstvo ocijenjeno sukladnim američkome Ustavu, a koja je odigrala ulogu jednoga od uzroka Američkoga građanskog rata. Što je bit odluke Ustavnog suda BiH iz srpnja 2000.?

Ukratko rečeno, njom se srpski narod proglašava konstitutivnim u Federaciji, a bošnjački se i hrvatski narod proglašavaju konstitutivnima u Republici Srpskoj. To znači da dva entiteta postaju u potpunosti multietnički u smislu da su sva tri naroda konstitutivni i u entitetima i u Bosni i Hercegovini kao cjelini. No, koliko je ta odluka smisljena, imajući u vidu dvije činjenice: mali je broj i Hrvata i Bošnjaka ostao u Republici Srpskoj; a broj se Srba koji su ostali u Federaciji BiH procjenjuje danas na 50.000; drugo i važnije, predstavnike srpskog naroda nitko ništa nije pitao o uspostavi Federacije BiH, dočim niti predstavnici hrvatskog niti bošnjačkog naroda nisu sudjelovali u stvaranju Republike Srpske, osim u vrlo ciničnom i neizravnom smislu? Drugim riječima, jasno je da su oba entiteta, uzeti zasebno, proizvod volje nekih, ali ne svih konstitutivnih naroda. Da je netko bošnjačke predstavnike, unutar Republike Srpske, nešto pitao o nastanku te republike, oni bi uspostavu tog entiteta zasigurno blokirali.

Na ovo bi netko mogao odgovoriti tezom da je konstitutivnost naroda na cijeloj teritoriji BiH stvar pravednosti; drugačija odluka, čini se, potvrđuje rezultate etničkog čišćenja. Međutim, svaki kompromis dijelom je pravedan, ali dijelom i nepravedan s nekog stajališta. Obje strane kompromisa moraju pristati na neke ustupke koji su, iz njihova ugla, nepravedni, kako bi se kompromis postigao, odnosno održao. Naravno da bi sami Srbi iz RS mogli reći da nije pravedno da se BiH, za koju je Izetbegović tražio da uživa nedjeljivu suverenost, što je bio jedan od ključnih uzroka rata, uopće održi; isto tako Bošnjaci bi mogli reći da samo postojanje RS kao ustavne kategorije, jednoga od dva entiteta BiH, nije pravedno. Dakle, sugeriram svakome tko razborito razmišlja o daytonskome kompromisu da si prethodno postavi jednostavno pitanje: zašto su daytonske ustavne strukture formulirane na način na koji su formulirane? Što su strane u tome kompromisu svojim ustupcima zapravo dobile, i na kakvu su vrstu moralno-političke ravnoteže ciljale „zbog mira u kući“?

Dodatno, odluka Ustavnog suda BiH donesena je unatoč činjenici da je teza, da su sva tri naroda, u preciznome smislu, bili konstitutivni na cijeloj teritoriji BiH i bez te odluke, neoboriva. Naime, narodi jesu konstitutivni za entitete, srpski narod za RS, a Bošnjaci i Hrvati za Federaciju; međutim, svaki je narod konstitutivan i na cijeloj teritoriji BiH već zbog same činjenice da BiH, kao država, prema Daytonu zadržava neke ovlasti, odnosno ustavne moći – te se moći tiču BiH uzete u cjelini, a budući su tijela BiH uvijek reprezentativna i za jedan i za drugi entitet, sva tri naroda sukonstituiraju ta tijela kroz svoje legitimne predstavnike. Osim toga, iako je Ustavni sud BiH

donio odluku kakvu je donio, način je njezine realizacije također otvoren za tumačenje. Međunarodna se zajednica, međutim, opet odlučila za varijantu neuskладivu s izvornom daytonskom strukturom: zamišljeno je da se prostim dodavanjem pripadnika naroda, primjerice bošnjačkog i hrvatskog u RS, u zakonodavnim i izvršnim tijelima entiteta može implementirati odluka o konstitutivnosti sva tri naroda na cijeloj teritoriji BiH, odnosno u oba entiteta. To je besmislena sugestija. Naime, narodi, ukoliko ne mogu izabrati svoje predstavnike u dotičnim tijelima entiteta, utoliko naprosto ne mogu biti konstitutivni. Ono što je međunarodna zajednica odlučila znači puko fiktivnu simulaciju jednake konstitutivnosti sva tri naroda u oba entiteta, simulaciju koja pripadnike naroda u fiktivnome smislu uzima kao predstavnike naroda, iako oni to nisu.

Jednostavan primjer: RS ima dopredsjednika iz reda hrvatskog naroda. To bi, prema međunarodnoj zajednici, trebalo biti dovoljno da se hrvatski narod, u tom aspektu, pojmi kao konstitutivan i u Republici Srpskoj, a ne samo Federaciji. Međutim, očevidno je da dopredsjednika RS bira zapravo srpski, a ne hrvatski narod; to znači da je pripadnik hrvatskog naroda, u izvršnom tijelu RS, zapravo predstavnik srpskog, a ne hrvatskoga naroda. Njegovim izborom Hrvati ne postaju ni za miligram više konstitutivni nego što su to bili i bez implementacije odluke Ustavnog suda iz 2000. godine. Slično tome, na razini Federacije, visoki je predstavnik Petritsch donio u travnju 2002. amandmane na Ustav Federacije, kojima je etnički sastav zakonodavnih i izvršnih tijela posve izmijenjen. Međutim, pogledamo li primjerice u amandman br. 44 na Ustav Federacije, vidjet ćemo da on ne samo da ne osigurava etničku ravnopravnost nego i izravno šteti konstitutivnosti Hrvata u Federaciji BiH: naime, taj je amandman odredio da 8 ministara bude iz reda bošnjačkog naroda, 5 iz hrvatskog, i na koncu 3 iz reda srpskog naroda.

Zbog čega je najviše ministara iz reda bošnjačkog naroda? Na to ne postoji obranjiv odgovor. Zbog čega hrvatski ministri mogu biti bez problema preglasani? Ni na to ne postoji obranjiv odgovor. Posebno ne postoji obranjiv odgovor na sljedeće pitanje: ako jedan, bošnjački, narod može izabrati disproporcionalnu većinu pripadnika zakonodavnih tijela iz redova ostala dva, navodno konstitutivna naroda, kako se uopće može govoriti o Srbima i Hrvatima kao narodima konstitutivnima i unutar Federacije koju su, prisjetimo se, dogovorili predstavnici hrvatskog i bošnjačkog naroda kao ravnopravne strane jednoga temeljnog, za i Federaciju i BiH, konstitutivnog sporazuma? Dakle, sveukupno, sam je daytonski okvir interpretiran od strane međunarodne zajednice tako da ta interpretacija krši temeljna načela daytonskog kompromisa, posebno načelo konstitutivnosti naroda u Federaciji, a samim tim i izravno krši DAIF, premda većina rezolucija Vijeća sigurnosti UN, od konca 1995. do danas, izražava tobožnju privrženost Vijeća tome sporazumu.

Na koncu, osim uvođenja dvije spomenute strukture tijekom nametnute implementacije/interpretacije daytonskog okvira, međunarodna se zajednica

odlučila za još jednu strategiju – onu jačanja središnjih nadležnosti Bosne i Hercegovine. To je nedvojbeno neuskладivo i sa samim daytonskim mirovnim planom, odnosno Ustavom, i sa samim DAIF-om koji je konstitutivan za Federaciju BiH. Primjerice, izvorno razumijevanje Daytonskog ustava ne predviđa nadležnost BiH u domeni obrane. No, međunarodna je zajednica očevidno odlučila iskoristiti nejasne i višeznačne odredbe Daytonskog ustava, primjerice onu o Predsjedništvu BiH kao „civilnome zapovjedniku oružanih snaga“, kako bi proširila središnje ovlasti BiH. Prisjetimo se, ipak, da i sam DAIF polazi od premise da će entiteti biti snažni, a da će središnja vlada biti slaba. Prema toj premisi, odredbe o nadležnostima Federacije, a ne države BiH, morale su biti tumačene široko, a ne usko; no, međunarodna se zajednica odlučila za upravo suprotnu strategiju.

Stoga danas imamo čudnu situaciju: u temeljima daytonske BiH stoje sporazumi koji su jednoj strani nalagali da svoje ovlasti vraća sa središnje (nekada ‘„republičke“) na entitetsku razinu, a tijekom samog procesa implementacije Daytonskog ustava BiH te ovlasti bivaju preusmjeravane unatrag, prema središnjoj, državnoj razini. Izgleda kao da se jednoj (bošnjačkoj) strani u implementaciji oba temeljna daytonska sporazuma izlazi značajno ususret – ovlasti koje je ona morala usmjeriti na nižu razinu, kako bi bio uspostavljen mir i kompromis, bivaju ponovno vraćane na razinu na kojoj je ona izvorno željela da se te ovlasti nalaze; međutim ta je želja, želja jedne strane da figurira kao „temeljni“ i čak „većinski“ narod BiH, obdaren jednim „viškom prava“ u odnosu na ostala dva naroda, i prouzročila i održavala stanje političkog neslaganja, a samim tim i stanje rata.

Ova posljednja činjenica, činjenica širenja središnjih državnih ovlasti, posve jasno indicira da međunarodni implementatori Daytona samo formalno, odnosno puko verbalno, podržavaju DAIF. Njihovo pak realno djelovanje izravno narušava sve ključne odredbe tog sporazuma: o konstitutivnosti naroda Federacije, o paralelnom prijenosu ovlasti u svrhu jačanja Federacije, kao i o načelnoj ravnopravnosti samih strana potpisnica. Nije stoga neočekivano da jedan od glavnih ideologa američke posljeddaytonske ustavne intervencije u BiH, ICG (Međunarodna grupa za krize)¹², u svojim komentarima sugerira sliku prema kojoj DAIF uopće nije potpisan, a Vijeće sigurnosti samo hini da podržava i taj daytonski sporazum – tako ICG, u izvješću od 28. rujna 2010. piše kako je „dr. Christian Schwarz-Schilling, međunarodni posrednik za Federaciju (1994-2004) i Visoki predstavnik međunarodne zajednice (2006-2007), pokušao uvjeriti bosansku [=bošnjačku] delegaciju u Daytonu da svoje strateške interese postave prvo na razinu Federacije, a onda na razinu države. On je to usporedio sa strategijom Zapadne Njemačke nakon Drugog svjetskog rata, koja je na koncu polučila mirnu reintegraciju Istočne Njemačke. Ta je pak delegacija, nakon što ju

12 Vidi, primjerice, Kostić, Roland (2014), „Transnational think-tanks: foot soldiers in the battlefield of ideas? Examining the role of the ICG in Bosnia and Herzegovina, 2000–01“, *Third World Quarterly*, 35:4, str. 634-651

je uvjerio tadašnji premijer BiH, Haris Silajdžić, odbacila ovaj [Schwarz-Schillingov] savjet.“¹³

ICGovdjevjerojatno namjerno prešućuje činjenicu daje „bosanska delegacija“ potpisom na DAIF potpisala, i obvezala se na, upravo onu strategiju u koju ju je uvjeravao Schwarz-Schilling, te da je nitko drugi nego Haris Silajdžić jedan od supotpisnika DAIF-a. Sa razumijevanjem da, prihvaćanjem daytonskog okvirnog mirovnog plana, prihvaćaju formulu „dva jaka entiteta, jedna slaba središnja vlada“, formulu koju implicira i DAIF, ICG-ova „bosanska delegacija“ prihvatila je i parafirala oba dokumenta. Primijetiti ćemo samo još jednu činjenicu iz ICG-izvješća od 28. rujna 2010., koja sa spomenutim detaljem stoji u neposrednoj svezi. ICG u tome izvješću tvrdi sljedeće (str. 3, fusnota 20): „U bosanskoj ustavnoj teoriji, naslijeđenoj iz bivše Jugoslavije, državu stvaraju i individualni građani i specifične nacionalne skupine, njezini konstitutivni narodi. Konstitutivni narodi uživaju kolektivna prava neovisno o njihovoj numeričkoj veličini.“ Nemoguće je oteti se dojmu da, providnom retorikom, ICG konstitutivne narode, o kojima govori preambula samoga Daytonskog ustava, tretira kao sumnjivu ustavnu kategoriju prirodno pripadnu isključivo nazadnome komunizmu, koji zaslužuje da nestane, i jednoj razorenoj zemlji u kojoj su dotični „konstitutivni narodi“ bili sposobni samo za izazivanje i vođenje rata.

Prije nego što pređem na izlaganje preporuka, završit ću ovaj dio svog izlaganja jednom analogijom kako bih zorno prikazao ono što smatram temeljnom činjenicom implementacije i DAIF-a i samog daytonskoga mirovnog okvira.

Carl Schmitt, utjecajni njemački politolog i pravni teoretičar posebice u vremenu prije Drugoga svjetskog rata, početkom 1933. objavio je slavni esej pod naslovom „Legalnost i legitimnost“. Esej je objavljen neposredno prije dolaska nacista na vlast u Njemačkoj i njihova abrogiranja Weimarskog Ustava. U tom eseju Schmitt upozorava na moguće opasnosti koje svakome ustavu, a on je prije svega na umu imao Weimarski, prijete od figure takozvanog „izvanrednog zakonodavca“, pravne osobe koja daje konačno tumačenje nekog ustava i ima neposrednu ovlast odlučivanja o tome je li dotični ustav, pod određenim okolnostima, uopće primjenjiv ili ne. Schmitt je također naglasio da se i ovlast uvođenja ustavnih amandmana može iskoristiti kako bi se stavio van snage vrijednosno-sadržajni aspekt ustava, onaj aspekt koji potvrđuje vrijednosti koje stoje u osnovi nekog sporazuma.¹⁴ Također, Schmitt je primijetio da svakoj stranci, koja dobije izbore, pripada takozvana „nad-pravna premija“ u obnašanju vlasti – ona, u načelu, može zbog svog političkog položaja usmjeriti pravni okvir prema

¹³ ICG, *Ibid.* str. 2.

¹⁴ Vidi Schmitt, Carl (2004), *Legality and Legitimacy*, Durham & London: Duke University Press, preveo s njemačkog i uredio J. Seitzer; str. 95.

političkome cilju kojeg ona smatra poželjnim.¹⁵ Schmitt je također upozorio na opasnost od revolucionarnih stranaka koje su sklone iskorištavanju „nad-pravne premije“, i koje, kroz figuru izvanrednog zakonodavca ili konačnog tumača ustava, mogu *de facto* podrediti vrijednosti ustava svojim političkim interesima, ili te vrijednosti čak eliminirati kako bi mogle slobodno, odnosno arbitrarno, djelovati u „zrakopraznome prostoru“, bez ustavnih ograničenja.

Zanimljivo je da Schmittov esej danas zvuči kao nevjerojatno precizno predviđanje onoga što su sami nacisti učinili sa Weimarskim ustavom – oni su, pozivajući se na odredbe o izvanrednome stanju, zapravo suspendirali sva temeljna ljudska prava, uključujući „načelo jednake šanse“ (za sve stranke), i time stavili van snage najvažniji vrijednosni aspekt Weimarskog ustava; taj ustav, formalno-pravno, nije prestao važiti za vrijeme nacističke Njemačke – međutim, nacisti su ga reinterpreterali tako da njegov sadržajni, vrijednosni dio bude zamijenjen pravilima „izvanrednoga stanja“, koja su nacistima omogućila, primjerice, ukidanje komunističkih stranaka i drastično ograničavanje slobode izražavanja, mišljenja, i javnoga udruživanja.

Nešto se vrlo slično tome dogodilo u daytonskoj Bosni i Hercegovini tijekom implementacije njenih temeljnih sporazuma. Uvedena je figura izvanrednog zakonodavca, Visokog predstavnika, koji jednom međunarodnom djelatniku, SAD prije svega, omogućuje da provedbu Daytonu usmjeri prema političkim ciljevima koji njemu odgovaraju. Drugo, iako Ustav formalno-pravno postoji, vrijednosti koje je taj Ustav trebao zaštititi, a prije svega je riječ o pravima konstitutivnih naroda, u velikoj su mjeri abrogirane, odnosno, preciznije rečeno, njihova je realizacija onemogućena. Treće, takav je pristup nemoguće opisati kao konstruktivan – on niti promovira bosanskohercegovačku demokraciju niti ima ikakve veze sa stvarnom multietničkom prirodom Bosne i Hercegovine; on naprosto ponižava sve bosanskohercegovačke i građane i konstitutivne narode. Zar bismo moć bošnjačkog naroda da, većinom glasova, izabere hrvatskog člana Predsjedništva BiH, trebali opisati kao nešto što tom narodu daje ili jamči stvarni dignitet? Važno je razumjeti da se ovo pitanje tiče bošnjačkog naroda ne samo kao naroda nego i kao građana.

Preporuke

Međunarodna bi zajednica, a pri tome mislim prije svega na SAD, najutjecajnije države EU, i Rusku Federaciju, trebala priznati da je dosadašnji način provedbe daytonskog okvira jalov i neproduktivan. Ako

15 Schmitt (2004), str. 31-33.

posljednje izvješće ICG-a nešto bitno sugerira, onda je to upravo to.¹⁶ Nemoguće je provesti jedan mirovni okvir u situaciji izvanrednog stanja, a takvu je situaciju sama međunarodna zajednica i stvorila i održala kroz instituciju Visokoga predstavnika. Kao dio iste preporuke, valja imati na umu da su svako nametnuto rješenje i svaka nametnuta struktura koja podriva osnovna načela daytonskog okvira, uz stalno guranje strana prema sadržajno unaprijed definiranoj reformi ustava, neodrživi na dulji rok.

Osim toga, međunarodna bi zajednica napokon trebala shvatiti dvije ključne činjenice: osnovna se namjera ustavnog naglašavanja kategorije „konstitutivnog naroda“ u BiH zapravo svodi na namjeru onemogućavanja etničke diskriminacije; besmisleno je nastojati onemogućiti takvu vrstu diskriminacije nerefirajući na upravo one etničke kategorije s kojima se ogromna većina državljana BiH stvarno identificira, a koje nam služe kao osnova za identificiranje nekih temeljnih kolektivnih prava.¹⁷ Teza da se takva vrsta prava načelno ne može uskladiti s individualnim pravima predstavlja politološki i pravni mit koji u BiH služi isključivo kao ideološko oružje nastavka rata. Osim toga, kada bismo prihvatili takvu tezu, zapravo niti same SAD ne bi bile moguće. Drugo, guranje provedbe daytonskog okvira u smjeru koji odgovara isključivo interesima jedne strane, onako kako su ti interesi bili definirani na početku i za vrijeme oružanoga sukoba, pruža savršen argument drugim dvjema stranama da traže povratak na *status quo ante*. Takvo usmjeravanje provedbe daytonskog okvira ne samo da održava aspiracije bosanskih Hrvata i Srba prema obnovi Herceg-Bosne i potpunoj neovisnosti RS; ono ih i opravdava i pojačava.

Oni koji sebe smatraju legitimnim predstavnicima Hrvata u BiH trebali bi razumjeti da, pod postojećim uvjetima, imaju legitimno, obrazloženo pravo pozivanja na povratak na *status quo ante*. To bi im već trebalo dati značajan manevarski prostor u svim budućim pregovorima o budućnosti BiH, a prije svega o reformi Federacije BiH. Isto važi i za Republiku Hrvatsku koja je, budući da je jedna od pet ključnih strana-potpisnica Daytonskog mirovnog sporazuma, ujedno obvezana podržavati implementaciju tog sporazuma, i to prema vlastitoj, a ne prema interpretaciji Visokog predstavnika ili SAD. Predstavnici RH trebali bi na vrijeme shvatiti da nije moguće ostati neutralnim u odnosu na sadašnje stanje u BiH, ne samo u moralnom nego i u pravno-političkom smislu. Hrvatima BiH, kao jednome od tri konstitutivna naroda, onemogućeno je uživanje nekih temeljnih kolektivnih prava koja slijede iz preambule Ustava BiH, a koja bi njima, to jest nama, trebala pripadati na osnovi činjenice konstitutivnosti.

16 O tom izvješću vidi u: „Tri federalne jedinice za tri političke zajednice – izlazna strategije Međunarodne krizne grupe (ICG) iz BiH“, (Stručni tim IDPI, Mostar, 28. srpanj 2014.; <http://www.idpi.ba/icg/> (pristup stranici 9. kolovoz 2014.)).

17 Vidi Pehar, Dražen (2011), „Deparlamentarizacija ustavotvorstva“, Daytonске ustavne aporije i simulakrum ‘bosanske nacije’ - svjedočanstvo o dovršetku teritorijalizacije pravno-političke misli u BiH”, *Status* 15, str. 125-147.

Ponavljam, ključni sporazumi potpisani u Daytonu nisu značili „pakt o samoubojstvu“. Nemoguće ih jetumačiti takodasu, potpisom natesporazume, Hrvati pristali na dekonstituiranje samih Hrvata kao konstitutivnoga naroda. To također implicira da bi stranke s hrvatskim predznakom trebale biti mnogo svjesnije činjenice da su trenutno u BiH pravila igre nametnuta; mislim tu prije svega na izborni zakon. Neprihvatanje tih pravila, odnosno namjera da se takva pravila uklone, trebali bi biti mnogo jasnije izraženi od strane stranaka s hrvatskim predznakom. Naime, ako nastavljate igrati prema pravilima za koja tvrdite da su nepravedna, sama vaša tvrdnja da su pravila nepravedna biva relativizirana i poništena vašim djelovanjem. No, također, možete igrati prema tim pravilima privremeno, dok god vam ona ostavljaju barem minimum šanse da ih promijenite, ukoliko aktivno radite na njihovoj promjeni, odnosno ukoliko zbilja koristite šansu da ih promijenite. S druge strane, važno je znati da tijekom vremena u BiH ne ide nikome u prilog, i da vremena za gubljenje zapravo više uopće nemamo.

Za sve strane u daytonskoj Bosni i Hercegovini, odnosi bi zasigurno bili radikalno promijenjeni nabolje onoga trenutka kada bismo shvatili jednu jednostavnu činjenicu – strana, koja potpisuje jedan sporazum, zapravo je strana koja daje jedno obećanje. Nakon danoga obećanja, dvije su stvari neophodne da bi se dano obećanje ispunilo – a) znanje o sadržaju, značenju riječi kojima je obećanje formulirano, i b) poštivanje, odnosno aktivno praćenje te riječi u budućnosti. Za sada, međunarodna zajednica onemogućuje ispunjavanje obećanja tako što domaćim stranama sugerira da ne znaju značenje onih riječi koje tvore supstancu njihova obećanja. Dok god ta sugestija bude shvaćana kao valjana, poštivanje vlastitog obećanja bit će onemogućeno. Tu jednostavnu činjenicu, čini se, takozvana „međunarodna zajednica“ za sada ne želi priznati, pa se stoga implementacija daytonskog mirovnog plana, usprkos nametnutim strukturama, prividima i privremenim simulacijama, zapravo uopće ne događa. Bojim se da bi tu činjenicu netko uskoro mogao uzeti sa savršenom ozbiljnošću.

O autoru

Dražen **Pehar** (1967.), docent u oblasti politologije i filozofije prava. Doktorirao 2006. politiku i međunarodne odnose na SPIRE (Sveučilište Keele, UK) nakon minimalnog razdoblja supervizije. Magistrirao 1997. diplomatske znanosti na MEDAC (Malta) sa *summa cum laude*. Surađivao tijekom 2000., 2001. i 2006. s DiploFoundation kao istraživač, konsultant, i predavač; briefer i analitičar za medije u OHR-u (1999.-2000.). Gostovao 2008./2009. kao predavač na SSST (Sarajevo), a 2010. na DIU (Dubrovnik). Bivši član uredništva časopisa Status.



INSTITUT ZA DRUŠTVENO-POLITIČKA ISTRAŽIVANJA
INSTITUTE FOR SOCIAL AND POLITICAL RESEARCH

UKRATKO O INSTITUTU

Institut za društvenopolitička istraživanja (IDPI) je politički neovisan centar za unapređenje i razvoj ekspertize u području organizacije države i upravljanja. Sjedište Instituta je u Mostaru, a osnovan je potkraj 2013. godine. Posebnu pozornost posvećuje pitanjima relevantnim za BiH i očuvanje njenoga multikulturalnog i multinacionalnog karaktera.

IDPI razvija, primjenjuje, unapređuje ideje i modele kojima se uspostavlja čvrsta veza između države odnosno njenih institucija i društva odnosno skupina koje ga konstituiraju. Koristi dobra međunarodna iskustva i izvore u području ključnih izazova s kojima se suočavaju moderne države, uz poseban naglasak na sustav organizacije, vladavine i upravljanja EU. Obrađuje domaće probleme koji su društveno opravdani, skladno načelima legitimnosti/legitimiteta uz puno akceptiranje bh. društvenog diverziteta. S tim u vezi djelovanje Instituta podjednako se rukovodi načelima zaštite individualnih i kolektivnih odnosno prava nacionalnih manjina.

DJELATNOSTI INSTITUTA

Institut se bavi aktivnostima širokog spektra, od znanstvenih istraživanja i savjetodavnog djelovanja do praktičnih analiza i preporuka koje obrađuju uža pitanja vezana za funkcioniranje i koordinaciju javnih funkcija. Posebna se pozornost pridaje praktičnim istraživanjima koja su empirijski utemeljena, a njihovi rezultati doprinose razvoju dobre organizacije upravljanja. Očigledna je potreba da se u Bosni i Hercegovini i njenoj javnosti afirmiraju ideje federalizma, decentralizacije i upravljanja konfliktima. S tim u vezi značajka IDPI-ja je da ovim pitanjima pristupa prvenstveno iz afirmativne međunarodno-komparativne perspektive, a sve u cilju unapređenja društvenopolitičkih odnosa i struktura u BiH.

Pored razmatranja temeljnih načela federalizma i decentralizacije te njihove uloge u rješavanju konflikta, zadatak je ponuditi stručnoj i široj javnosti uvid u relevantne i recentne suvremene primjene federalnih modela u svrhu rješavanja sukoba i postkonfliktne stabilizacije država i društava. Ovakav je pristup opravdan zbog činjenice da se svijet danas suočava s mnoštvom nasilnih konflikata, pri čemu se većina njih odvija unutar državnih granica, od kojih 2/3 završi bez pobjednika uz određeni vid međunarodnog posredovanja. Zbog svega navedenog, i zbog činjenice da su federalizam i decentralizacija moćna oruđa za postizanje i trajno očuvanje mira, IDPI je strateški opredijeljen za bavljenje pitanjima federalizma, decentralizacije i postkonfliktnog upravljanja. Nemjerljiv je konceptualni, teorijski i praktični značaj federalizma kao organizacijske koncepcije relevantne za pružanje učinkovitog odgovora na brojne izazove društveno-političkog realiteta i odnosa unutar BiH.

IDPI je djelatna u sljedećim specifičnim oblastima:

Teorija i praksa federalizma
Prevenција i upravljanje konfliktom

Zaštita manjina
Europeizacija/globalizacija
Oblici vladanja/upravljanja
Javna administracija
Horizontalna/vertikalna suradnja i koordinacija
Prekogranična suradnja
Upravljanje resursima

STRUČNI TIM

Dejan Vanjek
Voditelj Stručnog tima

Rođen je u Sarajevu 1975. godine. Doktor politoloških znanosti (Fakultet političkih nauka u Sarajevu, 2013.), magistar programa ljudskih prava i demokracije (CIPS, Sarajevo, 2002.), profesor filozofije / kroatologije (Hrvatski studiji, Zagreb, 2000.). Suradivao je s Institutom za društvena istraživanja na FPN u Sarajevu te bio voditelj odjela za istraživanje politika u sarajevskom ACIPS think-thanku. Sudjelovao je u više društvenih istraživanja i istraživanja politika u oblasti korupcije, javne uprave, medija. Polaznik je "Ljetne škole federalizma 2013." na Institutu za federalizam sa sjedištem u Firbourgu, Švicarska.

Josip Blažević
Član Stručnog tima

Rođen je u Mostaru 1974. godine. Diplomirao je novinarstvo na Sveučilištu u Mostaru 2001. godine. Radio za više medija iz Bosne i Hercegovine te Hrvatske. Bio član Upravnog odbora RTV FBiH i Javnoga televizijskog sistema BiH. Suosnivač je i član Uredništva Magazina za političku kulturu i društvena pitanja STATUS iz Mostara.

Milan Sitarski
Član Stručnog tima

Rođen je u Beogradu 1971. godine. Neovisni je predavač i analitičar. Diplomirao je povijest na Univerzitetu u Beogradu. Certificirani je trener za pisanje prijedloga politika (Policy Papers) s 29 treninga i konsultacijskih procesa održanih diljem Jugoistočne Europe. Bio je koordinator Centra za istraživanja religije Beogradske otvorene škole od 2004. do 2011. Živi u Mostaru od 2012.

Ivan Vukoja
Član Stručnog tima

Rođen je u Ljubuškom 1969. godine. Diplomirao je sociologiju na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Jedan je od osnivača i glavni urednik Magazina za političku kulturu i društvena pitanja STATUS iz Mostara. Autor je više stručno-znanstvenih tekstova i sudionik više simpozija sociološko-politološke tematike.