

**BISKUPSKA KONFERENCIJA BOSNE I HERCEGOVINE**

**KOMISIJA "JUSTITIA ET PAX"**

# **IZVJEŠĆE O STANJU LJUDSKIH PRAVA U BIH ZA 2001. GODINU**



# Sadržaj

Umjesto uvoda	.....3
1. Prioritetni zadaci za 2001. godinu u rješavanju problema ljudskih prava u BiH po mišljenju Međunarodne zajednice	.....4
2. Stanje ljudskih prava u BiH 2001. godine	.....10
2.1.    Socijalna slika	.....10
2.2.    Normativno - administrativni kaos u Bosni i Hercegovini	.....11
2.3.    Problemi u pravosuđu	.....13
2.4.    Šutnja administracije	.....14
2.5.    Implementacija Anex-a 7 Dejtonskog sporazuma ili kršenje prava na povratak	.....15
2.6.    Kršenje Ustavom zagantiranih prava na slobodno vjersko uvjerenje i slobodu ispovijedanja vjere	.....16
2.7.    Obrazovanje	.....17
2.8.    Stanje u oblasti sredstava javnog priopćavanja	.....18
3. Politička kriza u BiH	.....20
4. SFOR (Stabilization Forces) u Bosni i Hercegovini	.....27
5. Specijalno izvješće - restitucija imovine oduzete tijekom komunističke vladavine	.....31
6. Izvori i literatura	.....43

## Umjesto uvoda

Svi ljudi su stvorenja Božja i zato su u svome ljudskom dostojanstvu pred Bogom jednaki. On ih sve voli na njemu svojstven način i želi da se svi spase. (Usp. 1 Tim 2,4)

Snagom svoga ljudskog dostojanstva svi ljudi imaju jednako pravo na temeljna ljudska prava koja su definirana u različitim svjetskim pravnim poveljama i deklaracijama. Zaštitu i unapređenje temeljnih ljudskih prava Katolička crkva je prepoznala kao sastavni dio svoga poslanja naviještanja Kraljevstva Božjega među ljudima. Upravo zato je to i sržni smisao postojanja i djelovanja preko 30 europskih Komisija *Justitia et pax* (Pravda i mir), među kojima je kao punopravna članica i Komisija Biskupske konferencije Bosne i Hercegovine (BK BiH). Kao i sve druge tako i naša Komisija ima za cilj promicati pravdu i mir prema načelima Evandjelja i društvenog nauka Crkve.

U tom duhu i s tim ciljem naša Komisija je pripremila ovo Izvješće o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini za 2001. Svjesni svojih malih mogućnosti, nudimo Vam naš pogled na stanje u socijalnom, pravnom, koji je izuzetno složen, pravosudnom, obrazovnom i medijskom području. Pored toga nudimo prioritete međunarodne zajednice, čiji predstavnici imaju zadnju riječ o svemu u BiH, te naše viđenje političke krize u 2001. i pogled na ulogu i djelovanje SFORA u BiH kao pokazatelja okruženja primicanja ili osporavanja ljudskih prava. I pored ozbiljnosti drugih tema – konstitutivnost naroda, ustavno rješenje BiH i drugo-, ove godine u specijalnome izvješću fokusiramo se na problem restitucije u BiH kao vrlo važno pitanje. Našim pogledima želimo upoznati domaću i svjetsku javnost na neke akutne probleme vezane uz temeljna ljudska prava.

Zahvalni svima koji se trude oko istinskog promicanja temeljnih ljudskih prava u ovoj napaćenoj zemlji, potičemo na još veće zauzimanje za ista, što je i osnovni cilj našeg Izvješća.

# 1. Prioritetni zadaci za 2001. godinu u rješavanju problema ljudskih prava u BiH po mišljenju Međunarodne zajednice

Slijedom dosadašnje prakse predstavnici međunarodne zajednice u BiH su postavili prioritetne zadatke u oblasti ljudskih prava za 2001. godinu. Smatramo potrebnim najprije predstaviti ciljeve međunarodne zajednice u ovom izvješću, kako bi se i iz njihove perspektive još bolje uočili određeni problemi, koji muče ovu zemlju.<sup>1</sup>

## 1.1. Povratak izbjeglica i raseljenih osoba:

- **Uskladiti zakone koji reguliraju ulazak u posjed imovine** (Zakon o stambenim odnosima, Zakon o privatizaciji i Zakoni o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima), a zatim izmijeniti i dopuniti kako bi se uspostavio dosljedan sustav povrata imovine u kojem neće biti diskriminacije;
- **Podržati strukturu RRTF-a** (Radna grupa za povratak i rekonstrukciju) i **PLIP-a** (Plan za implementaciju imovinskih zakona) koja dobro funkcionira i kojoj podršku daju organizacije koje imaju svoje predstavnike na terenu, kako bi se nadgledao i garantirao zajednički pristup i politika u vezi s implementacijom imovinskih zakona i kako bi se koordinirale strategije povratka i financiranje;
- **Uspostaviti funkcionalan sustav za razmjenu informacija o povratu imovine** između stambenih organa vlasti i OMI-ja kako bi se spriječilo višestruko korištenje stambenih jedinica;
- **Provesti sve odluke CRPC-a** (Komisija za povrat imovine izbjeglih i raseljenih osoba), u skladu sa zakonima o provođenju CRPC odluka;
- **Završiti proces urgentnog izdavanja rješenja i deložacija** višestrukih korisnika;
- **Izdavati rješenja kronološkim redom;**
- **Identificirati i osigurati alternativni smještaj** (putem budžetskih sredstava) od strane lokalnih organa vlasti;
- **Provesti sve odluke u zakonski definiranim rokovima**, čak i u slučaju da organi vlasti ne osiguraju alternativni smještaj;
- **Osigurati transparentnost procedura za nadovjeru ugovora** koji se odnose na stanove za koje nije podnesen zahtjev za povrat;
- **Izraditi Projekt kvalitetnog rukovođenja** u oblasti upravnog i finansijskog sektora, u suradnji sa OESS-ovim (Organizacija za europsku sigurnost i suradnju) Odjelom za demokratizaciju, kako bi se osigurala odgovornost lokalnih organa vlasti koji rješavaju imovinska pitanja (osiguravanje budžetskih sredstava za alternativni smještaj, veća efikasnost u implementaciji imovinskih zakona);
- **Preventivne mjere:** Mora se izvršiti pritisak na lokalne policijske organe, posebno u osjetljivim područjima povratka, da provedu operativne planove u cilju povećanja prisutnosti policije da bi se pružila zaštita od mogućeg nasilja u vezi s povratkom. Prioritet će se dati praćenju implementacije tih planova;

---

<sup>1</sup> Vidi: "Ljudska prava u Bosni i Hercegovini, prioriteti za 2001. godinu", Preporuke Upravnog odbora organizacija koje se bave pitanjima ljudskih prava Radnoj grupi za zaštitu ljudskih prava, (5. veljače 2001. godine)

- **Angažiranje javnih tužitelja:** Intervenirat će se kod javnih tužitelja koji su obvezni pokrenuti istražni postupak vezan za ozbiljna kaznena djela;
- **Kaznena istraga:** Posebna pažnja će se posvetiti slučajevima u kojima lokalni dužnosnici pokušavaju ograničiti sankcije protiv počinitelja kaznenih djela pokretanjem prekršajnih postupaka (umjesto kaznenih);
- **Kazneno gonjenje i odgovarajuće kažnjavanje** privremenih korisnika koji otuđuju imovinu iz stanova;
- **Sustavno prikupljanje informacija o slučajevima nasilja u vezi s povratkom (RRV)** s obzirom da oni imaju negativan utjecaj na proces povratka. Ovaj statistički materijal se treba izraditi i koristiti prilikom kontakta s dužnosnicima za provođenje zakona koji neefikasno obrađuju probleme u vezi s vladavinom zakona;
- **Povećati praćenje na terenu mjera koje poduzima lokalna policija** u vezi sa RRV i kršenjem imovinskih zakona, uključujući otuđenje imovine. Kada se zvanično objave rezultati ponovne registracije, izraditi regionalni pregled raseljenih osoba i tabelu prognanika za problematična područja po pitanju imovine/održivog povratka;
- **Disciplinski postupak i sankcije međunarodne zajednice protiv šefova policije i policajaca:** Povećati broj smjenjivanja s dužnosti opstrukcionističkih ili neefikasnih policajaca, oduzimanja potvrde za rad policajcima i izdavanja rješenja o nepoštivanju pravila dužnosti policajaca. Maksimalno korištenje institucije tužitelja za interne disciplinske mjere i disciplinske komisije, uz praćenje međunarodne zajednice, uključujući zloupotrebu imovine;
- **Žalbe protiv javnih tužitelja i sudaca:** Podnijeti izvješća o ponašanju pojedinih tužitelja ili sudaca odgovarajućem vijeću za provjeru;
- **Osigurati prikupljanje informacija** preko Centara za pravnu pomoć koje podržava UNHCR i ureda ombudsmana;
- **Unaprijediti razmjenu informacija** s entitetskim ministarstvima i između njih;
- **Izvršiti financijsku kontrolu u poduzećima odabranim da posluže kao primjer** kako bi se ocijenila njihova kadrovska politika i ustanovilo postoje li bilo kakvi diskriminacijski dokumenti. Potrebne su sljedeće aktivnosti: 1. Osigurati sredstva za zapošljavanje profesionalnih revizora (uz pomoć OHR-ovog odjela za borbu protiv korupcije) ili identificirati implementirajuće agencije unutar međunarodne zajednice, 2. dobiti dozvolu za izvršavanje revizorske kontrole od odgovarajućih organa vlasti i poduzeća, 3. nadgledati projekt i 4. ocijeniti rezultate;
- **Uključiti donatore i OHR-ov Ekonomski odjel u razgovor o korištenju uvjetovanosti investicija** radi promidžbe pravednih načela zapošljavanja povratnika prije ulaganja;
- **Javno objaviti politiku međunarodne zajednice i očekivanja** u vezi sa zapošljavanjem povratnika, na primjer preko objavljivanja izjava za tisak;
- **Nadgledati rad komisija** za implementaciju odgovarajućih članaka radnog zakonodavstva (članak 143. u federalnom zakonu i članak 152. u Zakonu Republike Srpske);
- **Ocijeniti implementaciju Sporazuma** o međusobnim pravima i obvezama u implementaciji mirovinskog i invalidskog osiguranja i njegov utjecaj na isplatu mirovina preko međuentitetske linije razgraničenja i između područja koje pokrivaju mirovinski fondovi unutar Federacije;
- **Analizirati postojeće pravne okvire** i izraditi, zajedno s Ekonomskim odjelom, politiku kojom bi se osigurala isplata mirovina na mjestu boravka pojedinca;
- **Raditi s Ekonomskim odjelom OHR-a na uspostavi mehanizama za transfer sredstava**, u ovom slučaju za mirovine, preko međuentitetske linije razgraničenja;
- **Procijeniti problem pristupa zdravstvu** za različite kategorije stanovništva;

- **Izvršiti pregled postojećeg zakonskog okvira** i odrediti strategiju kojom će se osigurati zdravstveno pokrivanje bez obzira na mjesto prebivališta (entitet/kanton) i lokalitet mirovinskog fonda;
- **Uspostaviti mehanizam prijenosa sredstava** iz Zavoda za zdravstveno osiguranje (u koje se uplaćuje doprinos za zdravstveno osiguranje) u bilo koju instituciju zdravstvene zaštite u BiH.
- Osigurati da općine u primjeni zakonskih propisa o zdravstvenoj zaštiti pružaju istu na ravnopravnim osnovama;
- **Zajednički pratiti** napredak u oblasti reforme udžbenika i realizacije međuentitetskog Sporazuma o obrazovanju od 10. svibnja 2000;
- **Prikupiti informacije** tijekom 2001. godine u vezi s djecom i nastavnim kadrom iz reda manjinskog naroda;
- **Dati što veće značenje pitanju obrazovanja** na razini političkih struktura OHR-a;
- **Pripremiti moderan** zakonski okvir za osnovno i srednje obrazovanje na temelju standarda Europske unije;
- **Promovirati usvajanje modernog zakonskog okvira za visoko obrazovanje;**
- **Podržati modernizaciju i racionalizaciju sadašnjeg sustava** na osnovu Bolonjske deklaracije, koristeći se pritom mogućnostima regionalnog razvoja koje pruža Pakt stabilnosti, kao i instrumenti Europske unije za razvoj i suradnju.

## 1.2. **Reforma policije i sudstva:**

- **Zakonodavna reforma** - neprihvatljiva odlaganja unutar pravnog sustava u vezi sa svim fazama pravnog procesa (od prvih policijskih istraga, podizanja optužbi do sudskih saslušanja) trebala bi se rješavati putem revizije kaznenih zakona i kaznenih postupaka u RS-u i Federaciji. Propust zakonskog sustava u pogledu brzog rješavanja takvih slučajeva direktno se odražava na slučajeve kršenja prava na povratak. Zato je potreban koherentan i konsolidiran pristup ovom pitanju; taj nedostatak bi se trebao prioritetno rješavati u okviru sudske reforme. Reforma sudskih postupaka, promoviranje definiranja jedinstvenih procesnih sudskih smjernica, pravilnika, itd., jačanje uloge javnih tužitelja, slabljenje uloge i funkcije istražnih sudaca, uz obuku sudaca, tužitelja i odvjetnika putem Vijeća Europe, domaćeg Odbora za trening i IJC;
- **Ubrzati reformu sudskog sustava i kaznenih i građanskih postupaka** u skladu sa zaključcima i preporukama iz finalnih tematskih izvješća JSAP-a, putem nastojanja IJC-a, uz naročitu pažnju posvećenu poboljšanju rada sudaca i tužitelja, uz smanjenje odlaganja i neefikasnosti sudskog sustava i unapređenje reforme kaznenog i građanskog postupka;
- **Uspostaviti institucije za obuku** koje će pružiti, između ostalog, praktičnu obuku budućih i postojećih sudaca i tužitelja, te cjelovitu, konstantnu pravnu edukaciju pravnika. Sa stajališta ljudskih prava, institucije za obuku bi trebale pružiti obuku u oblasti sudske administracije i vođenja i okončanja predmeta, u cilju poboljšanja sudske ekonomičnosti i smanjenja perioda odgoda, kao i neefikasnosti unutar sudskog sustava;
- **Promovirati depolitizaciju policije** uspostavljanjem funkcije policijskog komesara u svakom ministarstvu unutrašnjih poslova;
- **Izvršiti pritisak na policijske organe u pravcu ujedinjenja etnički podijeljenih policijskih uprava;**
- **Izvršiti pritisak na lokalne organe u pravcu poboljšanja i jačanja mehanizama unutrašnje kontrole;**

- **Izvršiti pritisak na lokalne organe u pravcu reforme procedura uhićenja i pritvaranja, kao i pretresa;**
- **Kontinuiran rad s dužnosnicima lokalne policije u Federaciji i RS-u u pravcu reforme i poboljšanja procedura uhićenja i pritvora.**
- **Sudska administracija.** Sa stajališta ljudskih prava, institucije za sudsku obuku će pružiti trening iz oblasti sudske administracije i vođenja i zaključivanja slučajeva, u cilju poboljšanja sudske ekonomičnosti i smanjenje perioda odgađanja i neefikasnosti unutar sudskog sustava;
- **Seminari/obuka za sudce, tužitelje i policiju.** Međunarodna zajednica podržava i potiče inicijative Vijeća Europe, domaćeg Odbora za obuku, UNMIBH-a i Neovisne sudske komisije. Obuka bi se trebala osobito usmjeriti na pitanje istraga i postupaka u svezi s povratkom.

### 1.3. Izgradnja kapaciteta domaćih institucija za ljudska prava:

- **Izraditi zakon o ujedinjenju Doma za ljudska prava i Ustavnog suda BiH** na osnovu Izvješća usvojenog od strane Venecijanske komisije u 2000. godini;
- **Unaprijediti suradnju između agenata i domaćih organa vlasti** putem odgovarajućeg financiranja, političke podrške i održive integracije agenata u strukture vlade BiH;
- **Osigurati odgovarajuće financiranje od strane države za institucije** iz Aneksa 6 i 7, u minimalnom iznosu od 600.000 KM za svaku instituciju, odnosno za BH ombudsmene, Dom za ljudska prava i CRPC, u skladu s dokumentima za prijem u Vijeće Europe i "Road Map" Europske Unije, te plaćanje neisplaćenih iznosa;
- **Osigurati odgovarajuće kadrove za institucije iz Aneksa 6 i 7**, što se posebno odnosi na mjesto arhivara Doma za ljudska prava, i osigurati odgovarajući prostor za Dom kako bi isti mogao obavljati svoje aktivnosti;
- **Osigurati odgovarajuće financiranje entitetskih institucija ombudsmena** putem integriranja budžeta za institucije u entitetske budžete za 2001. godinu; prihvaćanje neophodne minimalne strukture i opće strukture institucija putem Memoranduma o razumijevanju s OESS-om;
- **Podržati preimenovanje** ombudsmena RS koji trenutno obavljaju ovu dužnost, te imenovanje kvalificiranih kandidata u Federaciji;
- **Osigurati prijevod i objavljivanje Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Dayton) u službenim glasilima BiH**, posebno Sporazuma o zaštiti ljudskih prava (Aneks 6) i statusa međunarodnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava u BiH (Aneks 4).
- **Postići procent implementacije od preko 90%** i za odluke Doma za ljudska prava i odluke BiH ombudsmena, što uključuje OHR-ov i OESS-ov aktivni monitoring procesa implementacije zajedno s agentima tri vlade, putem redovnih kontakata i sastanaka s agentima;
- **Nastaviti s podrškom od strane drugih međunarodnih organizacija**, posebno UNMIBH-a i IJC-a, u procesu implementacije.
- **Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice treba predsjedavati sastancima na temu implementacije imovinskih zakona** na kojima sudjeluju i predstavnici međunarodne zajednice i resorna entitetska ministarstva koja su nadležna za implementaciju.
- **Uloga Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice u procesu povratka će se morati pojačati tijekom 2001. godine.** Ovo Ministarstvo može odigrati važnu ulogu u omogućavanju razmjene informacija među entitetima u vezi s povratkom raseljenih osoba i implementacijom imovinskih zakona. Također će se razgovarati i o Protokolu

između OHR-a, UNHCR-a, Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice i entitetskih ministarstava o prioritetima povratka i rekonstrukcije za 2001. godinu.

- **Promoviranje angažmana** domaćih centara za pravnu pomoć (koje trenutno podržava UNHCR) i domaćih ne vladinih organizacija u svim aktivnostima na praćenju i reformi, kako bi centri i NVO postali dugoročno održivi. Potrebna je obuka i financijska podrška;
- **Promoviranje donošenja bh Zakona o udruživanju i fondacijama** i dva slična zakona u Federaciji i RS-u. Zakonska procedura još uvijek uveliko ovisi o domaćim parlamentima;
- **Praćenje općih okvirnih zakona** od kojih se ne očekuje da pokriju sve pravne probleme i ograničenja s kojima se suočavaju ne vladine organizacije. Ovo se posebno odnosi na financijske aspekte, kao što su porezi i carine, a koji imaju snažan efekt na održivost ne vladinih organizacija u BiH.
- **Izvršiti pritisak na lokalne organe vlasti da otvore centre i da zaštite žrtve trgovine ljudima**, kako bi takve osobe mogle svjedočiti protiv onih koji se bave trgovinom ljudima;
- Pružiti pomoć Vladinim Ministarstvima i ne-vladinim organizacijama u rješavanju pitanja koja su u okviru njihove nadležnosti prema domaćem planu rada;
- **Izvršiti pritisak na domaće organe vlasti da ubrzaju kazneni postupak u slučajevima trgovine ljudima.**
- Nadležni organi moraju pružiti informacije o svim nestalim osobama, u skladu sa svojim obvezama prema Daytonskom mirovnom sporazumu, i to Aneksu 7, članak V.
- Organi vlasti moraju osigurati da dovoljno sredstava bude dodijeljeno Komisiji za traženje nestalih osoba, kao i sudovima, kako bi mogli nastaviti s realizacijom Međuentitetskog programa ekshumacija.

#### 1.4. Osobni integritet zvaničnika:

- **Podvrgavanje postupku provjere podobnosti onih policajaca koji ne poštuju imovinske zakone;**
- **Odlučno provođenje politike IPTF-a vezane za registraciju i nepridržavanje propisa**, s ciljem da se osigura da onim pripadnicima policije koji ne ispunjavaju kriterije podobnosti ili koji se nedolično ponašaju ne bude dozvoljeno da rade kao policajci;
- **Vršenje pritiska na lokalne organe policije da pokrenu interne disciplinske postupke protiv onih pripadnika policije kojima je dostavljeno izvješće IPTF-a o nepridržavanju propisa;**
- **Praćenje rada komisija/savjeta** u vršenju profesionalne provjere sudaca i tužitelja na dužnosti, pod kontrolom IJC-a, a s ciljem utvrđivanja njihove podobnosti da obavljaju te poslove;
- **Dugoročno reguliranje profesionalnosti sudaca i tužitelja** putem kodifikacije imenovanja i disciplinskih postupaka, kao što je predviđeno Pravilnikom o radu komisija/savjeta, kao i jačanje autoriteta komisija/savjeta. Ove dvije procedure su značajne za dugoročno razvijanje standarda neovisnosti i profesionalnosti u sudskom sustavu, a same procedure bi se trebale odvijati u skladu sa standardima sadržanim u profesionalnim etičkim kodeksima koji su također usvojeni u 2000. godini;
- **Pružanje pomoći komisijama/savjetima, putem IJC-a, u tumačenju zakona koji reguliraju pitanja vezana za sudce i tužitelje**, kako bi se pomoglo u uspostavljanju njihovog autoriteta u reguliranju pitanja, bez političkih utjecaja, koja se tiču sudaca i



tužitelja, te predložile izmjene ili donijele dodatne neophodne regulacijske mjere kako bi se osigurala primjena etičkih i profesionalnih standarda;

- **Podvrgavanje postupku provjere podobnosti sudaca koji ne poštuju imovinske zakone;**
- **Smjena onih zvaničnika koji konstantno opstruiraju ovaj proces, bilo putem odluke PIK-a ili u skladu s ovlaštenjima Visokog predstavnika;**
- **Usvajanje zakona kojima se suspendiraju s dužnosti oni zvaničnici koji opstruiraju primjenu imovinskih zakona;**
- **Sudsko gonjenje i kažnjavanje onih zvaničnika koji se ne pridržavaju zakona ili opstruiraju njihovu primjenu.**

#### **1.5. Poštivanje međunarodnih ugovornih obveza od strane Bosne i Hercegovine:**

- **Osigurati poštivanje osnovnih načela međunarodnog prava po pitanju izbjeglica**, što uključuje repatrijaciju (refoulement) i pristup određenom teritoriju (repatrijacija - u originalu "refoulement" - je termin koji označava povratak u zemlje i oblasti gdje osoba strahuje za vlastitu sigurnost - ovo načelo se također primjenjuje tamo gdje postoji velika vjerovatnoća da će do povratka doći indirektnim putem, kao i na samoj granici);
- **Osigurati poštivanje prava azilanata i izbjeglica;**
- **Osigurati pristupačnost procedure za odobravanje azila u BiH putem mehanizma za identifikaciju i prosljeđivanje UNHCR-u potencijalnih azilanata i izbjeglica;**
- **Sveobuhvatna obuka djelatnika Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, Državne granične službe, lokalne policije, sudstva i ostalih struktura u smislu upoznavanja sa zakonskim propisima o izbjeglicama;**
- **Izraditi podzakonske akte u sklopu Zakona o imigraciji i azilu i druga neophodna uputstva, u suradnji s Ministarstvom;**
- **Tražiti trajna rješenja za izbjeglice iz SR Jugoslavije i R. Hrvatske.**
- **Međunarodna zajednica treba surađivati s Ministarstvom za ljudska prava na započinjanju procesa sačinjavanja izvješća koji se moraju podnijeti tijelima određenim ovim ugovorima.** Osigurati tehničku pomoć u ovom procesu. Kasni se sa četrnaest izvješća koji se moraju podnijeti nadležnim tijelima ustanovljenim po svih šest ugovora. Najveća pažnja treba se posvetiti izvješćima koja se podnose Odboru za ekonomska, socijalna i kulturna prava i Odboru za ljudska prava, kao i izradi Centralnog dokumenta za podnošenje izvješća tijelima uspostavljenim prema ugovoru o ljudskim pravima;
- **Poboljšati status nacionalnih manjina u BiH**, uključujući i status Roma, u skladu s Okvirnom konvencijom o zaštiti nacionalnih manjina putem implementacije Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini (početkom 2001. godine).

## 2. Stanje ljudskih prava u BiH 2001. godine

### 2.1. Socijalna slika

Napaćeno i ratom osiromašeno stanovništvo Bosne i Hercegovine ni nakon šest godina od svršetka ratnog sukoba nema ekonomskih uvjeta ni za prosječnu egzistenciju. U sveopćoj konstelaciji društveno-političkih i gospodarskih odnosa većina stanovništva ne vidi izlaza iz bijede u kojoj se našla, te traži načine kako otići iz svoje domovine. Prema neslužbenim statistikama, utemeljenim na anketnim uzorcima iz rujna 2001. godine, oko 60 % mladih je izrazilo želju za odlaskom iz BiH. Zabrinjava masovan odliv stručnog kadra. Obrazovani mladi i srednjovječni ljudi su u nemogućnosti pronaći bilo kakav posao, a ako su već zaposleni nisu u mogućnosti priskrbiti zaradu kojom bi zadovoljili osnovne egzistencijalne potrebe. Stoga, ako se ne žele okrenuti kriminalu<sup>2</sup>, prisiljeni su sreću potražiti negdje drugo. U isto vrijeme preko milijun bosansko-hercegovačkih državljana, koji su tijekom rata izbjegli u inozemstvo sve više gube nadu da će ubrzo biti osnova za održiv povratak.

Stopa nezaposlenosti u stalnom je porastu i u Federaciji BiH pred kraj ove godine već prelazi 40%, a nezaposleni uglavnom ne dobivaju nikakvu naknadu od države. Stanje u Republici Srpskoj je još gore. Nemogućnost bilo kakvog zaposlenja zasigurno je u ovome trenutku najveće iskušenje za građane a time i državu BiH. A ono je, u velikoj mjeri, posljedica političkoga rješenja, kojim je podjela zemlje poslužila zaustavljanju rata ali ne i uspostavi mira s ljudskim licem. Socijalno stanje u BiH je uvjerljiva potvrda da odsutnost rata nije jamstvo željenomu miru.

Od oko 412 000 trenutno zaposlenih u Federaciji BiH, preko 42 000 je na čekanju zbog nedostatka posla ili uslijed nastanka "tehnološkog viška", kojega se poslodavci ne mogu lako osloboditi. Za trajanja ovakvog statusa radnici na čekanju ne ostvaruju nikakve prihode ili od poslodavaca dobivaju simbolična mjesečna primanja koja se kreću između 10 i 30 DM. Prema službenim podacima Federalnog zavoda za statistiku, u listopadu 2001. godine prosječna mjesečna plaća u Federaciji BiH iznosila je 458 DM, dok samo prehrambena potrošačka košara za četveročlanu obitelj iznosi oko 440 DM.

Državni aparat pokazuje izrazitu nesposobnost da se nosi s općeraširenom crnom burzom roba i upošljavanjem radnika "na crno" - bez plaćanja zdravstvenog i mirovinsko-socijalnog osiguranja. Dok diljem Bosne i Hercegovine cvjeta nelegalno tržište roba sumnjiva podrijetla, državne blagajne se slabo pune, te nadležne instancije nisu u mogućnosti ispuniti svoje osnovne obveze prema građanima. Primjerice, prosječna mirovina u Federaciji BiH krajem 2001. godine iznosi oko 169 DM, dok se ona posljednjih mjeseci u Republici Srpskoj kreće oko 50 DM. Stoga se nerijetko po ulicama naših gradova mogu vidjeti slike umirovljenika kako kopaju po kontejnerima smeća, što bi im trebala biti "nagrada" za višedesetljetni mukotrpan rad. Prosjačenje je postala uobičajena pojava, na koju tijela izvršne vlasti više niti ne obraćaju pozornosti. Kako dalekim i neuvjerljivim za građane BiH se čini govor o pravu na posao!

---

<sup>2</sup> Prema službenim podacima Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova u prvih šest mjeseci 2001. godine broj kaznenih djela u Federaciji BiH porastao je za 8,7 %.

## 2.2. Normativno - administrativni kaos u Bosni i Hercegovini

Nakon okončanja stravičnog rata u Bosni i Hercegovini, Daytonskim mirovnim sporazumom definirano je ustrojstvo nove države. Bosna i Hercegovina je država tri konstitutivna naroda, podijeljena na dva teško kompaktilna entiteta, od kojih je jedan (Republika Srpska) centralistički ustrojena jednonacionalna administrativno-"državna" jedinica, a drugi (Federacija Bosne i Hercegovine) federalno uređen dvonacionalni konglomerat podijeljen na deset županija ili kantona. Županije kao teritorijalne jedinice sastoje se od općina koje su značajni segmenti državne uprave. Pored toga u BiH egzistira i Distrikt Brčko, koji je po mnogo čemu, zapravo, treći entitet.

Sa stajališta međunarodnog prava Bosna i Hercegovina je jedinstvena, međunarodno priznata država, ali prema vlastitim pozitivno-pravnim normama u biti je podijeljena na dva labavo povezana dijela. Distrikt Brčko je trebao postati svojevrsna, za sada neuspjela, paradigma povezivanja podijeljene zemlje. Pravne sveze koje bi trebale održavati integritet ovog međunarodno-pravnog subjekta, doimaju se uistinu tananim. S obzirom na geopolitički i geostrateški značaj prostora koji zauzima i neusklađen odnos svjetskih sila, ne čudi činjenica da se naša država *de facto* nalazi pod, istina ne proglašenim ali stvarnim, protektoratom međunarodne zajednice.

Nepomirljivost vladajućih političkih opcija - radikaliziranih tijekom rata, rezultirala je sporazumom koji je stvorio složenu pravnu konstrukciju u BiH. Složenost organizacijskog ustrojstva Bosne i Hercegovine neminovno se odrazila na šarolikost, a samim time i na neusklađenost njenog pravnog sustava. Ova mala zemlja ima trinaest ustava i jedan statut! I sam pogled na pravne propise, koji su na snazi, rječito govori kakva je normativno-pravna situacija u BiH nastala realizacijom Daytonskog sporazuma. Riječ je o sljedećim pravnim propisima:

1. **Pravni sustav utemeljen na Anex-u 4. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, (daytonski Ustav BiH).** Ne treba smetnuti s uma da je on rezultat kompromisa i težnje međunarodne zajednice da uspostavi mir pod svaku cijenu. Kao takav ovaj pravni sustav nije ni mogao sadržati do kraja načelna i pravedna rješenja, jer je posljedica nastalog stanja tijekom rata. Neosporna je činjenica da su ovim ustavnim rješenjima ozakonjeni rezultati ratnog nasilja i agresije.
2. **Pravni sustav Federacije Bosne i Hercegovine** utemeljen na Washingtonskim sporazumima iz 1994. godine, a potvrđen Daytonskim sporazumom. Ovdje imamo **zakonodavstvo iz nadležnosti Federacije i zakonodavstva deset županija (kantona)** koje imaju velike zakonodavne ovlasti. Svaka županija prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine ima vlastiti ustav, zakonodavno tijelo, vladu s resornim ministarstvima (osim ministarstva vanjskih poslova i ministarstva obrane) i predsjednika županije.
3. **Pravni sustav Republike Srpske** legitimiran Daytonskim sporazumom, a nastao isključivošću volje jednog naroda.
4. **Konstitutivni i funkcionalni propisi Distrikta Brčko**, koji je nastao kao rezultat političkog kompromisa zbog strateškog značenja ovog područja Bosne i Hercegovine.
5. **Pravni sustav Republike Bosne i Hercegovine od 06. travnja 1992. godine do potpisivanja Daytonskog sporazuma** (ratno zakonodavstvo za područje pod kontrolom

bošnjačko-muslimanskog naroda), djelomično je ostao na snazi temeljem ustavne odredbe o kontinuitetu BiH.

6. **Pravni sustav Hrvatske Republike Herceg-Bosne**, čiji su učinci priznati Washingtonskim sporazumima, a ostao je u primjeni preuzimanjem pravnih rješenja u županijama s hrvatskom većinom.
7. **Pravne norme nastale korištenjem ovlasti Ureda visokog predstavnika (OHR)** - Visoki predstavnik (Wolfgang Petrisch) se u BiH pojavljuje kao arbitar, donoseći odluke sa zakonskom snagom, a koristeći ovlasti iz Anex-a 10 Daytonskog sporazuma. Pored pretežite dobre namjere nedovoljna senzibilnost OHR-a pri vršenju zakonodavne funkcije i nedorečenost tih zakonskih rješenja doprinose normativnom kaosu. Poseban problem predstavlja to što se nomotehnikom OHR-ovih zakonodavaca u tradicionalno kontinentalno-europski pravni sustav Bosne i Hercegovine inkorporiraju norme anglosaksonskog tipa, što također doprinosi pravnoj zbrci.
8. **Pravni sustav bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), te bivše SRBiH koja je kao federalna jedinica propale države također imala svoje zakonodavstvo.** Ovi pravni propisi su uvelike ostali na snazi preuzimanjem cjelokupnih zakonskih rješenja, uz eventualne - često beznačajne izmjene. Zakonodavna tijela su inercijom preuzela i zakonska rješenja koja su inkompatibilna s osnovnim načelima demokracije.
9. **Obveze nastale sklapanjem međunarodnih ugovora, te preuzimanjem međunarodnih ugovora i konvencija koje je potpisala bivša SFRJ.** Kod ovog pravnog vrela - koje je po svojoj snazi iznad zakona i Ustava, interesantno je napomenuti da je Daytonski ustav tijekom pregovora Anex-om 1 ("*Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini*") pojačan nizom standarda koji se tiču ostvarivanja ljudskih prava, a koji proizlaze iz prihvaćanja niza taksativno navedenih međunarodnih konvencija:
  - *Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida* iz 1948. godine,
  - *Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata* iz 1948. godine i *Ženevski protokoli I-II* iz 1977. godine,
  - *Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica* iz 1951. godine i *Protokol* iz 1966. godine,
  - *Konvencija o nacionalnosti udanih žena* iz 1957. godine,
  - *Konvencija o smanjenju broja osoba bez državljanstva* iz 1961. godine,
  - *Međunarodna konvencija o eliminaciji svih vrsta rasne diskriminacije* iz 1965. godine,
  - *Međunarodni ugovor o građanskim i političkim pravima* iz 1966. i *Opcionalni protokoli* iz 1966. i 1968. godine,
  - *Međunarodni ugovor o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima* iz 1968. godine,
  - *Međunarodna konvencija o eliminaciji svih vrsta diskriminacije žena* iz 1979. godine,
  - *Konvencija protiv mučenja i drugih vrsta okrutnog nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja* iz 1984. godine,
  - *Europska konvencija o sprečavanju mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja* iz 1987. godine,

- *Konvencija o pravima djeteta* iz 1989. godine,
- *Konvencija o pravima radnika na privremenom radu u inozemstvu i članova njihovih obitelji* iz 1990. godine,
- *Europska povelja za regionalne jezike i jezike manjina* iz 1992. godine i
- *Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina*.

Kao što je vidljivo, teško bi se mogao pronaći način kojim bi se svi navedeni propisi mogli uskladiti u jedan harmoniziran i efikasan pravni sustav. Kompleksnost bosansko-hercegovačkog pravnog sustava, složenost nedorasle izvršne administracije i prisutna diskriminacija doprinose vladavini kaosa, umjesto vladavine prava.

### 2.3. Problemi u pravosuđu

Rad sudova u Bosni i Hercegovini također ne doprinosi vladavini prava. Pravda se zbog sporosti sudova ponekad čini nedostižnom. Iako je velik broj sudaca tijekom rata napustio BiH, njihov broj u odnosu na broj stanovnika nije ispod prosjeka u Europskoj zajednici. Međutim, njihov neprofesionalan odnos prema građanima i predmetima, kao i loša materijalno-tehnička opremljenost i nestabilnost pravnog sustava utječu na gomilanje neriješenih predmeta na sudskim policama. Za primjer možemo uzeti (ne)efikasnost sudova u glavnom gradu BiH:

Općinski sud I u Sarajevu je u 2000. godini radio na 231 146 predmeta, od čega su 45 242 predmeta zaostala iz prethodne godine. U 2001. godinu preneseno je 63 504 predmeta, što je nešto manje od 30 % neriješenih predmeta. Međutim, porazna je činjenica da je kod ovog suda ostalo neriješeno čak 62 % gospodarskih i oko 60 % radnih sporova<sup>3</sup>. Od zaprimljenih 7687 parničnih predmeta u 2000. godini je ostalo neriješeno 4483 (što je neefikasnost oko 58 %), a efikasnost pri rješavanju kaznenih predmeta za 2000. godinu je kod ovog suda bila oko 50 %. Strahovito porazno djeluju brojke o učinkovitosti Odjeljenja knjige položenih ugovora (KPU), gdje je od 33 885 predmeta u 2000. godini ostalo neriješeno i prenijeto u 2001. godinu čak 24733 (73 %). Tako je primjerice za običnu uknjižbu prava vlasništva u zemljišne knjige potrebno čekati od dvanaest do četrnaest mjeseci.

Kod Općinskog suda II u Sarajevu od 95 294 rješavana predmeta u 2000. godini preko trećine je prenijeto u 2001. godinu (oko 62 % neriješenih privrednih sporova, oko 60 % kaznenih predmeta, 56 % parničnih i oko 52 % radnih sporova).

Kantonalni sud u Sarajevu je od 33 754 predmeta koja je rješavao u 2000. godini, u 2001. godinu prenio nešto manje od 20 %. I ovdje je primjetan zaostatak pri rješavanju prvostupanjskih parnica (od 75 riješeno 26), kao i upravnih sporova (neriješeno 965 od ukupno 1698 predmeta).

Kako bi se povećala efikasnost i neovisnost sudova, visoki predstavnik je svojom Odlukom od 13. ožujka 2001. godine<sup>4</sup> naložio formiranje Neovisne pravosudne komisije (International Justice Commission-IJC). Navedena institucija ovom odlukom dobiva mandat za usmjeravanje i koordiniranje reformi pravosuđa u BiH, te za poduzimanje mjera koje bi doprinosile unapređenju vladavine zakona. Na čelo ove institucije je kao direktorica

<sup>3</sup> Radni sporovi bi se prema Zakonu o parničnom postupku trebali rješavati po žurnoj proceduri!

<sup>4</sup> Odluka je objavljena u "Službenim novinama FBiH", broj 14/01, i u "Službenom glasniku Republike Srpske".

postavljena gđa Rakel Surlien - sutkinja iz Norveške, a angažirano je 15 međunarodnih i 11 lokalnih službenika, izravno zaduženih za sudsku reformu i monitoring pravosuđa. Neovisna pravosudna komisija je dobila ovlast da može intervenirati u postupcima koje vode sudske i tužiteljske komisije, a može i zahtijevati prekid postupka sve do konačne odluke visokog predstavnika. Visoki predstavnik time pored zakonodavne i izvršne objedinjuje i prerogative sudske vlasti. Prije formiranja IJC reforme pravosuđa pokrenute su u okviru Misije UN u BiH za procjenu sudskog sustava (JSAP), te su na entitetskim, a u Federaciji BiH i na županijskim razinama oformljene komisije za procjenu rada sudaca i tužitelja. Osnovne smjernice ove institucije identične su onim koje ima IJC.

Zakonom o sudskoj i tužiteljskoj funkciji materijalni položaj sudaca u Federaciji BiH je uvelike poboljšan. On je sucima donio mjesečne zarade između dvije i tri tisuće DM, zavisno o sudskom rangu. I pored toga stanje u pravosuđu 2001. godine nije se popravilo.<sup>5</sup> Ovo stanje u pravosuđu pogoduje uvjerenju građana da svoja prava sudskim putem ne mogu ni ostvariti ni zaštititi.

#### 2.4. Šutnja administracije

Pri analizi (ne)funkcioniranja svih segmenata vlasti u Bosni i Hercegovini nikako se ne može zaobići šutnja administracije kao zapreka pri ostvarivanju zakonom zagarantiranih prava. Ovdje ćemo prikazati postojeće stanje preko rada upravno-pravnih tijela, po zahtjevima građana za povrat bespravno zaposjednute imovine. Ne treba smetnuti s uma da je kao relikv iz bivšeg socijalističkog nasljeđa u BiH ostalo *stanarsko pravo* kao specifično pravo svojevrsnoga zakupa, slično pravu vlasništva. Ono se sastoji od doživotnog prava korištenja stambenog prostora, koje je u društvenom vlasništvu, a nositelj stanarskog prava ga je mogao prenositi samo na članove svog obiteljskog kućanstva (suposjednike nositelja stanarskog prava). Trenutno je na snazi čitav set usvojenih zakona kojima bi se trebale implementirati odredbe Anex-a 7 Daytonskog sporazuma, vezane za povratak izbjeglih i ratom raseljenih osoba. Iako je od svršetka rata prošlo već više od šest godina, službene statistike kazuju da je zaključno s listopadom 2001. godine u Federaciji BiH vraćeno tek 44 % imovine vlasnicima i nositeljima stanarskih prava, u Republici Srpskoj samo 22 %, a u na području Distrikta Brčko pravo na povrat uzurpirane imovine ostvarilo je samo 9 % podnositelja zahtjeva. Pored svega navedenog i političara na vlasti koji svoje interese ostvaruju pod etiketom borbe za dobro naroda ili partije, kao jedna od poteškoća pri ostvarivanju povrata imovine egzistira i šutnja administracije. A zapravo je i ona u službi ljudi na vlasti, koji utječu na to tko će dobiti radno mjesto u strukturama općinske, županijske ili državne administracije.

Nadležna upravna tijela su prema Zakonu o upravnom postupku ("Sl. novine FBiH", broj 2/98, i 48/99), dužna riješiti predmetnu stvar u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva, a maksimalno u roku od dva mjeseca - ukoliko je potrebno sprovesti poseban ispitni postupak. Međutim, nisu rijetki slučajevi gdje nadležno tijelo ne donese rješenje niti nakon četiri ili pet godina od podnošenja zahtjeva (iako za rješavanje nema nekih bitnih zapreka, niti spornih činjenica). Zakon doduše u tom slučaju stranci pruža mogućnost pokretanja drugostupanjskog postupka - kao da je zahtjev odbijen ili mogućnost pokretanja upravnog spora pred nadležnim sudom. To za stranke redovito predstavlja dodatne troškove, koje često sebi ne mogu platiti. Kad postoji šutnja administracije i u drugostupanjskom postupku, kao jedina mogućnost pomoći (osim pokretanja upravnog spora pred nadležnim sudom) preostaje

---

<sup>5</sup> Statistički podaci iz oblasti pravosuđa za 2001. godinu još nisu obrađeni.

ulaganje zahtjeva za izvršenje inspekcijskog nadzora i eventualno podizanje prekršajne prijave protiv voditelja postupka i samog tijela - koje je bilo dužno donijeti predmetno rješenje. Navedeni zahtjevi podnose se Federalnoj upravnoj inspekciji, koja djeluje u okviru Ministarstva pravde F BiH. Činjenica da je navedeno tijelo zatrpano zahtjevima građana (što mu znatno otežava rad i smanjuje efikasnost) jasan je pokazatelj nepoštivanja načela zakonitosti u BiH. Malo pomaže činjenica da su za neažurne voditelje postupaka i nadležna tijela predviđene dosta rigorozne novčane sankcije za nedonošenje upravnih akata u zakonskim rokovima. Međutim, sam spomen mogućnosti izvršenja upravnog nadzora, često pritišće "neažurne" voditelje postupaka na brže rješavanje.

Sasvim je razumljivo i opravdano nepovjerenje građana u funkcioniranje pravnog sustava - pa samim tim kod njih redovito postoji određena doza straha kad kod tijela državne uprave trebaju ostvariti kakva prava. Ove zapreke subjektivne naravi redovito nastaju onda kad se prava trebaju ostvariti na teritoriju pod pretežitim utjecajem drugog konstitutivnog naroda. Nije rijedak ni slučaj kad su predmeti formalno-pravno riješeni u korist predratnih nositelja stanarskog prava ili vlasnika uzurpirane nekretnine, ali ovi nisu u mogućnosti ostvariti prava koja su konstatirana pravomoćnim i izvršnim upravnim aktima. Izvršni postupak iz ove oblasti se uglavnom pokreće na zahtjev stranke, nakon što tijelo čiji akt se ima izvršiti donese zaključak kojim se dozvoljava izvršenje. Iako su dužna donijeti zaključak o odobrenju izvršenja u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, nadležna tijela vrlo često odbijaju pokrenuti izvršni postupak uz obrazloženje da nemaju mogućnosti osigurati nužni smještaj za bespravne korisnike. Ovakvo postupanje postalo je općom pojavom te se među populacijom većinskog stanovništva tolerira i redovito smatra normalnim. To uvelike govori o poratnom stanju duha u Bosni i Hercegovini.

Kakvu snagu pravne norme imaju u BiH svjedoči i činjenica da stranke uopće ne mogu sudjelovati u postupku do dana koji im se odredi upisom na tzv. "liste čekanja". Praksa ovakve "susretljivosti" nadležnih tijela strankama omogućuje da se tek po proteku četrdeset i više dana mogu obratiti voditelju predmetnog upravnog postupka. Time im se omogućuje da u postupku mogu iznijeti bitne činjenice ili se eventualno informirati o potrebnim relevantnim dokazima tek kad je zakonski rok za rješavanje istekao. Jasno je kako postoje određene političke smjernice koje nadležna tijela dobivaju iz centara moći, a sve s ciljem održanja postojećeg stanja.

## **2.5. Implementacija Anex-a 7 Dyjtonskog sporazuma ili kršenje prava na povratak**

Kao što je vidljivo, državni sustav Bosne i Hercegovine sadrži mnoštvo nedorečenih elemenata koji se tiču svih sfera društvenog života. Ogroman upravni aparat koji je međunarodna zajednica instalirala u BiH ipak nije u mogućnosti adekvatno reagirati na nagomilane probleme. Građani sve teže ostvaruju svoja prava posredstvom tijela međunarodne zajednice. Čitav blok zakona koje je donio Ured visokoga predstavnika s intencijom ostvarivanja prava povratka - predviđenih Anex-om 7 Daytonskog sporazuma, samo predstavlja teško ostvarivo slovo na papiru. Visoki predstavnik je pokušavajući reanimirati funkcioniranje pravnog sustava, u skladu s daytonskim ovlastima, bio prinuđen nametnuti veliki broj zakona koji nisu mogli biti usuglašeni u redovitoj parlamentarnoj proceduri. Unatoč tih i sličnih nastojanja u BiH, šest godina nakon potpisivanja mirovnoga sporazuma, oko milijun i tristo tisuća prognanih i raseljeni se ne može vratiti u svoje domove! Stječe se dojam da je OHR već od početka tolerirao praksu onemogućavanja povratka prognanih u RS. To je rezultiralo općim mnijenjem da je RS u Daytonu "stvorena" samo za

srpski narod! Samo od sebe se postavlja pitanje je li već ustaljena praksa nametanja zakona efikasno sredstvo ako ih oni koji bi ih trebali provoditi ne smatraju svojim? S druge strane, pravo na održiv povratak je temeljno pravo svakoga građanina, ali i temelj opstojnosti i pokazatelj demokratičnosti BiH.

Nerijetki su pokušaji građana da putem Ureda ombudsmana za ljudska prava riješe svoje probleme vezane za povratak. U namjeri da se spriječi pogubna praksa državne administracije, krajem listopada 1999. godine Ured visokog predstavnika (OHR) je nametnuo Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom postupku ("Sl. novine FBiH", broj 48/99), kojim je omogućena nazočnost ombudsmana u svim fazama upravnog postupka. Ta činjenica zorno ukazuje na kakve administrativne barijere građani nailaze pri pokušajima ostvarivanja svojih prava. Na žalost ova institucija ima dosta zanemariv utjecaj u društvenim tijekovima BiH, pa tako i na tijek upravnog postupka. Ombudsmanske konstatacije o kršenju ljudskih prava najčešće nemaju nikakvog ubrzavajućeg utjecaja na postupak. Napominjemo da je zadaća ombudsmana mnogo šira, a mi je ovdje povezujemo s problemima povratka. Aktivnosti ombudsmana redovito završavaju na razini preporuke, iako imaju ovlasti pokretati i postupke. Ostaje pitanje zašto Dom za ljudska prava, čije su odluke obvezujuće i koji upućene mu predmete rješava do 80%, nije našao svoje odgovarajuće mjesto u ovom tako složenom i važnom pitanju?

Velike poteškoće pri funkcioniranju vlasti i pravnog sustava u cijeloj BiH proizlaze, kao što smo vidjeli, iz nedorečenosti pravnih propisa, ali i iz nedostatka političke volje za realizaciju Općeg okvirnog sporazuma za mir. Ukoliko razrješavanje ovih problema krene ka pravednoj realizaciji presude Ustavnog suda o konstitutivnosti sva tri naroda na cijelom teritoriju BiH, mogao bi se pojaviti tračak nade za raspetljavanje ovog gordijskog čvora. Presuda Ustavnoga suda zahtijeva hrabrije i iskrenije korake na svim razinama. Bez njih će problematika povratka prognanih, čini se, sve uvjerljivije i štetnije ukazivati da Daytonski sporazum nije okvir u koji će ikada biti moguće smjestiti demokratski uređenu BiH. Interes građana i naroda u BiH, ali i šire, i poštivanje temeljnih ljudskih prava traži da se "mit Daytona" ne pretvori u negaciju njegove pozitivne strane i zapreku njegove korekcije ili poboljšanja u odlučujućim točkama.

## **2.6. Kršenje Ustavom zagarantiranih prava na slobodno vjersko uvjerenje i slobodu ispovijedanja vjere**

Tijekom rata u BiH do temelja je uništeno na tisuće sakralnih zdanja (crkava, džamija, manastira i vjerskih objekata). Sustavnim rušenjem i obeščašćivanjem vjerskih objekata pokušavalo se ne samo uništiti kulturno i vjersko povijesno naslijeđe građana druge nacionalnosti i vjeroispovijesti nego i time odaslati poruku da je "etničko čišćenje" podjela među narodima konačna, te da povratka prognanih ne može i neće biti. Na žalost, diljem cijele Bosne i Hercegovine kao spomenici barbarizma i iracionalne mržnje još uvijek strše ruševine povijesnih vjerskih spomenika. Političke i državne strukture omogućavaju i pomažu obnovu porušenih i gradnju novih vjerskih objekata onih vjerskih zajednica ili crkava koje su na određenome entitetu u većini. Iako su organizirani u Međureligijsko vijeće, ni najviši vjerski poglavari ne nalaze načina kako dogovorno spriječiti tu vrstu očite zlouporabe svetoga. U svakome slučaju, nije moguće u duhu vjerske tolerancije razumjeti stav predstavnika crkava i vjerskih zajednica, koji prihvaćaju da se političari i njihove partije, zbog svojih interesa, blagonaklono odnose prema njima i njihovim zajednicama, a u isto vrijeme



krše temeljna prava pripadnika drugih vjerskih zajednica. Time, možda i nesvjesno, daju dojam da i sami pristaju na kršenje temeljnih vjerskih, a to znači ljudskih prava.

Kao što je iz ranije izloženog vidljivo, posebno tegobna situacija pri ostvarivanju ljudskih prava je u RS. Nacionalna i vjerska diskriminacija proistječu iz samog Ustava RS, s obzirom da je ona definirana kao "država srpskog naroda"<sup>6</sup>. Ovaj stav zakonodavca reflektira se na sve sfere društvenog života u tom dijelu Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je osporio da bi RS bila "država srpskoga naroda". Ali time nije otklonjena praksa po kojoj Srpska pravoslavna crkva ima prava, koja druge crkve ili vjerske zajednice i njihovi članovi nemaju. Samo kao primjer daleko dublje i šire problematike mogu se navesti događanja u Trebinju i u Banja Luci, koja su se dogodila u proljeće 2001. godine.

Naime, tih dana se u navedenim gradovima - na uporno traženje OHR-a i drugih predstavnika međunarodne zajednice a pod jurisdikcijom RS, trebao obilježiti simboličan početak obnove u ratu do temelja uništenih džamija, koje muslimani smatraju simbolima svoje opstojnosti na tim prostorima. Pri pokušaju polaganja kamena temeljca Osman-pašine u Trebinju i Ferhat-pašine džamije u Banja Luci dogodili su se nemile scene. Ovaj događaj, koji je trebao ohrabriti i simbolizirati budući povratak Bošnjaka-muslimana u RS, pretvorio se u znak protesta protiv povratka i protiv identiteta povratnika. Pored predstavnika Islamske vjerske zajednice, fizički su napadnuti i nazočni predstavnici međunarodne zajednice. Wolfgang Petritsch je za navedena događanja izravno optužio vlasti RS. Snaga prosvjednika, ali i svojevrsna odobravanja zabilježena na sredstvima javnog priopćavanja RS, jasno ukazuju na postojeću klimu u pogledu implementacije mirovnog sporazuma u ovom dijelu Bosne i Hercegovine kada su u pitanju temeljna vjerska prava.

## 2.7. Obrazovanje

Pitanja iz oblasti obrazovanje u FBiH većim dijelom se nalaze u nadležnosti županija. Nažalost, u Bosni i Hercegovini još nije izrađen odgojno-obrazovni sustav koji bi omogućavao ustavom zagarantirano potrebno zajedništvo, na jednoj, i pravo izobrazbe na maternjim jezicima za sva tri konstitutivna naroda, na drugoj strani. Ovo područje je po svojoj naravi vrlo složeno, ali i vrlo važno. Neće ga biti lako riješiti ni uz puno više dobre volje pa i znanja nego ga pokazuju oni koji su si uzeli za pravo da o tome, tko zna po koji puta u ovoj Zemlji, odlučuju ne pitajući što o tome misle i što žele prihvatiti narodi.

U Federaciji Bosne i Hercegovine obrazovanje je u nadležnosti županija pa je zaživjela praksa da se putem proračuna financiraju uglavnom samo one obrazovne ustanove koje prate programe "većinskoga" naroda. Ipak, treba napomenuti da je već u nekim mjestima (Stolac, Čapljina, Prozor, Bugojno) u istim školama nastava organizirana po bošnjačkome i hrvatskome programu. Jasno, to dvojno obrazovanje se financira iz županijskih proračuna. Ali, postoji još puno mjesta ugroženosti prava Bošnjaka na teritoriju pod dominacijom većinskoga hrvatskog stanovništva i identične ugroženosti Hrvata u županijama s bošnjačkom većinom. Dosta se prisjetiti već zaboravljene "škole-šatora" na Žabljaku, općina Tešanj, ili

---

<sup>6</sup> Nakon prihvaćanja Anex-a 4 - Ustava BiH, usvojen je 1995. godine amandman XLIV na Ustav Republike Srpske, kojim je članak 1. Ustava RS izmijenjen i glasi: "Republika Srpska je država srpskog naroda i svih njenih građana". Ustav Srpske Republike Bosne i Hercegovine je donesen 28. veljače 1992. godine, predstavljajući osnovni akt "nove države" i bio je uvod u krvavi rat i genocid. Prije donošenja tog ustava, a do potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir (14.12.1995. godine) ovaj ustav je u više prilika mijenjan sa čak 43 amandmana, a po prihvaćanju Daytonskog sporazuma preimenovan je u Ustav Republike Srpske.

maltretiranja hrvatske djece u Varešu. "Škole za Europu", koje je od 1994. u Sarajevu, Zenici, Tuzli Travniku, Konjicu i Žepču osnovala Vrhbosanska nadbiskupija, su prve privatne škole sa pravom javnosti u kojima su u velikom postotku zastupljena djeca svih narodnosti i vjera. Prava je šteta što ovaj pokušaj otvaranja škola s multietničkim značajkama, u kojima se nastoje njegovati postojeće različitosti i nužno zajedništvo, nije naišao na veće razumijevanje i podršku domaćih, a pogotovo međunarodnih predstavnika u strukturama vlasti.

Školstvo u RS je organizirano isključivo na srpskom jeziku i po srpskim obrazovnim programima. Dakle, samo za srpsku djecu. Koliko i kakve napetosti i zlouporabe su u ovoj oblasti društvenog života moguće, pokazala su događanja s početka ove godine u Distriktu Brčko. Tamo su se desili prosvjedi "srpskih srednjoškolaca" i učenika osnovnih škola zbog toga što nisu dopuštali da u iste škole popodne idu i djeca povratnika Bošnjaka i Hrvata.

Sve ovo ukazuje da bi pitanju školstva uopće, a napose izradi školskih planova i programa, kao zaloga mira i prosperiteta u BiH, trebalo pokazati više i drugačije pozornosti nego se to čini. Predstavnici Međunarodne zajednice - koliko god bili dobronamjerni - neće biti od koristi ako se i na ovom tako osjetljivom području budu služili metodom nametanja svojih rješenja.

## **2.8. Stanje u oblasti sredstava javnog priopćavanja**

O slobodi medija u Bosni i Hercegovini teško je govoriti. Pored učestalih političkih pritisaka svih političkih stranaka na novinare stječe se dojam kako u ovoj struci nedostaje profesionalnosti. No, u pitanju je sloboda novinarstva i medija u BiH. Iako bosansko-hercegovačko novinarstvo obiluje mnoštvom neobjektivnih i neprofesionalnih novinara, očito najveći problem predstavlja činjenica da se većina medija, na ovaj ili onaj način, nalazi pod kontrolom političkih centara moći.

Ured visokog predstavnika u BiH je radi uređenja stanja u ovoj oblasti uspostavio Neovisno povjerenstvo za medije (IMC), koje je zaduženo za rekonstrukciju medija javnog priopćavanja. Stječe se dojam da pojedini djelatnici IMC-a (kasnije Regulatorne agencije za medije) idu na ovom području u smjeru stvaranja nekog nadnacionalnog medijskog sustava, gdje se skoro svako spominjanje nacionalne posebnosti ima smatrati nacionalizmom, odnosno atakom na daytonske tekovine.

Počekom svibnja 2001. godine intervencijom IMC došlo je do gašenja signala nekih medijskih elektronskih centara, tako mostarskom "EROTEL-u", također je ukinuto emitiranje televizijskih programa iz Savezne Republike Jugoslavije i Republike Hrvatske (HRT). Srbi u RS, kao zasebnom, njihovome entitetu, imaju i po imenu i po sadržaju svoje elektronske medije širokog opsega. Hrvati u BiH su ovim potezima ostali jedini konstitutivni narod bez televizijskog kanala koji bi emitirao na hrvatskome jeziku.<sup>7</sup> Istina, dosadašnja televizija BHT (bosansko-hercegovačka televizija) je transformirana u Federalnu televiziju (FTV). Cilj ove transformacije je napraviti televiziju koja će se moći gledati na cijelom prostoru BiH, a u kojoj će ravnopravno biti zastupljeni bošnjački i hrvatski interesi. Ali, to se nije dogodilo i postoji opravdana bojazan da se neće ni dogoditi u dogledno vrijeme. Uređivačka politika FTV je promijenjena i manje je tendenciozna nego je bila u vrijeme postojanja BHTV. Ali, po

---

<sup>7</sup> Nakon ukidanja "Erotel-a" u BiH djeluju samo tri lokalne TV postaje koje emitiraju program na hrvatskom jeziku: "HTV Mostar", "Oskar-C" (Mostar) i "TV KISS" iz Kiseljaka.

njezinu programu, strukturi zaposlenih, načinu izvješćivanja Hrvati je, nažalost, ne prepoznaju kao svoju Televiziju. Nedovoljna zastupljenost hrvatskog jezika u programu FTV je uvjetovana i činjenicom što Hrvati novinari, koji mogu dobiti radno mjesto na toj televiziji, ne znaju ili ne žele govoriti hrvatski jezik.

Neosporna je potreba žurnog preuređenja medijskog prostora u Bosni i Hercegovini, ali tu reformu treba provesti u duhu tolerancije i ravnopravnosti sva tri konstitutivna naroda. Stanje u medijima nameće zaključak da bi Međunarodna zajednica, koja je preuzela ulogu jamca uspostavljanja zajedničkog i financijski samoodrživog medijskog sustava Bosne i Hercegovine, trebala više uvažavati različitosti svih njenih naroda i građana.

### 3. Politička kriza u BiH

Rijetko je koja riječ doživjela tako veliku inflaciju i svoju dekadencu kao riječ “kriza”. Nju upotrebljavamo za sve i svašta, tako da ona u svom izvornom značenju prosudbe, rasprave ili procjene ozbiljnih problema često biva neozbiljno shvaćana. Na prostoru Bosne i Hercegovine uvijek je bilo manjih ili većih kriza, te njihovih oprečnih interpretacija. Ratni vihor je najgrublji dokaz postojanja složenih kriza i najneprikladniji način njihova rješavanja. Daytonski mirovni sporazum, usuglašen 21. studenog a svečano potpisan 14. prosinca 1995. u Parizu, imao je namjeru biti određeno rješenje ratno-političke krize 1991.-1995. u Bosni i Hercegovini. Njemu je uspjelo zaustaviti rat, ali ne i ukloniti korijene dubokih političkih kriza na ovim prostorima. Koliko god bio nepravedan, sporazum je bio bolje rješenje od daljnje ratne opcije. Bosansko-hercegovački Hrvati, kao najmalobrojniji konstitutivni narod ove zemlje, prihvatili su Daytonski sporazum s velikim oduševljenjem i olakšanjem, iako su dva daytonska entiteta – Federacija Bosne i Hercegovine i Republika srpska – te pravno neriješeno pitanje Brčko-Distrikta, od početka predstavljala potencijalna žarišta novih političkih kriza, zbog čega neki hrvatski predstavnici u Daytonu nisu uopće potpisali sporazum. Potencijalna žarišta su sve više postajala realnost, kada su entiteti vođeni “etničkim načelima” iz dana u dan sve više dobivali na važnosti, a daytonska konstrukcija zajedničke države sve više blijedjela. Time je kod Hrvata u Bosni i Hercegovini opravdano rastao sve veći strah za njihova nacionalna prava u ovoj zemlji, a Daytonski sporazum je sve više postajao izvorom političkih kriza a ne njihovih rješenja. U tom kontekstu treba gledati zaista veliku političku krizu u Bosni i Hercegovini u 2001. godini.

Politička kriza u 2001. doživjela je svoju kulminaciju pri konstituiranju vlasti poslije općih izbora održanih 11. studenog 2000. Dakle, korijeni ovogodišnje krize leže u prošloj kalendarskoj godini, a kriza je kulminirala u ovoj godini. Središnje mjesto u ovoj krizi igra privremeni izborni zakon za izbore 2000., jer u to vrijeme nije bio izglasan nikakav stalni izborni zakon. Privremeno izorno povjerenstvo, čiji je mandat utvrđen Aneksom 3. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, a koje se sastojalo od domaćih i inozemnih članova, na čijem je čelu bio voditelj Misije OESS-a za BiH veleposlanik Robert L. Barry, usvojilo je, zapravo primilo k znanju nametanje pravila i propisa prema kojima su održani izbori u studenome 2000. Ona istinska ali skrivena namjera OESS-a, organizatora tih izbora, je bila smanjiti utjecaj dominirajućih nacionalnih stranaka, koje su im se činile velikom zaprekom na putu političke stabilizacije i demokratizacije zemlje, te na taj način pripomoći ne strogo nacionalno programatskim strankama, od kojih su očekivali veću kooperativnost u implementaciji Daytonskog sporazuma.

Politički kamen smutnje su postale izmijenjene odredbe pravila za izbor izaslanika za Dom naroda Parlamenta Federacije BiH. Institucija Doma naroda utemeljena je s ciljem zaštite vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda, i ne postoji u Republici srpskoj. Izmjenu odredbi donio je 11. listopada 2000. predsjedatelj Privremenog izbornog povjerenstva gospodin Barry, uz pristanak i blagoslov Visokog predstavnika Međunarodne zajednice<sup>8</sup> u Bosni i Hercegovini OHR-a gospodina Wolfganga Petritscha, nepuni mjesec dana prije samih

---

<sup>8</sup> Treba reći da je vrlo složen pojam, u kojem OHR i OESS imaju ključne uloge, te da ni oni nisu uvijek bili jedinstveni u svojim pogledima.

izbora, nakon višemjesečnog odlaganja i uz protivljenje dva hrvatska člana izbornog povjerenstva. Za našu temu bitne promjene su:

1. Da je svim članovima županijskih skupština dopušteno da glasovati za sve županijske zastupnike u federalnom Domu naroda. Glas je proporcionalan gdje su kandidati na svakoj listi označeni kao Hrvat, Bošnjak ili ostali. Etnička kvota za svaku županiju će osigurati da je broj Hrvata i Bošnjaka u federalnom Domu naroda po 30, a broj ostalih 20. Nadalje se osigurava preraspodjela slobodnih zastupničkih mjesta između županija;
2. Uvodi se nova metoda dodjele mjesta raznim županijskim skupštinama koja treba pokazati utjecaj izbornog tijela u svakoj županiji. Na taj način ova pravila žele omogućiti da predstavljanje svake županije u Domu naroda oslikava snagu izbornog tijela u toj županiji, dok istodobno osigurava minimum predstavljanja za svaku županiju;
3. Regulira se raspodjela mjesta po etničkim skupinama.

Prva promijenjena odredba ove odluke vezana za proceduru izbora izaslanika iz županijskih skupština bila je najviše upitna, čak su je neke hrvatske političke stranke, okupljene oko Hrvatske demokratske zajednice, proglasile protuustavnom i nepravednom, smatrajući da su time ugrožena jednaka i suverena prava hrvatskog naroda u BiH da bira svoje predstavnike u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH i Parlamentarne skupštine BiH. Sukladno ranijim izbornim pravilima, zastupnike u Dom naroda birali su klubovi zastupnika u županijskim skupštinama, dok je izmijenjenim pravilima bilo predviđeno da svaka stranka, stranačka udruga ili skupina od tri zastupnika u županijskim skupštinama može predložiti listu kandidata za Dom naroda Federacije iz reda Hrvata, Bošnjaka i iz reda ostalih. Važno je pripomenuti da se promjena odnosila na županijsku razinu, odakle su se prije birali zastupnici za Dom naroda po strogom etničkom načelu. To znači da su stanovnici jedne županije birali kandidate iz svoje etničke skupine. Po promijenjenom načelu kandidati se mogu birati neovisno o nacionalnoj pripadnosti. U tome su neke hrvatske stranke vidjele udar na suverenost i konstitutivnost hrvatskog naroda jer su predstavnike hrvatskoga naroda mogli predložiti i izabrati pripadnici drugih naroda. One su podnijele zahtjev za izmjenu ovih pravila, odnosno njihovo vraćanje u sklad s njihovom interpretacijom ustava, to jest vraćanje prethodnih rješenja izbornih odredbi.

Drugi politički kamen smutnje bila je izmijenjena struktura broja i nacionalnog sastava biranih zastupnika iz županijskih skupština u odnosu na opće izbore 1996. i 1998. godine. OESS se pozivao na kriterije broja registriranih birača usklađeno raspodijeljenih po županijama i popisu pučanstva iz 1991. godine. Neke hrvatske stranke su to smatrale nelogičnim, jer su neke županije npr. s desetak tisuća Hrvata mogle birati isti broj hrvatskih zastupnika kao i neke s devedeset tisuća Hrvata. Osim toga, one su isticale mogućnost velikog upliva bošnjačkih zastupnika u županijskim skupštinama na izbor hrvatskih predstavnika. Tvrdile su da čak 19 hrvatskih zastupnika u Dom naroda Federacije od ukupno njih 30 mogu izabrati bošnjački predstavnici.

Što se tiče izbora predsjednika i dopredsjednika Federacije, nova pravila omogućavaju zastupnicima iz redova ostalih da mogu birati bilo u Klubu bošnjačkih ili u Klubu hrvatskih izaslanika. Jer Ustav Federacije BiH određuje da to regulira samo klub bošnjačkih i hrvatskih zastupnika (B, čl.2), predbacivalo se izbornom povjerenstvu da je novim izbornim pravilima prekršilo odredbe Ustava Federacije BiH, pa je stoga izmjena protuustavna i nezakonita.

Ultimativne zahtjeve hrvatskih stranaka za revizijom izmijenjenih izbornih pravila OEES nije prihvaćao. Odnosi su se zaoštravali i polarizirali. Kriza se produbljivala krajem 2000. U Mostaru je 23. listopada 2000 na sastanku nekih hrvatskih političkih stranaka donesena odluka u tri točke:

1. Izmjene su protuustavne te predstavljaju nastavak procesa dekonstituiranja hrvatskog naroda u BiH pa se zahtijeva njihovo povlačenje i istodobno inzistira da se pravo i način izbora zastupnika u domove naroda standardizira tako da odgovarajući klubovi naroda predlažu i biraju svoje zastupnike u domove naroda oba entiteta i na razini BiH.
2. Donesena je odluka da se u subotu, 28. listopada 2000. godine, u Novom Travniku održi Hrvatski narodni sabor BiH, na kojem će se razmotriti ustavno-pravna pozicija hrvatskog naroda u BiH te načini ostvarenja jednakopravnosti, suverenosti i konstitutivnosti hrvatskog naroda u BiH.
3. Utemeljen je Poticajni odbor za pripremu i organizaciju Hrvatskog narodnog sabora BiH, kojeg čine predstavnici svih hrvatskih političkih stranaka nazočnih na sastanku.<sup>9</sup>

28. listopada organiziran je i održan najavljeni Hrvatski narodni sabor u Novom Travniku, koji je slovio kao novo najviše političko tijelo hrvatskog naroda u BiH. Na sjednici je usvojena Deklaracija o pravima i položaju hrvatskog naroda u BiH i Odluka o raspisivanju Referenduma hrvatskog naroda u BiH. Sjednici u Novom Travniku bio je nazočan vrhbosanski nadbiskup Vinko kardinal Puljić zajedno s provincijalom Bosne srebrene fra Mijom Džolanom i velikim brojem svećenika iz vrhbosanske i mostarske biskupije.

Nakon napete izborne kampanje, za vrijeme koje je bilo skidanja s liste kandidata ili oduzimanja mandata bez prava njihove zamjene što je presedan u demokratskom društvu, izbori su provedeni 11. listopada 2001. Istog dana paralelno, po odluci Hrvatskog narodnog sabora, održan je referendum u mjestima s hrvatskom većinom, u kome se odlučivalo o regulaciji odnosa prema BiH. U takvoj formulaciji neki su gledali separatističke tendencije. Na službene rezultate izbora se dugo čekalo. Konstituiranje zakonodavnih tijela trebalo se obaviti u ustavima propisanom vremenu, na saveznom nivou za 30, a na federalnom za 20 dana od službenog proglašenja.

OEES je indirektno, ne želeći, tjerao izbornu vodu na mlin nacionalnih stranaka. Njihove ishitrene pa i tendenciozne poteze one su znale vješto iskoristiti i predstaviti kao napade na vitalne nacionalne interese, samo nacionalno biće i identitet. To potvrđuje i HDZ-ov izborni slogan: «Oslobođenje ili istrebljenje». HDZBiH je pobijedila u 5 od 10 županija, a istodobno je ultimativno tražila reviziju izmijenjenih odredbi te je odbijala ući u proceduru izbora izaslanika i tako je blokirala rad svih zakonodavnih tijela na federalnoj i županijskoj razini. Veleposlanik Barry, kao predsjedavajući Privremenog izbornog povjerenstva, tek je 23. veljače 2001. godine potvrdio sastav Doma naroda parlamenta BiH, nakon njihovog izbora od strane “krnjeg” sastava Doma naroda Parlamenta FBiH i Narodne skupštine RS. “Krnjeg” zato što zastupnici iz bloka Hrvatskog narodnog sabora nisu nazočili. Na konstituirajućoj sjednici Doma naroda Parlamenta Federacije BiH bilo 14 (od 30) izaslanika iz reda hrvatskog naroda, 25 (od 30) izaslanika iz reda bošnjačkog naroda i 19 (od 20) izaslanika iz reda ostalih. Oni su izabrali 5 izaslanika Hrvata i 5 izaslanika Bošnjaka u Dom naroda Parlamenta BiH.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> N. Herceg – Z. Tomić, str. 88. Sastanku nisu nazočile sve hrvatske stranke ma kako one bile važne ili nevažne.

<sup>10</sup> Isto, str. 131.

Novoformirani Hrvatski narodni sabor BiH bojkotirao je rad ovog doma i osporavao njegovu legalnost i legitimnost sa stajališta neustavne procedure, nepostojećeg legitimnog kvoruma, neustavnog glasovanja ostalih, te proceduralnih i poslovnih propusta, po kojima je npr. predsjedavajući starog saziva imao sazvati konstituirajuću sjednicu, a on je to uporno izbjegavao. Gospodin Ante Jelavić je 1. ožujka 2001. izjavio da je od tog dana Federacija čisto bošnjačka, to jest bez Hrvata, da su institucije u Bosni ilegalne i nelegitimne. Niti će u njima sudjelovati, niti će njihove odluke priznati. To je omogućilo da u zakonodavna tijela budu izabrani kandidati koji se nisu kandidirali na izborima ili pak nisu zadobili većinsko povjerenje birača.

Jednostrana promjena izbornih odredbi nije bila demokratska. Promjene nisu bile najsretnije rješenje. Izborni zakon nije bio u skladu s demokracijom i njime su radikalne snage još više ojačale, izjavila je 20. travnja 2001. godine u Sarajevu i Doris Pack, predsjednica Ureda za jugoistočnu Europu pri Europskom parlamentu u Strassbourgu. Time postavljeni cilj OESS-a, ublažiti snagu nacionalnih stranaka, nije ostvaren. Hrvatske stranke su smatrale promjene tihom neustavnom revizijom Daytonskog sporazuma na štetu konstitutivnosti hrvatskog naroda, udar na njegove vitalne interese, poput prava na izbore zastupnika značajnih zakonodavnih institucija i prava na samoodređenje. Biskup Perić je analizirajući te događaje pred američkim Kongresom izjavio 25. srpnja 2001. da Hrvati svojim izbornim pravom mogu birati i Srbina za svoga zastupnika koji će ga predstavljati, ali hrvatski narod ne može predstavljati Hrvat, kojega su izabrali Srbi i Bošnjaci.

Kriza je u proljeće dosegla svoj vrhunac. Velike optužbe mogle su se čuti i s jedne i druge strane. Hrvatski narodni sabor je, iz pozicije da je hrvatski narod u BiH sveden na drugorazrednu, nekonstitutivnu razinu čime je ugrožena njegova jednakost i ravnopravnost, ultimativno postavljao uvjet da se u 15 dana promijeni ustav i izborni zakoni. Promjene bi trebale osigurati regionalizaciju cijele Bosne i Hercegovine s autonomnim ovlastima, ili će oni proklamirati svoj entitet s vlastitim ustavom, samoupravu s vlastitom vladom, zakonodavstvom, sudstvom i porezima itd., to jest revitalizirati Hrvatsku republiku Herceg-Bosnu, s opravdanjem da su Srbi u Daytonu dobili svoju republiku a Bošnjaci postdaytonskim promjenama svoju. Samouprava bi obuhvatila pet od deset županija Federacije. To su glavni zahtjevi Hrvatskog narodnog sabora održanog 3. ožujka 2001. u Mostaru. Time bi "pax Daytoniana" bio stavljen "ad acta" i imao muzejsku vrijednost. Bili su to potezi traženja ravnopravnosti za Hrvate sve do odvajanja, ako druga rješenja ne budu moguća. OHR i OESS su drastično odgovarali da će strogo kazniti sve koji grade paralelne antidaytonske strukture. Tako je Visoki predstavnik OHR-a isključio gospodina Antu Jelavića iz Predsjedništva BiH i zabranio mu zajedno s još šest političara političko i stranačko djelovanje. Usprkos toga delegati HDZ-a su izabrali Jelavića za svoga stranačkog predsjednika.

Biskup Ratko Perić je na Hrvatskom narodnom saboru u Mostaru održao govor. Polazeći od rezultata referenduma koji je održan paralelno s izborima 11. studenog 2000., po kome hrvatski narod u BiH ima pravo na samoobranu svoga bića, i svojih prava, obveza i sloboda, on je pozdravio Sabor kao plebiscitarno izborenu i očitovanu odluku hrvatskog naroda. Preporučio je da Sabor kao društvena i politička institucija treba ostati kao trajna i stabilna institucija. Biskup je dalje istaknuo jednakopravnost svih naroda u BiH. Zauzeo se za reviziju Washingtonskog i Daytonskog sporazuma zbog nepravedne podjele BiH. Gospodin Wolfgang Petritsch je sam reagirao na biskupov govor i predbacio mu za "govor mržnje". Podršku biskupu Periću dala je i Biskupska konferencija BiH, koja je sa svoga susreta u Sarajevu 8. ožujka 2001. izdala priopćenje, u kojemu se kolegijalno usvajaju "načela" koja je

mons. Ratko Perić iznio na zasjedanju u Mostaru 3. ožujka. Oni nadalje izražavaju svoje neslaganje s ignoriranjem političke volje hrvatskog naroda od strane Međunarodne zajednice. Biskupi tvrde da promijenjeni izborni zakon, način biranja članova Predsjedništva, uloga Doma naroda stvarno dokidaju ravnopravnost i jednakost hrvatskog naroda u odnosu na druga dva naroda. Oni pozivaju kako Međunarodnu zajednicu tako i hrvatske legalne i legitimne predstavnike na dijalog. Ograđuju se od onih koji bi vitalne hrvatske interese htjeli iskoristiti u privatne svrhe, kao i od onih koji bi mogli svesti hrvatski narod na nacionalnu manjinu. Isticanjem “načela” Hrvatskog narodnog sabora biskupi su indirektno naglasili da ne podržavaju sve načine njihove izvaninstitucionalne obrane.

Naelektrizirana klima prešla je s političkog na sva društvena područja. Ona je zahvatila i hrvatsku komponentu vojske Federacije BiH, čime se pokazala povezanost političkih i vojnih dužnosnika. Časnici, dočasnici i vojnici hrvatske komponente otkazivali su poslušnost novopostavljenom ministru obrane, po nacionalnosti Hrvat. Kasarne su napuštane da bi ih zaposjedale ili blokirale spontano okupljene žene i demonstranti. Predstavnicima Međunarodne zajednice vidjeli su u tome otvoreni pokušaj stvaranja vlastite vojske revitalizirane Herceg-Bosne.

Slučaj Hercegovačke banke je također drastični odgovor OHR-a. S velikim oružanim snagama upali su 18. travnja 2001. u središnjicu u Mostaru. Banku su jedni smatrali da je predstavljala jedan od temelja gospodarske moći Hrvata u BiH, a drugi su mislili da ju je osnovao HDZ i da su sve važnije institucije pod hrvatskom kontrolom bile prisiljene raditi s tom bankom. Ovom događaju je prethodilo postavljanje privremene upraviteljice 5. travnja 2001., zbog sumnji u postojanje tajnih računa kojima se financira hrvatska samouprava. Predstavnicima međunarodne zajednice u BiH još uvijek nisu dokazali i objavili nezakonite radnje u poslovanju te banke.

## **Zaključak**

Politička kriza u BiH u 2001. bila je zapravo ustavna kriza, koja je u konačnici produkt nedovoljno i nedetaljno definiranih područja u Daytonskom sporazumu, kojim je BiH dobila ustav, ali bez utemeljenih i precizno formuliranih državnih institucija i struktura. Čini se da je takav nedovoljno razrađeni ustav, kome su potrebne dopune, najviše odgovarao Međunarodnoj zajednici. Pored velike zasluge u mirovnom procesu u BiH, te velikih novčanih investicija ona je ovakvim ustavnim dogovorom dobila mogućnost skoro neograničene kontrole u zemlji bez oficijelno pravnog preuzimanja uloge protektorata. Svoju ulogu su opravdavali time da samo jaka međunarodna prisutnost i njihovo demokratsko iskustvo mogu riješiti međunacionalne konflikte i dovesti zemlju do stabilizacije i demokracije. Ova politička kriza, između ostalih dokaza, pokazala je gore postavljenu tezu kao čistu iluziju.

Ovlasti Visokog predstavnika u BiH su zaista velike. U ovoj krizi su se na djelu dokazale: on zabranjuje političko djelovanje, ukida pravo da se bude biran, oduzima mandat legitimno izabranim predstavnicima, utječe na donošenje zakona, neke zakone ili zakonske ukaze sam donosi, poput himne, grba i zastave, prije sudskog postupka odobrava nasilni ulazak u banku i plijeni dokazni materijal itd. Postupci u ovoj krizi dokazuju da su njegove ovlasti veće od protektorata ili «quasi-protektorata». U zadnje vrijeme su one čak i proširene. U mogućnosti je utjecati na rad sudstva i policije, medija itd. Pod kraj 2001. je u Brüsselu dobio ovlast sastavljati neku vrstu paralelne vlade.



Hrvati su jedan od tri konstitutivna naroda u BiH. Nova izborna pravila su vrijedila, istina, za sve narode, ali su najviše pogađala hrvatski narod kao najmalobrojniji, jer je omogućeno zastupnicima ostalih naroda da dominantno utječu na izbor zastupnika iz jednog naroda. Upravo je tu najmalobrojniji narod najviše pogođen, jer je praktično omogućeno da hrvatske predstavnike u Dom naroda mogu u konačnici birati predstavnici druga dva konstitutivna naroda. K tome, uvođenjem kategorije “Ostali” i statusa koji im je, suprotno propisima EK o manjinama, dan može se reći da je uveden četvrti konstitutivni narod. Time je pozicija većinskoga naroda u FBiH još više ojačala, ali i dovedena u pitanje konstitutivnost Hrvata u BiH. Na taj način nije došla do potpunog izražaja slobodna i demokratska biračka volja većine hrvatskog naroda. Glavni smisao Doma naroda je da zaštićuje kolektivna prava sva tri konstitutivna naroda u BiH. Čini se opravdanim pitanje, je li ovako konstituiran Dom naroda u mogućnosti istinski štititi vitalne interese svakog konstitutivnog naroda u BiH?

Konstituiranje i uloga Hrvatskog narodnog sabora je po sebi dobra ideja, koja bi, po našem mišljenju, trebala biti iznadstranačko svehrvatsko moralno obvezujuće savjetodavno tijelo, u kojem bi se trebali čuti stavovi svih političko-stranačkih, društveno-kulturnih i crkvenih predstavnika, koje bi kao najviša moralno obvezujuća hrvatska instanca štitilo vitalne hrvatske interese. Konstituiran u najvećoj političkoj krizi, bez potrebne reputacije i recipiranog moralnog profila i autoriteta, Sabor je, čini se, bio stranački ispolitiziran. Ideja takvog Sabora postojala je i prije ove krize, koju tada vladajuća stranka nije prihvaćala. Dojam je da se konstituiranjem Sabora prekasno pokušalo izdici stvarnu problematiku sa stranačkog na svenacionalnu hrvatsku razinu. Možda su iz sličnih stranačkih političkih razloga dva hrvatska člana iz te stranke, 2000., pri donošenju vrlo važne odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti tri naroda u BiH na svim prostorima, bila protivna. Nadalje, politički scenarij ove krize bio je sličan donekle, naravno u sasvim drugim okolnostima, na onaj iz 1992., kada su hrvatski članovi u Predsjedništvu, prije Barryevog nepravdnog izbornog zakona, napustili svoja mjesta u Predsjedništvu, Vladi, Parlamentu i istovremeno proglašavali izdajicama one preostale Hrvate. npr. u Sarajevu. Najjača hrvatska politička stranka u BiH je sama vladala u ime hrvatskog naroda desetak, istina teških, godina, ali tako je neosporno pored velikih uspjeha, s jedne strane, u najvećoj mjeri, s druge strane, doprinijela katastrofalnom stanju Hrvata u BiH, ili to ona, nažalost, nije uspjela spriječiti. Umjesto priznanja vlastite suodgovornosti, koju se sada u izvjesnoj mjeri željelo podijeliti s drugima, pribjegli su konstituiranju Hrvatskog narodnog sabora, a po svemu sudeći je ta ista stranka imala sve konce u svojim rukama i povlačila sve važne političke poteze unutar Hrvatskog narodnog sabora.

Nakon dugotrajne blokade od strane većine izabranih hrvatskih zastupnika pristupilo se konstituiranju vlasti. Ona mjesta koja su pripadala legitimno i legalno izabranim hrvatskim zastupnicima popunjena su Hrvatima koji su dobili daleko manje glasova. Što prvi nisu htjeli, to su drugi objeručke prihvatili. Ne može ih se za to kriviti, na način na koji su prvi činili. Vlast je svima slatka i opasna napast. Ušavši u strukture nove vlasti, Hrvati su se upustili u frontalnu borbu protiv “svojih” ne birajući sredstva, pa se dobio dojam, da im je važniji ostanak na vlasti, nego svi legaliteti i legitimiteti.

Na kraju treba reći da je hrvatski narod u ovoj krizi pretrpio najveće udarce i štete. Paušalno i neopravdano se na Hrvate u BiH kao zajednicu gleda kao na separatiste, ultranacionaliste i šoviniste, iako treba priznati da među njima kao i među pripadnicima drugih naroda ima i takvih težnji. Za vrijeme ove krize Hrvati su dobili previše “žutih i crvenih kartona”, to jest negativnih političkih bodova, na domaćoj i međunarodnoj političkoj sceni. Neutemeljeno su

kao narod okarakterizirani kao nekooperativni i netolerantni, te za suživot s drugim narodima u BiH nespremni. Unutar samog hrvatskog korpusa stvoren je veliki jaz. Hrvatski narod je zbog ratnih stradanja i poratnih nepravdi i međusobno podijeljen. Kako to obično biva u tome su neki predstavnici Međunarodne zajednice u BiH pokazivali i dokazivali snagu jačega. Iako su i sami uvidjeli svoje očite propuste, nisu imali snage javno ih priznati, a još manje ispraviti. Činilo se da su se vodili onom rimskom: divide et impera, a ovdje: zavadi pa vladaj. Kao da im je sve ovo poslužilo da barem oštrim stavom prema najslabijima pokažu snagu i bar neke uspjehe. Hrvatski političari su pokazali premalo političkog sluha, takta i zrelosti, premalo se ostavljalo prostora da možda i oni drugi imaju isti cilj iako ga žele ostvariti drugim putem i načinom. Jedni su se odlučili za političku borbu izvan institucija, drugi za sudjelovanje u vlasti bez izbornoga pokrića naroda koji zastupaju. Ne može se opravdati odsutnost političke volje kod pojedinih hrvatskih političara i stranaka da učine što su mogli kako bi se, u krivi i prema hrvatskome narodu nepravedni daytonski okvir, ugradila što pravednija slika BiH. S druge strane, mora se podvući da su postupci predstavnika Međunarodne zajednice doveli do stanja u kojem su Hrvati prestali biti politički faktor u BiH. Takvo stanje ne može voditi stabilizaciji, demokratizaciji i prosperitetu ove zemlje. Istina, povratak vojaka u kasarne i hrvatskih parlamentaraca u parlament nagovještava spremnost za prevladavanje nastaloga jaza u hrvatskom korpusu i rješavanja temeljnih pitanja u okviru institucija. Ali, ostaje otvoreno pitanje spremnosti sadašnjih predstavnika Međunarodne zajednice i domaćih struktura vlasti da adekvatno riješe i položaj hrvatskoga pitanja u BiH. Politička kriza u BiH se na sreću smirila, ali nije riješena. Mnogo se očekuje od provođenja odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti tri naroda na teritoriji cijele BiH, o čemu se trenutno vode ozbiljniji politički pregovori.

Komisija Justitia et pax Biskupske Konferencije(BK) BiH vidi budućnost ove zemlje kao jedinstvene države u kojoj su sva tri konstitutivna naroda ravnopravna i kojoj su svakoj osobi zagwarantirana sva temeljna ljudska prava. Justitia et pax BK BiH smatra političku krizu u BiH 2001 zaoštavanjem polarizacije, kako na političkoj tako i međunacionalnoj razini, koja nije nikomu od koristi, niti i jednom narodu u ovoj zemlji, niti ovoj državi a niti Međunarodnoj zajednici.

## **4. SFOR (Stabilization Forces) u Bosni i Hercegovini**

### **4.1. Zadaća i povijest nastanka IFOR-a**

Nakon potpisivanja Općeg mirovnog sporazuma 14. prosinca 1995. godine u Parizu, poslije pregovora u Dayton-u, NATO multinacionalne snage su dobile mandat za implementaciju vojnog aspekta Općeg mirovnog sporazuma (Anex 1A), a nazvane su IFOR. Njihov mandat je započeo 20. prosinca 1995. s trajanjem od jedne godine. U okviru svog mandata osnovna zadaća IFOR-a obuhvaća:

- razdvajanje vojnih snaga entiteta Bosne i Hercegovine, Federacija (Bošnjačko-Hrvatski entitet) i Republika Srpska (Srpski entitet) do sredine siječnja 1996. godine,
- prijenos područja između dva entiteta do ožujka 1996. godine (Daytonskim sporazumom je predviđeno da pojedina područja koja su pripadala jednom entitetu pripadnu drugom) i
- prikupljanje teškog naoružanja unutar entiteta do lipnja 1996. godine.

Tijekom svog jednogodišnjeg mandata IFOR je nadgledao dugu 1.400 km međuentitetsku granicu i prikupio je oko 800 komada teškog naoružanja i druge opreme. Osim toga, osposobio je oko 60 mostova i otvorio oko 2.500 km puta u cijeloj BiH i preuzeo je komandu nad sarajevskim aerodromom. Na ovaj način je uspostavljeno sigurnosno okruženje u BiH koje je omogućilo i drugim organizacijama da počnu sa svojim radom unutar civilnog aspekta Općeg mirovnog sporazuma. Tako su kreirani uvjeti za početak povratka normalnog života u BiH. Pri kraju jednogodišnjeg mandata u BiH su organizirani prvi poslijeratni slobodni izbori u rujnu 1996. godine, za čiju je provedbu IFOR dao podršku.

Vojni aspekt Općeg mirovnog sporazuma - IFOR je u okviru svog mandata, brzo i efikasno ostvario zadaće koje su pred njega bile postavljene i uživao je podršku naroda BiH. Nakon rata i svih podnesenih strahota došao je mir koji se morao poštovati. Akcije koje je IFOR vodio dovele su do stabilne reintegracije područja između entiteta, uklanjanje teškog naoružanja van dometa istog te tako uklonile mogućnost ponovnog izbijanja sukoba.

### **4.2. Transformacija IFOR - SFOR**

Nakon mirnog sprovođenja izbora u rujnu 1996. godine IFOR je uspješno završio mandat za sprovođenje vojnog aspekta Mirovnog sporazuma. Politička situacija u BiH je još uvijek bila nestabilna i nesigurna. Nakon završetka izbora u rujnu 1996. godine, NATO ministri obrane su zaključili da je potrebno reorganizirati snage kako bi mogli nastaviti s uspostavom sigurnog okruženja u BiH, po isteku mandata IFOR-u u prosincu 1996. godine. U studenom-prosinцу 1996. godine napravljen je plan za sigurnost u BiH, koji je usvojen u Parizu. Ministri vanjskih poslova i ministri obrane zemalja NATO pakta zaključili su da je potrebno smanjiti vojne snage i organizirati Snage stabilizacije (SFOR). Mandat SFOR-a započeo je 20. prosinca 1996. godine, na dan isteka mandata IFOR-a. Razlika zadataka između SFOR-a i IFOR-a vidljiva je već u njihovim imenima. IFOR (Implementation Forces) - snage za implementaciju mira. SFOR (Stabilization Forces) – snage za stabilizaciju mira. Na početku

mandata snage SFOR-a su brojale oko 32.000 trupa, što je otprilike upola manje od snaga IFOR-a.

SFOR kao i IFOR djeluje unutar strogih pravila koja su određena člankom VII. UN, gdje je točno određeno djelovanje i uporaba sile u njihovoj misiji kao i zaštita njih samih. U okviru svog mandata osnovna zadaća SFOR-a je sudjelovanje u stvaranju sigurne i stabilne okoline za izgradnju održivog mira, dok su specijalni zadaci SFOR-a:

- spriječiti ponovna neprijateljstva, odnosno utvrditi mirovni napredak,
- unaprijediti klimu u kojoj se mirovni proces može poboljšati,
- osigurati potporu civilnim organizacijama u okviru njihovih mogućnosti.

#### **4.3. Sudjelovanje zemalja u SFOR-u**

Sa znatno smanjenim snagama SFOR je bio u mogućnosti koncentrirati se na implementaciju glavnih odredbi Anex-a 1A Mirovnog ugovora tj. osiguranje uvjeta za rad lokalnih i međunarodnih organizacija, kao i potporu drugim organizacijama. SFOR trenutno ima oko 20.000 vojnika.

U rujnu 2001. godine slijedeće zemlje članice NATO snaga imale su svoje trupe u BiH: Belgija, Kanada, Češka Republika, Danska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Island, Italija, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugal, Španjolska, Turska, Velika Britanija i Sjedinjene Američke Države.

Zemlje koje nisu članice NATO, a imaju trupe u BiH su: Albanija, Austrija, Argentina, Bugarska, Estonija, Finska, Irska, Letonija, Litva, Maroko, Rumunjska, Rusija, Slovačka, Slovenija i Švedska.

Snage zemalja koje nisu članice NATO uključene su u operacije SFOR-a na istoj osnovi kao i snage zemalja članica NATO. To ukazuje na činjenicu mogućeg zajedničkog rada u operacijama u miru, što je od velikog značenja za cijelu Europu. Glavni komandant snaga SFOR-a je osoba iz zemlje koja je članica NATO. Iz dostupnih izvora informiranja se vrlo malo zna o uspješnosti ovakvog načina funkcioniranja.

#### **4.4. Potpora SFOR-a u civilnom dijelu Mirovnog sporazuma**

Nastavljajući sprovođenje vojnog aspekta Mirovnog sporazuma, SFOR je pomagao u implementaciji sigurnosnog okruženja za civilnu i političku rekonstrukciju. Za sprovođenje civilnog dijela Mirovnog sporazuma zadužene su sljedeće organizacije: Ured visokog predstavnika (OHR), UNIPTF, UNHCR, Organizacija europske sigurnosti i suradnje (OEES), Međunarodni sud za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji (ICTY), te mnoge druge vladine i nevladine organizacije.

Civilne aspekte Mirovnog sporazuma sprovode međunarodne organizacije, unutar koordinacije Visokog predstavnika. S obzirom na važnost civilnog dijela Mirovnog sporazuma SFOR je pomagao u njihovu sprovođenju. U cilju što bolje efikasnosti SFOR i organizacije zadužene za sprovođenje civilnog dijela Sporazuma su morale imati plan s točno određenim zadacima SFOR-a za potporu, kada je to bilo potrebno. Tako je SFOR u sklopu

svojih aktivnosti u potpori sprovođenja civilnog dijela Mirovnog sporazuma imao sljedeće zadatke:

- jamčenje sigurnosti za državne izbore listopada 1998. godine, općinske izbore 1997. godine i travnja 2000. godine, specijalne izbore u Republici Srpskoj 1997. godine i opće izbore u studenom 2000. godine;
- osiguranje potpore OESS-u u pripremama za gore spomenute izbore kao i izradi pravila za političke stranke, kontrolu naoružanja vojski na prostoru BiH;
- potpora UNHCR-u u nadgledanju uvjeta za povratak prognanih i raseljenih osoba, povratak u zone razdvajanja, prevencija konflikata u područjima povratka;
- promocija lokalnih i drugih zakona u suradnji s UNIPTF-om koji su temeljni za uspostavu i održavanje mira;
- rad sa vlastima BiH na uspostavi sigurnog okruženja pri održavanju Samita Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Europu, koji je održan u Sarajevu, 29. i 30. srpnja 1999. godine;
- osiguranje sigurnog okruženja za implementaciju mira u Distriktu Brčko, arbitražni sporazum od 5. ožujka 1999. godine, superviziju za Brčko, UNIPTF i UNHCR-u. Nadgledanje demilitarizirane zone Distrikt Brčko;
- potpora Međunarodnom sudu za ratne zločine počinjene na području bivše Jugoslavije ICTY, što uključuje patroliranje, hvatanje i prebacivanje osoba koje su optužene da su počinile ratne zločine

#### **4.5. Zaključak**

Od početka svog mandata SFOR je aktivno bio uključen u projekte rekonstrukcije infrastrukture posebno u mjestima povratka ljudi na svoja ognjišta. Obnavljali su putove, dopremali potrebne materijale za početak povratka (hrana, građevinski materijal, vodo-snabdijevanje i sl.). SFOR-ove trupe osiguravaju potporu Međunarodnoj komisiji za nestale osobe (ICMP) u njihovim zadacima prepoznavanja tijela iz masovnih grobnica. To je samo dio aktivnosti koje je SFOR radio kao pomoć za sve napaćene narode u BiH.

Djelovanje SFOR-a u okviru vojnog dijela Mirovnog sporazuma točno je propisano poveljama Ujedinjenih nacija. To je striktno vezano za SFOR-ovu osnovnu misiju. Međutim, u potpori organizacijama koje su zadužene za civilni dio Mirovnog sporazuma stječe se dojam da su tumačenja uloge i zadataka SFOR-a različita od situacije do situacije. SFOR sam sebe kontrolira i izdaje naređenja, a s obzirom na tumačenje mandata u skladu s vlastitim shvaćanjem nemoguće je kontrolirati postoje li greške.

U rezolucijama Vijeća sigurnosti UN-a, SFOR-u je dan mandat da stvori sigurno okruženje u BiH. U okviru svog vojnog mandata SFOR mora identificirati prijetnju, baviti se tom prijetnjom i riješiti je kao vojna snaga koja ima mandat da to učini. SFOR još uvijek nije uhitio pojedine osobe za kojim je podignuta Međunarodna kaznena optužnica (Karadžić i Mladić). SFOR je uhitio 23 osobe osumnjičene za ratne zločine tj. osobe za kojima je

podignuta Međunarodna kaznena optužnica i predao ih Sudu u Hagu, a isto tako i pojedine osobe koje podržavaju teroriste ili bilo koju vrstu terorističke akcije. Nazočnost SFOR-a u ovakvim nestabilnim sigurnosnim i političkim uvjetima u BiH je još uvijek jako potrebna.

SFOR je zasigurno jedna od najuspješnijih misija međunarodne zajednice u BiH. S druge strane je sigurno da njihov ugled kod puka u BiH, i to sva tri naroda, opada. Prije ih je većina doživljavala kao osloboditelje, danas sve više kao tlačitelje. Tome je, zasigurno, doprinio, prije svega, selektivan pristup i različit način i intenzitet njihova angažmana pri uhićenju optuženih za ratne zločine. Povremena pretjerana demonstracija sile više je iritirala nego jamčila sigurnost. K tome, njihovo neprimjereno sudjelovanje u procesu precrtavanja inkriminiranih sadržaja u udžbenicima i zalaženje u škole s oružjem kao i nasilno ulaženje u civilne objekte (općinske i županijske urede, banke ...) pri čemu se može govoriti i o prekoračenju mandata.

## **5. Specijalno izvješće - restitucija imovine oduzete tijekom komunističke vladavine**

### **5.1. Modusi i institucionalizacija oduzimanja imovine u Bosni i Hercegovini kao teritorijalnoj jedinici FNRJ - SFRJ**

#### **5.1.1. Institucionalizacija i titulusi izvlaštenja u (SR)BiH - FNRJ i SFRJ**

O pravima čovjeka u totalitarnim sustavima nije potrebna posebna elaboracija. Svi totalitarni sustavi su u svojoj biti okrenuti naspram temeljnih prava čovjeka i ljudske slobode. Sustav tzv. socijalističkog radničkog samoupravljanja u bivšoj državi, koji je u svojoj biti konstrukcija iracionalne antiteističke ideologije, nemilice je satirao sve neistomišljenike, a formalno propagirao prava radničke klase.

Svi državno pravni režimi žele se bar deklarativno prikazati demokratskim. Tako i za vladavine marksističko-kolektivističkih "vizionara" u *ex* Jugoslaviji nastaje floskula o tzv. "demokratskom centralizmu"<sup>11</sup>. Neistomišljenici su proglašavani neprijateljima naroda, te je kao žrtva ove utopističko-represivne ideologije zapečaćena sudbina stotina tisuća ljudi.

S obzirom da je komunistička ideologija zasnovana na ideji kolektivnog vlasništva, kao nužna posljedica tog projekta slijedila je likvidacija "klasnih neprijatelja" i oduzimanje njihove imovine. Prve na udaru su bile crkve i vjerske zajednice. Partijski funkcionari i poklonici su se naprosto natjecali da dokažu svoju mržnju prema vjernicima i vjerskim institucijama. Pored opće represije koju je komunistička vlast provodila naspram pripadnika crkava i vjerskih zajednica, nastala je institucionalna otimačina cjelokupne imovine svih onih koji su bili smetnja ostvarenju tog "klasnog projekta".

Iako je imovina mogla biti i bila oduzimana jednostavnim dekretima Komunističke partije ili samovoljom partijskih moćnika, komunistički vlastodršci su proces izvlaštenja nastojali svesti u institucionalne okvire.

Tako je za Bosnu i Hercegovinu, kao teritorijalnu jedinicu bivše Jugoslavije, oduzimanje imovine bilo regulirano mnoštvom pravnih normi, kreiranih u ideološkom središtu državne moći :

1. *Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji* ("Sl. list DFJ", broj 64/45; "Sl. list FNRJ", broj 16/46, 24/46, 99/46, 101/47, 105/48, 4/51, 19/51, 21/56 i 55/57; "Sl. list SFRJ", broj 10/65).
2. *Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji NR BiH* ("Sl. list NR BiH", broj : 2/46, 18/46, 20/47, 14/51, i "Sl. list SFRJ", broj 10/65).

---

<sup>11</sup> Tiranima su uvijek bila puna usta demokracije. Primjerice, tzv. "Staljinški ustav" iz 1936. godine je u SSSR-u formalno proklamirao sva ljudska prava koja su se mogla samo zamisliti. Kakav je trag ostavio Staljinov režim ne treba posebno spominjati.

3. *Zakon o poljoprivrednom zemljišnom fondu društvenog vlasništva i dodjeljivanju zemlje poljoprivrednim organizacijama* ("Sl. list FNRJ", broj: 2/46, 18/46, 20/47, 14/51 i "Sl. list SFRJ", broj: 10/65).
4. *Zakon o postupanju s imovinom koju su vlasnici morali napustiti tijekom okupacije i imovinom koja im je oduzeta od strane okupatora i njihovih pomagača* ("Sl. list DFJ", broj: 36/45 i 52/45; "Sl. list FNRJ", broj: 64/46, 88/47, 99/48 i 77/49).
5. *Zakon o nacionalizaciji privatnih poduzeća* ("Sl. list FNRJ", broj: 98/46, 99/46, 35/48, 68/48 i 27/53).
6. *Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta* ("Sl. list FNRJ", broj: 52/58, 3/59, 24/59, 24/61 i 1/63).
7. *Osnovni zakon o eksproprijaciji* ("Sl. list FNRJ", broj 28/47).
8. *Osnovni zakon o postupanju sa eksproprijiranim i konfisciranim šumskim posjedima* ("Sl. list FNRJ", broj: 61/46, 88/47, 106/49 i 4/51).
9. *Zakon o prijelazu u društveno vlasništvo neprijateljske imovine i o sekvestraciji nad imovinom odsutnih osoba* ("Sl. list FNRJ", broj: 63/46 i 105/46).
10. *Zakon o prometu zemljišta i zgrada* ("Sl. list SFRJ", broj: 43/65, 57/65, 17/69 i 11/74).
11. *Zakon o pravu vlasništva na poslovnim zgradama i poslovnim prostorijama* ("Sl. list SRBiH", broj: 23/79 i 26/86).
12. *Zakon o konfiskaciji imovine i izvršenju konfiskacije* ("Sl. list FNRJ", broj: 40/45 i 61/46).
13. *Zakon o potrebi i izmjenama i dopunama Zakona o konfiskaciji imovine i izvršenju konfiskacije* ("Sl. list FNRJ", broj 61/46).
14. *Osnovni zakon o iskorištavanju poljoprivrednog zemljišta* ("Sl. list FNRJ", broj: 43/59, 53/62 i 10/65).
15. *Uredba o arondaciji državnih poljoprivrednih dobara općedržavnog značaja* ("Sl. list FNRJ", broj 99/46).
16. *Uredba o imovinskim odnosima i reorganizaciji seljačkih radnih zadruga* ("Sl. list FNRJ", broj 99/46).<sup>12</sup>

### **5.1.2. Pravni osnovi izvlaštenja od 1945. godine do demokratskih promjena**

#### **5.1.2.1. Agrarna reforma**

Mjerama agrarne reforme koju je komunistička vlast počela sprovoditi odmah po svršetku II. svjetskog rata<sup>13</sup>, regulirano je oduzimanje i prelazak u državno vlasništvo sljedećih dobara :

1. velikih poljoprivrednih i šumskih dobara čija *ukupna površina prelazi 45 hektara ili 25-35 hektara obradive zemlje (oranice, livade, voćnjaci i vinogradi)*<sup>14</sup>, ako su obrađivani odnosno iskorištavani putem zakupa ili najamne radne snage;

<sup>12</sup> Nomenklatura pravnih normi prenesena iz Prijedloga Zakona o restituciji - Prijedlog sa ugrađenim amandmanima, koji je sastavio Ekspertni tim Vlade Federacije Bosne i Hercegovine.

<sup>13</sup> Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji stupio je na snagu 23. srpnja 1945. godine.

<sup>14</sup> Toliko je iznosio propisani zemljišni maksimum koji je pojedinac (zemljoradnik) mogao imati u privatnom vlasništvu. Iznimno je zemljišni maksimum za samostane i vjerske zajednice iznosio 10 hektara, a ako su prema mjerilima komunističkih vlasti vjerske institucije bile od povijesnog značaja, mogao je iznositi i do 30 hektara.



2. zemljišni posjedi koji su bili u vlasništvu banaka, poduzeća, akcionarskih društava i drugih pravnih i fizičkih osoba;
3. zemljišni posjedi vjerskih zajednica<sup>15</sup> i svih vrsta zadužbina (svjetovnih i vjerskih);
4. viška obradive zemlje zemljišnih posjeda iznad zakonom predviđenog zemljišnog maksimuma;
5. viška obradive zemlje iznad 3-5 hektara čiji vlasnici nisu zemljoradnici po osnovnom zanimanju;
6. zemljišnih posjeda koji su tijekom rata iz bilo kojih razloga ostali bez vlasnika i bez pravnih slijednika.

Postupak izvlaštenja koji je sproveden u smislu *Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji*, trajao je oko tri godine i za to vrijeme je u tadašnjoj FNRJ oduzeto 1 566 000 hektara zemlje.

*Zakonom o zemljišnom fondu općenarodne imovine* iz 1953. godine zemljišni maksimum je dodatno smanjen na 10 hektara (izuzetno 15 ha), te je naknadno oduzeto oko 300 000 hektara zemlje - koja je isključivo dodjeljivana socijalističkom sektoru poljoprivrede.

Gospodarske posljedice agrarne reforme koja je sprovedena na području bivše Jugoslavije, pa tako i na području Bosne i Hercegovine, su bile pogubne. Zemljišni fond je postao jako usitnjen te se na njemu nije mogla sprovoditi intenzivna ratarska proizvodnja. Onaj dio posjeda koji je po uzoru na ruske kolhoze (kolektivno vlasništvo) prešao u tzv. društveno vlasništvo, faktički je obezvlašten, te bez pravog vlasnika nije mogao proizvoditi pozitivne privredne efekte.

### **5.1.2.2. Arondacija poljoprivrednog zemljišta i šumskih dobara**

Da bi se izbjegle posljedice usitnjavanja zemljišnih posjeda, komunističke vlasti su po vlastitom nahođenju sprovodile i mjere *arondacije* poljoprivrednog zemljišta i šumskih dobara. Arondacija predstavlja oduzimanje zemljišta u privatnom vlasništvu i njihovo pripajanje društvenom sektoru "da bi se ovo zaokružilo", a uz davanje naknade. Imajući na umu da u bivšoj Jugoslaviji nije bila na djelu vladavina prava, prilikom sprovođenja arondacijskog postupka oštećeni su mnogi vlasnici dobara koja su zapala za oko tadašnjih vlastodržaca.

Pored navedenih mjera arondacije mjera ograničavanja prava vlasništva također su mjere *komasacije*<sup>16</sup>, čiji je cilj također bilo grupiranje zemljišnih posjeda, izgradnja hidromelioracijskih objekata, poljoprivrednih puteva i sl.

---

Zemljišni maksimum za osobe koje nisu zemljoradnici iznosio je od 3 do 5 hektara obradive zemlje, a kod šumskih posjeda sveden je na 5 hektara. U poređenju s ostalim socijalističkim zemljama koje su poslije II. svjetskog rata sprovele agrarnu reformu, ovi zemljišni maksimumi imali su najniži prag. Zemljišni maksimum kasnije je bio "zajamčen" i Ustavom SFRJ.

<sup>15</sup> Socijalistička nomotehnička praksa nije koristila pojam Crkva, te je zakoniski termin "vjerska zajednica" obuhvaćao Katoličku Crkvu te i Srpsku pravoslavnu Crkvu u ondašnjoj državi.

<sup>16</sup> Problematika komasacije bila je regulirana zakonima republika i pokrajina bivše države.

Za razliku od mjera arondacije, postupak komasacije mogao se pokrenuti i na zahtjev privatnih vlasnika zemljišta (npr. većina vlasnika poljoprivrednog zemljišta na kojem se ima izvršiti ova agrotehnička mjera).

### 5.1.2.3. Kolonizacija

Uporedo uz navedene mjere agrarne reforme išao je i postupak kolonizacije izvlaštenih dobara. Ove mjere su komunistički vlastodršci sprovodili iz socijalnih, ali i iz političkih razloga. Masovna kolonizacija nakon rata opustjelih područja je jednim dijelom posljedica ekonomske politike koju je država sprovodila u to vrijeme. Međutim, ona je većim dijelom bila instrument uz pomoć kojega je mijenjana geopolitička slika prostora ondašnje države. Kolonizacija je ujedno bila i instrument politike prisile i revanšizma prema ratnim gubitnicima.<sup>17</sup>

Za primjer može poslužiti nacionalna struktura kolonista za područje tadašnje SAP Vojvodine, gdje je od ukupnog broja osoba koje su uključene u kolonizaciju 76,6 % bilo Srba, 13,3 % Crnogoraca, a preostali dio pripao je ostalim narodima i nacionalnim manjinama bivše države. Ovakva nacionalno-socijalna politika zauvijek je promijenila nacionalnu strukturu ovog područja i pogubno bila na štetu negdašnjeg domicilnog stanovništva.

### 5.1.3. Nacionalizacija - "eksproprijacija eksproprijatora"

Elaborirajući lepezu mjera izvlaštenja iz privatnog vlasništva, koje su komunisti sprovodili u *ex* Jugoslaviji, ponekad je teško definirati temeljne razlike koje bi činile razliku od jedne do druge. Međutim, u konačnici sve ove mjere postižu iste efekte jer su rezultat iste ideološke podloge.

Pod *nacionalizacijom* su komunisti podrazumijevali prinudni prijelaz iz privatnog u društveno ili državno vlasništvo svih poduzeća iz određenih gospodarskih grana, krupnih poduzeća, stvari određene vrste i veličine - s naknadom ili bez naknade. Nacionalizacijom nisu postizani samo efekti izvlaštenja, već je provedbom ove mjere ishođen i gubitak pravne sposobnosti izvlaštenih pravnih i fizičkih osoba, tako da oni više nisu u mogućnosti stjecati onu vrstu subjektivnih prava koja su obuhvaćena nacionalizacijom.

Nacionalizaciju ideološki apologete tadašnjeg režima definiraju kao "privredno- političku mjeru" koja može (a i ne mora !) biti izvršena uz "pravednu" naknadu. S obzirom da je moto komunističke ideologije bila "diktatura proleterijata", pravednim naknadama su izvlaštene osobe koje je zakačila ova privredno-politička mjera uistinu učinjene proleterima. Ovu radikalnu mjeru etablirani izvršitelji i naredbodavci rado nazivaju i "eksproprijacijom eksproprijatora". U prijevodu ove demagoške definicije nacionalizacija bi trebala biti akt razvlaštenja kapitalističke klase<sup>18</sup>.

*Zakonom o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeća* od 06.12.1946. godine, u tadašnjoj FNRJ nacionalizirana su sva privatna poduzeća iz 42 gospodarske grane, čime su pretvorena

<sup>17</sup> Pod teretom ovih mjera područje bivše Jugoslavije moralo je napustiti oko 500 000 folksdojčera.

<sup>18</sup> U SSSR-u je poslije listopadske revolucije izvršena potpuna nacionalizacija - ne samo industrije, trgovine i prometa, nego i zemlje koja u cijelosti prelazi u državno vlasništvo.

u državna privredna poduzeća. U onim slučajevima gdje je nacionalizacija išla uz naknadu bivšim vlasnicima isplaćivana je u državnim obveznicama koje u biti nisu imale skoro nikakve vrijednosti.

#### **5.1.4. Eksproprijacija - mjera izvlaštenja u "općem interesu"**

*Eksproprijacija* je predstavljala oduzimanje nekretnina koje se nalaze u privatnom vlasništvu, čijim izvršenjem se konstituira društveno vlasništvo. Ova mjera poduzimana je također kad je to bilo u "općem interesu" i uz "pravednu naknadu".

Za razliku od nacionalizacije ovdje je isplaćivana naknada u novcu, a za ekspropirano zemljišno dobro dolazila je u obzir i prirodna naknada. Ako se sporazum o naknadi ne postigne, naknadu štete određivao je sud u izvanparničnom postupku. Ovu materiju su u početku uređivali savezni<sup>19</sup>, a nešto kasnije propisi republika i pokrajina bivše države.

O razmjerima etablirane demagogije kod ondašnje vlasti govori i zakonska definicija kad se eksproprijacija vršila samo na jednom dijelu nekretnine: "Ako se prilikom eksproprijacije dijela nekretnine utvrdi da vlasnik nema privrednog interesa da koristi njen preostali dio, odnosno ako je zbog toga na njenom preostalom dijelu onemogućena ili bitno otežana njegova egzistencija, na njegov zahtjev ekspropirira se i taj dio nekretnine."

#### **5.1.5. Konfiskacija - sankcija za počinjeno kazneno djelo**

*Konfiskacija* je također predstavljala prinudno izvlaštenje, s tim da je ova mjera uvijek poduzimana bez ikakve naknade za izvlašteno dobro. Ona je u biti sankcija koja je uzgredno izricana počiniteljima kaznenih djela. Ova mjera izvlaštenja izricana je fakultativno, a mogla se izreći osobi koja je počinila kazneno djelo za koje je izrečena kazna zatvora u trajanju od najmanje tri godine. Iako je definirana kao sporedna - fakultativna kazna, često je bila teže prirode od glavne kaznene sankcije. Ovo je institut korišten za obračun s neprijateljima socijalističkog sustava. Naime, Kazneni zakon SFRJ predviđao je mogućnost njenog izricanja "za bilo koje kazneno djelo protiv osnova socijalističkog samoupravnog društvenog uređenja i sigurnosti SFRJ, kaznenih djela protiv čovječnosti i međunarodnog prava, protiv privrede i jedinstva jugoslavenskog tržišta, protiv službene dužnosti službenih osoba u savezним tijelima i protiv oružanih snaga SFRJ".

Svako protivljenje vladajućem jednoulju u socijalističkoj Jugoslaviji je zakonski definirano kao kazneno djelo, a ovdje potpadaju i: sudjelovanje u neprijateljskoj vojsci, kolaboracija s neprijateljem, kontrarevolucionarno djelovanje, verbalni delikti, odavanje službene i vojne tajne i dr. Stoga nije teško pojmiti iz kojih je sve razloga poduzimana ova mjera izvlaštenja.

S obzirom na lakoću s kojom su po potrebi vladajućih struktura izricane sankcije za ova kaznena djela, konfiskacija imovine je bila vrlo zgodno sredstvo za obračun s nepoćudnim članovima društva. Konfiscirana imovina prelazila je u društveno vlasništvo, a njome su raspolagale općinske vlasti.

---

<sup>19</sup> *Osnovni zakon o eksproprijaciji* ("Sl. list FNRJ", broj 28/47).

### 5.1.5.1. Sekvestracija - osiguranje imovinskih interesa države

Prije sprovođenja mjera konfiskacije redovito je izvršavana *sekvestracija* kao "mjera osiguranja", koja je predstavljala privremeno oduzimanje cjelokupne ili dijela imovine osobe za koju postoji osnovana sumnja da će protiv nje biti izrečena mjera konfiskacije. U bivšoj državi ova problematika je bila regulirana nizom zakona o izvlaštenju<sup>20</sup>, kako bi državni interes unaprijed bio osiguran.

Bit ove mjere uvelike pokazuje karakter cjelokupnog društvenog sustava i državnog uređenja bivše SFRJ. Primjenom ovih mjera prejudicirala se krivnja osumnjičenih, a ujedno i osuđenih osoba -protiv kojih je pokrenut postupak izvlaštenja i difamacije.

Preko ovog instituta zrcali se svo licemjerje ondašnje vlasti i oktroirane marksističko-lenjinističke ideologije.

## 5.2. Uvod u problematiku restitucije u BiH

Zdušnom primjenom prethodno navedenih mjera u bivšoj Jugoslaviji je prema ideološkim, kvazi-sociološkim mjerilima krojena sudbina stotina tisuća "klasnih neprijatelja". Teško je iskazati patnje kroz koje je prolazio veći dio stanovništva negdašnje države. Nanesena povijesna nepravda se nije odnosila samo na gubitak imovine, već je bila popraćena sustavnim progonom i ponižavanjem svakog tko je imao drukčija uvjerenja i čiji se životni smisao nije mogao uklopiti u tokove samoupravnog socijalizma.

Padom komunizma 1991. godine i provedbom demokratskih izbora novoformirana vlast verbalno je preuzela obvezu vraćanja oduzete imovine bivšim vlasnicima ili njihovim zakonskim sukcesorima. Sustavna izrada Zakon o restituciji kod nadležnih tijela još uvijek nije započela, niti je ovaj postupak još krenuo u parlamentarnu proceduru. S obzirom na svu bremenitost bosansko-hercegovačkog gospodarstva, neizvjesno je kada će i u kojoj formi restitucijski postupak uistinu započeti jer je i laicima jasno da pravedne i učinkovite restitucije nema bez snažne fiskalne potpore.

Početkom ove godine Pravnom savjetovalištu "*Iustitie et pax*" se obratila stanovnica Sarajeva kojoj je rješenjem Općine Centar-Sarajevo, donesenom 1998. godine, nacionalizirano zemljište na temelju Zakona o nacionalizaciji iz 1956. godine, s obrazloženjem da je ranijom nacionalizacijom nastao propust, te taj dio zemljišta (koji se nalazi u centru grada) greškom nije nacionaliziran. Žalba već bivše vlasnice je odbačena kao prijevremena, s obrazloženjem da BiH i njeni entiteti još nemaju pozitivno-pravnu zakonsku regulativu kojom bi bila riješena problematika restitucije.

S pravom se nameće pitanje jesu li bivša vremena uistinu iza nas ?

---

<sup>20</sup> Npr. "Zakon o konfiskaciji imovine i izvršenju konfiskacije", "Zakon o prijelazu u društveno vlasništvo neprijateljske imovine i o sekvestraciji nad imovinom odsutnih osoba"; "Zakon o postupanju sa imovinom koju su njeni vlasnici napustili tijekom okupacije i imovinom koja im je oduzeta od strane okupatora i njegovih pomagača" i dr.

### **5.2.1. Preliminarne aktivnosti u cilju rješavanja problema restitucije**

Ured visokog predstavnika u BiH, svojim aktom od 13. kolovoza 1999. godine - upućenim Parlamentu BiH, konstatira suglasnost tijela vlasti i stanovništva BiH o primjerenosti sprovođenja postupka restitucije imovine koja je nacionalizirana za vladavine prethodnih režima. Ovim aktom definirana su temeljna načela kojih bi se Parlament BiH i zakonodavna tijela entiteta trebali pridržavati prilikom rješavanja ove problematike. Tekst u biti predstavlja nacrt Okvirnog zakona o restituciji nacionalizirane imovine u BiH, s kojim bi trebali biti suglasni budući entitetski zakoni o restituciji. Nacrtom se nalaže da se po donošenju Okvirnog zakona, po žurnom postupku krene u donošenje entitetskih zakona iz ove problematike (dužnost entiteta da ove zakone usvoje u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja u Sl. glasniku BiH).

Nacrt je napravljen ishitreno i vrlo površno jer navodi kao predmet restitucije samo nacionalizaciju i eksproprijaciju kao relevantne metode izvlaštenja. Već osnovna načela na kojima se ovaj Nacrt temelji sadrži bitne značajke diskriminacije u budućem procesu izvlaštenja s obzirom da štiti postojeći status pravnih subjekata koji koriste izvlaštenu imovinu, a unaprijed isključuje bivše vlasnike iz postupka prirodne restitucije koja se navodno preferira kao metoda povrata. Spoznavši svu težinu navedene problematike i neizbježnost nastanka negativnih mogućih implikacija na cjelokupan gospodarski, socijalni i politički milje, predstavnici međunarodne zajednice u BiH nastoje znatno usporiti postupak donošenja predmetnih zakona.

#### **5.2.1.1. Kratak osvrt na "Zakon o restituciji-prijedlog s ugrađenim amandmanima"**

Ekspertni tim Vlade Federacije BiH je u prosincu 1999. godine načinio *Prijedlog Zakona o restituciji s ugrađenim amandmanima* koji bi trebao biti osnovica za razmatranje kod zakonodavnog tijela ovog entiteta. Do današnjeg dana još nije ništa učinjeno kako bi novi zakon bio donesen. Vrijeme će pokazati kakva će zakonska rješenja biti usvojena i hoće li se njima uspjeti u pomirenju ostvarivanja imperativa pravednosti i kroničnog nedostatka sredstava u državnom proračunu BiH.

S obzirom da se radi o vrlo kompleksnoj i osjetljivoj materiji, očekuje se duga i oštra parlamentarna debata. Koliki će biti otpori onih koji su se tijekom prošlog državnog uređenja okoristili tuđom mukom, vrijeme će uskoro pokazati. Činjenica da su ti ljudi još uvijek prisutni u svim sferama društvenog života, otežava i onako bremenitu atmosferu koja je stvorena u svezi s ovom problematikom.

#### **5.2.1.2. Temeljne odredbe *Prijedloga Zakona o restituciji F BiH***

Zakon o restituciji FBiH bi prema intenciji autora trebao činiti konzistentnu cjelinu s cijelim setom već usvojenih zakonskih rješenja iz oblasti privatizacije, te je s obzirom na kompleksnost materije Ekspertni tim Vlade Federacije Bosne i Hercegovine načinio čistopis koji će najvjerojatnije biti osnovica parlamentarne debate i procedure usvajanja budućeg Zakona o restituciji Federacije Bosne i Hercegovine. Izvršit ćemo kratku analizu ovog zakonskog prijedloga.

*Prijedlogom Zakona o restituciji FBiH* uređuju se načela, oblici, predmet, način i postupak restitucije. Ovaj zakon pod restitucijom podrazumjeva vraćanje stvari i prava bivšim vlasnicima (fizičkim i pravnim osobama), koji su im oduzeti temeljem prinudnih propisa<sup>21</sup>, kao i davanje naknade za oduzeta prava i materijalna dobra.

### 5.2.2. Subjekti restitucije

Pravo na restituciju imaju i bivši vlasnici kojima su stvari i prava oduzeti bez pravne osnove ili na temelju besteretnog pravnog posla zaključenog pod prisilom ili prijevornim djelovanjem predstavnika državne vlasti.

*Prijedlogom* su taksativno nabrojani ovlaštenici restitucije :

1. fizičke osobe, a ako su one umrle - njihovi supružnici, srodnici u uspravnoj liniji, te braća i sestre i njihova djeca;
2. vjerske zajednice ili organizacijski oblici koji imaju svojstvo pravne osobe;
3. udruge građana i druge pravne osobe, odnosno njihovi pravni slijednici.

Pravo na povrat oduzete imovine ne bi, međutim, imali bivši vlasnici kojima je isplaćena pravedna naknada ili su im u zamjenu dane druge stvari ili prava. Člankom 5. stavak 2. *Prijedloga Zakona o restituciji* presumira se da je naknada pravedna ako je određena temeljem zakona u kojem je definirana terminom "pravedna". Ovakvo zakonsko rješenje je vrlo problematično i nepovoljno za bivše vlasnike. Mišljenja sam da bi najpravednije zakonsko rješenje bilo kad bi pravo na restituciju bilo omogućeno svim osobama kojima nije isplaćena ekvivalentna naknada za oduzete stvari ili prava, naravno koja bi bila u srazmjeru s nastalim gubitkom. Stavkom 3. navedenog članka pravo na restituciju ne bi imale ni osobe kojima su imovina ili pravo oduzeti "temeljem presude zbog kaznenog djela koje po međunarodnim konvencijama predstavlja ratni zločin". Imajući na umu lakoću pri kojoj su bivše vlasti izricale presude s difamacijskim elementima ratnog zločina, a da u BiH nakon pada komunizma nisu vođeni rehabilitacijski procesi, mišljenja sam da ova odredba ne doprinosi i suviše ostvarivanju načela pravednosti.

S obzirom da predlagatelji prilikom definiranja ove odredbe kao temelj isključenja od restitucije nisu naveli termin "sudska presuda" već samo "presuda", mogli bi biti rehabilitirani raznovrsni dekreti i odluke tijela koja su predstavljala centre moći bivše države, a za koja se ne bi moglo reći da su baš djelovala po načelu zakonitosti ( da ne govorimo o drugim demokratskim kategorijama).

Za strane fizičke i pravne osobe pravo na restituciju regulirano je po načelu reciprociteta. Osobe koje su za oduzetu imovinu oštećene po osnovi međunarodnog ugovora također ne bi imale pravo na restituciju, što je logično rješenje.

Prema *Prijedlogu Zakona o restituciji* pravo na restituciju imali bi i pravni slijednici pravnih osoba čija je imovina prešla u državno ili društveno vlasništvo.

---

<sup>21</sup> Propisi na temelju kojih je oduzimana imovina, a koji su prema *Prijedlogu Zakona o restituciji* relevantni u procesu restitucijesu navedeni u prethodnom dijelu izvješća, IV.1. "Modusi i institucionalizacija oduzimanja imovine u BiH kao teritorijalnoj jedinici FNRJ - SFRJ". Po mom mišljenju ovaj popis je nepotpun jer u njemu nisu nabrojani neki zakoni koji su bili od temeljnog značaja za institucionalizaciju imovinske otimačine...

Kao obveznik novčane restitucije određuje se Federacija Bosne i Hercegovine (s obzirom da je riječ o entitetskom zakonu - koji bi se po usvajanju trebao uskladiti s odgovarajućim zakonom BiH, a koji bi naknadno trebao biti donesen u Parlamentarnoj skupštini BiH), a obveznikom naturalne restitucije smatrala bi se osoba koja bi na dan usvajanja zakona raspolagala predmetom koji potpada pod restituciju.

### 5.2.3. Oblici i način ostvarivanja restitucije

Prijedlog predmetnog zakona predviđa sljedeće restitucijske oblike:

1. *Naturalna restitucija* - vraćanje stvari u vlasništvo bivšem vlasniku, kao i utvrđivanje suvlasničkog dijela i vlasničkog udjela. Stvar bi se vraćala u stanju u kojem se nalazi u trenutku stupanja na snagu Zakona. Ako je vrijednost stvari znatno uvećana u odnosu na njeno stanje u trenutku oduzimanja, dozvoljeno je da dosadašnji imatelj odvoji pripatke koji uvećavaju vrijednost (ukoliko je to moguće učiniti bez oštećenja predmeta povrata).
2. *Naknada* - utvrđivanje visine tražbine bivšeg vlasnika prema obvezniku restitucije, na temelju vrijednosti predmeta restitucije, a izraženo u KM u vidu certifikata koji bi se mogli iskoristiti za otkup poduzeća i dionica u poduzećima, te za otkup stanova i sl.<sup>22</sup> S obzirom na fiskalnu likvidnost države i njenih gospodarskih subjekata, ovakav vid naknade u skorije vrijeme neće imati veću faktičnu vrijednost.<sup>23</sup> Ako je stvar koja potpada pod restituciju u vlasništvu treće osobe koja ju je stekla temeljem valjanog teretnog posla, obveznikom na naknadu smatra se osoba koja ju je stekla besteretno - a kasnije primila naknadu za prijenos.
3. Zakon ostavlja mogućnost *dogovora stranaka* o obliku restitucije, do trenutka pravomoćnosti rješenja o restituciji. Nepreciznošću ove odredbe ostavlja se mogućnost diskrecijskog ocjenjivanja i prostor za manipulacije bez ikakvih posebnih kriterija povrata !

Kao što vidimo, bivši vlasnici će prema Prijedlogu Zakona o restituciji svoja prava ostvarivati pod vrlo nepovoljnim uvjetima. Navedenim prijedlogom nije uopće predviđena novčana naknada za oduzeto dobro, za koje više nije moguća naturalna restitucija. Posebno je otežana restitucija nekretnina koje će najvećim dijelom biti predmet ovog postupka.

*Prijedlog* umjesto naturalne restitucije nekretnine predviđa nepovoljnu "naknadu" iz sljedećih razloga :

1. Ukoliko bi zbog vraćanja nekretnina, koje potpadaju pod restituciju, bila onemogućena ili znatno otežana djelatnost organizacija iz oblasti obavljanja djelatnosti: državnih tijela, djelatnosti zdravstva, odgoja, obrazovanja, znanosti i kulture.

---

<sup>22</sup> Kod definiranja ovog oblika restitucije predlagatelj je smetnuo s uma da je ukinut Zavod za platni promet na čiji bi se evidentni račun građana trebala upisati ova tražbina.

<sup>23</sup> Kao primjer može nam poslužiti tržišna vrijednost općeg potraživanja (tzv. certifikata), koja se kreće oko 1,5 % od njihove nominalne vrijednosti.

2. Na zahtjev poduzeća, kod vraćanja poslovne zgrade i poslovne prostorije kad ona predstavlja osnovno sredstvo poduzeća i ako bi njihovim vraćanjem bila ugrožena njihova djelatnost.<sup>24</sup>
3. Kod povrata poljoprivrednog zemljišta ukoliko bi se zbog vraćanja znatno poremetila funkcionalnost poljoprivrednog dobra ili bi djelatnost imatelja bila znatno otežana. Naknada umjesto naturalne restitucije davala bi se također na zahtjev imatelja poljoprivrednog zemljišta.
4. Kod povrata šume i šumskog zemljišta, ako bi se vraćanjem znatno ugrozilo gazdovanje šumskim kompleksom - također na zahtjev imatelja.
5. Kod povrata izgrađenog građevinskog zemljišta, kao i onog koje je dodijeljeno na građenje do stupanja na snagu Zakona o restituciji.

Ovakva, za ovlaštenike restitucije nepovoljna zakonska rješenja, ublažena su odredbom koja im daje prednost pred drugim osobama u pribavljanju dionica ili suvlasničkog udjela kod imatelja (posljednjeg nositelja prava rasplaganja).

Pri rješavanju problematike povrata stanova na kojima postoji stanarsko pravo (koji su u društvenom - državnom vlasništvu) predlagatelj se iz socijalnih razloga odlučio na zaštitu nositelja stanarskog prava putem obveznog zakupa, kojim se nositelju stanarskog prava i njegovom supružniku daje doživotno pravo uporabe stana koji potpada pod restituciju. Ovo pravo prema *Prijedlogu Zakona o restituciji* ne bi se moglo prenositi na treće osobe - uključujući i članove obiteljskog kućanstva. Naime, stan se vraća u vlasništvo bivšem vlasniku, ali je on obavezan nositelju stanarskog prava i njegovom bračnom drugu omogućiti doživotno korištenje, uz zakup koji bi bio reguliran posebnim zakonom. Ukoliko bi ovlaštenik restitucije imao namjeru prodati stan, morao bi ga prethodno ponuditi nositelju stanarskog prava. Tumačeći ovakvu formulaciju zakonskog rješenja, bračni drug nositelja stanarskog prava poslije njegove smrti ne bi imao pravo preče kupnje.

Predlagatelj *Zakona* povrat pokretnih stvari od kulturnog, umjetničkog ili povijesnog značenja rješava na solomonski način, imajući na umu da je zaštita kulturnih i povijesnih dobara u općem interesu. Ukoliko su takve stvari sastavni dio zbirke javnih muzeja, galerija i sličnih ustanova, vraćaju se u vlasništvo bivšim vlasnicima - ali ne i u njihov posjed. Međutim, ukoliko ovlaštenik restitucije raspolaže uvjetima za čuvanje i prezentaciju tih stvari, stvari bi se mogle vratiti i u njegov posjed. Uvjeti držanja takvih stvari bili bi također regulirani posebnim zakonom. Ostavljena je i mogućnost da se na zahtjev bivšeg vlasnika umjesto vraćanja stvari u vlasništvo, odredi ranije spomenuta naknada.

### **5.3. Zakonska rješenja koja ograničavaju prava ovlaštenika u cilju zaštite općeg interesa i položaj vjerskih zajednica**

Kao što je iz svega izloženog vidljivo, predlagatelj Zakona o restituciji pri rješavanju ove problematike pokazuje izrazitu sklonost konformizmu. S obzirom na tešku ekonomsko-socijalnu sliku Bosne i Hercegovine to je potpuno razumljivo. Država, kao siromašni

---

<sup>24</sup> U slučaju da ne postoje ovi otežavajući uvjeti, a zgrada je u zakupu kod treće osobe - zgrada odnosno poslovna prostorija ne predaje se vlasniku u posjed, već on stupa u obligacijski odnos kao zakupodavac. Zakupni odnos prestaje u roku od godine dana od dana stupanja na snagu zakona.



obveznik restitucije, želi preuzeti što manje obveza. Time želi zadržati kakvu-takvu socijalnu stabilnost i fiskalnu likvidnost.

Međutim, pojedina rješenja koja se nude su inkompatibilna s načelima na kojima su zasnovani temelji modernih demokratskih društava tržišne ekonomije, čemu ova zemlja, barem deklaratorno, stremi.

Kao relikv bivših vremena, ostala je intencija zadržavanja monopola države u određenim profitabilnim oblastima. Ukoliko uistinu postoji volja povrata nepravedno oduzetih dobara i prava, država bi trebala biti do kraja dosljedna pri realizaciji ovog problema i preuzeti obvezu za ekvivalentnu naknadu, pa makar preuzevši dug na duži period.

Navedenim *Prijedlogom Zakona o restituciji* nije uzeta u obzir izmakla dobit (*lucrum cessans*) koja je posljedica institucionalizirane otimačine, niti satisfakcija za pretrpljene duševne boli i siromaštvo za osobe kojima je imovina brutalno i bezdušno oduzimana. Stoga je neshvatljivo da se nude rješenja poput onog iz članka 17. gdje se pokušava onemogućiti povrat nekretnina koje su sastavni dio infrastrukture iz područja energetike, vodoopskrbljivanja, komunalija, prometa i veza. Iako je bivšim vlasnicima *pro forma* ostavljena prednost prvokupa dionica i stjecanja suvlasničkog udjela kod imatelja, jasno je da prema ponuđenim rješenjima to neće biti moguće – s obzirom da je država ove oblasti uglavnom isključila iz procesa privatizacije. Uz to, kao protuvrijednost oduzetoj imovini najčešće se nudi samo fiktivna "naknada", tako da u tim slučajevima neće biti nadoknađena ni stvarna šteta (*damnum emergens*).

Poseban problem predstavlja prijedlog isključenja od prava na restituciju "bivših vlasnika kojima je za oduzete stvari i prava isplaćena *pravedna naknada* ili su im u zamjenu dane druge stvari ili prava".<sup>25</sup> Zakonsko rješenje koje kaže da se pravednom smatra naknada koja je kao "pravedna" definirana zakonom temeljem kojeg je imovina oduzeta, je uistinu neprihvatljiva. Bivše vlasti su za oduzetu imovinu najčešće davale bezvrijedne državne obveznice ili simbolične naknade. Prema predloženom bi pravne i fizičke osobe koje potpadaju pod ovu odredbu ponovo ostale uskraćene.

Posve je sigurno da će proces restitucije zapinjati i u proceduralnoj sferi. Uzimajući u obzir snagu pravne države i "vladavine prava" u Bosni i Hercegovini - unaprijed možemo projicirati probleme koji će nastajati pri ostvarivanju ionako šepavih prava koja se nude restitucionim ovlaštenicima. Prema *Prijedlogu Zakona o restituciji* postupak se pokreće na zahtjev stranke i mora biti podnesen u roku od 120 dana od stupanja na snagu zakona. Nadležno tijelo je dužno donijeti adekvatno rješenje u roku od 60 dana od dana podnošenja zahtjeva. Ne vjerujemo da je ovo rok koji bi administracija u BiH bila sposobna ispoštovati, a imajući u vidu obujam i kompleksnost materije.

Nažalost, i dalje ostaju općeprihvaćena mjerila koja bi trebala biti stvar davno prošlih vremena. Sve aktivnosti demokratske države morale bi biti usmjerene ka ostvarivanju slobode i afirmaciji svakog pojedinca u društvu. Kao što smo vidjeli, postoji dosta odredaba *Prijedloga* koje ne idu u tom smjeru. U slučajevima kad nije moguća naturalna restitucija - država, koja je godinama koristila tuđu imovinu, bi napokon trebala oštećenima dati pravednu naknadu, koja bi bila razmjerna tržišnoj vrijednosti te imovine u trenutku

---

<sup>25</sup> Članak 5. stavak 1. *Prijedloga Zakona o restituciji*.

izvlaštenja.

Načelno je neprihvatljivo bilo kakvo ponovno uskraćivanje ranije oduzetih prava. Zaštita interesa države ne znači automatski i zaštitu općeg interesa. Uskraćivanje prava fizičkim i pravnim osobama uz izliku općeg interesa ne vodi ovo društvo k općem progresu. Ukoliko ipak budu usvojena ponuđena rješenja - aktualna vlast bi, ako želi biti dosljedna, trebala imati na umu da je djelovanje vjerskih zajednica također od općeg interesa. Slijedom toga, vjerske zajednice bi posebnim odredbama zakona trebale dobiti i status koji bi im pružio kakvu - takvu satisfakciju za pretrpljene patnje i poniženja. Vjerske zajednice i crkve u BiH međutim, ne traže nikakav povlašten položaj u postupku restitucije. One samo pokušavaju ostvariti pravni status koji bi im jamčio ostvarivanje prava u ravni s ostalim restitucijskim ovlaštenicima. Partijski aktivisti koji su sudjelovali u državnoj vlasti bivše Jugoslavije su se naprosto natjecali u gaženju prava vjernika, a posebice crkvenih pastira. Kao posljedica te višedesetljetne prakse dolazi do pada moralnih vrijednosti u društvu, što se po propasti bivše države očitovalo bestijalnim ratnim sukobom. Na vjerskim zajednicama u Bosni i Hercegovini stoji obveza i odgovornost promicanja kulture mira, tolerancije i socijalne pravde. Stoga im je potrebno omogućiti djelovanje u tom smjeru.

Na državnim tijelima leži teret i obveza ispravljanja povijesne nepravde, nanesene tijekom komunističke vladavine. Restitucija je obveza države koja proizlazi iz kontinuiteta koji je preuzela kao univerzalni sukcesor bivše SR BiH, a proistječe i iz daytonskog Ustava BiH kojim su zajamčena sva prava i slobode po standardima izloženim u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i slobodama, te njezinim protokolima.<sup>26</sup>

Vraćanje ili pravedna naknada za oduzetu imovinu bivšim vlasnicima ne bi značila samo povrat materijalnih dobara već i moralnu satisfakciju za pretrpljena poniženja koja su doživjeli u mlinu socijalističkog totalitarizma.

Iz svega navedenog zbog objektivnih teškoća koje pritišću restitucijskog obveznika, najsvrhovitije bi bilo pozitivnim propisima dosljedno urediti pravedna načela buduće restitucije i omogućiti povrat imovine gdje je još uvijek moguće, a te su metode naturalna restitucija uz eventualnu naturalnu kompenzaciju...Inzistiranje na urgentnoj isplati pravednih naknada za oduzetu imovinu ova zemlja bi se mogla dovesti u stanje potpunog kaosa i kraha - što ne bi trebalo biti nikome u interesu.

---

<sup>26</sup> Članak II. aneksa 4. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

## 6. Izvori i literatura

- I. *Nevenko Herceg – Zoran Tomić: Izbori i izborna kampanja u Bosni i Hercegovini 2000. godine*, Sveučilište u Mostaru – Centar za studije novinarstva, Mostar 2001 (str: 85-90, 117, 130-138, 146-155)
- II. Dnevni i tjedni tisak (Slobodna Dalmacija, BH Dani, Dnevni Avaz)
- III. OHR: Prioriteti za 2001. godinu – Preporuke Upravnog odbora organizacija koje se bave pitanjima ljudskih prava Radnoj grupi za zaštitu ljudskih prava