
Bosna i Hercegovina ili Federacija BiH i Republika Srpska – analiza mogućnosti implementacije konsocijacijskog i integrativnog pristupa

MATE SUBAŠIĆ

Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu

Sažetak

Autor u članku analizira model organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini. Tvrdi da rezultati izbora i problemi u funkcioniranju cijelog sustava proizlaze iz samog dizajna sustava i načina na koji se on tijekom posljednja dva desetljeća institucionalizirao. Stoga u nastavku analizira dva moguća smjera promjena, prihvaćanje i implementaciju ili konsocijacijskog ili integrativnog modela. Konsocijacijski model čini se prihvatljiviji za bosanskohercegovačko društvo, međutim, asimetričan sustav onemogućava njegovu provedbu. S druge strane integrativni model, iako teorijski nije dovoljno obrađen jer se razvio samo kao kritika konsocijacijskog modela organiziranja vlasti u višetničkim društvima, čini se prihvatljiviji i dugoročno održiviji uzme li se u obzir intencija ustavotvoraca Ustava Bosne i Hercegovine. Na kraju članka autor analizira odgovor na pitanje je li Bosni i Hercegovini potreban novi Ustav, uzimajući u obzir i djelovanje međunarodnih aktera, posebno Europske unije za koju pretpostavlja da je ključni akter u stabilizaciji prostora Jugoistočne Europe, pa samim time i Bosne i Hercegovine.

Gljučne riječi: Bosna i Hercegovina, konsocijacija, demokracija, izgradnja države, integrativni pristup

Uvod

Bosna i Hercegovina ove godine obilježava obljetnicu koja izaziva više kontroverzi nego što doprinosi izgradnji zajedništva i solidarnosti među njenim građanima. Radi se, naravno, o dvadesetoj godišnjici potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma. Sadržaj samog dokumenta te struktura vlasti koja je utemeljena na dokumentu izazivaju nove podjele u društvu i učvršćuju stare. Svrha je ovoga članka istražiti

moćnosti restrukturiranja BiH i otpora koji se uporno pojavljuju u odnosu na takvo restrukturiranje. Za razliku od mnogih analitičara koji su iznenađeni uspjehom nacionalnih stranka na posljednjim izborima argumentirat će da je uspjeh nacionalnih stranaka zapravo posljedica institucionalne strukture vlasti. Rezultati izbora pokazuju da su preferencije birača uvjetovane izbornim procesom i načinom funkcioniranja cijelog sustava. Otpor promjenama rezultat je i multietničkog karaktera bosanskohercegovačkog društva te naročito rata koji je stvorio uvjete za konsocijacijski model upravljanja.

Bosna i Hercegovina predstavlja “najdublje podijeljenu europsku državu”, a njezin funkcionalni aparat smatra se “najsloženijim političkim sustavom u Europi” (Reilly, 2001, prema: Kasapović, 2006: 52 i 65). Osim toga Bosna i Hercegovina je prošla kroz teški ratni sukob koji je bio praćen i nizom međunarodnih intervencija različitih međunarodnih aktera, zbog čega je svaki izborni proces u Bosni i Hercegovini od izuzetne važnosti za izgradnju stabilnog društva. Masovni prosvjedi održani u veljači 2014. godine naveli su mnoge analitičare na zaključak da bi nacionalne stranke na izborima u listopadu te godine mogle izgubiti dobar dio moći.¹ Međutim, rezultati upućuju na suprotne zaključke. Stoga je u komentarima i analizama provedenih izbora dominirala kritičnost usmjerena s jedne strane na političke elite u Bosni i Hercegovini, a s druge na same građane Bosne i Hercegovine, barem one koji su pristupili glasovanju. Tako se političke elite optužuje² za kreiranje politika koje podrazumijevaju njihov čisto uskostranački interes. U slučaju građana dovodi se u pitanje njihov (tobože skromni) kapacitet za razumijevanje političkih procesa i društvene stvarnosti.³

U ovom će radu pokušati pokazati kako ni političke elite, a ni sami građani Bosne i Hercegovine nisu krivi što rezultati izbora ne odgovaraju onome što velika

¹ Npr. Srđan Puhalo u emisiji “Kontekst” Aljazeera Balkans navodi da postoji mogućnost promjene političkih stranka na sljedećim izborima (iako on osobno ne smatra da bi to pridonijelo rješavanju problema u BiH). Navodi nadalje da su prosvjedi stvorili određeni politički prostor koji bi mogle zauzeti nenacionalne stranke poput Naše stranke (<http://balkans.aljazeera.net/video/kontekst-vanredni-izbori>, 13. minuta, pristupljeno 15. 5. 2015). I među stranim komentatorima postoje oni koji su očekivali promjenu biračkih preferencija, kao npr. Nicholas Hill, <http://www.balkaninsight.com/en/blog/campaigning-for-the-citizens-of-bih>, pristupljeno 20. 5. 2014.

² Npr. Žarko Papić, Slavko Kukić i Asim Mujkić suglasni su u ocjeni da intenziviranje nacionalnih pitanja ne doprinosi državi BiH, nego isključivo političkim elitama <http://www.slobodnaevropa.org/content/vlast-u-strahu-od-desavanja-naroda/25255621.html>, pristupljeno 2. 5. 2015.

³ Npr. Ivica Korman navodi da “iako se u protekla, nešto više od dva desetljeća pokazalo da su vladajuće garniture u BiH nesposobne, te da vode zemlju u propast, gladni i nezadovoljni bosanski narod opet je jednim te istima poklonio povjerenje”. Takvo stanje pripisuje stanju “mazohizma pomiješanog s nacionalizmom”, *Slavonski list*, <http://www.glas-slavonije.hr/250110/11/U-Bosni-nista-novo-Mazohizam-pomijesan-s-nacionalizmom>, pristupljeno 22. 5. 2015.

većina komentatora očekuje. Ta skupina komentatora⁴ očekuje od Bosne i Hercegovine da se razvije u jednu normalnu europsku državu koja ne bi bila zatrovana nacionalističkim diskursom, a pod normalnom državom između ostaloga smatraju odustajanje od podjela koje su na neki način čak ozakonjene ustavom. Dakle, očekuju od političkih elita i građana u Bosni i Hercegovini da se ponašaju suprotno pravilima igre koja nameće ustavni i funkcionalni okvir utemeljen na ugovoru čija se obljetnica potpisivanja ove godine slavi.

Ključni argument koji će u nastavku biti obrazložen jest da se u Bosni i Hercegovini ne dešava ništa neuobičajeno ili neočekivano imajući na umu društveni kontekst i zakonski okvir. Naprotiv, neuobičajeno i neočekivano za političke aktore u Bosni i Hercegovini jest nametanje koncepta unitarne države i na njemu utemeljenih zakona i mehanizama koji sami po sebi ne odgovaraju konceptu na kojem je Daytonski mirovni ugovor i prihvaćen. I upravo ta anomalija uzrokuje jačanje nacionalnih i nacionalističkih tendencija u bosanskohercegovačkom društvu. Ona nadalje uzrokuje neefikasnost sustava te omogućava i njegovu blokadu. Prvi dio rada stoga će se baviti analizom procesa prihvaćanja odrednica Daytonskog sporazuma, koncepta na kojem počiva, te procesom implementacije. U tom dijelu bit će istaknut i teorijski okvir koncepta te preduvjeti koji moraju biti stvoreni da bi se situacija uslijed prihvaćanja takvog koncepta stabilizirala, odnosno da bi politički sukob postao umjereniji i manje isključiv. Slijedit će analiza razdoblja nakon prelaska u novo tisućljeće. Mišljenja sam da je zbog pokušaja nametanja mehanizama koji bi vodili većoj centralizaciji i zbog jačanja uloge Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu u tom periodu došlo do blokade napretka u društvu.

Konsocijacijski mehanizmi – daytonska Bosna i Hercegovina

Podjela utemeljena na etničkim razlikama u Bosni i Hercegovini nije specifična samo za razdoblje '90-ih godina prošlog stoljeća. I u ranijim fazama povijesti, a posebno u razdoblju emancipacije nacionalne pripadnosti kod naroda koji žive u Bosni i Hercegovini, može se uočiti diferencijacija prema nacionalnoj pripadnosti, odnosno prema etnokonfesionalnoj pripadnosti u razdoblju kada nacionalne ideologije još uvijek nisu zaživjele.⁵ Isto tako se može reći da je u određenim trenucima bosanskohercegovačke povijesti postojala tendencija poticanja izgradnje osjećaja pripadnosti jednoj zajedničkoj, multikonfesionalnoj skupini, tj. tendencija stvaranja jedne nacionalne skupine. Tomu je politika koju je provodio austrougarski namje-

⁴ Tekst Nicholasa Hilla najbolji je primjer za to: <http://www.slobodnaevropa.org/media/video/perspektiva-cetvrta-epizoda-novi-sad/27032415.html>, pristupljeno 20. 5. 2014.

⁵ O samom procesu emancipacije nacionalnih ideologija pogledati: Džaja, 1992; Grandits, 2014.

snik Benjamin Kallay još na samom kraju 19. stoljeća najbolji primjer.⁶ Uspjeh nije bio ostvaren imajući na umu da su upravo u prvim godinama dvadesetog stoljeća počele nicati razne društvene, tržišne i obrazovne institucije isključivo usmjerene na jednu nacionalnu skupinu i vođene od strane pripadnika te iste skupine. U Bosni i Hercegovini je 1910. godine bilo 187 hrvatskih udruženja različite vrste, 396 srpskih udruženja i društava te 124 raznovrsna udruženja muslimana (Kasapović, 2006: 55). Kasapović te podatke iznosi kako bi upotpunila tezu o dubokim povijesnim rascjepima koji karakteriziraju bosanskohercegovačko društvo. Takvi rascjepi jedan su od čimbenika koji pridonose kvalitetnoj implementaciji konsocijacijskih mehanizama i uopće ukazuju na potrebu uvođenja takvih mehanizama. Međutim, važno je istaknuti da u bosanskohercegovačkom društvu sve do posljednjeg rata razlike među stanovništvom nisu bile međusobno isključive. Xavier Bougarel navodi da se u slučaju Bosne i Hercegovine radi o “komunitarizmu” koji on definira “kao politički i ideološki poredak koji, unutar stanovništva jednog istog političkog prostora, razlikuje nekoliko posebnih zajednica na osnovu vere, jezika ili drugih etničkih obilježja, i koji dozvoljava da se ta distinkcija ogleda u političkim institucijama i političkom životu” (Bougarel, 2004: 43). Nasuprot komunitarizmu nalazi se nacionalizam “koji teži da postigne što užu podudarnost između definicije etničke zajednice (nacionalnosti) i definicije političke zajednice (državljanstva), i da ih poistoveti sa posebnim političkim prostorom (nacionalnim teritorijem)” (*ibid.*). Proizlazi da konsocijacijska demokracija ne mora biti nužno jedino moguće rješenje, ali određeni konsocijacijski mehanizmi mogu doprinijeti stabilnosti sustava. Upravo u prilog tome govori i Bougarelova teza o nacionalizmu u podijeljenim društvima, ali i drugi radovi koji pokazuju da nacionalni osjećaj pripadnosti nije dominantan u mjeri u kojoj se donedavno, posebno u kontekstu područja bivše Jugoslavije, smatralo da jest.⁷ Na to upućuju istraživanja autora koji se bave izbjeglim stanovništvom iz Bosne i Hercegovine u njihove “matične” države Hrvatsku i

⁶ Za pregled politike Austro-Ugarske prema Bosni i Hercegovini pogledati: Imamović, 1976; Diona i Fine, 1994.

⁷ Takvu interpretaciju uglavnom iznose istraživači koji koriste primordijalni pristup prilikom istraživanja identiteta. Takav pristup podrazumijeva statičnost nacionalnog identiteta. Svrha istraživanja stoga je definirati identitet koristeći razne elemente poput jezika, kulture, religije i sl. te mu pripisati određujuću ulogu u političkom i društvenom djelovanju. Duško Sekulić u slučaju Hrvatske navodi: “Hrvatska je prošla kroz razdoblje reinterpretacije vlastite povijesti i snažnog nacionalnog buđenja. Primordijalistički diskurs nacionalističke ideologije stopio se s primordijalizmom svakidašnjeg diskursa... identitet se definirao primordijalno, bez drugih političkih principa koji bi posredovali između identiteta i političke legitimacije... u Hrvatskoj je nacionalni identitet postao jedinim legitimirajućim principom. Postojanje države opravdavalo se prema klasičnoj nacionalističkoj formuli, postojanjem jednog identiteta koji država treba štiti i jačati” (Sekulić, 2003: 155).

Srbiju. Pokazuje se npr. da Srbi koji su se doselili u Srbiju iz Bosne i Hercegovine ipak iskazuju potrebu stvaranja specifičnog identiteta koji nema veze isključivo s iskustvom koje su prošli prilikom izbjeglištva, nego i s vrijednostima i odnosom prema državi u kojoj su živjeli prije rata, odnosno u koju su se preselili tijekom ratnih sukoba. Najbolji primjer za to je istraživanje objavljeno u studiji *The Politics of Social Ties* (Dragojević, 2014). Nadalje, i istraživanja koja se bave analizom povjerenja među građanima u Bosni i Hercegovini ukazuju na to da veze između povjerenja i etniciteta nisu jednoznačno određene, odnosno da povjerenje ne ovisi toliko o etničkoj pripadnosti koliko o specifičnim okolnostima regije u kojoj ispitanik živi (Hakansson i Sjöholm, 2007: 973). Treba ipak imati na umu kontekst u kojem je postignut Daytonski sporazum. Bosanskohercegovačko društvo se radikalno podijelilo tek uslijed događaja koji će u konačnici dovesti do raspada Jugoslavije. Naime, upravo inzistiranje na ostanku ili na odcjepljenju od Jugoslavije proizvelo je snažnu podjelu u društvu. Kao što navodi Hayden, “bosanskohercegovački slučaj primjer je slučaja o ograničenjima konstitucionalizma u situaciji u kojoj nema društvenog konsenzusa o karakteru ili uopće postojanju nacije te posljedično o nepostojanju konsenzusa o uspostavi države” (Hayden, 2005: 230). Sve do raspada Jugoslavije podjele nisu ni mogle biti toliko radikalno prisutne jer je društveni okvir podrazumijevao određeni konsenzus o organizaciji vlasti. Uslijed spomenutih događaja konsenzus o uređenju države i uopće o njenom stvaranju nije mogao biti postignut; stoga je rascjep u tom povijesnom trenutku bio nepremostiv i u konačnici osnažen intervencijama susjednih država. Postavlja se pitanje bi li bez uplitanja vojske rascjep bio do te mjere nepremostiv. Sudeći prema Kasapović, bi. Međutim, Caspersen navodi da se zapravo “na samom početku konflikta može očekivati velik stupanj fluidnosti u etničkom identitetu, ali kako se konflikt intenzivira, primjetna je tendencija učvršćivanja etniciteta; zagovaratelji etničkog identiteta teže tomu da on postane statičan i krut, pridavajući mu homogenizirajući karakter koji on sam po sebi nema” (Caspersen, 2010: 8). U prilog toj tezi govori i izjava Nijaza Durakovića, predsjednika SK BiH, iz 1989. u kojoj navodi da se “kao nikad u poratnoj historiji vrši masovna politizacija i indoktrinacija na religijskoj osnovi, rasplamsuju se strasti, podstiču se podjele, prebrojavanja i sumnjičenja, svode se takozvani historijski računi” (Duraković, 1989, prema Bugarel, 2004: 71). Dakle, pretpostavke o nužnosti uvođenja konsocijacijskih mehanizama ne leže u povijesno utemeljenim rascjepima, nego u nepremostivim razlikama stvorenim u ratnom sukobu. Iz toga proizlazi da zapravo konsocijacijski mehanizmi nisu iz današnje perspektive jedino rješenje za Bosnu i Hercegovinu, ali su u trenutku potpisivanja mirovnog ugovora bili. Nadalje, prihvaćanjem određenih konsocijacijskih mehanizama uređenja države rascjepi nastali u ratu su zacementirani tako da je, proučavajući zbivanja u Bosni i Hercegovini, teško očekivati da bi se mogla postići suglasnost o njihovoj izmjeni. S druge strane, računajući na ovlasti koje ima Visoki predstavnik u Bosni i

Hercegovini, ni takav razvoj događaja nije isključen, međutim, tada bi takav pokušaj mogao dovesti do novih političkih sukoba upravo stoga što bi bio nametnut na nedemokratski način. Iako je i Daytonski ustav nametnut, treba imati na umu da je on mogao biti nametnut jer u tom trenutku politika nije imala nikakve veze s demokracijom, nego se vodio ratni sukob.

Dakle, može se tvrditi da konsocijacijski mehanizam nije jedino moguće rješenje za Bosnu i Hercegovinu, međutim, ne može se tvrditi da njegova implementacija nije bila uspješna i da nije proizvela funkcionalni sustav jer se konsocijacijski mehanizmi nisu implementirali do kraja, a istovremeno su se čak implementirali mehanizmi koji su počivali na potpuno suprotnim konceptima⁸ koji u sebi sadržavaju tendenciju jačanja centralne nauštrb nižih razina vlasti. Za odbacivanje konsocijacijskih mehanizama argument se ne može pronaći u neefikasnosti sustava jer on nije ni imao priliku biti konsocijativan.⁹

Često se kao razlog neprihvatanja konsocijacijskih mehanizama, a posebno od strane jedne skupine bošnjačkih istraživača,¹⁰ ističe da se njihovom implementacijom institucionaliziraju politike koje su bile nelegitimne i nelegalne, odnosno politike teritorijalizacije koje su provedene nasilnim metodama, poput etničkog čišćenja, a u nekim slučajevima i genocida. Međutim, "iako se to nije trebalo dogoditi gledajući s normativne pozicije, takva pozicija ne rješava vrlo praktičan problem

⁸ Ovo se na prvom mjestu odnosi na formiranje sudova na razini BiH, suprotno odrednicama Daytonskog mirovnog ugovora, kao i uspostavu takvog poreznog sistema za koji se utemeljenje teško može pronaći u samom Ustavu. Organizacija policije i sam proces pokušaja centralizacije policijskog aparata možda je ipak najbolji primjer u prilog takvoj tezi (za detalje pogledati: *Junco*, 2011: 367-389).

⁹ U znanstvenim raspravama koje se vode o uređenju Bosne i Hercegovine navodi se niz primjera koji upotpunjuju tezu. Mirjana Kasapović tako navodi da se puna konsocijacija nikada nije provela. Kasnije će npr. biti istaknut primjer zastupanja hrvatskih interesa koji podrazumijevaju dvorazinsku proceduru. Sama asimetrija ustavnog određenja, dakle, ne pripada konsocijacijskom modelu. Međutim, upotrebljava se niz konsocijacijskih mehanizama, a to se odnosi i na samu ideju zaštite vitalnih interesa.

¹⁰ Ponajprije se to odnosi na Asocijaciju nezavisnih intelektualaca Krug 99. U njihovim izjavama i ovaj se problem navodi kao argument kojim se ističe nužnost promjene institucionalne strukture. U svojim radovima npr. jedan od članova Asocijacije, prof. Omer Ibrahimagić, navodi da se radi upravo o legaliziranju ratnih ciljeva. I povjesničar Dubravko Lovrenović slaže se s tim zaključcima (intervju dostupan na: <http://krug99.ba/lovrenovic-hrvatsvo-u-bih-je-fikcija-fikcija-se-odrzava-lazima-koje-proizvode-tragedije/>, pristupljeno 22. 5. 2014). I među političarima postoje zagovaratelji te ideje, kao npr. Haris Silajdžić, bivši član predsjedništva BiH, koji navodi: "Dejtonski sporazum je prihvatio i na neki način legalizirao etničko čišćenje, genocid i zločine protiv čovječnosti i ratne zločine. Međutim, jeste dao kontinuitet državi BiH" (intervju dostupan na <http://www.vijesti.ba/vijesti/bih/24634-Silajdzic-Dejtonski-sporazum-pretvara-instrument-podjelu-BiH.html>, pristupljeno 22. 5. 2014).

prevencije takvih događaja, posebno ako se ima na umu da ne postoji suglasnost o strukturi države od strane samostalnih kolektiva na koje se društvo podijelilo” (Hayden, 2005: 240). Upravo zbog toliko snažnog razmimoilaženja bilo je neophodno omogućiti svim grupama garanciju zaštite njihovih interesa. Svijest o negativnim posljedicama koje bi se mogle pojaviti prilikom implementacije sporazuma je postojala, o čemu svjedoči izjava Carla Bildta u kojoj navodi da je “postojala evidentna potreba za alatima koji će onemogućiti donošenje odluka jednostavnom većinom koje bi proturječile onome što preostale grupe smatraju svojim vitalnim interesom. Zemlja bi se vrlo brzo raspala da nisu postojali takvi mehanizmi. S druge strane, postojao je jasan rizik da bi usvajanje takvih mehanizama moglo dovesti do blokiranja donošenja ključnih odluka. U tom je slučaju postojao rizik da se odluke uopće ne donose i posljedično bi se zemlja opet mogla raspasti” (Bildt, 1998, prema Hayden, 2005: 243).

Politički sustav Bosne i Hercegovine danas se različito definira. Ustavom nije definirano je li Bosna i Hercegovina federacija, konfederacija, decentralizirana država ili pak nešto drugo. Stoga u raspravama među ustavnim stručnjacima i politolozima vlada svojevrsna pojmovna neusuglašenost. Bosna i Hercegovina se zapravo sastoji od dva entiteta od kojih je jedan unitarna Republika Srpska, a drugi dvonacionalna Federacija Bosna i Hercegovina. Pored njih postoji i distrikt Brčko na koji pravo polažu i Federacija BiH i Republika Srpska; stoga je njemu dana određena vrsta autonomije. Može se reći da se radi o pokušaju uspostavljanja asimetrične, dvorazinske ili duple federacije. Kantoni su ujedinjeni u funkcionalnom smislu u Federaciju BiH, koja potom zajedno s Republikom Srpskom čini Bosnu i Hercegovinu. Do koje mjere takav ustroj vlasti stvara probleme jasno je i iz dnevnopolitičkih rasprava koje se vode u bosanskohercegovačkom društvu. Na prvom mjestu u većini se slučajeva nadležnost institucija određuje *ad hoc* ili se dovodi u pitanje tek u trenutku kada je neophodno donijeti ili implementirati određenu odluku.¹¹ Posljednji primjer u tom smislu je implementacija presude Europskog suda u slučaju Sejdić-Finci. Političari u Republici Srpskoj¹² s time nemaju problema jer se iz tog entiteta bira samo jedan predstavnik u Predsjedništvo Bosne i Hercegovine; stoga oni inzistiraju da se problem riješi na razini Federacije iz koje se biraju dva

¹¹ Pregledom samo jednih dnevnih vijesti “Dnevnika 2” Federalne televizije prikazanih 5. 2. 2015. može se utvrditi valjanost argumenta. Čak četiri prve reportaže u kojima se radi o potpuno različitim temama – terorizam, korupcija, gospodarski kriminal i drugo – zaključene su dovođenjem u pitanje ovlasti i nadležnosti cijelog niza postupaka određenih organa u svakom pojedinačnom slučaju.

¹² U emisiji “Pošteno” na Federalnoj televiziji Milorad Dodik, tada predsjednik Republike Srpske, izjavio je upravo to. Dostupan link na emisiju je: <http://goo.gl/QQ6Phb>, kojemu je pristupljeno 30. 1. 2015.

člana predsjedništva. Naime, s obzirom na sastav stanovništva u Republici Srpskoj može se očekivati da će uvijek biti izabran Srbin, pa čak i ako se zakonski omogući da bilo tko može biti izabran kao predstavnik Republike Srpske. S druge strane, u Federaciji BiH rješenje nije jednostavno. Naime, već se u nekoliko mandata pojavio problem predstavljanja Hrvata jer je jedno mjesto člana predsjedništva namijenjeno predstavniku iz reda hrvatskog naroda dobio predstavnik stranke koja nije primarno etno-nacionalna. "Slučaj Komšić" izazvao je snažno negodovanje predstavnika hrvatskih nacionalnih stranaka.¹³ Hrvati stoga teže potpuno suprotnim rješenjima u odnosu na odluke Europskog suda. Jedno od rješenja možda bi moglo biti i jednočlano predsjedništvo, odnosno to da se na razini cijele države bira jedan predsjednik. Međutim, to je u suprotnosti sa samim konceptom Ustava.

Upravo iz tih razloga politički sustav BiH može se nazvati duplom federacijom s elementima konsocijacije. Naime, Hrvati i Bošnjaci svoje interese brane unutar Federacije BiH, a tek potom na razini BiH Federacija BiH štiti interese i Hrvata i Bošnjaka. S druge strane, Srbi svoje interese direktno mogu štiti na razini BiH. Iako je promjenama Ustava iz 2002. godine i Republika Srpska pretvorena u određenu vrstu konsocijacije, odnosno osigurana su prava Hrvata i Bošnjaka koji žive unutar entiteta na posebnu zaštitu i u tu svrhu su implementirani posebni mehanizmi poput izmijenjenog teksta Ustava entiteta, činjenica da u Republici Srpskoj živi velika većina Srba ukazuje na to da nema potrebe za zaštitom posebnih interesa Srba unutar entiteta.

Dakle, u slučaju BiH ne radi se o konsocijacijskom uređenju društva, ali se primjenjuju određeni mehanizmi koji proizlaze iz teorije o konsocijacijskim demokracijama u podijeljenim društvima, a to se na prvom mjestu odnosi na načelo pariteta i proporcionalnosti, zatim na mehanizam donošenja odluka konsenzusom i na davanje predstavnicima svih konstitutivnih naroda prava veta (Kasapović, 2006). Tendencija ustavotvorca (koga god smatrali ustavotvorcem) očito je bila ideja jačanja centralnih funkcija države. Takav zaključak proizlazi iz samog Ustava jer je Bosna i Hercegovina svojim ustavom pristala na mogućnost proširenja vlastitih nadležnosti, ali ne i na mogućnost njihova sužavanja (Marković, 2011: 90). Entiteti se moraju usuglasiti žele li prenijeti dio nadležnosti na višu razinu, centralnu, ali žele li u budućnosti neke od nadležnosti prenijeti na nižu razinu, takva procedura nije predviđena ni Ustavom ni bilo kojim drugim zakonom ili amandmanom na Ustav. Tendenciju proširenja centralne države Manning prepoznaje i u politici me-

¹³ Željko Komšić, kandidat SDP-a, stranke koja se pozicionirala kao nenacionalna stranka (pogledati Puhalo, 2008: 163-175), osvojio je na izborima za hrvatskog člana predsjedništva najviše glasova. Iako je Željko Komšić po nacionalnosti Hrvat, što mu je i omogućilo kandidaturu, potporu je osvojio zahvaljujući glasovima Bošnjaka, što je praktički omogućeno izbornim zakonima.

đunarodnih subjekata netom nakon rata. On smatra da su se “napori da se konstruirao Bosna i Hercegovina kao multietnička, demokratska država temeljili na pokušajima rekonfiguracije temeljnih rascjepa i transformaciji načina na koji se interesi artikuliraju i usuglašavaju od strane političkih stranaka” (Manning, 2010: 82). Takva vrsta relativno radikalne promjene mogla se desiti samo inzistiranje na izborima za koje se vjerovalo da bi s vremenom doveli do “promjena u preferencijama glasača ili promjena u preferencijama i strategijama političkih stranaka” (*ibid.*: 61). Upravo zbog toga izborni zakon jedan je od najdetaljnije izrađenih zakona u BiH, međutim, isto tako i najkompliciraniji.¹⁴ Mjesta se dodjeljuju kompenzacijski, direktno, indirektno, proporcionalno, ovisno o razini vlasti i instituciji za koju se kandidatura podnosi. Međutim, takav pristup je zapravo učvrstio i na neki način institucionalizirao rascjepe koji su dijelili društvo jer je izborima ojačana uloga upravo separatista koji su i pokrenuli rat (Holbrooke, prema Manning, 2010: 63). To se na neki način i moglo očekivati jer je upravo administrativna i funkcionalna podjela zemlje išla za tim da se svakoj etničkoj skupini osigura većina unutar entiteta ili kantona. U tako organiziranom sustavu etničke političke elite nisu imale poticaj da teže k umjerenijoj politici jer im nije bila potrebna potpora ikoga izvan vlastita etničkog miljea da osiguraju mjesto u instituciji za koju su se natjecale. Može se reći, dakle, da su institucionalna struktura i izborni sustav koji su u sebi sadržavali određene konsocijacijske mehanizme doveli do učvršćivanja rascjepa umjesto, kao što se očekivalo, do labavljenja. Takva se politika u narednih 20 godina nastavila provoditi i na neki način se institucionalizirala. U prilog tome govori i činjenica da su se samo unutar bošnjačke i srpske etničke skupine počeli dešavati rascjepi, a među Hrvatima se rascjep unutar etničke skupine nije dogodio jer oni još uvijek nisu zaštićeni u mjeri u kojoj su zaštićeni Bošnjaci i Srbi na razini cijele države.¹⁵ Iz današnje perspektive može se reći da je to proizvelo podjelu na razini tri segmenta koji unutar sebe možda i teže umjerenijoj politici, ali na razini države nijedan pripadnik jedne od grupa neće glasati za drugu etničku skupinu, s obzirom na to da temeljni društveni i politički rascjepi i dalje zrcale etničku podjelu. Upravo činjenica da se sustav u tom smislu donekle institucionalizirao daje za pravo zagovarateljima konsocijacijske demokracije da je i dalje zagovaraju, sada čak i s više argumenata.

¹⁴ Zaključak konferencije Centralne izborne komisije održane 5. 2. 2015. prema riječima novinara jest da je izborni zakon u Bosni i Hercegovini unatoč nizu izmjena i dalje “kompliciran, diskriminatoran i nedorečen”, Federalna TV, “Dnevnik 2”, 5. 2. 2015.

¹⁵ Iako neki analitičari navode da je i unutar hrvatskog korpusa došlo do rascjepa, analizirajući rezultate izbora u periodu od 2000. godine do danas može se zaključiti da on nije bio toliko čvrst unatoč relativno dobrim rezultatima koje su postigli HDZ-ovi protivnici, posebno na izborima 2010. godine.

Zaključno u ovom dijelu treba naglasiti da u Bosni i Hercegovini nije implementiran konsocijacijski sustav, ali su implementirani određeni konsocijacijski mehanizmi koji su institucionalizirali podjelu među etničkim skupinama i na taj način je i učvrstili. Time je argument za uvođenje konsocijacijske demokracije uvelike osnažen. Razloge za odbacivanje koncepta zbog neuspjeha određenih mehanizama treba tražiti u činjenici što su se oni primjenjivali djelomično i neprincipijelno. Osim toga tendencija nametanja zakona koji odudaraju od koncepta konsocijacije dovela je do jačanja straha¹⁶ od zatiranja (sada već institucionaliziranih) vitalnih interesa pojedinih etničkih skupina i time još više legitimirala radikalnije pozicije nacionalnih vođa i općenito dovela do većeg nepovjerenja među njima. U nastavku će biti riječi upravo o tendencijama centralizacije države.

Integrativni pristup – jačanje centralne države

Autori koji se bave podijeljenim društvima i međunarodnim intervencijama pri pokušajima izgradnje mira uslijed konflikta u takvim društvima navode i koncepte koji nisu nužno povezani s konsocijacijskim mehanizmima. Ti autori, a Donald Horowitz je svakako najistaknutiji među njima, naglašavaju pristupe izgradnji mira koji u sebi sadržavaju tendenciju nadilaženja podjela koje su dovele do konflikta. Njihov pristup bazira se na ideji uspostave integracijskih mehanizama koji će potaknuti međuetničku suradnju, odnosno suradnju među podijeljenim blokovima bez obzira na kojim su se temeljima podijelili. Nažalost, njihove pretpostavke razvile su se više kao kritika postojećeg modela konsocijacije i osiguravanja autonomije podijeljenim jedinicama nego što predstavljaju sistematsku teoriju o mehanizmima koji bi mogli dovesti do nadilaženja rascjepa što su doveli do konflikta. U tom smislu ne može se raspravljati o mehanizmima koje bi trebalo poduzeti na praktičnom nivou, međutim, na razini ideje o nadilaženju rascjepa autori navode neke pretpostavke

¹⁶ Međutim, strah se čini neprirodan, odnosno umjetno konstruiran u današnjim okolnostima. O tome govori Dubravko Lovrenović u svojim radovima i intervjuima. Strah stvara politička elita da bi zadržala poziciju moći, odnosno zadržala *status quo* koji joj omogućava društveni utjecaj kakav ima danas. Specifična interpretacija povijesti ima za cilj “prije svih strah koji rađa tjeskobu i osjećaj manje vrijednosti, bolesnu potrebu za stalnim dokazivanjem ‘hrvatstva’, počevši od hrvatskog jezika do integralno-hrvatski interpretirane povijesti” (intervju s Dubravkom Lovrenovićem dostupan na <http://poskok.info/wp/?p=94584>, pristupljeno 25. 5. 2015). Asim Mujkić danas “na ‘narode’ gleda kao na ideologijske konstrukte, ili ideologijske mehanizme, kojima vodeće elite zavode obične građane Bosne i Hercegovine, drže ih u stanju straha i sukoba većeg ili manjeg intenziteta” (prema: Pehar, 2011: 126). I Šaćir Filandra strah smatra proizvedenim: “... naš fatalistički post-daytonski identitet perpetuiira se na način da se iz navodnog straha i viših nacionalnih interesa stalno trebaju birati isti ljudi iz istih političkih stranaka”, pa su tako “nacionalnim strankama pobjede osigurane jer zebnju i strah stalno mogu da pobuđuju onim ‘drugima’” (Filandra, 2004: 60, prema: Žepić, 2005: 58).

koje mogu doprinijeti izgradnji međusobnog povjerenja i jačanju zajedničkih institucija. Zajedničke institucije od najvećeg su značaja za autore koji odbacuju konsocijacijske mehanizme. U tom smislu “federalizam bi trebao biti baziran na etnički heterogenim jedinicama koje bi, pretpostavlja se, potaknule integrirajuću dinamiku, umjereniju politiku i fluidnost identiteta” (Horowitz, 1985, prema Caspersen, 2004: 571). Horowitz, dakle, zagovara provođenje javnih politika koje bi bile *etnički slijepi* i koje bi posljedično dovele do ublažavanja razlika, a ne do njihova povećavanja (Caspersen, 2004: 571). Prema tom pristupu, zaštita segmenata ne garantira se *a priori*. Neki od mehanizama koji se navode, a u kontekstu istraživanja Južnoafričke Republike i situacije u kojoj se država našla 1993, podrazumijevaju i uspostavu izbornog prava koje će poticati predizborne koalicije među etničkim strankama suprotstavljenih skupina (Sisk, 1998: 144).

Generalno, ideja tog pristupa je inzistirati na multietničkim regijama, predizbornim koalicijama i općim javnim politikama koje će se odnositi na sve građane društva u kojem se mehanizmi provode. Takav pristup, barem kada se radi o 1995. godini i vremenu potpisivanja Daytonskog mirovnog ugovora, zapravo nije bilo moguće nametnuti jer Srbi u Bosni i Hercegovini ni pod koju cijenu nisu htjeli napustiti koncept autonomije. Upravo napuštanje ideje o pravu na samoodređenje i uopće prihvaćanje postojanja nepodijeljene Bosne i Hercegovine smatralo se njihovim ustupkom u pregovorima. Velika većina lidera bosanskohercegovačkih Srba i dalje je bila protiv toga, ali strana koja ih je zastupala, odnosno Savezna Republika Jugoslavija i u njeno ime Slobodan Milošević, bili su svjesni da je visoka autonomija Republike Srpske unutar Bosne i Hercegovine najviše što su bosanskohercegovački Srbi u pregovorima mogli dobiti.

Međutim, provođenjem odredbi Daytonskog mirovnog sporazuma strani su promatrači uvidjeli da su blokade kojih su se pribojavali kada su sastavljali ugovor uistinu presnažne, te se stoga instituciju Visokog predstavnika 1997. godine osnažilo tzv. Bonskim ovlastima, odnosno pravom na smjenjivanje političkih i javnih djelatnika koji ne doprinose provođenju samog ugovora te pravom na donošenja odluka koje podrazumijevaju i nametanje zakona za koje se smatra da su neophodni, a o kojima se parlamentarci i političke grupe ne mogu usuglasiti. Uloga Visokog predstavnika¹⁷ u narednom periodu uistinu je doprinijela ublažavanju nacionalističke retorike i izgradnji pojedinih institucija koje su bile neophodne za funkcioniranje države, a predviđene su i samim Daytonskim ugovorom.

Neke od zajedničkih institucija koje su uspostavljene nakon potpisivanja mirovnog ugovora su Centralna banka BiH, Komisija za ljudska prava, Komisija za raseljena lica i izbjeglice i druge. Analizirajući njihovo djelovanje i suprotstavljaju-

¹⁷ Više o Visokom predstavniku potražiti u Martinović, 2014.

ći im djelovanje institucija utemeljenih na konsocijacijskim mehanizmima, Caspersen navodi da se upravo kombinacija implementiranja jednih i drugih mehanizma pokazala kao dobro rješenje (Caspersen, 2004: 585). Dok korištenje samo konsocijacijskih mehanizama¹⁸ ne doprinosi efikasnosti institucija, integrativni mehanizmi nisu mogući s obzirom na suprotstavljene interese etničkih skupina. Stoga kombinacija jednih i drugih mehanizama može omogućiti jačanje stabilnosti cjelokupnog sustava. U stvarima u kojima nije potrebna suglasnost do nje ne treba ni doći, a tamo gdje je ona potrebna Visoki predstavnik može donijeti odluku o proglašenju zakona koji bi nadišao različite interese političkih predstavnika. U prilog argumentu, među ostalim, Caspersen navodi da “korištenje prisilnih strategija od strane međunarodnih aktera nije dovelo do jačanja ekstremnijih pozicija te da je zapravo bilo prilično malo protivljenja nametanju zakona, uklanjanju pojedinaca s javnih dužnosti, rastrojavanju paralelnih struktura i uhićenjima optuženih ratnih zločinaca” (Cox, 2001, prema Caspersen, 2004: 576). Međutim, u tom je argumentu predviđeno nekoliko bitnih momenata. Na prvom mjestu treba navesti da se i ne može očekivati ekstremizacija pozicija političkih aktera uzrokovana uklanjanjem pojedinaca kada su oni uklonjeni upravo zbog takve vrste ekstremizacije. Ako bi ostali politički akteri tako postupili, jasno je da bi i oni bili uklonjeni s funkcija. Nadalje, istraživanja provedena u Bosni i Hercegovini koja se tiču percepcije Visokog predstavnika i njegove uloge uglavnom su pokazala da ni stanovništvo ni politički lideri nemaju puno povjerenje u njegovu ulogu te da i jedna i druga skupina ispitanika smatra potrebnim da se njegova funkcija s vremenom ukine (Kostić, 2008: 408).¹⁹ Dijelom je uzrok tome arbitrarnost njegove pozicije i svojevrsno diskrecijsko pravo donošenja odluka koje ne moraju biti utemeljene na Ustavu ili drugim postojećim zakonima u Bosni i Hercegovini. Takva pozicija dovodi do neizvjesnosti unutar cjelokupnog funkcionalnog aparata. Treći argument odnosi se na djelovanje Visokog predstavnika posljednjih godina, na prvom mjestu trenutnog predstavnika Valen-

¹⁸ Caspersen ocjenjuje konsocijacijski model u Bosni i Hercegovini na temelju onih mehanizama koji su prihvaćeni. Stoga se argument o neefikasnosti institucija može uzeti u obzir samo za konkretnu situaciju u BiH, gdje, kao što zaključuje Kasapović, nema govora o modelu, ali ima o određenim mehanizmima (navedeno u ovome članku na str. 69).

¹⁹ Treba napomenuti da se u zaključku tog istraživanja također navodi da unatoč tome što su svi složni u ocjeni uloge Visokog predstavnika kao institucije koja ne odgovara demokratskoj viziji zemlje, ipak je među bošnjačkim stanovništvom, a posebno među bošnjačkim političarima, primjetan blaži negativan stav nego kod pripadnika druge dvije etničke skupine. Ovo se može djelomično objasniti i činjenicom što službena bošnjačka politika zagovara centralizaciju države ili barem viši stupanj centralizacije nego što danas postoji, pa se intervencije Visokog predstavnika donekle i odobravaju jer su one uglavnom, kao što je navedeno, potaknute onda kada je potrebno osnažiti centralnu vlast ili centralne institucije.

tina Inzkoa,²⁰ te na nepostojanje jasnog smjera djelovanja međunarodnih aktera i institucija koje ih predstavljaju u BiH.²¹ U konačnici upotreba prisilnih strategija onemogućava prirodan razvoj demokracije.

U periodu od 2000. godine do danas Visoki predstavnik je donio niz odluka o proglašenjima zakona oko kojih se političke elite nisu mogle dogovoriti, a za donošenje kojih je bio potreban konsenzus jer su podrazumijevale ovlasti koje prema Daytonskom ugovoru ne pripadaju izričito centralnoj vlasti. Pretpostavljajući tendenciju Ustava da se u budućnosti ipak osnaži uloga centralnog državnog aparata, što je spomenuto u prethodnom dijelu, Visoki predstavnik je donio takve odluke, a neke od najvažnijih su vezane uz porezne reforme i reformu obrambenog sektora. U tom smislu može se pretpostaviti kako je međunarodna zajednica putem svog predstavnika u Bosni i Hercegovini odlučila potaknuti jačanje centralne države, nastojeći pritom da ne zadire u prava ili vitalne interese triju konstitutivnih naroda. Međutim, upravo takvo djelovanje Visokog predstavnika (ili međunarodne zajednice) uzrokuje dvije kritične posljedice za cjelokupni sustav. Naime, na prvom mjestu navodi ključne političke aktere da pretpostavljaju kako za efikasnije funkcioniranje cijelog sustava nije potrebna njihova kooperacija, a time se omogućava i jačanje etničkih blokova i njihove međusobne isključivosti. S druge strane, onemogućava se postupno stvaranje uvjeta za prepuštanje institucija vlasti na svim razinama samim građanima Bosne i Hercegovine, odnosno stvaranje uvjeta u kojima bi Visoki predstavnik mogao napustiti zemlju.

Za prihvaćanje i jednog i drugog koncepta, odnosno konsocijacijskih mehanizama ili integrativnog pristupa, potreban je period koji podrazumijeva *institucionalno učenje*, odnosno period u kojem će se svi ključni akteri naviknuti na pravila igre i postupati prema njima u skladu sa svojim interesima. “Za izgradnju trajnih institucija u podijeljenim društvima potrebno je mnogo više od nametanja konsocijacijskih mehanizama. Efikasni konsocijacijski pregovori pretpostavljaju institucionalno učenje tijekom kojeg se formiraju i izgrađuju rutine, stavovi i organizacijske forme koje postaju dio sustava” (Belloni i Deanne, 2007: 220). Isto se može reći i u slučaju prihvaćanja integrativnog pristupa. Da bi sustav mogao funkcionirati, neophodno je da se uspostave određeni mehanizmi sklapanja predizbornih koalicija

²⁰ I sam Inzko ne podržava upotrebu Bonskih ovlasti: “Filozofija je da međunarodna zajednica ostavi prostor lokalnim političarima. Vrijeme je da BiH sve više odgovornost preuzme u svoje ruke”, Index (prema Agenciji Anadoluja), dostupno na <http://www.index.hr/vijesti/clanak/svi-na-balkanu-napreduju-samo-bosna-stagnira-korupcija-je-u-toj-zemlji-kao-zrak--to-im-omogucava-zivot/686015.aspx>.

²¹ Nedostatak koji uočava i sam Inzko u istom intervjuu, Index (prema Agenciji Anadoluja), dostupno na <http://www.index.hr/vijesti/clanak/svi-na-balkanu-napreduju-samo-bosna-stagnira-korupcija-je-u-toj-zemlji-kao-zrak--to-im-omogucava-zivot/686015.aspx>.

i načina formiranja vlade te usuglašavanja politika koje ne bi bile usmjerene samo na određenu etničku skupinu. Umjesto da podupire nastojanja političkih aktera da uspostave takve rutine, Visoki predstavnik je doprinio tome da zapravo i on sam postane dio te rutine. Tijekom vremena Visoki predstavnik postao je dijelom sistema i svi su se akteri u političkoj areni prilagodili postojanju njegove institucije. Stoga je uistinu nezamislivo da Visoki predstavnik u nekom kraćem periodu napusti Bosnu i Hercegovinu. Ne nužno zato što je Bosni i Hercegovini i dalje potreban međunarodni nadzor, nego zato što je on postao dio samog sustava.

Upravo stoga dolazi do ključnog paradoksa u političkom sustavu Bosne i Hercegovine, a to je da prihvaćanjem mjera koje umanjuju posljedice političkih sukoba (npr. kvalificirane većine) istovremeno raste frekventnost sukoba (*ibid.*: 233). Dakle, današnji sustav potiče sukobe među etničkim elitama, pobuđuje ih da te sukobe instrumentaliziraju i da na temelju tih rascjepa formiraju svoje političke stavove s kojima traže povjerenje birača. Birači, također akteri u sustavu, ne inzistiraju na promjeni jer se stvari uglavnom mogu promijeniti neovisno o njihovim preferencijama. Ironično je, međutim, da se postojeći rascjepi temelje gotovo isključivo na pitanjima institucionalnog uređenja države ili nižih organa vlasti, entiteta i kantona. Dakle, postojeće uređenje osnažuje rascjepa koji su definirani upravo različitim idejama o uređenju. Stvara se jedna vrsta začaranog kruga, *circulus vitiosus*, iz kojeg kao da nema izlaza jer posljedica postaje uzrok novog problema, koji opet ima posljedice koje stvaraju nove uzroke. I u tome je sadržan *status quo* cijeloga sustava. Kada bi elite i pristale na određeni konsenzus ili usuglašavanje institucionalne reforme, igrale bi protiv sebe jer se rascjep ne bi imao na čemu temeljiti.

Zaključno u ovom dijelu može se reći da svi akteri u političkom sustavu Bosne i Hercegovine igraju upravo na temelju sustava i njegovih zakonitosti. Uloga Visokog predstavnika trebala je poslužiti tomu da osnaži jačanje centralne države i kooperacije među akterima, posebno političkim elitama. Međutim, uplitanjem u proces donošenja zakona i korištenjem drugih ovlasti koje stoje na raspolaganju Visokom predstavniku, stvoren je takav sustav koji je postao ovisan o njemu i na njega se oslanja. Stoga ne treba čuditi što se rezultati izbora uglavnom ne razlikuju kada je u pitanju izbor etničkih stranaka i njihovo zauzimanje etničkih pozicija. Svako drugo djelovanje bilo bi u suprotnosti sa zakonitostima koje su se u političkom životu Bosne i Hercegovine tijekom godina institucionalizirale od potpisivanja Daytonskog mirovnog ugovora.

Treba li Bosni i Hercegovini novi ustav?

Konačni cilj potpisivanja Daytonskog mirovnog ugovora u Bosni i Hercegovini bila je uspostava stabilne i efikasne institucionalne strukture i mehanizama upravljanja te u konačnici poticanje stabilizacije demokracije i demokratskih vrijednosti.

Evidentno je da stabilna i efikasna institucionalna struktura nije uspostavljena, a kada bi pitali same građane Bosne i Hercegovine što je zapravo demokracija i kako je oni vide, pretpostavljam da se njihovi odgovori ne bi mogli uklopiti ni u jednu definiciju demokracije.²² Na prvom mjestu, o bilo kojem važnom pitanju u svom društvu, pa tako i o implementaciji Daytonskog ugovora te Ustava, građani Bosne i Hercegovine nikad se nisu izjasnili. Nadalje, je li demokratsko ono društvo čiji je konačni suveren predstavnik skupine međunarodnih aktera? Čak i kada bismo sveli definiciju demokracije na poštivanje procedure i prava, ni tada ne bismo mogli Bosnu i Hercegovinu okarakterizirati kao demokratsku državu. Dijelom zbog vrlo visokog stupnja korupcije,²³ ali, još i važnije, i zbog toga što same institucije Bosne i Hercegovine ne poštuju te iste procedure, a tu se misli na poštivanje odluka Europskog suda, ali i raznih drugih proceduralno određenih vremenskih okvira u kojima se treba, na primjer, formirati vlast ili barem jedan dio vlasti. Nakon izbora održanih 2014. godine još uvijek nije formiran Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, iako je po zakonu već trebao. Kada bismo eventualno spustili ljestvicu uvjeta koji zadovoljavaju isključivo provođenje izbora, iako znamo da to nije prihvatljivo, tek bismo tada Bosnu i Hercegovinu mogli smatrati demokracijom. Iako bi se i u tom dijelu dalo raspravljati o demokratskim standardima.²⁴ Opću demokraciju u Bosni i Hercegovini u svom radu Filandra opisuje ovako: “Naše iskustvo demokratizacije društva odozgo, administrativnim mjerama međunarodne zajednice, a potpomognuto novouspostavljenom domaćom agenturom profesionalnih demokrata koji karijeru, novac i odanost demokraciji priskrbljuju potezanjem

²² U prilog toj pretpostavci govori i istraživanje provedeno 2009. godine pod nazivom “Što građani BiH (ne) znaju o politici” u kojem se zaključuje da stanovnici Bosne i Hercegovine općenito ne poznaju mehanizme funkcioniranja vlasti, a posebno se to odnosi na razine vlasti više od općinskih (entitetske, državne). Istraživanje je dostupno na: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/06915.pdf>.

²³ Prema izvješću Transparency Internationala, BiH se nalazi na 80. mjestu u svijetu prema indeksu percepcije korupcije. Informacije dostupne na <http://www.transparency.org/cpi2014/results>. Valentino Inzko, Visoki predstavnik u BiH, navodi: “Korupcija je u toj zemlji kao zrak. To im omogućava život. Korupcija je u svim porama života, društva i države. Korupcija je svugdje u Bosni, bilo u školi, bolnici, na fakultetima... Borba protiv korupcije je tek u početnoj fazi”, Index (prema Agenciji Anadolija), dostupno na <http://www.index.hr/vijesti/clanak/svi-na-balkanu-napreduju-samo-bosna-stagnira-korupcija-je-u-toj-zemlji-kao-zrak--to-im-omogucava-zi-vot/686015.aspx>.

²⁴ Centralna izborna komisija BiH održala je 5. 2. 2015. povodom obilježavanja prava na izbor konferenciju o izborima u BiH. Niz problema koji su istaknuti, a pojavljuju se tijekom izbora, okarakterizirani su takvima iz perspektive demokratskih standarda. Jedan od ključnih problema su izborne komisije koje još uvijek nisu neovisne i na koje političke stranke još uvijek vrše velik pritisak. U toj su se ocjeni složili i predstavnici Centralne izborne komisije, i nevladine udruge koje se bave problemima demokratizacije i predstavnici OSCE-a.

pištolja na spomen kategorija naroda i nacije u javnom diskursu, pokazalo se karikaturnim. Demokracija je postala vlasništvo OHR-a i domaće NGO birokratije, sve ostalo su nacionalisti, kriminalci, ratni profiteri, antieuropejci i sl.” (Filandra, 2004: 59).

Gotovo svi autori koji se bave Bosnom i Hercegovinom suglasni su u stavu da je Daytonski ugovor u trenutku potpisivanja poslužio svrsi okončanja ratnih sukoba.²⁵ Međutim, u političkom i funkcionalnom smislu on više ne odgovara vremenu i kontekstu. Neki autori toliko snažno to žele istaknuti, naglašavajući čak da ako međunarodna zajednica ne preusmjeri tendenciju jačanja etničkih politika, rezultat može biti nova podjela Bosne i novi rat (McMahon i Western, 2009: 83). Takav razvoj događaja koji bi vodio u rat uistinu se ne čini mogućim. Na prvom mjestu zato što je regionalni sustav danas unatoč određenim sukobima na puno višoj sigurnosnoj razini nego što je bio '90-ih godina, a osim toga nije moguće izbijanje rata razmjera onog iz 1992. do 1995.²⁶ Za takav rat nedostajali bi vojnici i oružje, budući da je vojna sila u Bosni i Hercegovini s dobrih 400.000 smanjena na 10.000 (Gromes, 2011: 48). Ipak, nužan je redizajn institucionalnog uređenja zemlje. Sve donedavno politika Europske Unije bila je usmjerena upravo na pritisak da se provedu institucionalne reforme, čemu svjedoče navodi iz Izvješća o napretku EU-a u kojima stoji da “Europska Unija neće moći razmatrati zahtjev Bosne i Hercegovine za pristup u punopravno članstvo EU-a dok se ne zatvori ured Visokog predstavnika. Reforma konstitucionalnog okvira Bosne i Hercegovine... mora prethoditi odluci Komisije kojom će se potvrditi status kandidata” (European Commission, 2009: 27-28). Uvidjevši da napretka nema, Europska Unija je promijenila smjer politike pa je nakon izbora 2014. godine od vlasti zatražila da se usuglase barem u onim reformama koje će doprinijeti razvoju u smislu ispunjavanja osnovnih kriterija za produbljivanje odnosa s Europskom Unijom. Međutim, čini se da je zbog nekoliko razloga to samo privremeno rješenje. Na prvom mjestu zato što čak ni taj sporazum umalo nisu potpisali svi sudionici vlasti, kako su zahtijevali predstavnici Europske Unije, i to ministri Njemačke i Velike Britanije. Na kraju je ipak prihvaćen, ali doslovno nakon što su ministri i telefonski razgovarali s predsjednikom Republike Srpske.²⁷ Mnogi autori upravo izvaninstitucionalne mehanizme pregovaranja u političkom životu smatraju jednim od uzroka nefunkcionalnosti sustava, međutim, čini se da i međunarodna zajednica, sudeći prema ovoj reakciji, prihvaća takve mehanizme, čime se

²⁵ Npr. u 5. broju magazina *Status* niz istraživača iznijelo je svoje mišljenje o Daytonskom mirovnom ugovoru i svi su se složili s ocjenom da je potpisivanje dokumenta uistinu dovelo do kraja rata. Npr. Filandra (2004: 59), Šolaja (2004: 98), Kukić (2004: 71).

²⁶ Ipak argument ne treba u potpunosti odbaciti jer su i dalje mogući sukobi manjeg do srednjeg intenziteta koji bi mogli postati sigurnosna prijetnja ne samo za BiH nego i za cijelu regiju.

²⁷ Vidi na: <http://www.rtvbn.com/332001/Nakon-poziva-iz-Njemacke-Dodik-prihvatio-izjavu>.

pokazuje da su se i oni na neki način institucionalizirali, ali kao takvi nisu formalni i ne mogu poslužiti kao podloga za ozbiljne političke razgovore ili, još važnije, kao podloga za usuglašavanje i provođenje reformi. Nadalje, takav pristup EU-a Bosni i Hercegovini previđa činjenicu da će se implementacijom bilo kojeg sljedećeg zakona koji se donosi u skladu s namjerama pridruživanja EU-u ponovno dovesti u pitanje ovlasti pojedinih struktura vlasti. Osim toga nejasno je i na koji način će, ako jednog dana Bosna i Hercegovina i pristupi EU-u, država snositi odgovornost ako samo jedan dio vlasti, nad kojim centralna država nema moći, odluči ne prihvatiti odluku Europske komisije ili bilo koje druge institucije. Dakle, bez obzira na privremena rješenja Bosni i Hercegovini je neophodan konstitucionalni redizajn.

Promjena uređenja u Bosni i Hercegovini može se kretati u dva smjera. Oba će vjerojatno nakon određenog vremena dovesti do umjerenijih političkih stavova od onih današnjih. S jedne strane, ako se prihvati konsocijacijski koncept, bit će osigurani vitalni interesi naroda; stoga će posljedica nužno biti vođenje umjerenije politike jer neće postojati strah od umanjanja prava, kao što će postojati i potreba za kooperacijom kako bi svaka od skupina mogla ostvariti svoje interese bez uplitanja Visokog predstavnika.²⁸ S druge strane, ako se prihvati integrativni pristup, uistinu bi se moglo pokazati da mješovite predizborne koalicije, heterogene izborne/teritorijalne jedinice te snažna centralna vlast mogu dovesti do umjerenijih politika i realnih političkih programa koji neće podrazumijevati igru nultog zbroja.

Ipak treba imati na umu kontekst u kojem bi se promjene implementirale. Čini se da bi puno blaži politički sukob izazvalo nametanje prvog rješenja, odnosno inzistiranje na potpunoj primjeni koncepta konsocijacijske demokracije u podijeljenim društvima. To bi nužno dovelo i do stvaranja trećeg entiteta ili nekog drugog oblika samouprave, čime bi se postojanje same Federacije BiH dovelo u pitanje.²⁹ Iz današnje perspektive taj se scenarij najviše kosi s interesima bošnjačkih stranaka; stoga se na neki način upravo od njih očekuje najveće razumijevanje ili popuštanje. Ključni argument koji ne ide u prilog takvom konceptu uređenja države sastoji se u problematiziranju institucionalizacije razlika koje su se učvrstile zahvaljujući uglavnom ratu i nizu zločina koji su ga karakterizirali. Unatoč tome, kao što navode Kasapović i Hayden, moralni argument ne rješava praktični problem funkcionalnosti sustava. Zauzvrat bi prihvaćanjem takvog koncepta centralne institucije postale puno učinkovitije i snažnije jer bi se sustav u velikoj mjeri pojednostavio, pa bi se nadležnosti određenih institucija mogle jasnije i preciznije odrediti.

²⁸ Do sada potreba za kooperacijom nije bila nužna jer je Visoki predstavnik uvijek mogao donijeti odluku umjesto ostalih aktera.

²⁹ Predstavnici hrvatskog naroda, u izbornoj kampanji i ranije, spominjali su čak i stvaranje ukupno četiri entiteta kako bi osujetili kritike koje su potaknute strahom od eventualnog narušavanja jedinstvenosti BiH.

Kontekstualni problemi prilikom pokušaja implementacije integrativnog pristupa, odnosno jačanja centralne države nauštrb entiteta (te promjeni izbornih jedinica i izbornog zakonodavstva), također bi mogli dovesti do snažnije zaštite ukupnog stanovništva Bosne i Hercegovine, u političkom smislu Bosanaca i Hercegovaca. Međutim, imajući na umu proces izgradnje države u posljednjih dvadeset godina, to bi rješenje moglo izazvati snažan politički sukob. Na prvom mjestu zato što bi se osujetili interesi svih političkih aktera u zemlji, odnosno svih stranka koje trenutačno sudjeluju u političkom sustavu. Nadalje, problem Republike Srpske čini se uistinu nepremostiv jer se ona tijekom posljednjih dvadeset godina potpuno institucionalizirala i osobama koje ondje žive, a posebno političkim elitama, nemoguće je zamisliti da nestane. Čak i najumjereniji političari iz Republike Srpske ne dovode je u pitanje. Prema tome, implementacija tog modela izazvala bi puno veći politički sukob i potencijalno, barem kratkoročno, dovela do ekstremizacije pozicija političkih predstavnika.

Naravno, uvijek preostaje i mogućnost nečinjenja, odnosno zadržavanja *statusa quo* kakav, čini se, u ovom trenutku zastupa i Europska Unija. Međutim, takav pristup ne doprinosi dugoročnoj izgradnji demokracije niti stabilnog društva i svaki, čak i blaži potres na regionalnom nivou ponovno bi mogao dovesti u pitanje postojanje Bosne i Hercegovine, a posebno održanje demokracije u tim uvjetima. Osim toga ulazak labave zajednice u Europsku Uniju možda bi predstavljao i njenu konačnu dezintegraciju jer bi se prirodnim vezama koje postoje hrvatsko i srpsko stanovništvo u situaciji bez granica približilo svojim *državama maticama* još više nego što to danas mogu. Nadalje, unatoč tome što se donedavno činilo, da naime Europska Unija predstavlja garanciju očuvanja demokracije, stabilnosti, jedinstvenosti i suverenosti država, pa čak i mira, posljednji događaji na europskom kontinentu govore u prilog suprotnih teza. Sve prisutniji akteri na nacionalnim i europskim izborima relativno su nedemokratskog karaktera, a situacija u Mađarskoj iziskuje potrebu ili redefinicije demokracije ili pak uloge Europske Unije u očuvanju demokracije. Nadalje, referendum u Škotskoj i potencijalni referendumi o odcjepljenju drugdje u Europi govore u prilog tome da Europska Unija i nije baš neka garancija za očuvanje suverenosti i jedinstvenosti zemlje. Naposljedku, ruske prijetnje sigurnosti na sjeveru Europe u odnosu na Latviju, Litvu, Estoniju i Finsku pokazuju da nije nezamisliv i potencijalni vojni sukob na teritoriju Europske Unije.

Dakle, bez konstitucionalnog redizajna Bosna i Hercegovina riskira svoje postojanje. U slučaju da se dogodi politički potres u regiji vjerojatno je očekivati i neku vrstu nedemokratskog, eventualno i oružanog sukoba. U slučaju pristupanja Europskoj Uniji u ovom obliku može se očekivati da prirodne granice nadiđu međudržavne, čime bi se stvorio kapital za još veće labavljenje Bosne i Hercegovine.

LITERATURA

- Belloni, R. i Deane, S. (2007) From Belfast to Bosnia: Piecemeal Peacemaking and the Role of Institutional Learning. *Civil Wars*, 7: 3, str. 219-243.
- Bugarel, Ksavije (2004) *Bosna. Anatomija rata*. Beograd. Fabrika knjiga.
- Caspersen, N. (2004) Good Fences Make Good Neighbours? A Comparison of Conflict-Regulation Strategies in Postwar Bosnia. *Journal of Peace Studies*, Vol. 41, No. 5 (September), str. 569-588.
- Caspersen, N. (2010) *Contested Nationalism: Serb Elite Rivalry in Croatia and Bosnia in the 1990s*. New York, Oxford. Berghan Books.
- Diona, R. J. i Fine J. V. A. (1994) *Bosnia and Herzegovina: A tradition betrayed*. Columbia University Press, New York.
- Dragojević, M. (2014) *The Politics of Social Ties*. Dorchester. Ashgate Publishing Limited.
- Džaja, Srećko (1992) *Konfesionalnost i nacionalnost Bosne i Hercegovine*. Svjetlost, Sarajevo.
- Ekmečić, Milorad (1973) *Ustanak u Bosni 1875-1878*. Veselin Masleša, Sarajevo.
- European Commission (2009) Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010. Brussels. Dostupno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_en.pdf, pristupio 4. 2. 2015.
- Filandra, Šaćir (2004) Dayton ili Bosna. *Status*, broj 5. Udruga građana Dijalog, Mostar, str. 59-62.
- Grandits, Hannes (2014) *Multikonfesionalna Hercegovina*. Institut za Istoriju, Sarajevo.
- Gromes, T. (2011) Dejtonski sporazum za Bosnu i Hercegovinu, u: Banović, D. i Gavrić, S. (ur.): *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini: Analiza postdejtonskog političkog sistema* (str. 38-50). Sarajevo. University Press Magistrat izdanja.
- Hakansson, P. i Sjöholm, F. (2007) Who Do You Trust? Ethnicity and Trust in Bosnia and Herzegovina. *Europe-Asia Studies*, Vol. 59, No. 6 (September), str. 961-976.
- Hayden, R. M. (2005) "Democracy" without Demos? The Bosnian Constitutional Experiment and the International Construction of Nonfunctional States. *East European Politics and Societies*. Vol. 19, str. 226-259.
- Imamović, Mustafa (1976) *Pravni položaj i unutrašnji razvitak Bosne i Hercegovine od 1878. do 1914*. Pravni fakultet, Magistrat, Sarajevo.
- Juncos, E. Ana (2011) Europeanization by Decree? The Case of Police Reform in Bosnia. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 2, str. 367-389.
- Kostić, R. (2008) Nationbuilding as an Instrument of Peace? Exploring Local Attitudes towards International Nationbuilding and Reconciliation in Bosnia and Herzegovina. *Civil Wars*, 10: 4, str. 384-412.
- Kukić, Slavko (2004) Promjene bez kojih nema budućnosti. *Status*, broj 5. Udruga građana Dijalog, Mostar, str. 71-77.

- Manning, C. (2010) Elections and political change in post-war Bosnia and Herzegovina. *Democratization*, 11: 2, str. 60-86.
- Marković, G. (2011) Ustavne promjene u Bosni i Hercegovini, u: Banović, D. i Gavrić, S. (ur.): *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini: Analiza postdejtonskog političkog sistema* (str. 51-71). Sarajevo. University Press Magistrat izdanja.
- Martinović, Darko (2014) *Visoki predstavnici međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini. Sedam političkih portreta*. Političke analize, Zagreb.
- McMahon, P. i Western, J. (2009) The Death of Dayton: How to stop Bosnia From Falling Apart. *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 5 (September/October), str. 69-83.
- Pehar, Dražen (2011) "Deparlamentarizacija ustavotvorca", Daytonске ustavne aporije i simulakrum "bosanske nacije". *Status*, broj 15. Udruga građana Dijalog, Mostar, str.125-149.
- Puhalo, Srđan (2008) Dva lica socijaldemokracija u BiH. *Psihologija*, Vol. 41(2), str. 163-175.
- Puhalo, Srđan, Šalaj, Berto i Bogdanić, Biljana (2009) *Što stanovnici Bosne i Hercegovine (ne) znaju o politici?* Art Print, Banja Luka.
- Sekulić, Duško (2003) Pristupi nacionalnom identitetu. *Politička misao*, vol. XL, br. 2, str. 140-166.
- Sisk, T. D. (1998) Power-Sharing Democracy: An Overview, u: Harris, P. i Reilly, B., *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Ljubljana. Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Šolaja, Miloš (2004) Dayton: Između "slova" i "duha". *Status*, broj 5. Udruga građana Dijalog, Mostar, str. 98-106.
- Žepić, Božo (2005) Tri republike. Ponajbolje rješenje za Bosnu i Hercegovinu. *Status*, br. 7. Udruga građana Dijalog, Mostar, str. 47-60.

Mate Subašić

BOSNIA-HERZEGOVINA OR THE FEDERATION OF BIH
AND THE REPUBLIC OF SRPSKA –
ARE IMPLEMENTATIONS OF CONSOCIATIONAL
AND INTEGRATIONIST APPROACHES POSSIBLE

Summary

This article analyzes the constitutional design in Bosnia and Herzegovina. Key point presents the idea that the results of the elections and dysfunctionality of the state are consequences of the original constitutional design and the process of institutionalization of it. Following this idea, the author seeks to explain possible alternatives to the present constitution. While consociational

arrangements seem appropriate for implementation in Bosnia and Herzegovina, the asymmetric division of power prevents its full implementation. On the other hand, the integrative model seems more appropriate as the idea of the international community was to establish strong state institutions. However, this model does not suggest any practical measures for achieving such a state as it was only developed as a criticism to the consociational model. Finally, the author analyzes possible constitution changes, particularly from the regional and international perspective.

Keywords: Bosnia and Herzegovina, Consociationalism, Democracy, State Building, Integrative Model

Kontakt: **Mate Subašić**, Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu, Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb. E-mail: matesuba@gmail.com