



ILUSTRACIJA - Ceremonija potpisivanja Dejtonskog sporazuma, Elisejska palača u Parizu 14. decembra 1995. - Alija Izetbegović (desno), Franjo Tuđman (u sredini), Slobodan Milošević (lijevo) i ostali sudionici.

ILLUSTRATION - Dayton Agreement Signing Ceremony, Elysee Palace in Paris, December 14, 1995 - Alija Izetbegović (right), Franjo Tuđman (center), Slobodan Milošević (left) and other participants.

Dr. Mirsad Kriještorac je doktorirao na političkim naukama na Fakultetu za međunarodne i javne poslove na Florida International University, gdje također predaje o nacionalizmu i etničkim grupama, kao i o međunarodnoj zaštiti ljudskih prava. Njegovo uže područje bavljenja u komparativnoj politici je na zemljama jugoistočne Evrope, Bliskog Istoka i Sjeverne Afrike. Istraživačko zanimanje dr. Kriještorca je fokusirano na nacionalizmu i ulozi kulture u politici. Objavio je više radova o ovoj temi. Njegov rukopis za knjigu o nacionalizmu bosanskih muslimana je trenutno na obradi kod izdavača. Dr. Kriještorac je trenutno redovni profesor na političkim naukama na „Broward College“ na Floridi, gdje često organizira programe koji se bave pitanjima ekološke i socijalne politike. Također je pomoćni istražitelj u „Jaffer Center“ za studije o muslimanima svijeta, pri „Green School for International & Public Affairs“. Kao javni intelektualac, često gostuje na raznim forumima o aktuelnim političkim pitanjima i na različite načine služi svojim zajednicama.

Mirsad Kriještorac holds a Ph.D. in Political Science from Florida International University's School of International and Public Affairs, where he also teaches classes on Nationalism and Ethnicity as well as classes on International Protection of Human Rights. Dr. Kriještorac's regional concentration in comparative politics is on SE European and MENA countries. His research interest focuses on nationalism and the role of culture in politics, and he has published works on those topics. His book manuscript on Bosnian Muslim nationalism is currently under review by a publisher. Dr. Kriještorac is now an assistant professor of Political Science at Broward College in Florida, USA, where he regularly organizes events that deal with the issues of Environmental and Social Justice. He is also a Research Fellow at the Jaffer Center for Muslim World Studies at the Green School of International and Public Affairs. As a public intellectual, he frequently presents at various national and international forums on relevant political issues and serves his communities in various ways. Dr. Kriještorac can be contacted by email at: mkrij001@fiu.edu



Mirsad KRIJEŠTORAC

**KONKRETNI PRIJEDLOG ZA NADOGRADNJU
DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA**

**A CONCRETE PROPOSAL TO UPGRADE
THE DAYTON PEACE AGREEMENT**

Sažetak

Većina promatrača političke situacije u Bosni i Hercegovini fokusirala se samo na probleme koje je Dejtonski mirovni sporazum stvorio za normalno funkcioniranje ove jugoistočno-evropske države, ali još uvijek je potrebno predložiti izvodljivo rješenje tih problema. Dejtonski sporazum je postigao mir umanjujući kapacitet države, blokirajući svaku sposobnost za efikasno upravljanje BiH pretjeranim raspršivanjem moći, s neuobičajenim ustavnim fokusom na internacionalizam i forsiranjem pogrešne vrste pluralizma koji podriva normalno funkcioniranje demokratije. Rješenje za te probleme treba naći u prilagođavanju procedure odabira Visokog predstavnika UN-a, koji je direktno odgovoran za provedbu Sporazuma, kako u pogledu slova tako i namjere tog dokumenta, a ovaj tekst objašnjava kako se ta promjena može izvršiti i koje probleme će takva promjena moći riješiti.

Ključne riječi: *Bosna, internacionalizam, Dejtonski sporazum, Ustav Bosne, visoki predstavnik UN-a, Vijeće sigurnosti, Sporazum iz Vašingtona, „Bosanska Federacija“, „Republika Srpska“, državni kapacitet, demokratizacija.*

Problem s mirom

Rat u Bosni i Hercegovini¹ (u nastavku Bosna²) je okončan u novembru 1995. godine Dejtonskim mirovnim sporazumom koji su potpisale sve zaraćene strane, značajni regionalni i relevantni međunarodni akteri iz tog vremena. Većina dosadašnjih promatrača bosanskih prilika fokusirala se prije svega na probleme koje je Sporazum uzrokovao za normalno funkcioniranje Bosne. O tome postoji obilje literature, ali se izvodljivo rješenje tek treba ponuditi. Dejtonskim sporazumom je postignut mir, blokirajući sposobnost efikasnog upravljanja i umanjujući državni kapacitet Bosne putem disperzije vlasti, a s neuobičajenim ustavnim fokusom na internacionalizam i forsiranjem pogrešne vrste pluralizma koji zapravo podriva normalno funkcioniranje demokratije u Bosni. Slična disperzija moći je temelj unutarnjeg političkog sistema Amerike od njenog nastanka. Međutim, unutar tog sistema kroz pažljivo izgrađenu i postupno rastuću predstavničku demokratiju, baziranu na individualizmu, vremenom se dovoljno snage koncentriralo u instituciji predsjednika države da balansira moć pojedinih američkih država. Predsjednici su postepeno uspjeli povećati državni kapacitet Amerike i učiniti da ta multinacionalna zemlja funkcionira efikasno. Zbog toga se i rješenje za politički zastoj u Bosni treba naći na tom nivou, i to u instituciji Visokog predstavnika UN-a, koji zapravo upravlja političkim sistemom Republike Bosne, kao primarni akter direktno odgovoran za provedbu Dejtonskog sporazuma u pogledu slova i duha dokumenta. Da bi se krenulo naprijed, posebno u smislu duha Sporazuma, potrebno je reformulirati i demokratizirati postupak izbora Visokog predstavnika kojeg imenuje Vijeće sigurnosti UN-a za Republiku Bosnu.

¹ Član I Dejtonskog ustava precizirao je promjenu službenog naziva države, navodeći da će dotadašnji službeni naziv Republike Bosne i Hercegovine biti „Bosna i Hercegovina“.

Za više vidjeti str. 45 u dokumentu, Szasz, Paul C. 1996. „Bosnia and Herzegovina-Croatia-Yugoslavia: General framework agreement for peace in Bosnia and Herzegovina with annexes“, 1996. *International Legal Materials* 35 (1): 75-169.

² Radi praktičnosti, u ovom članku koristimo jedinstven naslov „Bosna“ i „bosanska država“ što podrazumijeva i „Hercegovinu“. Za dalja pojašnjenje o ovome, pogledati fusnotu 14, na stranici 40 ovog časopisa.

Važno je podsjetiti da Dejtonski sporazum nije donio samo mir, već je i redefinirao Republiku Bosnu, priznatu nezavisnu državu od strane UN-a. Redefiniranje nije izvršeno samo priznavanjem i ratifikacijom drugog entiteta Bosne, nazvanog „Republika Srpska“, već i promjenom tadašnjeg Ustava bosanske Republike. Oba ova elementa Sporazuma treba prokomentirati kako bi se pojasnilo rješenje političkog zastoja u Bosni.

Kao rezultat Dejtonskog sporazuma, Republika Bosna se od unitarnog pretvorila u federalni sistem sa dvije konstitutivne jedinice koje nikada prije nisu postojale, „Bosanska Federacija“ i „Republika Srpska“. Prva, ranije nepostojeća jedinica, koja je skovana bila je „Bosanska Federacija“, u kojoj dominiraju Bošnjaci i Hrvati i koja je zapravo prva podijelila Republiku Bosnu te ustanovila put za daljnju podjelu jedinstvene države i eventualno priznanje entiteta „Republika Srpska“, u kojem sada dominiraju Srbi. „Bosanska Federacija“ skovana je marta 1994. godine potpisivanjem Vašingtonskog sporazuma pod pokroviteljstvom Amerike. Isti sporazum je također predložio konfederacijsko udruživanje između Republike Hrvatske i „Bosanske Federacije“, ali je ta namjera kasnije napuštena u Dejtonu. Međutim, i sam prijedlog konfederacije Hrvatske s „Bosanskom Federacijom“ je zapravo omogućio kasnije političko priznanje „Republike Srpske“. Prijedlog ne objašnjava precizno zašto je konfederacija bila potrebna, ali se podrazumijevalo da je ona bila način da se udovolji Republici Hrvatskoj koja je u to vrijeme bila aktivno uključena u rat protiv Republike Bosne kao agresor, što je i Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju (ICTY) potvrdio. Takav pristup prema agresorima međunarodno priznate države Republike Bosne, punopravne članice UN-a, je potom ponovljen u svim narednim sporazumima pod pokroviteljstvom Amerike, Evropske unije i Vijeća sigurnosti UN-a. Stoga je jasno da je internacionalizam značajno utkan u politički sistem Bosne i to na dva načina: u smislu *odgovornosti* koju međunarodna zajednica ima prema narodu i bosanskoj državi, ali i u smislu ideala ugrađenih u Dejtonski ustav Republike Bosne. Stoga, prvo se treba razmotriti federalizam i ustavni aranžmani Bosne.

Federalizam u Bosni

Većina komentatora bosanske političke situacije obično naglašava problem Dejtonskog priznanja „Republike Srpske“, u kojoj dominiraju Srbi, kao prepreku za normalno funkcioniranje Bosne, a istovremeno previđaju i zanemaruje učinke Vašingtonskog sporazuma koji je prvi podijelio državu Bosnu, sklapanjem „Bosanske Federacije“ kako bi se udovoljilo Hrvatima u Bosni i oko nje. Treba napomenuti da je Vašingtonskim sporazumom susjedna Hrvatska, koja je učestvovala u agresiji na UN-priznatu državu Republiku Bosnu, usprkos tome ipak nagrađena sklapanjem „Bosanske Federacije“, baš kao što su nagrađeni i Srbija i Srbi uspostavljanjem „Republike Srpske“, a bez obzira na njihovu

agresiju na Republiku Bosnu. Nadalje, „Bosanska Federacija“ bila je polazna tačka za dekonstrukciju unitarne Republike Bosne i za usmjeravanje Dejtonskog sporazuma ka smanjenju kapaciteta bosanske države. Postojanje „Bosanske Federacije“ također je dodatno potvrđeno posebnim dokumentom u Dejtonskom sporazumu potpisanim 10. novembra 1995. god., gdje je istaknuto da je uspostavljanje „Federacije“ „osnovni preduvjet za mir u Bosni i Hercegovini [i da] odgovornosti i zaduženja Vlade Federacije i Vlade Republike Bosne i Hercegovine moraju biti odvojene [i da se] nijedna vlada ne smije miješati u ekskluzivne nadležnosti druge vlade“.³ Dokument čak nedvosmisleno navodi da Vlada „Republike sada mora prenijeti funkcije na Vladu Federacije u skladu s Ustavom Federacije“,⁴ a ne obratno, i na taj način još jednom se pokazuje važnost sklapanja „Bosanske Federacije“ Vašingtonskim sporazumom. „Bosanska Federacija“ se naziva federacijom ne zbog svog odnosa s drugim bosanskim entitetom, već zbog unutarnje strukture sastavljene od 10 kantona sa svojim vladama, a koji su ujedinjeni kao federacija. „Republika Srpska“, kao drugi entitet, ima svoj unitarni sistem, gdje lokalne samouprave imaju određena ovlaštenja, ali bez sistema kantona. Važno je napomenuti da za sve ove različite nivoe vlasti, lokalni, kantonalni, entitetski ili državni nivo, ne postoji mogućnost da svi građani Bosne glasaju pojedinačno i zajedno za bilo kojeg kandidata, na bilo kojoj razini vlasti. Građani Republike Bosne glasaju isključivo za vlade i kandidate u vlastitim jedinicama, ali nikad svi zajedno za jednu funkciju, i to predstavlja problem ka izgradnji mogućnosti zajedničkog interesa neophodnog da bi Bosna povećala državni kapacitet i pokrenula se iz trenutne situacije.

Internacionalizam i njegova odgovornost

Među mnogim kontradikcijama *apropo* općih pravila o suverenitetu država, važno je napomenuti da je preduslov za priznavanje Republike Bosne, kao neovisne države, koji su postavile međunarodna zajednica i UN bio referendum na cijeloj teritoriji te federalne jedinice bivše Jugoslavije, što je i učinjeno 1992. god. Ali, unatoč međunarodnim normama koje se tiču agresija na druge države, priznanje legitimiteta „Bosanske Federacije“, kao „strane“ u svim narednim mirovnim sporazumima, dato je na osnovu rata, agresije i ratnih zločina koje su počinile domaće i strane hrvatske i srpske trupe, što je potvrdio MKSJ. Ovakve kontradikcije ukazuju na nedosljedan i nepravedan odnos prema Republici Bosni i njenim legitimnim državnim organima, te sugeriraju na preustroj i prilagodbu međunarodnih pravila i razumijevanja onoga što je ispravno novim stvarnostima na terenu, a u svrhu osiguranja napretka.

³ Vidi: „Republic of Bosnia and Herzegovina-Federation of Bosnia and Herzegovina: Dayton agreement on implementing the Federation of Bosnia and Herzegovina, with attached agreed principles for the interim statute for the city of Mostar“, u *International Legal Materials* 35 (1): 170-83, 1996, str. 172.

⁴ *Ibid.*

Takav pristup internacionalnim normama također pokazuje da međunarodna zajednica i akteri imaju odgovornost prema narodu i bosanskoj državi da preuzmu konstruktivnu ulogu u njenom oporavku u duhu Dejtonskog sporazuma. Takva odgovornost prema Republici Bosni trebala bi se očitovati i u odnosu građana Republike Bosne i Visokog predstavnika UN-a, koji zasada nema nikakvu institucionalnu odgovornost prema ljudima kojim upravlja, jer ti ljudi nemaju pravo glasa u odabiru osobe za tu funkciju. Usljed toga, očito je potpuno odsustvo odgovornosti i Visokog predstavnika i međunarodne zajednice prema stanovništvu Republike Bosne.

Dejtonski sporazum kao bosanski ustavni ideal

Kao što je napomenuto, Dejtonski sporazum je također napravio novi Ustav za Republiku Bosnu. Čitajući ga u cjelini, kao i svi drugi ustavi, i ovaj, dogovoren Sporazumom, postavlja okvir za politički sistem izgrađen na velikim idejama i idealima. Međutim, čak i za dokument koji treba sadržavati tako visoke principe i ideale kojima društvo treba težiti, neobično je u njemu naći toliko veličanje internacionalizma kroz prihvatanje baš svih međunarodnih normi bez imalo obzira na lokalnu dinamiku i kulturu. Taj nivo internacionalizma bi možda mogao biti prikladan s obzirom na tro-nacionalnu prirodu Bosne, ali ipak toliki nedostatak pažnje prema lokalnim dinamikama i građanima pojedincima otežava pravilno funkcioniranje liberalne demokratije kojoj se teži. Takav kakav je sada, Ustav Bosne je pun priznanja i prihvatanja svih međunarodno priznatih ljudskih prava, i to od svih međunarodnih institucija koje su eventualno priznale bilo koju normu kao ljudsko pravo. Toliko se u sadašnjem Ustavu naglašavaju opća ljudska prava da je ostalo mjesta za samo neka građanska prava koja samo građani Republike Bosne mogu imati. S tolikim naglaskom na ljudskim pravima u Dejtonskom ustavu, taj dokument utvrđuje jasnu preferencu prema modelu socijalne države, koji treba pružiti mogućnost uživanja svih takvih prava, a što se očekuje od Bosne. Ipak, taj ustav ne daje mehanizam za povećanje kapaciteta bosanske države kako bi vremenom mogla omogućiti uživanje takvih ljudskih prava. Dodatno, budući da Dejtonski ustav Bosne oponaša Ustav Amerike trebali bismo zapaziti i suštinsku razliku između ta dva ustava, gdje potonji, američki, naglašava samo negativna prava gdje je uloga države samo da štiti a ne i da pruža prava; dok prvi, bosanski ili dejtonski, ustav nameće pozitivna prava koja država treba da osigura za građane.

Američki sistem je izgrađen na principima pluralizma koji zamišlja da se za političku prevlast nadmeću interesne grupa ili *ad hoc* frakcije sastavljene od pojedinaca koji slijede lične interese. Za razliku od toga, u Republici Bosni su konstitutivne skupine predviđene ustavnim kategorijama grupa koje su nepromjenljive i trajne, dok je individualni građanin gotovo nebitan. U američkom sustavu pojedinac treba tražiti sreću sam i ne postoji garancija za bilo koja grupna prava, dok ustav Dejtonskog

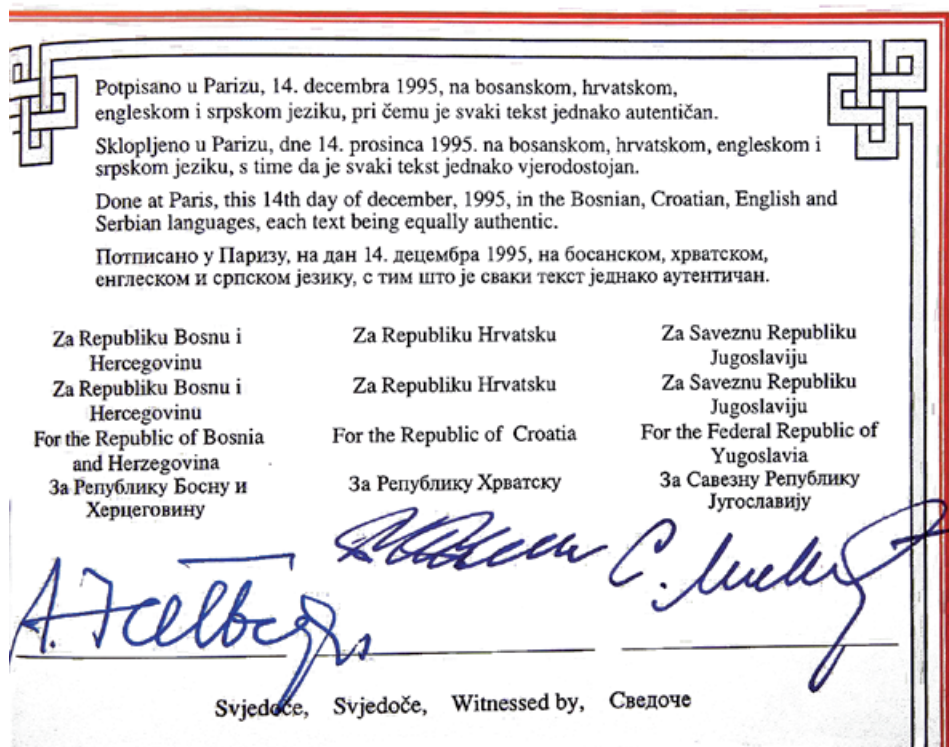
sporazuma za Bosnu posebno propisuje prava konstitutivnih grupa i očekivanja da socijalna država treba imati aktivnu ulogu u osiguravanju dobrobiti i sreće pojedinaca i konstitutivnih naroda kao posebne grupe. Takva situacija sa kolektivnim pravima obično izaziva problem etničkog nadmašivanja (*ethnic outbidding*) za koji se zna da destabilizira demokratiju, kao i da pravi demokratske paradokse u kojima su male grupe često prezastupljene u raznim organima vlasti a na osnovu moći koju su možda u jednom momentu imale. Uz to, takva situacija sa fokusom na grupe umjesto individue, onemogućuje da u Bosni funkcionira demokratski princip „jedan čovjek jedan glas“. I zato još jednom, da bi Bosna funkcionirala u duhu Dejtonskog ustava, treba povećati kapacitete bosanske države i pronaći efikasne demokratske mehanizme koji to mogu osigurati.

Disperzija političke moći i sprječavanje tiranije većine u državi, što je ustav Dejtonskog sporazuma učinkovito uspio ostvariti, bilo je ključno za mir u vrijeme kada je donesen, ali sporazum nije pružio mehanizme za balansiranje moći konstitutivnih grupa i pojedinačnih prava, niti alate za povećanje državnih kapaciteta Bosne da ispuni svoje ustavne odredbe odgovornosti. Ipak, došlo je vrijeme da se riješe ove nedosljednosti i kontradikcije iz političkih aranžmana Dejtonskog sporazuma koji sada koče napredak mirovnog procesa i razvoja kapaciteta države Bosne, kako bi od nje imali koristiti svi njeni građani. Istovremeno, treba osigurati priliku da se ostvari duh Sporazuma u pogledu visokih ideala bosanskog ustava. Najbolji način da se to postigne je reformirati proceduralni pristup za ponovno uspostavljanje demokratskih vrijednosti svakog građanina Bosne kao važnog faktora za bilo koju vrstu demokratije, bilo direktne ili predstavničke, a bez narušavanja postojećih aranžmana moći unutar zemlje i međunacionalne bosanske dinamike.

Moguće rješenje

Baš kao što su i Vašingtonski i Dejtonski sporazumi bili „kreativni“ i „inovativni“ u rješavanju višeslojnog bosanskog rata, sada je isto tako neophodno biti kreativan i inovativan u pokušaju rješavanja zastoja koji je djelom napravljen Dejtonskim sporazumom. Pošto je promjena ustava vrlo stresan proces za svaku državu, rješenje za problem se mora naći mimo tako teškog političkog koraka. Reforma se mora izvršiti samo na međunarodnoj razini i putem postojećeg elementa internacionalizma u Bosni. Budući da Vijeće sigurnosti UN-a postavlja Visokog predstavnika kao najvišeg organa koji je izravno odgovoran za provedbu Dejtonskog mirovnog sporazuma u cjelini, narod Bosne, a ne samo članice Vijeća sigurnosti, trebao bi imati pravo glasa u odlučivanju ko će biti izabran za obavljanje te funkcije. Ovdje se, dakle, predlaže da se ustav Dejtonskog sporazuma zadrži kakav jeste, a da se samo promijeni proceduralni postupak izbora Visokog predstavnika i to kroz demokratizaciju procesa njegovog izbora i tako izgradi mogućnost za eventualnu promjenu odgovornosti i ovlasti Visokog predstavnika.

Aneks 10.2 poziva Vijeće sigurnosti da imenuje visokog predstavnika, a da bi se demokratizirao taj proces i povećao njegov demokratski legitimitet, Vijeće sigurnosti UN bi trebalo umjesto jednog, ponuditi dva kandidata za to mjesto. Izbor bi se potom obavio kroz postupak glasanja, gdje će pored članova Savjeta bezbjednosti i svi građani Bosne na izborima u cijeloj bosanskoj državi glasati za svog preferiranog kandidata koji će imati mandat od dvije godine. Kandidat koji osvoji većinu glasova građana Bosne imao bi njihova četiri glasa u izbornom kolegiju, dok bi sve ostale članice Vijeća sigurnosti UN-a, njih 15, imale po jedan glas. Izborni glas bosanskih građana bi se zatim trebao postupno povećavati u izbornom kolegiju kroz narednih pet izbornih ciklusa, a nakon čega bi građani Bosne sami birali Visokog predstavnika UN-a između kandidata kojeg bi i dalje predlagalo Vijeće sigurnosti UN-a. Takav proces bi osigurao situaciju jednakosti u glasanju svim građanima bosanske države na principu „jedan čovjek jedan glas“, bez obzira na ostale eventualne asocijacije koje građanin može i dalje imati, a što je temelj pluralizma i liberalne demokratije predviđene Ustavom Dejtonskog sporazuma za Bosnu. Takvim procesom izbora, istovremeno bi se i postepeno povećavao i kapacitet bosanske države pružajući, kroz demokratski legitimitet, veću moć Visokom predstavniku UN u Bosni. I na kraju, zašto da ne, potrebno je razmisliti i o mogućnosti i vremenu kada bi se i bosanski građani mogli uzeti u obzir kao kandidati za poziciju Visokog predstavnika.⁵



⁵ Zahvaljujem Selmi Gegić i Medihi Škoro na pomoći oko bosanskog prijevoda.

