

**BISKUPSKA KONFERENCIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
KOMISIJA "JUSTITIA ET PAX"**

# **IZVJEŠĆE O STANJU LJUDSKIH PRAVA U BIH ZA 2004. GODINU**



## KAZALO

UVOD	4
I. STANJE LJUDSKIH PRAVA U BiH	5
I.1. Općenit utisak u odnosu na 2003. godinu	5
I.2. Implementacija Aneksa VII Daytonskog sporazuma i demografska kretanja	6
I.3. Trajan gubitak državljana BiH	7
II. DOGAĐAJI KOJI SU OBILJEŽILI 2004. GODINU	9
II.1. Usvojen Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju Crkava i vjerskih zajednica	9
II.2. Reforma u oblasti obrane	10
II.3. BiH nije primljena u NATO program "Partnerstvo za mir"	11
II.4. Porezna reforma u BiH	12
II.5. Izvršen preustroj Grada Mostara	14
II.6. Ustavni sud BiH proglasio neustavnim preimenovanje gradova i općina u Republici Srpskoj	16
II.7. Nije usvojen Zakon o visokom obrazovanju	16
II.8. Održani lokalni izbori	18
II.9. Uspostavljeno Povjerenstvo za restituciju BiH	19
II.10. EUFOR preuzeo misiju SFOR-a	20
II.11. Usvojen državni Zakon o javnim nabavkama	21
III. KRIMINAL I KORUPCIJA POPRIMILI ZABRINJAVAJUĆE RAZMJERE	22
III.1. Osjećaj opće nesigurnosti	22
III.2. Gospodarski kriminal i korupcija	23
IV. GOSPODARSKI PARAMETRI U ODNOSU NA 2003.GODINU, SIROMAŠTVO I DEFEKTNOST GOSPODARSKOG SUSTAVA	27
IV.1. Visok unutarnji i vanjski dug države	28
IV.2. Premalo radnih mjesta, a previše socijalno potrebitih građana	28
IV.3. Iznimno visok trgovinski deficit	29
V. DAYTONSKI SPORAZUM: POTICAJ ILI SPOTICAJ MIRU I OSTVARIVANJU LJUDSKIH PRAVA U BiH	30
V.1. Geopolitički i geostrateški značaj prostora BiH	30
V.2. Raspad Jugoslavije i geneza nastanka postojećeg ustavnog uređenja BiH zasnovanog na konstitutivnosti naroda	30
V.3. Općenito o Daytonskom mirovnom sporazumu	34
V.4. Učinci Daytonskog sporazuma i njegove promjene	35

V.5.	Legitimnost Daytonskog ustava i legalnost njegovih izmjena	.....40
VI.	ZAKLJUČAK	.....44

## UVOD

Ako bismo prosječnog Europejca upitali što zna o Bosni i Hercegovini, zasigurno da bi se prvi njegovi utisci uglavnom vezivali za negativne i mračne stvari iz bliske prošlosti. Nažalost, povijesni trag ovakve slike Bosne i Hercegovine se proteže u daleku prošlost. Ovaj komplicirani i zapušteni prostor europskog kontinenta, mjesto raskrižja civilizacija, je gotovo oduvijek bio obavijen mističnim velom surovosti življenja i preživljavanja. Tijekom srednjega vijeka vladari i puk Bosne bili su, najčešće neopravdano i nerijetko zbog političkih razloga, optuživani za herezu. Po padu kršćanske Bosne pod čizmu osmanlijske vlasti na Zapadu je dominirala slika Bosne kao "tamnog vilajeta", prostora na kojem vladaju nepravda, kaos i svekolike opasnosti. Početkom prošlog stoljeća u sadašnjem glavnom gradu BiH izvršen je «Sarajevski atentat» koji je bio povodom početku Prvoga svjetskog rata. U Drugom svjetskom ratu prostor BiH bio je poprištem krvavih sukoba i trvenja. Potom dolazi vrijeme pedesetogodišnje vladavine totalitarnog komunističkog režima u kojem je gaženo svako ljudsko dostojanstvo – posebice vjernika i političkih neistomišljenika.

Nada da su narodi u BiH 1990. godine napokon dočekali eru demokratizacije vrlo je brzo iznevjerena. Višestranačka sloboda ubrzo je, zbog želje za dominacijom i očuvanjem nepravednih oblika društvenoga uređenja, rezultirala nepomirljivim političkim sukobima, koji su se u konačnici pretvorili u krvavi ratni sukob.

Povijest nije bila naklonjena žiteljima ovih prostorima. Sada BiH živi u nekom nejasnom i mutnom vremenu, ni na nebu ni na zemlji – u uvjetima poluprotektorata i/ili poludemokracije, ali i u uvjetima općeg siromaštva i gaženja temeljnih ljudskih prava.

Najteže pitanje ljudi u Bosnu i Hercegovinu danas jest pitanje nade. Njih muči sumnja da li u ovoj zemlji moguće postići pravično i zadovoljavajuće rješenje za sve njezine građane i narode? Zasigurno je moguće. Ali je teško reći, a još teže dočekati dan kada će domaći i svjetski moćnici, koji o budućnosti ove zemlje odlučuju, biti spremni vlastitim institucionalnim nepravdama pogledati u oči i ispraviti ih. Međutim, više je nego očito da su svi koji žele sačuvati svoje ljudsko dostojanstvo pozvani tragati za odgovorom na ovo pitanje. Svjesni smo da je gotovo nemoguće pobrojati sve razloge i načine nijekanja ljudskih prava u ovoj zemlji. To nas, međutim, ne smije obeshrabriti. Da bi se moglo iznaći odgovarajuće rješenje, prethodno je potrebno definirati probleme. Ovo izvješće je pokušaj ukazivanja na goruće probleme koji pritišću stanovništvu Bosne i Hercegovine. Njime želimo dati svoj mali doprinos stvaranju puta ka boljitku svih ljudi koji u njoj s teškoćama preživljavaju.

## **I. STANJE LJUDSKIH PRAVA U BiH**

### **I.1. Općenit utisak u odnosu na 2003. godinu**

Generalno gledano ne može se s valjanom osnovom ustvrditi da se stanje ljudskih prava u BiH popravilo u proteklih godinu dana. Općenito se stječe utisak kako se težak položaj ljudi u BiH nije uopće promijenio. Od završetka rata je proteklo preko devet godina, a građani se još uvijek ne mogu osloboditi teških posljedica rata. Iako je svi dobro znamo da rat ne počinje ubijanjem i da mir ne nastaje prestankom ratnih sukoba, ipak su stanovnici BiH s pravom očekivali barem nešto vidljivije plodove prestanka rata, ako ne početka mira. Tim im teže pada očita činjenica da postojeće stanje ljudskih prava i bolje budućnosti bh društva odlučno kreće uzlaznom linijom. I to jednostavno zbog nepravedno ali neumoljivo nametnutog političkoga okvira.

U nefunkcionalnoj i neracionalnoj državi, kakva je snagom jačega i «prijateljskih veza» među narodima u Daytonu režirana i nametnuta, i uz puno više dobre volje, teško bi bilo ostvariti pomake u poštivanju ljudski a napose narodnih prava. Stoga je ova Komisija uvjerenjena kako većina problema u ostvarivanju individualnih i zajedničkih ljudskih prava i sloboda proizlazi iz neriješenosti sustavnih pitanja - ključnih za funkcioniranje države i društva. Zasiurno da građani Bosne i Hercegovine kroz neučinkovit i nefunkcionalan sustav državne vlasti ne mogu očekivati efikasnu zaštitu i ostvarenje prava koja Ustav, samo načelno pa zato i tako široko proklamira. Analize međunarodnih i domaćih institucija civilnog društva ukazuju kako je po nacionalnom ključu posve nepravedno podijeljena državna struktura jedan od razloga manjku koordinacije između državnih tijela, što uvelike onemogućava ostvarivanje vladavine prava u BiH. Zamjećuje se i uska povezanost korumpiranih državnih struktura vlasti s kriminalnim skupinama a sve u svrhu očuvanja «u ratu stečenih i u Daytonu potvrđenih» državnih prerogativa. Rascjepkanost državnog aparata i nespornost da se ovakvim pojavama stane u kraj ni u kom slučaju ne može pobuditi nadu da je u ovakvoj BiH jednakost svih građana i naroda pred zakonom moguća. Tome je, nažalost, najbolji primjer ustrojstvo sudstva u BiH kojemu ne smetaju ni očito politički motivirani i montirani procesi!

Anketa koju je u 2004. godini proveo UNDP ukazuje kako su u percepciji građana političke stranke glavni izvor i baza koji utječu na nemogućnost funkcioniranja pravne države, a samim tim i na nemogućnost ostvarivanja ljudskih prava. Očito da postojeće stanje odgovara profilu političara koji da bi opstali na vlasti prilagođavaju se bilo kojoj političkoj ideologiji ili uređenju od kojega njihov položaj zavisi. U miljeu opće besparice, siromaštva i okruženju koncentracije vlasti u rukama političke elite, najlakše se ostvaruje težnja za postizanjem osobnih probitaka preko položaja, pa je u ovakvim okolnostima najlakše manipulirati osiromašenim stanovništvom, stvaranjem klime stalnih napetosti i «opasnosti» od druga dva konstitutivna naroda. Klimi nesigurnosti zasiurno pridonosi i establišment međunarodne zajednice kojemu postojeće stanje odgovara u pogledu daljeg održanja dobro plaćenih pozicija.

Bilo kako bilo, građani BiH kao i u ranijem razdoblju, ni u kom pogledu ne osjećaju plodove demokracije niti poboljšanje životnih uvjeta koje i međunarodni predstavnici i domaći političari na sva usta i na sve strane proklamiraju.

## I.2. Implementacija Aneksa VII Daytonskog sporazuma i demografska kretanja

Međunarodna zajednica je obznanila kako je implementacija imovinskih zakona uspješno završena s 31.12.2003. godine. Istina, zaštita prava vlasništva i drugih stvarnih prava nad nekretninama je jedna od osnovnih pretpostavki za provedbu Aneksa VII Daytonskog sporazuma. Ona međutim nije jedina pretpostavka koju je potrebno ispuniti da bi se realizirao proces povratka "svatko na svoje". I pored velike pomoći koja upućena u ovu zemlju radi rekonstrukcije porušenih kuća i stanova, većina građana BiH danas ne živi u svojim predratnim domovima.

Nažalost, može se konstatirati da proces povratka ratom prognanih osoba uopće nije uspio. Imajući u vidu stanje stvarnog povratka u 2004. godini, može se sa sigurnošću ustvrditi da je daytonski Aneks VII projekt koji je propao. Boljem rezultatu nije se možda ni moglo nadati zbog činjenice da su Daytonskim sporazumom legalizirani učinci agresije, rata i etničkog čišćenja. Ono što je napravljeno na krivim temeljima mora se kad – tad urušiti. Stoga, osnovano tvrdimo da su daytonska rješenja većinu građana BiH uvelike onemogućila u ostvarivanju prava na slobodan izbor doma, kao civilizacijske tečevine i jednog od osnovnih ljudskih prava.

Od početka rata do potpisivanja Daytonskog sporazuma iz BiH je prognano oko 1.250.000 osoba ili 28,4% sveukupnog stanovništva. Diljem BiH je raseljeno dodatnih 1.370.000 ili 31,2% ukupnog stanovništva. Dakle, tijekom rata svoje domove je napustilo oko 2.680.000 raseljenih i izbjeglih osoba, što predstavlja 59,6% od ukupnog broja građana BiH. Proces povratka je počeo odmah nakon potpisivanja Daytonskog sporazuma. Prema službenim, najvjerovatnije preuveličanim, statistikama Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH do 30.6.2003. godine na područje cijele BiH ukupno je ostvareno 959.561 povratka, od toga na područje F BiH vratilo se ukupno 701.409 osoba ili 73,1%, na područje Republike Srpske 237.512 osoba - odnosno 24,75%, a u Brčko Distrikt 20.640 osoba ili 2,15%. Podaci o povratku zasnovani su na temelju formule: jedan povratak imovine = jedno riješeno imovinsko-pravno pitanje. Da je formula nevaljana i da ne odgovara implementaciji povratka govori stvarno stanje na terenu. Kao primjer donosimo stanje povratka Hrvata u BiH. Statistike pokazuju da ih je tijekom rata iz BiH je prognano oko 312.000 Hrvata, a unutar BiH ih je raseljeno oko 154.000. Evidencije Katoličke Crkve u BiH<sup>1</sup> ukazuju na računicu da je na početku rata u zemlji bilo oko 850.000 katolika<sup>2</sup> a tu se kreće i broj Hrvata. Naime, svi Hrvati se u vrijeme komunizma iz više razloga nisu izjašnjavali kao katolici niti su svi katolici u BiH Hrvati. S velikom vjerojatnošću se može ustvrditi da se broj katolika koji nisu Hrvati i broj Hrvata koji se nisu izjašnjavali kao katolici uvelike poklapa. Katolička crkva u BiH računa da je 1993. godine u BiH ostalo samo oko 440.000 katolika<sup>3</sup> ( a približno toliko i Hrvata). Uvidom u stvarno stanje na terenu i archive biskupija u BiH, Katolička crkva u BiH računa da je 2004. godine u BiH živjelo oko 465.000 katolika, što znači da se prognanih vratilo samo oko 24.000. Iz navedenih podataka proizlazi da je BiH trajno napustilo oko 45,3% pripadnika najmalobrojnijeg naroda, a i velik broj raseljenih unutar BiH se nije vratio u svoje

<sup>1</sup> Vrhbosanski nadbiskupski ordinarijat, Biskupski ordinarijat Mostar, Biskupski ordinarijat Banja Luka

<sup>2</sup> Razlika u odnosu na broj podatke popisa stanovništva iz 1991. godine nastala je s obzirom da se dio tzv. "ostalnih", a poglavito pripadnika tada priznate nacije Jugoslavena, početkom rata vratila svojim nacionalnim korijenima, pa tako i dio Hrvata. Jugoslaveni su prema popisu iz 1991. godine sačinjavali oko 5,5% od ukupnog stanovništva BiH (oko 240.000 osoba).

<sup>3</sup> Usp. *Raspeta Crkva u Bosni i Hercegovini*, Banja Luka, Mostar, Sarajevo, Zagreb 1997.

prijeratne domove. Vidljivo je da se podaci znatno razlikuju od onih koje iskazuje službena statistika. To potvrđuju i procjena da je oko 1.000.000 stanovnika BiH zatražilo državljanstvo u inozemstvu<sup>4</sup>. Indikativno je da se uopće ne insistira na obavljanju popisa stanovništva, jer bi on zasigurno pokazao porazne rezultate u implementaciji Aneksa VII Daytonskog sporazuma.

Ove godine predstavnici međunarodne zajednice su, u više prilika, isticali svoj uspjeh s ostvarenim milijunitim povratkom u BiH. Ako se milijun prognanih vratilo, kako ih je isto toliko moglo zatražiti državljanstvo u inozemstvu? Beskrupulozna igra sa brojkama prognanih i povratnika samo je nastavak nepravde koja im je nanesena progonom baš kao što je Daytonski sporazum potvrda nepravdi učinjenih u ratu. Tako stvarno stanje povratka pokazuje tragičan neuspjeh politike koja se vrti u i oko BiH. Za primjer opet uzimamo Hrvate jer Katolička Crkva ima točan podatak da ih danas u Republici Srpskoj živi još samo oko 12.000 od oko 220.000 koliko ih je tamo bilo neposredno prije rata. Nije puno bolje ni sa povratkom Bošnjaka-muslimana u istočnu Bosnu, gdje su neposredno prije rata predstavljali izrazitu većinu. Mišljenja smo da je svaka podrobija argumentacija o ovom pitanju nepotrebna.

Očito da se povijest ove zemlje i ljudi u njoj ponavlja. Bez obzira na stanovitu surovost življenja koja prati ljude vezane za ove krajeve, pripadnost ovom prostoru u narodima BiH je oduvijek izazivala osjećaj ponosa. Ponekad bi se ta ponositost znala pretvoriti i u isključivost, nesnošljivost ili ekstremizam – što bi redovito stvaralo zlo svim njegovim stanovnicima. Zbog konstantnih sukoba interesa i burnih događanja žitelji ove zemlje su često tijekom povijesti bili prisiljavani napuštati svoju domovinu. Stoga se može reći da su drastične demografske promjene povijesna konstanta Bosne i Hercegovine. Kako je to ukratko već prikazano, ta ljudska tragedija se ponovila i tijekom posljednjeg ratnog sukoba. Nagle demografske promjene uvijek su u BiH ostavljale duboki trag pa tako i ovaj put. Stoga se, u posve izmijenjenim svjetskim okolnostima, teško nadati se da će Bosna i Hercegovina postati ono što je nekad bila. Suprotno tvrdnjama predstavnika međunarodne zajednice u BiH, svojevrsan i za budućnost ove zemlje i njezinih naroda pogibeljan trend iseljavanja i raseljavanja nastavio se i nakon rata. Ankete ukazuju kako je preko 60% mladih između 16 i 27 godina spremno trajno napustiti BiH kad bi im se za to ukazala prilika. Prema istraživanju javnog mnijenja, koje je u veljači 2004. godine izvršio UNDP BiH, na pitanje o napuštanju BiH prema odgovorima zemlju bi napustilo 50,0% upitanih starosne dobi od 18 do 35 godina<sup>5</sup>, a 35,8 % od ukupnog punoljetnog pučanstva BiH. Na njihova mjesta u BiH se vraćaju stari kojih u inozemstvu nitko više ne želi! Tako kao i do sada ovdje ostaju samo oni koji nemaju kamo ali, na sreću, dio onih najhrabrijih i najponosniji na svoj zavičaj i podrijetlo. Unatoč svemu, želimo vjerovati da su upravo oni sjeme nove budućnosti.

### **I.3. Trajan gubitak državljana BiH**

Prema podacima Ministarstva civilnih poslova BiH svake godine se državljanstva BiH odrekne oko 5000 njezinih državljana. Najčešći razlog odricanja od državljanstva BiH je uzimanje državljanstva neke od zapadnih zemalja, a čija zakonodavstva ne

<sup>4</sup> Oslobođenje od 2. i 3. veljače 2005.

<sup>5</sup> "Sistem ranog upozoravanja – Kvartalni izvještaj, travanj lipanj 2004. godine", UNDP BiH

poznaju institut dvojnog državljanstva<sup>6</sup>. Prema podacima tog Ministarstva od svršetka rata do kraja 2004. godine državljanstva BiH se odreklo više od 27.000 građana BiH<sup>7</sup>. Osoba koja ispunjava Zakonom<sup>8</sup> propisane uvjete i koja zatraži “ispis” iz Knjige državljana dužna je na ime administrativne pristojbe uplatiti čak 1.700,00 KM<sup>9</sup>. Kako bi namirila goleme potrebe glomaznog administrativnog aparata država je samo od naplaćenih administrativnih pristojbi od osoba koje su se odrekle BiH državljanstva naplatila preko 45.900.000 KM i to prema službenim podacima koje je objavilo resorno Ministarstvo.

Interesantno je napomenuti kako je i u ovoj prilici državni aparat iznašao načina za bezobzirno manipuliranje u cilju namicanja novaca, a bez ikakvih kriterija. Zakon o državljanstvu BiH predviđa dva dragovoljna načina prestanka državljanstva BiH: odricanjem i otpustom. Nadležno resorno državno ministarstvo u pravilu nije građanima omogućavalo da iskoriste institut odricanja od državljanstva, koji ostavlja mogućnost da se ovakva odluka poništi ukoliko ta osoba nije stekla strano državljanstvo u roku od godinu dana od dana kada je izgubila državljanstvo BiH. To pokazuje širinu nemara i kratkovidnost državnih institucija u pogledu raspolaganja ljudskim resursima. Ukratko se može konstatirati da državni aparat tijekom svih godina nakon rata nije učinio ni ono što je, bez teškoća mogao i trebao, ništa da bi ljudima olakšao povratak u njihove domove i domovinu ili da bi zaustavilo odljev ljudskog potencijala iz ove zemlje.

---

<sup>6</sup> Najčešće Republike Austrije i SR Njemačke

<sup>7</sup> Neslužbene statistike barataju ciframa od oko 50.000 građana. Alternativno predsjedništvo BiH iznosi brojku od milijun građana BiH koji su uzeli državljanstvo neke druge države.

<sup>8</sup> Zakon o državljanstvu BiH, “Sl. glasnik BiH” br.4/97, 13/99, 6/03 i 14/03.

<sup>9</sup> 1,00 KM cca. 0,51 EUR



## II. DOGAĐAJI KOJI SU OBILJEŽILI 2004. GODINU

### II.1. Usvojen Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju Crkava i vjerskih zajednica

Dom naroda Parlamenta BiH je usvojio *Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju Crkava i vjerskih zajednica u BiH*<sup>10</sup> 28. siječnja 2004. godine. Osnovica usvojenog Zakona je upravo bio Prijedlog Zakona o pravnom položaju Crkava i vjerskih zajednica kojeg smo detaljno analizirali u Izvješću o stanju ljudskih prava u BiH za 2002. godinu<sup>11</sup>. Kao što je i najavljeno Zakon je donesen na razini države i važeći je na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine. Ovim Zakonom stvoreni su preduvjeti za eliminaciju pravnog vakuuma u pogledu ne postojanja pravnog subjektiviteta crkava i vjerskih zajednica u BiH u formalno-pravnom smislu. Međutim, državna administracija još uvijek nije donijela provedbene propise na temelju kojih bi se prava proklamirana novim Zakonom mogla u praksi realizirati<sup>12</sup>. U smislu članka 20. tog Zakona mjerodavno ministarstvo za odnose s Crkvama i vjerskim zajednicama je bilo dužno u roku od šest mjeseci donijeti upute koje bi omogućile provedbu. To do današnjeg dana nije učinjeno te sam Zakon još uvijek ima deklaratoran karakter. Tako se npr. Crkve i vjerske zajednice još uvijek ne mogu pravno registrirati. Ovaj primjer, kao i mnoštvo drugih, oslikava neefikasnost pravnog sustava i nepostojanje funkcionalne pravne države. Pored svega navedenog standardi koje je usvojeni tekst Zakona propisao, u formalno-pravnom smislu na najvišoj su mogućoj razini, a proizlaze i iz Ustavom zagwarantiranih sloboda vjere i vjeroispovijesti.

Zakon proklamira građansko načelo odvojenosti Crkava i vjerskih zajednica od države, što podrazumijeva da država ni jednoj Crkvi ili vjerskoj zajednici ne može priznati status "državne vjere" odnosno državne crkve ili vjerske zajednice. Ovo načelo, također, podrazumijeva ravnopravnost Crkava i vjerskih zajednica pred Zakonom (uključujući i zabranu favoriziranja jedne od njih) i samostalnost u djelovanju svake od Crkava i vjerskih zajednica.<sup>13</sup>

Od strane manjih odnosno malobrojnih vjerskih zajednica koje kohabitiraju u BiH bilo je određenih prigovora da u odnosu na manje vjerske zajednice Zakon favorizira četiri tradicionalne Crkve i vjerske zajednice<sup>14</sup> u BiH. Prigovori su se odnosili na činjenicu da je predmetnim Zakonom potvrđen kontinuitet svojstva pravne osobe povijesno utemeljenim crkvama i vjerskim zajednicama u BiH, dok se ostale Crkve i vjerske zajednice moraju registrirati na način kako to novi Zakon propisuje. Kao temeljni okvir djelovanja i organizacije Crkava i vjerskih zajednica u BiH prihvaćeno je unutarne, pravno i funkcionalno ustrojstvo svake od tih Crkava odnosno vjerskih zajednica. Razumije se da je Zakon ograničio djelovanje vjerskih institucija u aktivnostima kojima bi eventualno širile netrpeljivost, konfesionalne predrasude ili

---

<sup>10</sup> Zakon je objavljen u Službenom glasniku BiH broj 40/04 od 25. kolovoza 2004. godine, a stupio je na snagu 2. rujna 2004. godine.

<sup>11</sup> Specijalno izvješće: Odnos države prema crkvama i vjerskim zajednicama u BiH.

<sup>12</sup> Od provedbenih propisa donesen je samo *Pravilnik o uspostavi i vođenju Jedinstvenog registra za upis crkava i vjerskih zajednica, njihovih saveza i organizacionih oblika u BiH*, koji je objavljen u "Službenom glasniku BiH" br. 46/04.

<sup>13</sup> Poglavlje IV. – "Odnos države i crkve i vjerske zajednice", članak 14. Zakona

<sup>14</sup> Katoličku crkvu, Srpsku pravoslavnu crkvu, Islamsku vjersku zajednicu BiH, Židovsku zajednicu BiH

aktivnosti koje bi bile protivne “pravnom poretku, javnoj sigurnosti, moralu ili na štetu života i zdravlja, odnosno na štetu sloboda i prava drugih”<sup>15</sup>.

Ova Komisija ocjenjuje da je usvajanje ovakvog Zakona na razini države velik napredak u odnosu na ranije nepostojanje pravne regulative u ovoj oblasti, a posebice iz razloga što je ovakvim Zakonom napokon stvoren pravni okvir za legalno djelovanje Crkava i vjerskih zajednica u BiH. Nedostatak provedbenih propisa kojima bi se Crkvama i vjerskim zajednicama i praktično omogućilo ostvarivanje vjerskih prava i sloboda ukazuje kako problematika u ovoj oblasti još uvijek nije u potpunosti riješena.<sup>16</sup> Nacrt Zakona i suglasnost na tekst Zakona je postignut u okviru Međureligijskog vijeća BiH, a nisu uvažene specifičnosti Katoličke crkve na koje je tijekom razmatranja prijedloga ukazivano. Komisija je mišljenja da se pravni status Katoličke crkve u BiH cjelovito može i treba riješiti jedino sklapanjem bilateralnog ugovora između BiH i Svete Stolice – za što postoji čitav niz primjera u međunarodno-pravnoj praksi. Protivljenje tom ugovoru dokaz je diskriminacije Katoličke crkve u BiH jer joj se niječe pravo, koje Zakon jamči svim Crkvama i vjerskim zajednicama, njezinu slobodu koristi na njoj vlastit način. U tome su neki članovi Međureligijskog vijeća, očito u suradnji s političkim centrima moći, pokazali svoju nespремnost poštivati vlastitosti Katoličke Crkve i uvelike prokazali svoju nevjerodostojnost u zastupanju interesa onih čijim su se predstavnicima u javnosti predstavili.

## II.2. Reforma u oblasti obrane

U prosincu 2003. godine usvojen je Zakon o obrani BiH<sup>17</sup>. Donošenje ovog zakona je bilo uvjetovano od strane međunarodne zajednice i bilo je jednim od glavnih uvjeta za primitak BiH u NATO program “Partnerstvo za mir”. Ovim zakonom uspostavljen je jedinstveni obrambeni sustav u BiH, kao i jedinstveni lanac zapovijedanja kojeg čine entitetske vojske: Vojska FBiH, Vojska RS. Zakonom je predviđeno da civilni zapovjednik vojske bude Predsjedništvo BiH koje, o svim pitanjima vezanim za obranu, odluke mora donositi konsenzusom. Demokratska kontrola nad oružanim snagama BiH pripala je Parlamentarnoj skupštini BiH koja je ujedno odgovorna za donošenje svih akata iz ove oblasti. Pravo proglašenja ratnog ili izvanrednog stanja je u isključivoj nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH, a na prijedlog Predsjedništva BiH. Oružane snage BiH su sastavljene od profesionalnog, ročnog i pričuvnog sastava. Ročni sastav treba biti smanjen za 50 %, a služenje vojnog roka smanjeno na četiri mjeseca. U 2004. godini je nastavljen proces reorganizacije vojske u BiH. Zakonom o obrani predviđeno je formiranje Ministarstva obrane na državnoj razini, koje će imati ministra i dva zamjenika. Ministar i zamjenici ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH je imenovao ministra i zamjenike 15. ožujka 2004. godine, a nakon što je OHR odobrio

---

<sup>15</sup> Citat odredbe članka 4. stavak 3. *Zakona o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u BiH*

<sup>16</sup> Deklaratorno Zakon obvezuje državu da posebnim propisom regulira mirovinsko, invalidsko i zdravstveno osiguranje vjerskih službenika, te crkvama i vjerskim zajednicama daje za pravo slobodne nabavke proizvođenja uvoza, izvoza i distribucije vjerske literature, i dr. Također je člankom 9. ovog zakona predviđeno pravo crkava i vjerskih zajednica da mogu “*uživati beneficije na temelju svojeg statusa i privilegije koje su karakteristične za neprofitabilne organizacije*”.

<sup>17</sup> Zakon o obrani BiH objavljen je u “Službenom glasniku BiH” broj 43/03

njihovo imenovanje. Time je ispunjen jedan od uvjeta za ulazak BiH u "Partnerstvo za mir".

Moramo konstatirati da je Zakon o obrani BiH, kao i mnogi drugi zakoni u BiH, u izravnoj suprotnosti s rješenjima Daytonskog ustava, međutim ne može se osporiti racionalnost razloga za njegovo nametanje<sup>18</sup>.

### II.3. BiH nije primljena u NATO program "Partnerstvo za mir"

Na summitu NATO-a, održanom 28. lipnja 2004. godine u Istanbulu, BiH nije primljena u Partnerstvo za mir. Kao glavni razlog navedeno je neispunjavanje obveza prema Međunarodnom sudu za ratne zločine u Hagu. Neispunjavanje međunarodnih obveza najvećim dijelom proizlazi iz činjenice da je velik dio osumnjičenih za ratne zločine genocida još uvijek na slobodi. To se posebice odnosi na nedostupnost ratnih vođa bosanskih Srba Radovana Karadžića i Ratka Mladića Haškom tribunalu. Lideri NATO saveza kao razlog ne primanja su posebno naglasili opstrukcionizam Republike Srpske u hapšenju ratnih zločinaca.

Visoki predstavnik u BiH Paddy Ashdown je, koristeći široke ovlasti, svojim odlukama od 16. prosinca 2004. godine smijenio devet niže rangiranih dužnosnika u Republici Srpskoj. U odlukama OHR-a je navedeno da Republika Srpska nije ni u najmanjoj mjeri izvršila obveze suradnje s Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju, a koje se odnose na izručenje optuženih za ratne zločine, te je time udaljila integraciju države BiH u Europsku Uniju. Naglašena je i činjenica da Republika Srpska u razdoblju od devet godina nakon potpisivanja Daytonskog sporazuma Haškom sudu nije izručila ni jednu osobu optuženu za ratne zločine. Nadalje se navodi da su dotične osobe smijenjene „*uslijed svojih postupanja, odnosno propusta u djelovanju na odgovornoj funkciji*“, te da je to „*sveopći plan unutar Republike Srpske da se održava kultura šutnje i prijevare u kojoj su optuženi za ratne zločine zaštićeni od pravde*“.

U isto vrijeme Vlada SAD-a je zabranila ulazak u SAD svim političarima iz stranaka SDS i PDP<sup>19</sup>. Između ostalih ove sankcije su se odnosile i na aktualnog ministra inozemnih poslova BiH, što je značilo i njegovu smjenu - budući da pod novonastalim okolnostima nije mogao obavljati javnu funkciju koju je obnašao. Kao i obično, iz Republike Srpske uslijedile su koordinirane reakcije političke pozicije i opozicije, koje su se sastojale u povlačenju većine srpskih ministara iz Vijeća ministara BiH<sup>20</sup>. Ostavku je podnio i premijer Republike Srpske. Ova usklađena reakcija imala je za cilj blokiranje rada institucija BiH i destabilizaciju čitave države. Poruka političara iz Republike Srpske je bila da ne pristaju na umanjivanje ingerencija tog entiteta, čime je (kao i mnogo puta do sada) jasno izražen stav srpskih političara o nepromjenjivosti statusa etnički očišćene Republike Srpske.

---

<sup>18</sup> Zakon je usvojen kroz redovnu proceduru Parlamentarne skupštine BiH i Doma naroda BiH, ali je također i rezultat velikog pritiska OHR-a i međunarodne zajednice na ove institucije da bude donesen u obliku u kakvom je i usvojen.

<sup>19</sup> Riječ je o dvije vladajuće stranke u Republici Srpskoj: Srpska demokratska stranka (SDS), čiji je osnivač Radovan Karadžić i koja predstavlja najjaču političku stranku u RS, te Partiji demokratskog progresa (PDP) - čiji je predsjednik Mladen Ivanić, tada aktualni ministar inozemnih poslova BiH.

<sup>20</sup> Prema Ustavu BiH Vijeće ministara u biti predstavlja vladu BiH. Predsjedništvo BiH imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara, koji može preuzeti dužnost po odobrenju Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. Odlukom od 3. prosinca 2002. godine OHR je nametnuo Zakon o Vijeću ministara BiH, kojim je faktički izmijenio ustavne odredbe.

Razlozi neprimanja BiH u "Partnerstvo za mir" pokazuju koliko je ova država daleko od euro-atlantskih integracija. Odgovornost na prvom mjestu snose domaći političari, za koje se ne može steći dojam da iskreno pristupaju procesu pridruživanja. Velik dio odgovornosti snosi i međunarodna zajednica koja je nametanjem nepravednih rješenja i legalizacijom rezultata rata dala signal srpskim ali i drugim političarima da svoje političke ciljeve mogu postizati svim sredstvima. Pri tome budućnost građana ove zemlje ostaje potpuno neizvjesna. Politika ustupaka zločinu, koja je u Daytonu prihvaćena, morala je rezultirati postojećim kaosom u zemlji. Primjećuje se konstantno prebacivanje odgovornosti između domaćih političara i predstavnika međunarodne zajednice. Domaći političari svoju odgovornost prebacuju na Ured visokog predstavnika, izbjegavajući pri tome stati iza svojih nedosljednih radnji, odnosno neodgovornog obavljanja svojih dužnosti. Odgovornost za katastrofalno stanje u državi ne žele prihvatiti ni predstavnici međunarodne zajednice (poglavito OHR-a), koji svoje neuspjehe i promašaje gotovo u svakoj prilici pripisuju domaćim političarima. Ovakav odnos i jednima i drugima daje politički alibi za sve što čine, a iz svega proizlazi da u ovoj zemlji nitko nije ni za što odgovoran. Sve slično nekom začaranom kolu u kojem uvijek igraju isti igrači, s jedinim ciljem zaštite vlastitog položaja i materijalnih primanja. To važi i za domaće i za međunarodne političare u BiH. Čini se da Bosna i Hercegovina u ovakvoj konstelaciji odnosa sama nema šanse za izlazak iz ovog začaranog kruga.

Odluka o ne primanju BiH u "Partnerstvo za mir" je logična, ako se ima na umu činjenica da vlasti jednog BH entiteta uopće ne mare za civilizacijskim obvezama stvaranja uvjeta za snošljiv i tolerantan suživot svih naroda i građana. Pri tomu se stječe dojam kako političkom rukovodstvu tog entiteta nije uopće bitan prosperitet države i građana u kojoj žive. Eklatantan primjer je objavljivanje činjenice da je jedan od glavnih haških optuženika Ratko Mladić bio na platnoj listi Vojske Republike Srpske sve do 2002. godine, kad je iz te vojske formalno – pravno i otpušten. Ovaj akter srebreničke i mnogih drugih ratnih tragedija u BiH (i u Republici Hrvatskoj) je još uvijek na listi za primanje mirovine u Vojsci Srbije i Crne Gore. Vrlo je vjerojatna činjenica da je međunarodna zajednica otkriće sufinanciranja Ratka Mladića, okrivljenog za ratne zločine, samo iskoristila kao povod za sankcioniranje krute i bezobzirne politike koju od početka vodi Republika Srpska, a koja ima konstantnu potporu biračkog tijela u tom entitetu.

Nažalost, mora se ustvrditi da ukupan društveno-politički milje ukazuje da bosansko-hercegovačko društvo nije ni blizu visokim kriterijima postavljenim za ulazak u euro-atlantske integracije.

#### **II.4. Porezna reforma u BiH**

Dom naroda Parlamenta Bosne i Hercegovine je 10. prosinca 2003. godine usvojio Zakon o sustavu neizravnog (indirektnog) oporezivanja u BiH<sup>21</sup>. Ovaj zakon je osnovica jedinstvenog ustroja sustava prikupljanja neizravnih javnih prihoda na razini države BiH.

---

<sup>21</sup> Zakon je objavljen u "Službenom glasniku BiH" broj 44 od 31. prosinca 2003. godine i stupio je na snagu 8. siječnja 2004. godine, a izmijenjen je Odlukom visokog predstavnika od 25. listopada 2004. godine ("Službeni glasnik BiH" br. 54/04).

U smislu Aneksa IV Daytonskog sporazuma ingerencije u oblasti poreznih prihoda pripadaju entitetima<sup>22</sup>. Ovim zakonom nadležnost u prikupljanju neizravnih poreza na promet se prebacuje na državnu razinu, iako Ustav nije izmijenjen. Ovo predstavlja prijelazno zakonsko rješenje za uvođenje Zakona o porezu na dodanu vrijednost, kao jedinstvenog zakona za područje cijele države.

Na temelju navedenog zakona, početkom 2004. godine, uspostavljena je Uprava za neizravno oporezivanje - kao institucija na državnoj razini koja objedinjava entitetske carinske uprave Federacije BiH i Republike Srpske. Uprava za neizravno oporezivanje je tako postala i jedinstvena državna carinska uprava. Ona će ujedno biti i državna agencija odgovorna za uvođenje i provedbu poreza na dodanu vrijednost (PDV).

Državna Uprava za neizravno oporezivanje postaje ovim Zakonom jedini mjerodavni organ za naplatu i raspodjelu neizravnih poreza na teritoriju BiH. U njezinu nadležnost prebačena je naplata trošarina (akciza) na visokotarifne robe. Trošarina u biti predstavlja poseban porez na promet visokotarifnih proizvoda, kao što su: duhan i duhanske prerađevine, alkoholna pića, kava i prerađevine od kave, nafta i naftni derivati i dr. U smislu članka 25. navedenog Zakona dio neizravnih poreza još uvijek je ostao u nadležnosti Poreznih uprava entiteta, osim trošarina koje se naplaćuju prilikom uvoza tih proizvoda.

Odluke o politici neizravnog oporezivanja, stupanjem na snagu ovog zakona, na državnoj razini utvrđuje Upravni odbor, a Uprava za neizravno oporezivanje provodi to oporezivanje i administrativno implementira porezne reforme. Ovim zakonom Upravni odbor Uprave za neizravno oporezivanje postao je jedino odgovorno tijelo u BiH za realizaciju politike neizravnog oporezivanja (uključujući i carine).

Upravni odbor Uprave za neizravno oporezivanje je u smislu članka 23. ovog zakona dužan pripremiti prijedlog Zakona o porezu na dodanu vrijednost za teritoriji cijele države.

Predstavnički dom BiH i Dom naroda BiH su 29. prosinca 2004. godine donijeli Zakon o porezu na promet proizvoda i usluga, kojim se uvode jedinstvene porezne stope na promet proizvoda i usluga na razini cijele BiH. U smislu navedenog Zakona uplate poreza na promet vrše se na jedinstveni račun Uprave za neizravno oporezivanje BiH. Od početka 2005. godine sve naplate poreza na promet proizvoda i usluga ostvaruju se na razini države, a ne entiteta i Brčko Distrikta. Zakon je objavljen u "Službenom glasniku BiH" br. 62/04 od 30. prosinca 2004. godine i stupio na snagu danom objavljivanja, a primjenjivat će se od 1. siječnja 2005. godine. U smislu članka 50. Zakona svi su propisi entiteta i Brčko Distrikta, koji se odnose na oporezivanje proizvoda i usluga u prometu, prestali važiti. Može se uočiti da se na dan 31. prosinca 2004. godine nije mogao primijeniti niti jedan zakon o porezu na promet u BiH, jer se novi Zakon počeo primjenjivati tek od 1. siječnja 2005. godine. Koliko se neozbiljno pristupa ovako značajnoj problematici ukazuje i činjenica da poreznim obveznicima uopće nije dana mogućnost da se upoznaju sa svojim obvezama koje proizlaze iz ovog Zakona. *Pravilnik o primjeni Zakona o porezu na*

---

<sup>22</sup> Člankom III.1. Ustava BiH (Aneks IV. Daytonskog sporazuma) propisane su nadležnosti institucija države BiH. Člankom III.3.a) propisano je: "Sve vladine funkcije i ovlasti koje se u ovome Ustavu izričito ne dodjeljuju ustanovama BiH, će biti one koje postoje u entitetima".

*promet proizvoda i usluga*, kao provedbeni propis je objavljen u “*Službenom glasniku BiH*” 31. prosinca 2004. godine i stupio na snagu danom objavljivanja. Zakon i provedbeni propisi su stupili na snagu, a da njihov tekst nije uopće bio dostupan poreznim obveznicima. Kraj godine obilježilo je i donošenje novog Zakona o trošarinama, koji je također objavljen 31. prosinca 2004. godine, a kojim je uvedena i jedinstvena stopa trošarina na razini BiH. Svi prihodi od akciza također se uplaćuju na jedinstveni račun Uprave za indirektno oporezivanje<sup>23</sup>.

Mora se konstatirati da je dosadašnji sustav prikupljanja javnih prihoda u oba entiteta bio neefikasan i da je reforma u ovoj oblasti bila neophodna. Mišljenja smo da je paralelno s njom potrebno obaviti i reformu u cilju racionalizacije javnih službi entiteta i Brčko Distrikta u oblasti izravnog oporezivanja (poreza na dobit, poreza na imovinu i sl.). U protivnom predimenzioniranje administrativnog aparata na razini države, preko entiteta i kantona do razine općina anulirat će pozitivne učinke koje treba donijeti započeta porezna reforma. Zsigurno da nema opravdanja zadržavanja organizacijskog okvira poreznih uprava entiteta u okolnostima kad su one izgubile značajan dio svojih ovlasti.

Poslanici Predstavničkog doma Parlamenta BiH 11. studenog 2004. godine usvojili su Prijedlog zakona o porezu na dodanu vrijednost. Ovim aktom predlaže se uvođenje dvije stope PDV-a od 0% i 17%. Nulta stopa primjenjivala bi se za kruh, jestiva ulja i masti, mlijeko, lijekove, knjige, dnevne i tjedne novine, a stopa od 17% na sve ostale proizvode. Vijeće ministara BiH je Parlamentu BiH uputila prijedlog za uvođenje jedinstvene stope od 17% za sve proizvode. Zakon bi se trebao početi primjenjivati najkasnije od 1. srpnja 2005. godine.

Nije potrebno posebno objašnjavati prednosti sustava oporezivanja putem poreza na dodanu vrijednost (PDV). Ovaj sustav prikupljanja javnih prihoda eliminira “crno tržište” i znatno poboljšava stupanj naplate. Uvođenjem Zakona o PDV-u povećat će se interes poreznih obveznika da nabavljaju uredno porezno evidentiranu robu, budući da na temelju računa - kao dokaza o plaćanju proizvoda i usluga, ostvaruju povrat poreza plaćenog u ranijim fazama prometa. Ono što zabrinjava je insistiranje međunarodne zajednice da se budući Zakon o PDV-u donese na način da se za sve proizvode i usluge uvede jedinstvena stopa poreza na dodanu vrijednost. Ovakav sustav oporezivanja je socijalno nepravedan jer najviše pogađa najsiromašnije slojeve društva. U strukturi potrošnje najsiromašnijih prehrambeni proizvodi predstavljaju najveću stavku kućnog proračuna. Podupiremo Prijedlog zakona Predstavničkog doma Parlamenta BiH, kojim se predviđa uvođenje nulte stope PDV-a na osnovne prehrambene proizvode. Izjednačavanjem poreznih stopa na luksuzne robe i osnovne živežne namirnice postiglo bi se još veće socijalno raslojavanje društva u BiH. Iz navedenog razloga stopu PDV-a na luksuz trebalo bi povećati, čime bi smo dobili više diferenciranih stopa PDV-a.

## **II.5. Izvršen preustroj Grada Mostara**

Svojom Odlukom od 28. siječnja 2004. godine visoki predstavnik u BiH je nametnuo Statut grada Mostara, kojim je ukinuo dotadašnjih šest općina<sup>24</sup>. Odlukom su sve

<sup>23</sup> Način uplate svih prihoda Uprave za neizravno oporezivanje reguliran je *Pravilnikom o uplaćivanju neizravnih poreza i ostalih prihoda i naknada koje naplaćuje Uprava za neizravno oporezivanje*, objavljenog u “*Službenom glasniku BiH*” br. 59/04 od 22. prosinca 2004. godine.

<sup>24</sup> Od kojih su tri bile s hrvatskom većinom, a tri s bošnjačkom većinom.

javne ovlasti prenesene s općina na jedinstvenu Gradsku upravu. Time je Mostar dobio jednu administraciju, jednog gradonačelnika i jedan proračun. Odluka je donesena, nakon što političke stranke koje su sudjelovale u radu Povjerenstva za reformu grada Mostara<sup>25</sup>, nisu uspjele iznaći rješenje koje bi zadovoljilo interese i Hrvata i Bošnjaka u Mostaru. Ne mogu se poreći praktični razlozi za donošenje ovakve Odluke. Svakako je ekonomičnije i lakše imati jednu administraciju, u odnosu na dotadašnjih šest administracija u Mostaru. Puno je lakše organizirati i javne službe koje bi bolje funkcionirale u interesu svih građana.

Bivše općine dobile su status „gradskih područja“, koja prema Odluci predstavljaju izbornu bazu za izbor gradskih vijećnika - odnosno gradske uprave. Prema novom ustroju Grada, gradska uprava se sastoji od 35 vijećnika, čime se sprječava obnašanje vlasti većinskom hrvatskom narodu<sup>26</sup>. Svako gradsko područje u Gradsko vijeće daje po tri vijećnika. Preostalih sedamnaest vijećnika se bira na području Grada kao jedne izborne jedinice. Nijedan od konstitutivnih naroda ne može imati više od petnaest vijećnika. To u konačnici znači da se jedino u gradu Mostaru primjenjuju mjerila koja ne odgovaraju pravoj volji biračkog tijela. Gradske vlasti su faktički podijeljene na način da Hrvati i Bošnjaci-muslimani ostvaruju po petnaest vijećničkih mandata, dok „ostali“ ostvaruju pet vijećničkih mandata. Odluka je donesena bez obzira na nacionalni sastav pučanstva Grada Mostara. Mostar je jedina veća urbana sredina u BiH u kojoj Hrvati imaju populacijsku većinu i teško je naći drugi razlog zbog kojega je samo u ovom gradu zaštićena «jednakopravnost» naroda.

Neosporno je da je ovakvim preustrojem organizacije vlasti u Mostaru spriječena majorizacija većine nad manjinom. Ovakvo ustrojstvo grada bi se moglo pozitivno ocijeniti kad bi se ista mjerila primijenila i na ostale gradove u BiH. OHR u načelu odbija i razgovore o primijeni istog kriterija npr. na: Sarajevo, Banju Luku, Travnik, Bugojno, Zenicu, Tuzlu, Brčko i druge gradove u kojima su većina Bošnjaci ili Srbi, a progon i etničko čišćenje u njima nije bio manje ili je bilo čak i veće nego Mostar. Ovo posebice treba gledati u svjetlu daytonskih ustavnih rješenja koja, primjerice, predviđaju organizaciju glavnog grada BiH kao otvorenog distrikta. OHR nije intervenirao kad su većinski Bošnjaci Sarajevo organizirali kao kanton s bošnjačkom većinom. Ostaje otvoreno pitanje zašto je nametnut samo Statut za grad Mostar, a ne i za ostale gradove u BiH? Također Hrvati s pravom postavljaju pitanje koja je politička pozadina donošenja ovakve Odluke? Teško se oteti dojmu da je ovo samo jedna u nizu odluka kojima OHR uporno dokida kontitativnost hrvatskoga naroda u BiH!

U kontekstu ukupnih odnosa u BiH ova Komisija ne može ocijeniti kao pravično selektivno rješavanje problema, bez dosljednih kriterija. Nema ustavnog utemeljenja za sustavnu dekonstituciju jednog od tri konstitutivna naroda, a samo zbog toga što je on najmalobrojniji. Ako je reorganizacija Grada Mostara pravičan model sprječavanja majorizacije većine nad manjinom, mišljenja smo da bi međunarodna zajednica, ako želi biti vjerodostojna i omogućiti mirnu budućnost BiH, takav model morala dosljedno primijeniti i na druge gradove u BiH. Odbijajući da to učini ona

---

<sup>25</sup> Povjerenstvo je uspostavljeno 17. rujna 2003. godine samovoljnom Odlukom visokog predstavnika u BiH.

<sup>26</sup> Iako od 1991. godine nije sproveden popis stanovništva procjene ukazuju da Hrvati čine oko 60 % pučanstva Mostara.

preko svoga Ureda i visokoga predstavnika onemogućava mir koji bi trebala implementirati.

## **II.6. Ustavni sud BiH proglasio neustavnim preimenovanje gradova i općina u Republici Srpskoj**

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je 27. veljače 2004. godine donio Odluku kojom su proglašena neustavnim imena gradova i općina u RS, a koja u svom nazivu sadrže srpske epitete. Ovom Odlukom Ustavnog suda naloženo je Narodnoj skupštini RS da u roku od tri mjeseca uskladi svoje zakone o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi s Ustavom BiH. Ovo znači da svi nazivi gradova i općina u RS-u koji imaju prefiks "srpski" moraju ili vratiti stare nazive ili dobiti nove - prihvatljive za sve građane i konstitutivne narode koji žive u RS. Smatramo da je ova Odluka od iznimnog značaja za cijelu BiH jer ukazuje kako ni jedan dio BiH ne bi smio i ne može pripadati isključivo jednom narodu. Naprotiv, svi bi konstitutivni narodi i građani morali uživati puna ljudska prava na cijelom teritoriju države. Cilj pretjeranog isticanja etničkih simbola u RS, pa tako i u nazivima gradova i općina Republike Srpske, zasigurno je bio stvaranje ambijenta koji ne bi odgovarao pripadnicima nesrpskog stanovništva. Pored toga što su vlasti RS činile sve kako bi se usporio, odnosno onemogućio povratak nesrpskog pučanstva u taj entitet, "srbizacija" zemljopisnih naziva predstavljala je jasan signal da izbjegli i prognani iz RS nemaju perspektive u tom entitetu.

Preimenovanje gradova i općina u RS-u tijekom i nakon svršetka rata znakovit je primjer sustavnih poteškoća i prepreka povratku izbjeglog nesrpskog pučanstva u svoja predratna prebivališta na teritoriju RS-a. Teško je zamisliti uspjeh procesa povratka izbjeglih Hrvata i Bošnjaka - muslimana u gradove i općine koje su uslijed i nakon ratne tragedije dobili srpski naziv. Ovi nazivi kod nesrpskog stanovništva izazivali su odbojnost povratku u svoj predratni zavičaj, a njihovo davanje imalo je za cilj postizanje gubitka osjećaja pripadnosti mjestima iz kojih su izbjegli. Stoga je više nego logična i pravedna Odluka Ustavnog suda BiH jer potvrđuje vlastitu Odluku iz srpnja 2000. godine kojom su svi građani i narodi na cijeloj teritoriji BiH proglašeni ravnopravnim i konstitutivnim, što znači da ni nazivi gradova i općina ne mogu biti jednonacionalni.

Nažalost, vlasti Republike Srpske nisu u propisanom roku provele ovu Odluku Ustavnog suda. Stoga je Ustavni sud zatražio odgovornost vlasti RS-a zbog neizvršavanja Odluke pred državnim Tužiteljstvom, međutim Narodna skupština RS-a nije ispoštovala Odluku. Iz navedenog razloga Sud je u rujnu 2004. godine stavio van snage sporne zakonske odredbe i donio Odluku kojom je utvrdio privremena imena gradova koja su u imenu sadržavala naziv "srpski". Nepoštovanje konačnih i obvezujućih odluka Ustavnog suda BiH pokazatelj je odnosa vlasti Republike Srpske prema državi BiH i njezinim institucijama. Nakon ovih odluka Ustavnog suda BiH dolazi do izražaja sav paradoks naziva Republike Srpske, ali i njezina nedodirljivost samo zato što je to odluka Daytonskog sporazuma.

## **II.7. Nije usvojen Zakon o visokom obrazovanju**

Prošlu godinu je obilježila reforma osnovnog i srednjeg obrazovanja u BiH, o čemu se Komisija osvrnula u prošlogodišnjem Izvješću o stanju ljudskih prava u BiH. O



smjeru i načinu na koji je ova reforma provedena može se ukratko dati rezime da je reforma donesena pod pritiskom međunarodne zajednice, poglavito OESS-a<sup>27</sup> i OHR-a. Također se može konstatirati da je ustroj školstva prema navedenoj reformi znatno centraliziran, suprotno rješenjima iz Daytonskog ustava koji je oblast školstva stavio na razinu jednog entiteta (RS), a u Federaciji BiH na razinu županija. Posebne zamjerke ovoj reformi mogu se dati u pogledu nedefiniranosti zajedničke jezgre školskih programa, odnosno u pogledu nepreciznosti i nedvojbene mogućnosti ostvarivanja prava na školovanje svakog djeteta u duhu kulture i jezika naroda kojemu pripada. Načela i ciljevi reforme školskog sustava bili su definirani Zelenim, a kasnije tzv. Bijelim papirom - koji su sačinjeni po diktatu međunarodne zajednice i uz sudjelovanje državnih dužnosnika koji nisu imali ustavne, zakonske ovlasti za provođenje navedene reforme. Istini za volju, suglasnost na sačinjavanje Bijelog papira dala su i neki županijski ministri za resor školstva i obrazovanja, ali najčešće pod okolnostima ucjene, odnosno prisile koju su u ovom slučaju svojski primjenjivali predstavnici međunarodne zajednice u BiH.

U svom Izvješću o stanju ljudskih prava u BiH za 2003. godinu ova Komisija je izrazila svoje bojazni i istaknula realnu opasnost da se putem ovakve reforme školstva može desiti kulturna dekonstitucija najmalobrojnijeg državotvornog naroda u BiH.

Na temelju nametnutih načela iz tzv. Bijelog papira trebala se obaviti i reforma visokog školstva u BiH. Bojazni ove Komisije su se pokazale osnovanim iz razloga što bi prema namjeravanoj reformi visokog školstva Hrvati u BiH ostali bez i jednog sveučilišta na kojem bi se nastava održavala na hrvatskom jeziku. Ovaj put metoda ucjene i pritiska međunarodne zajednice nije urodila plodom, te ministri iz reda hrvatskog naroda nisu bili spremni prenijeti ustavne ovlasti nad visokim školstvom sa županija na entitet. Protiv Prijedloga okvirnog zakona o visokom obrazovanju BiH Klub poslanika hrvatskog naroda u Domu naroda BiH je pokrenuo postupak ocjene ustavnosti kod Ustavnog suda BiH. U svojoj Izjavi od 7. svibnja 2004. godine Klub poslanika hrvatskog naroda je pred Domom naroda BiH istaknuo da je Prijedlog okvirnog zakona o visokom obrazovanju BiH destruktivan po vitalne interese hrvatskog naroda iz sljedećih razloga:

1. "Okvirni zakon ne sadrži razvidno određenu, neupitnu i nedvosmislenu jamstvenu odredbu da će Hrvati, kao i druga dva jednakopravna i konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini, i u budućnosti imati barem jedno sveučilište na službenom hrvatskom jeziku, a druga dva naroda na svojim službenim jezicima. Ovo je važno zbog toga što će takva odredba Statuta Sveučilišta u Mostaru ovisiti o procjeni i odluci mjerodavnog entitetskog tijela, kako je propisano u članku 35. Okvirnog zakona, jer ovo tijelo daje suglasnost na Statut. Dalje, Okvirni zakon ne predviđa jednaku zastupljenost sva tri konstitutivna naroda u mjerodavnom entitetskom tijelu, ali je ovo tijelo dužno slijediti savjete i preporuke Odbora Centra za informiranje, priznavanje i ocjenu kvalitete (CIPOK) za kojeg nije predviđeno odlučivanje konsenzusom, što slijedi iz odredbi čl. 43. do 55. Okvirnog zakona.
2. Okvirnim zakonom se 'otima' isključiva nadležnost kantona, kao federalnih jedinica, u domeni obrazovne politike i prenosi se na Federaciju Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija), što je oprečno odredbi članka III/4.(b) Ustava Federacije, kojom je zorno, precizno i nedvosmisleno

---

<sup>27</sup> Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi – Organization for Security and Cooperation in Europe (OESS)<sup>27</sup>

propisana nadležnost kantona za 'utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje obrazovanja'. Dalje, Ustav Federacije ne sadrži niti jednu odredbu koja bi propisivala prenošenje kantonalnih ovlasti na Federaciju.

3. Postoji opravdana i osnovana dvojba i strahovanje da će doći do preglasavanja i majoriziranja hrvatskog naroda prilikom odlučivanja na federalnoj razini, poglavito u federalnim tijelima i u onima koja bi, prema odredbama Okvirnog zakona, trebala biti osnovana u Federaciji za pitanja iz oblasti visokog obrazovanja.“

Po razmatranju prijedloga za ocjenu ustavnosti, podnesenog od strane Kluba poslanika hrvatskog naroda u Domu naroda BiH, Ustavni sud BiH je na plenarnoj sjednici 25. lipnja 2004. godine donio Odluku o dopustivosti i meritumu<sup>28</sup>, kojom je Prijedlog okvirnog zakona o visokom obrazovanju BiH i način donošenja statuta visokoškolskih ustanova proglasio destruktivnim po vitalni interes hrvatskog naroda. U pogledu postupka donošenja novog Okvirnog zakona Ustavni sud je dao naputak da on mora biti donesen sukladno proceduri koju propisuje Ustav BiH. U obrazloženju Odluke Ustavnog suda BiH posebno je istaknuto nesuglasje Prijedloga okvirnog zakona u pogledu uporabe službenih jezika u procesu nastave i visokoškolskog obrazovanja, na što smo (između ostalog) ukazali svojim Izvješćem za 2003. godinu.

Ova Komisija bi reformu visokog obrazovanja željela vidjeti u okvirima Bolonjske deklaracije, s mogućnošću pripadnika sva tri konstitutivna naroda da kroz visoko obrazovanje imaju mogućnost stjecanja znanja u duhu vlastitog jezika i kulture, i to na cijelom teritoriju BiH. Sva rješenja koja bi bila u suprotnosti s prethodnim nužno bi dovodila do diskriminacije i kršenja konstitutivnih prava pripadnika bilo kojeg od tri naroda u BiH.

## **II.8. Održani lokalni izbori**

Dana 02. listopada 2004. godine održani su lokalni izbori u BiH. Na razini države, od oko 2,3 milijuna registriranih birača, na izbore je izašlo 1.087.000 odnosno oko 46,8 %<sup>29</sup>, što predstavlja relativno slab odziv birača. U Federaciji BiH odziv je bio 45 %, u Republici Srpskoj 48,6 %, a u Distriktu Brčko 60,9 %.

Na izborima je sudjelovalo čak 68 političkih stranaka, 146 neovisnih kandidata, 18 koalicija stranaka i šest koalicija neovisnih kandidata. To ukazuje na nezrelost i neprofiliranost političke scene u BiH.

U Federaciji BiH vlast u najviše općina su osvojile nacionalne stranke SDA i HDZ, dok je u Republici Srpskoj vlast u najviše općina osvojio radikalni SDS. Ovo su bili prvi izbori od početka rata do danas, koji su u cijelosti održani samostalno, bez međunarodne financijske i organizacijske potpore. Izbori su uglavnom protekli bez većih incidenata te inozemni i domaći promatrači nisu imali većih zamjerki.

---

<sup>28</sup> Donoseći predmetnu Odluku Ustavni sud BiH je zasjedao u sastavu od osam od devet sudaca Ustavnog suda. Prema članku VI.a. većina svih članova suda tvori kvorum.

<sup>29</sup> Službeni podaci Izborne komisije BiH

## II.9. Uspostavljeno Povjerenstvo za restituciju BiH<sup>30</sup>

Vijeće ministara BiH je svojom Odlukom<sup>31</sup> od 16. studenog 2004. godine uspostavilo Povjerenstvo za restituciju Bosne i Hercegovine. Ovim podzakonskim aktom također se osniva i Sekretarijat za restituciju BiH, koji bi trebao pružati tehničku i stručnu potporu Povjerenstvu.

Uz Odluku je ujedno i objavljen Aneks A kojim su promovirana sljedeća načela za namjeravanu provedbu restitucije imovine, oduzete tijekom totalitarnog komunističkog režima:

- da se poprave, na pravedan i objektivan način, nepravde koje su država i njezina tijela učinili u prošlosti oduzimanjem imovine od njezinih ranijih vlasnika;
- da provedu restituciju u BiH, "i to samo na način koji ne ugrožava makro-ekonomsku stabilnost";
- da otklone restituciju kao izvor nesigurnosti koji sprječava proces privatizacije te sprječava sadašnje vlasnike da investiraju u poboljšanje svoje imovine;
- da podupru dalji razvoj tržišnog gospodarstva u BiH

U uvjetima normalnog funkcioniranja gospodarski održive države mogli bismo se složiti sa svim navedenim načelima provedbe restitucije imovine. Međutim, u uvjetima totalne nelikvidnosti države, što je slučaj u BiH, ovako postavljena načela se doimaju proturječnim. Postavlja se pitanje zašto osnivati nove institucije koje zasigurno imaju nemoguću misiju za dulje razdoblje. Postupak restitucije oduzete imovine ranijim vlasnicima je vrlo skup proces, a posebice imajući na umu količinu imovine oduzete tijekom bivših totalitarnih režima. Ostvarivanje ovakvog postupka povrata na načelima pravičnosti (kako se to navodi u Aneksu) poljuljalo bi i države sa znatno moćnijim gospodarstvima.

Ovako postavljena načela navode i na drukčiju analizu koja ukazuje da se postupak restitucije i ne namjerava obaviti baš na pravičan način kako se to promovira ovim podzakonskim aktom. Ova Komisija je stajališta da se postupkom restitucije mora ispraviti povijesna nepravda nanесена vlasnicima kojima je imovina oduzeta. Pri tome se, međutim, ne smiju praviti nove nepravde. Mišljenja smo da bi se u postupak restitucije oduzete imovine, u postojećim okolnostima, moralo ući selektivno i to na način da se bivšim vlasnicima, odnosno njihovim zakonitim nasljednicima, omogući povrat imovine koju je moguće vratiti u obliku u kakvom je i oduzeto (tzv. prirodna restitucija - npr. oduzeto poljoprivredno zemljište i vraćeno poljoprivredno zemljište). U ostale segmente povrata imovine trebalo bi ulaziti sukladno gospodarskim mogućnostima države.

Kao primjer možemo navesti restituciju oduzetih stambenih zgrada koje zakonito koriste nositelji stanarskih prava. Kad bi se restitucija stanova izvršila prijašnjim vlasnicima stambeno bi ostao nezbrinut značajan dio populacije BiH, a posebice u urbanim sredinama. Nije krivnja nositelja stanarskog prava što mu je na korištenje dodijeljen stan koji je ranije oduzet bivšem vlasniku. Ova okolnost je te nositelje stanarskog prava stavila u neravnopravan položaj u odnosu na nositelje stanarskih prava kojima su dodijeljena stanarska prava na nekretninama koje ne potpadaju pod restituciju i koji su specifično stanarsko pravo pod povoljnim uvjetima već pretočili u

<sup>30</sup> O problematiki restitucije detaljno smo pisali u svom Izvješću o stanju ljudskih prava u BiH za 2001. godinu, Specijalno izvješće - restitucija imovine oduzete tijekom komunističke vladavine.

<sup>31</sup> Odluka je objavljena u "Službenom glasniku BiH", broj 54/04 i istog dana je stupila na snagu.

pravo vlasništva. Da bi se provela pravična restitucija i da se ne bi stvorile nove nepravde i socijalni problemi, restituciju stanova na kojima postoji stanarsko pravo potrebno je obaviti na sljedeće načine:

1. da se vlasniku isplati pravična naknada, a nositelju stanarskog prava omogućiti otkup stana pod jednakim uvjetima kao i za ostale nositelje stanarskog prava ili
2. da se izvrši naturalna restitucija imovine ranijem vlasniku, a da se pri tome nositelju stanarskog prava osigura adekvatan smještaj u stan koji bi mogao otkupiti pod istim kriterijima koji vrijede za sve nositelje stanarskih prava u BiH.

Država zasigurno u dogledno vrijeme neće moći realizirati niti jedan od prethodna dva načina restitucije. Stoga bi se mogla ocijeniti ishitrenom i neracionalnom Odluka da se kroz pripremu institucionalnog okvira pokrene proces za provedbu restitucije u BiH. Mišljenja smo da se osnivanje novih institucija koje realno ne mogu obaviti namjeravane zadaće ne može smatrati racionalnim trošenjem sredstava i onako nedostatnog državnog proračuna. Bosna i Hercegovina bi zbog prekomplikiranosti morala izvršiti racionalizaciju svog administrativnog sustava, a reorganizacija njezinih institucija bi za cilj morala imati uspostavu efikasne, ekonomične i profesionalne javne uprave koja mora biti dorasla zadacima koje građani od nje očekuju. Uspostavu Povjerenstva za restituciju koje u dogledno vrijeme ne može obaviti svoju zadaću svakako ne možemo ocijeniti potezom koji je napravljen na racionalnoj osnovi.

Prije upuštanja u bilo kakvu normativnu raspravu o budućem Zakonu o restituciji oduzete imovine, morala bi se obaviti sustavna analiza kojom bi bili definirani ukupni troškovi provedbe postupka restitucije. Stoga podupiremo namjeru da se putem novoutemeljenog Povjerenstva izvrši sveobuhvatna zakonska, fiskalna i operativna analiza Prijedloga okvirnog zakona o restituciji u BiH.

## **II.10. EUFOR preuzeo misiju SFOR-a**

Europska zajednica preuzela je misiju SFOR-a 02. prosinca 2004. godine. Time je okončana operacija mirovnih Stabilizacijskih snaga (SFOR), a počela je operacija Snaga Europske Unije (EUFOR).

Misija EUFOR-a u BiH je do sad najveća vojna operacija snaga Europske unije i odvija se pod imenom "Althea". U njoj sudjeluju vojnici iz 33 zemlje, među kojima su 22 članice Europske Unije. Mandat EUFOR-a je u biti isti kao i mandat SFOR-a.

U Sarajevu je krajem 2004. godine također započeo rad NATO stožera na zadacima u pomaganju reformi sustava obrane u BiH, globalnoj borbi protiv terorizma. Stožer NATO-a u ostvarivanju ovih zadataka usko surađuje sa snagama EUFOR-a, posebice u cilju hvatanja osumnjičenih za ratne zločine.

Na početku misije u BiH, neposredno nakon potpisivanja Daytonskog sporazuma, NATO snage su u prosincu 1995. godine raspolagale s oko 60.000 vojnika i djelovale pod imenom IFOR (Implementation Forces – Implementacijske snage).

U prosincu 1996. godine misija IFOR –a zamijenjena je Stabilizacijskim snagama SFOR-a<sup>32</sup>. Na početku svog mandata SFOR je brojao oko 32.000 vojnika što je bilo

---

<sup>32</sup> Stabilization Forces (SFOR)

upola manje vojnika u odnosu na početak NATO misije u BiH. Od 1996. do 2004. godine broj vojnika u SFOR-u se stalno smanjivao, da bi na kraju mandata iznosio samo 7.000 vojnika, koliko ih djeluje i na početku mandata EUFOR-a. Smanjivanje broja stranih vojnika ukazuje da se društvo Bosne i Hercegovine polagano udaljava od opasnosti ratnog sukoba te se može okrenuti rješavanju mnogobrojnih problema koji tište sve njezine građane. Ipak ne treba smetnuti s uma da još uvijek nisu u cijelosti eliminirani uzroci rata u BiH. Nepravična ustavna rješenja i nesređenost državno-pravnog sustava uzrokom su konstantnog tinjanja sukoba na ovom području. Uvijek postoji opasnost da neki od njih izbiju na površinu u toj mjeri da se nedefinirano i nesređeno stanje pretvori u ratni sukob. Stoga je prisutnost vojnih snaga EU i NATO još uvijek potrebna, a ova potreba će prestati kad političke frakcije nekad zaraćenih snaga uspiju postići pravičan dogovor koji bi zadovoljavao civilizacijske standarde današnjice.

## **II.11. Usvojen državni Zakon o javnim nabavkama**

U cilju veće transparentnosti trošenja javnih sredstava Parlamentarna skupština BiH je na sjednici Zastupničkog doma BiH od 23. rujna 2004. godine usvojila Zakon o javnim nabavkama BiH<sup>33</sup>. Zakon je stupio na snagu 10. listopada 2004. godine i odmah se počeo primjenjivati u institucijama BiH. Intencija zakonodavca bila je ograničiti mogućnosti manipulacije i nezakonito bogaćenje javnih dužnosnika u raspolaganju javnim prihodima i to na razini cijele države. Ovaj Zakon primjenjivat će se kao stožerni zakon u oblasti javnih nabavki na cijelom teritoriju BiH. Entiteti i Brčko Distrikt su u smislu odredaba ovog Zakona u roku od šezdeset dana od dana stupanja na snagu dužni ukinuti sve propise koji su na snazi u ovoj oblasti. Jedinstveno reguliranje problematike javnih nabavki za cijeli teritoriji države predstavlja značajnu mjeru u borbi protiv korupcije i kriminala u „rukavicama“. Pitanje je, međutim, hoće li odredbe ovog Zakona biti implementirane u praksi. Zakonom je predviđeno i osnivanje Agencije za javne nabavke, koja bi trebala kontrolirati tijekom trošenja javnih sredstava. Poseban problem predstavlja nedostatak sredstava u proračunu za rad ove nove institucije. Stoga bi kako stvari stoje ovaj Zakon, kao i mnogi drugi, mogao predstavljati mrtvo slovo na papiru.

Također je potrebno napomenuti da su prilikom usvajanja ovog Zakona postojali značajni otpori, a među kojima su se posebice isticala protivljenja Vlade Republike Srpske. Usvajanjem ovog Zakona formalno je ispunjen jedan od zahtjeva iz Studije izvodljivosti Europske komisije.

---

<sup>33</sup> Zakon je objavljen u „Službenom glasniku BiH“, broj 49/04

### III. KRIMINAL I KORUPCIJA POPRIMILI ZABRINJAVAJUĆE RAZMJERE

Građane BiH posebice zabrinjava evidentan porast kriminaliteta i opće nesigurnosti u 2004. godini. Preciznu analizu u ovom segmentu života nije moguće provesti na sustavan način, budući da ne postoje precizni statistički podaci obrađeni primjenom analitičkih metoda. S obzirom da se u ovoj zemlji ne zna ni približno koliko u njoj živi stanovnika<sup>34</sup>, ne čudi ni činjenica da entitetska pa ni državno ministarstvo unutarnjih poslova ne raspolažu podacima o stopama kriminaliteta. Do preciznijih podataka gotovo je nemoguće doći ako se ima na umu i slaba razvijenost institucija civilnog društva.

#### III.1. Osjećaj opće nesigurnosti

Bez obzira na nedostatnost sustavnih istraživanja koja bi ukazala na pravo stanje u oblasti kriminaliteta u BiH, bez dileme se može ustvrditi kako u ovoj oblasti postoji enorman porast. Početak godine obilježio je čitav niz eksplozija i međusobnih obračuna kriminalnih bandi.

Bujanje kriminala i korupcije većina građana je mogla osjetiti na vlastitoj koži. U 2004. godini posebice su učestale provale u kuće i stanove. Među građane se uvukao opravdan strah te se ljudi boje i na kraće vrijeme ostaviti svoja prebivališta bez ukućana. Metom pljačkaša su sva mjesta gdje bi se moglo nalaziti nešto vrijedno: banke, kladionice, prodavaonice, uredi, restorani, hoteli, sakralni objekti pa čak i institucije poput sudova ili policijskih postaja. Nesigurnost se osjeća skoro na svim mjestima. Sredstva javnog prijevoza prepuna su sitnih kriminalaca – džeparoša kojima su najčešća meta žene. Provale u osobne automobile su toliko česte da policija gotovo i ne obraća pažnju na njih.

U porastu je i maloljetnički kriminal. Vrlo često su žrtve ovakvog kriminaliteta i djeca kojima (najčešće maloljetni) delinkventi otimaju i najmanje iznose novca koji ponesu radi prehrane u školi. Nerijetko se djeci otimaju i dijelovi odjeće, pa čak i obuće.

Ono što posebice zabrinjava jest jačanje organiziranog kriminala. Za okorjele kriminalce nema nacionalnih niti bilo kakvih sličnih zapreka. Moglo bi se reći da kriminalci nemaju problema poput domaćih političara te u zajedničkom interesu lako nalaze zajednički jezik. Znalački koriste rascjepkanost ovlasti i nekoordiniranost rada entitetskih policija. Kao primjer se može navesti vrlo raširena pojava organiziranih krađa automobila. Nakon što ukradu vozilo, kriminalci nazovu vlasnika tražeći otkupnu cijenu. Obavještavaju ga na koji način platiti "cijenu" i kako preuzeti vozilo te upućuju posebne prijetnje za slučaj da oštećenik pozove policiju. Prijetnje su najčešće usmjerene ka životu i zdravlju djece ili drugih ukućana oštećenog. Najveći dio građana pristaje na ovakve "ponude" pa se kazneno djelo ni ne može evidentirati. Građani koji se odluče zatražiti pomoć, od policije najčešće dobivaju instrukciju kako je najbolje platiti cijenu koju lopovi traže. Automobil se naravno nalazi u drugom entitetu, što policiji predstavlja otežavajuću okolnost. Nakon što vlasnik pod

---

<sup>34</sup> Zadnji popis stanovništva izvršen prije rata 1991. godine ! Trenutne procjene broja stanovnika BiH variraju čak i do 200.000.

okolnostima koje slične nekom kriminalističkom filmu preuzme opustošeno vozilo, redovito se odlučuje na prodaju jer više ne može biti siguran hoće li mu se slučaj ponovo dogoditi – što nije rijetka pojava. Indikativan je događaj koji se početkom 2004. godine desio u Sarajevu. Nakon što je vlasnik u drugom entitetu preuzeo ukradeno vozilo, odvuкао ga je pred policijsku postaju. Pošto je bila noć policija je trebala izvršiti kriminalističko vještačenje slijedećeg dana. Do jutra je vozilo ponovno ukradeno, a nestalo je iz betonom ograđenog prostora policijske postaje. Vlasnik je istim lopovima ponovno platio nešto nižu cijenu i prodajom se riješio svog automobila. Indolentnost policije prema ovom vidu organiziranog kriminala i izuzetno dobra obaviještenost kradljivaca ukazuje da i jedan dio policijskih službenika ima udjela u tim kriminalnim radnjama.

Pored dobro organiziranih krađa automobila, pljački novčarskih institucija i obračuna između kriminalnih skupina, u BiH su se počela pojavljivati kaznena djela kojih do sad nije bilo na ovim prostorima. Krajem 2004. godine u Sarajevu se uz motiv koristoljublja desila otmica sedmogodišnjeg djeteta. Brzom akcijom policije i uz izuzetnu suradnju s građanima počinitelji su razotkriveni i uhićeni, a dječak spašen. Jedan od otmičara je poginuo prilikom odvijanja policijske akcije. U zadnjih stotinu godina ovo krivično djelo nije zabilježeno u glavnom gradu BiH. Općenito se može konstatirati da je ukupno stanje porasta kriminaliteta u 2004. godini kod građana izazvalo bojazni i osjećaj nesigurnosti koji skoro da se mogu komparirati s onima iz ratnih vremena.

BiH je država čiji joj zemljopisni položaj daje epitet tranzitne zemlje za krijumčarenje narkotika i ljudi prema zemljama Zapadne Europe. Posebice zabrinjava sve lakša dostupnost opijata maloljetnicima i pad cijena na ovom "tržištu". Osjetan je i porast organizirane prostitucije i svodništva. Kao "bijelo roblje" najčešće se koriste ženske osobe iz istočne Europe (uglavnom Ukrajine i Moldavije). Posebnu pozornost javnosti privukao je slučaj smrti dvadeset jednogodišnje ukrajinske državljanke Ilone Popik, za koju je utvrđeno da je umrla od posljedica AIDS-a, a bolovala je od hepatitisa C, sifilisa i vrlo zarazne milijarne tuberkuloze. Obdukcijom je utvrđeno da je navedena osoba konzumirala teške narkotike i veće količine alkohola. Voditelj Odjela za borbu protiv trgovine ljudima MUP-a Hercegovačko-neretvanske županije obznanio je da je pokrenuta istraga zbog postojanja osnovane sumnje za navođenje na prostituciju, odnosno zasnivanje ropskog odnosa. Počinitelji do kraja 2004. godine još nisu uhićeni. Ovo je samo jedan primjer koji ukazuje na pojave u BH društvu, koje sve teže možemo nazivati marginalnim. Shodno svemu ne čudi opća pojava zabrinutosti građana za sigurnost svojih obitelji.

Korijene porastu kriminaliteta zasigurno se može naći u raširenosti bijede i besperspektivnosti koju pruža postojeći državni i društveni sustav BiH, tromo i neučinkovito pravosuđe, smanjene ovlasti policije i sveraširena korupcija koja je zašla u sve sfere društva, pa tako i u one institucije koje imaju zadaće u suzbijanju kriminala.

### **III.2. Gospodarski kriminal i korupcija**

Bezakonje, neučinkovitost javnih institucija i visoka korumpiranost državne administracije pogoduje mnogobrojnim malverzacijama u oblasti gospodarskog kriminala.

Javna dobra posebice su opustošena provođenjem privatizacijskih zakona kojima je omogućeno malobrojnoj političko-financijskoj oligarhiji da se olako obogati na račun javnih dobara i građana BiH. Daytonskim sporazumom je javno dobro bivše Republike BiH preneseno na entitete kao titulare državnog vlasništva i glavne nositelje ovlasti u oblastima ekonomske politike. Stoga se privatizacija državnog vlasništva provodila po zakonskim propisima entiteta. Financijske malverzacije u oblasti privatizacije su vršene i na zakonit i na nezakonit način. Stječe se dojam da je privatizacijska legislativa u oba entiteta napravljena isključivo u cilju da bi se ozakonila pljačka državne imovine. Ovo je vrlo značajno pitanje budući da je Bosna i Hercegovina zemlja u tranziciji iz sustava socijalističke planske privrede u sustav tržišnog gospodarstva te je veliki dio dobara ove zemlje bio u društvenom, odnosno kasnije državnom vlasništvu. Osiromašeni građani BiH su svoj udio u privatizaciji ovih dobara ostvarili u tzv. "certifikatima" (opće potraživanje s nominalnim iznosom) u FBiH i "vaučerima" (bez nominalnog iznosa) u RS. Tržišna vrijednost tzv. "certifikata" u FBiH se kretala u rasponu od 1,5 % do 2% od nominalne vrijednosti, a promet se najčešće odvijao na crnom tržištu<sup>35</sup>. Ovi "vrijednosni papiri" imali su za šire pučanstvo značaj samo kao sredstvo plaćanja prilikom otkupa stanova u društvenom vlasništvu. Za građane BiH koji nisu dobili ili nisu mogli dobiti stanove u bivšem komunističkom sustavu, ove "vrijednosnice" nemaju gotovo nikakav značaj niti praktičnu vrijednost.

S privatizacijom se započelo prije nego što je stvoren osnovni gospodarski okvir tržišta kapitala jer nisu postojale burze<sup>36</sup> kapitala niti zakonski i institucionalni mehanizmi zaštite javnih dobara. Stoga je proces privatizacije od samog početka bio osuđen na propast, što se u konačnici i desilo.

Građani BiH su ozakonjenjem entitetskih propisa o privatizaciji opljačkani budući da im nije dana mogućnost da svoj udio u vlasništvu nad javnim dobrima usmjere na ulaganje u najvrednija poduzeća BiH. Naime, entiteti su 86 najvrednijih poduzeća u BiH privatizirali po načelu tzv. "tenderske privatizacije" u kojoj praktično nisu mogli sudjelovati radnici tih poduzeća niti drugi građani prosječnog imovnog stanja. Tenderska privatizacija odvijala se na način da je 66,6% procijenjene vrijednosti trebalo uplatiti u gotovu novcu, a ostatak u vrijednosnim papirima (certifikatima ili vaučerima). Financijskim mešetarima je tako omogućeno da 1/3 tih poduzeća otkupe jeftino kupljenim vrijednosnim papirima, koje su im građani prodali u bescjenje. Preostala ratom uništena i obezvrijeđena poduzeća ostala su bez pravih ulagača i bez svježeg kapitala, jer su otkupljena za bezvrijedne papire. Tako su građani BiH opljačkani, a većina gospodarskih subjekata ostala bez prilike za oživljavanje svojih djelatnosti. Izravne posljedice ovakvog modela privatizacije su golema nezaposlenost i opća besparica.

S obzirom da su prodaju ionako obezvrijeđenih poduzeća vršili entiteti, ili preciznije županije, umjesto u poduzeća kao gospodarske subjekte novac od privatizacijske prodaje se prelijevao u potrošačke kase javne administracije. Najvećim dijelom kupovina poduzeća nije ni obavljena s ciljem obnove proizvodnje, odnosno pokretanja gospodarskih djelatnosti, već je cilj takvih kupovina bio isisavanje

---

<sup>35</sup> Doima se smiješnom slika ispred javnih novčarskih ustanova gdje sitni šverceri prodaju i kupuju "dionice" obavještavajući potencijalne mušterije glasnim izvikivanjem predmeta svoga rada.

<sup>36</sup> S privatizacijom se započelo a da u BiH nije funkcionirala niti jedna od burzi kapitala !



efektivnih vrijednosti iz njih. Tako se privatizacija faktički pretvorila u kupovinu javnih dobara u bescjenje, svježi kapital nije upotrijebljen za oživljavanje gospodarstva već je utrošen za potrebe glomaznog i skupog administrativnog aparata.

U cijeloj priči oko privatizacije može se konstatirati da se iz ovakvog “zakonskog” okvira obogatio uzak krug političke elite i finansijskih mešetara koji su kapital stekli na sumnjiv način. Razočaravajuća je i činjenica da je sveprisutna međunarodna zajednica svojim ne činjenjem - odnosno odobravanjem, ovakvu pljačku i sama blagoslovila.

Uprava policije Federalnog MUP-a je Vladi FBiH u listopadu 2004. godine prosljedila Informaciju o sigurnosnoj situaciji u FBiH za prvih devet mjeseci 2004. godine. Prema ovom dokumentu u Bosni i Hercegovini se godišnje opere oko tri milijarde konvertibilnih maraka. U tom dokumentu, koji je kasnije prosljeđen Parlamentu FBiH, navodi se: “uprava policije FMUP-a u prvih devet mjeseci 2004. godine nadležnim tužiteljstvima podnijela je izvještaje o 2 slučaja pranja novca i 17 slučajeva poreznih utaja...”. Nadalje se navodi da se slučajevima pranja novca bavi Državna granična služba BiH, entitetske agencije za bankarstvo, finansijska i kriminalistička policija i porezne uprave, te se “uslijed nedostatka koordinacije ne mogu očekivati bolji rezultati”<sup>37</sup>.

Iz citiranog dokumenta vidljivo je koliko je neučinkovit glomazni državni aparat u BiH. Ne funkcioniranje pravne države i korumpiranost državnog aparata uzrokom su općeg kaosa u svim sferama društvenog života, a posebice u gospodarstvu. Prema izvorima koji potječu iz Porezne uprave FBiH u Federaciji BiH je tijekom 2004. godine identificirano 1126 fiktivnih (nepostojećih), poreznim organima nedostupnih i paralelnih firmi (koje su poslovale zlorabeći tuđe ime i adresu sjedišta). Pored toliko identificiranih nezakonitosti u ovoj oblasti Porezna uprava je u 2004. godini podnijela samo 377 kaznenih prijava zbog poreznih pronevjera. Uglavnom je riječ o uredno registriranim pravnim subjektima, koji su pravni subjektivitet stekli upisom u sudske registre kod nadležnih sudova, te njihov pravni subjektivitet nije upitan. Malverzacije proizlaze iz činjenice da su takve registracije obavljane na temelju falsificiranih ili lažnih dokumenata i/ili uz prijavu lažne adrese sjedišta poduzeća. Poslovanje ovakvih “tvrtki” uglavnom je bilo usmjereno na kupovinu visoko tarifnih roba pod zakonom propisanim uvjetima za oslobađanje od poreza na promet proizvoda<sup>38</sup>. Kako bi prikrila svoju nemoć u iznalaženju počinitelja gospodarskog kriminala, Porezna uprava teret krivnje prebacuje na uredne porezne obveznike – prodavatelje koji su poslovali s pravnim subjektima koji su poslovali uz legitimaciju putem valjane sudske registracije. Argumentacija poreznika FBiH zasnivala se na tvrdnji da ukoliko je prodaja obavljena “fiktivnoj firmi”<sup>39</sup>, automatski se može smatrati da je obavljena radi krajnje potrošnje te potpada pod oporezivost u smislu Zakona o porezu na promet proizvoda i usluga. Može se uočiti da država u deficitu proračunskih sredstava nastoji kazniti uredne porezne obveznike za nepravilnosti kod trećih pravnih osoba koje su izvršile utaju poreza. Mogućnost da netko godinama posluje putem poduzeća za koje se ne zna sjedište, te omogućavanje registriranja i

<sup>37</sup> Citati preuzeti iz “Nezavisnih novina” - <http://www.nezavisne.com>

<sup>38</sup> Prema Zakonu o porezu na promet proizvoda i usluga FBiH porez na promet plaćao se ako je prodaja namijenjena krajnjoj potrošnji.

<sup>39</sup> Vrhovni sud FBiH nije prihvatio valjanost ovog termina zauzimajući mišljenje da pravni subjekt ne može biti fiktivan ukoliko je registriran kod nadležnog suda. Prema Zakonu o gospodarskim društvima FBiH pravni subjektivitet pravna osoba stječe danom upisa u sudski registar.

poslovanja takvih poduzeća na temelju lažnih papira i kroz institucije bankarskog sustava može predstavljati samo krivnju države, a ne krivnju pravnih subjekata koji su transparentno poslovali s takvim tvrtkama. Iz podatka o učincima Porezne uprave u pogledu pronalazjenja pravih počinitelja gospodarskog kriminala i porezne evazije vidljivo je da javne institucije ne poduzimaju gotovo ništa da bi ušle u trag pravih počiniteljima.

Na kraju se može konstatirati da je raširenosti gospodarskog kriminala najviše pogodovala nedorečenost zakona te neučinkovitost državnog upravnog aparata i pravosuđa u BiH. Sve to stvara okruženje pravne nesigurnosti koja je glavnim uzrokom što u BiH ne pritječe strani kapital.

Osim porasta kriminala BiH već dugo potresa i problem sve izraženije korupcije. Istraživanje Transparency International BiH<sup>40</sup> je pokazalo da političari u BiH godišnje pronevjere oko 85 milijuna KM. Kao glavni uzrok ovakvog stanja Transparency International ističe nepostojanje valjane zakonske regulative o javnim nabavkama<sup>41</sup>. Nadalje, istraživanje je pokazalo da 52 % građana smatra da je Predsjedništvo BiH korumpirano, dok 54,9 % misli da je Vijeće ministara BiH također korumpirano. Rad entitetskih vlada je 57,9 % građana ocijenilo korumpiranim. Gotovo sve političke stranke su od strane anketiranih građana ocijenjene korumpiranim. Ova studija je također pokazala da je korupcija u BiH puno izraženija u odnosu na druge zemlje koje pretendiraju ulazak u Europsku uniju. U pogledu netransparentnog trošenja javnih sredstava i stupnja korumpiranosti Transparency International, prema istraživanju za 2004. godinu Bosnu i Hercegovinu svrstao na 86. mjesto u Svijetu – što je svrstava u države s rejtingom vrlo visokog stupnja korumpiranosti.

---

<sup>40</sup> Istraživanje je financirala Europska unija putem delegacije Europske komisije u BiH.

<sup>41</sup> Krajem 2004. godine usvojen je i stupio je na snagu Zakon o javnim nabavkama.

#### IV. GOSPODARSKI PARAMETRI U ODNOSU NA 2003. GODINU, SIROMAŠTVO I DEFECTNOST GOSPODARSKOG SUSTAVA

Statistički gospodarski pokazatelji ukazuju kako BiH gospodarski i dalje znatno zaostaje za ostalim europskim zemljama u tranziciji. Bosna i Hercegovina je sve dalje od ciljeva usmjerenih ka pridruživanju euro-atlantskim integracijama. Sasvim su realne procjene da BiH ne može ispuniti uvjete za pristupanje Europskoj uniji prije 2012. godine. Na to prije svega ukazuju i nedostatne statističke procjene o stanju gospodarstva u BiH.

Prema procjeni Centralne banke BiH utemeljenoj na podacima zavoda za statistiku oba entiteta, prosječna neto plaća u BiH 2004. godine (zaključno s listopadom 2004.) iznosila je 482,25 KM<sup>42</sup>, dok je prosječna neto plaća u srpnju 2003. godine iznosila je 480,70 KM (245,78 EUR). U periodu siječanj-listopad 2004. godine indeks potrošačkih cijena u BiH porastao je za 0,6 %. Iz navedenih usporednih podataka jasno je vidljivo da je standard građana BiH u 2004. godini gotovo identičan onom u 2003. godini, a kupovna moć je čak malo i opala.

Prema studiji UNDP-a<sup>43</sup>, u prvih pet mjeseci ove godine u odnosu na isto razdoblje 2003. godine troškovi života su povećani za 0,7 % u F BiH, a za 3,4 % u RS. Porast troškova života uzrokovan je u najvećoj mjeri povećanjem cijena, nafte, prehrambenih proizvoda (rast po stopi 5,8 %), te odjeće i obuće čije su cijene porasle po stopi od 4,1 %.<sup>44</sup>

Statistički biro Brčko Distrikta izračunao je kako je prosječna neto plaća u Brčko Distriktu za mjesec srpanj ove godine iznosila 701,18 KM, dok je potrošačka korpa<sup>45</sup> bila znatno niža u odnosu na oba BH entiteta. To ukazuje da je Brčko Distrikt ostvario najvišu razinu životnog standarda u BiH. Slijedi ga Sarajevski kanton s prosječnom neto plaćom u iznosu od 668,74 KM, zatim Hercegovačko-neretvanska županija sa 617,57 KM, dok je najniža prosječna neto plaća u F BiH zabilježena u Zeničko-dobojskoj županiji i iznosila je 414,44 KM. Prosječna mjesečna neto plaća u lipnju 2004. godine u Federaciji BiH iznosila je 537,51 KM.<sup>46</sup>

Potrošačka korpa za četveročlanu obitelj, u srpnju 2004. godine, imala je cijenu od 485,66 KM u FBiH<sup>47</sup>, a u istom mjesecu 2003. godine 455,89 KM.

Vrlo niska razina kupovne moći građana BiH ukazuje da velika većina živi na samom rubu egzistencijalnog minimuma. Posebice je ugrožena starija populacija – umirovljenici, koji uz nisku razinu zdravstvene zaštite i lošijeg zdravstvenog stanja, imaju više troškova koje ne mogu podmiriti izuzetno niskim mirovinama. Ovaj dio populacije (kao i većina ostalih građana) uglavnom nema nikakve uštedevine, budući

---

<sup>42</sup> 1,00 KM ≈ 0,51 EUR

<sup>43</sup> "Sistem ranog upozoravanja", kvartalno izvješće UNDP-a, travanj-lipanj 2004.

<sup>44</sup> Izvori: Federalni zavod za statistiku, Statistički podaci o privrednim/gospodarskim kretanjima, 6/2004, str. 57. i 60; Zavod za statistiku RS "Mesečno saopštenje", br. 5/2004 od 01. lipnja 2004. godine

<sup>45</sup> Potrošačka korpa predstavlja minimum proizvoda za ishranu i piće potrebnih za egzistencijalno preživljavanje četveročlane obitelji.

<sup>46</sup> Službeni podaci Federalnog zavoda za statistiku

<sup>47</sup> Prema podacima Federalnog zavoda za statistiku potrošačka korpa u F BiH je u prosincu 2004. godine iznosila 451,46 KM. Podaci preuzeti od Federalne novinske agencije: [www.fena.ba](http://www.fena.ba)

da je osiromašila tijekom rata, a sva predratna štednja u bankama bivše Jugoslavije je propala i država je ne namjerava vratiti u skorije vrijeme.

U srpnju 2004. godine prosječna neto plaća isplaćena u RS iznosila je samo 427,00 KM.<sup>48</sup> Standard građana u ovom BH entitetu približio se samom dnu egzistencijalnog minimuma i najniži je u BiH.

#### **IV.1. Visok unutarnji i vanjski dug države**

Unutarnji dug predstavlja značajnu prijetnju ekonomskoj stabilnosti i održivosti BiH. Legitimna potraživanja koja su entitetske vlade priznale kao unutarnji dug, te proračunska neizmirena dugovanja u razdoblju od 1996. do kraja 2002. godine procjenjuju se na oko 8,4 milijarde KM<sup>49</sup>.

Prema podacima Centralne banke BiH ukupan vanjski dug BiH na dan 30. rujna 2004. godine iznosio je 4.074.116.000 KM što u odnosu na kraj 2003. godine predstavlja neznatno uvećanje duga od 57.436.000 KM<sup>50</sup>.

S obzirom na opisano stanje gospodarstva i na strukturu javne potrošnje<sup>51</sup> unutarnji i vanjski dug predstavljaju značajan balast uspješnom vođenju makroekonomske politike.

#### **IV.2. Premalo radnih mjesta, a previše socijalno potrebitih građana**

Prema evidencijama zavoda za statistiku oba entiteta i Centralne banke BiH, zaključno s listopadom 2004. godine, u BiH je evidentirano 451.294 nezaposlena i 474.480 umirovljenika. Podaci su relativni budući da u uvjetima nefunkcioniranja pravne države egzistira veliki broj "zaposlenih na crno" (radnici kojima se ne uplaćuju doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, koji faktički rade za nadnicu). Pravo stanje nezaposlenosti nije moguće izraziti u postotcima budući da od 1991. godine nije izvršen popis stanovništva, a procjene variraju, na razini BiH, i do 400.000 građana.

Nedostatak osnovnih statističkih parametara svaku ozbiljnu analizu stavlja pod znak pitanja. Sama činjenica da državne vlasti u BiH ne vode računa o preciznoj identifikaciji gospodarskih i ljudskih resursa, u izravnoj je relaciji s nedostatkom bilo kakve gospodarske strategije oporavka BiH. Navedene okolnosti stvaraju poteškoće i pri izradi ovog izvješća. Primjerice, posljednji objavljeni službeni podaci o prosječnoj mirovini u BiH krajem ove godine bili su dostupni tek za mjesec svibanj. Prosječna mirovina u svibnju 2004. godine u F BiH iznosila 198,78 KM, dok je u RS iznosila 160,69 KM. Prema procjenama OHR-a u listopadu ove godine prosječna mirovina na razini BiH iznosila je 180,00 KM.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Podaci Zavoda za statistiku Republike Srpske

<sup>49</sup> Izvor: "Plan za implementaciju" OHR-a, veljača 2004. godine - <http://www.ohr.int/ohr-info/ohr-mip>

<sup>50</sup> Vanjski dug je prema podacima CB BiH na dan 31.12.2003. godine iznosio 4.017.680.000 KM. Izvor: WEB stranica Centralne banke BiH.

<sup>51</sup> Procjene ukazuju da državni aparat svake godine potroši između 60 i 70 % od ukupnog proračunskog novca!

<sup>52</sup> Ekonomski bilten OHR-a, svezak 7, broj 4, listopad 2004.

### IV.3. Iznimno visok trgovinski deficit

Prema procjenama zavoda za statistiku Federacije BiH i Republike Srpske, u razdoblju siječanj-kolovoz 2004. godine BiH je ostvarila trgovinski deficit 4.569.383.000 KM. U tom vremenu uvoz roba i usluga iznosio je 6.507.037.000 KM, a izvoz samo 1.937.654.000 KM.

Iz prethodnih podataka proizlazi da pokrivenost izvoza uvozom u razdoblju siječanj-kolovoz 2004. godine, iznosila samo 22,94 %. Usporedbe radi, pokrivenost uvoza izvozom u FBiH za razdoblje siječanj – svibanj 2003. godine iznosila je 31,6 %, a u istom razdoblju 2004. godine iznosila je 34,5 %, dok je u RS pokrivenost uvoza izvozom u razdoblju siječanj-svibanj 2003. iznosila 22,1 %, a u istom razdoblju 2004. godine 29,2 %.<sup>53</sup> Na stvaranje visokog trgovinskog deficita BiH pored ne konkurentnosti domaćih proizvodnih poduzeća, značajno utječe i međunarodni bilateralni ugovori o slobodnoj trgovini koji su stupili na snagu 2003. godine, a potpisani su sa susjedima: Republikom Hrvatskom i DZ Srbijom i Crnom Gorom.<sup>54</sup>

Navedeni podaci ukazuju kako se prema postojećim gospodarskim trendovima ima očekivati potpuni krah BH gospodarstva i bankrot države. Sve jasno navodi na zaključak da gospodarstvo u postojećem ambijentu nema nikakvu trajnu perspektivu. Sukladno svemu, u skoro vrijeme ne može se očekivati veći porast standarda stanovništva BiH.

---

<sup>53</sup> Izvori: Federalni zavod za statistiku, Statistički podaci o privrednim/gospodarskim kretanjima, 6/2004, str. 30.; Ministarstvo finansija RS, Republička uprava carina.

<sup>54</sup> Ulaskom Republike Slovenije u Europsku uniju prestao je važiti bilateralni ugovor o slobodnoj trgovini sklopljen s tom državom, koja je bila značajan trgovinski partner BiH. Republika Slovenija je u trgovini s BiH ostvarivala znatan trgovinski suficit.

## **V. DAYTONSKI SPORAZUM: POTICAJ ILI SPOTICAJ MIRU I OSTVARIVANJU LJUDSKIH PRAVA U BIH**

### **V.1. Geopolitički i geostrateški značaj prostora BiH**

Teritorij Bosne i Hercegovine u prošlosti imao, pa i u današnje vrijeme ima, velik geopolitički i strateški značaj jer kao vjekovna granica između Istoka i Zapada, oduvijek predstavlja raskrižje civilizacija. Ovakav geopolitički i geostrateški položaj razlogom je što se na cijelom prostoru BiH prožima mnoštvo različitih kultura i religija. Multikulturalnost i multireligioznost je bogatstvo Bosne i Hercegovine, ali je nažalost i pogodno tlo za stvaranje sukoba. Uzroci ovih sukoba su bili i unutarnjeg i vanjskog podrijetla.

Sa sigurnošću se može konstatirati da je prostor naše zemlje uvijek bio geopolitički i geostrateški značajan u konstelaciji odnosa velikih sila. Stoga su se preko njega (pre)često prelamali brojni sukobi interesa.

### **V.2. Raspad Jugoslavije i geneza nastanka postojećeg ustavnog uređenja BiH zasnovanog na konstitutivnosti naroda**

Moderna državnost<sup>55</sup> Bosne i Hercegovine proistječe iz statusa koji je stekla nastankom i u okviru bivše Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ), odnosno kasnije Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ).

Može se reći da je nakon pada srednjovjekovne Bosne pod tursku vlast obnova državnosti BiH započeta tek 1943. godine na Prvom zasjedanju ZAVNOBiH-a<sup>56</sup>, održanom 25.11.1943. godine u Mrkonjić Gradu. Na Drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a održanom od 30. lipnja do 2. srpnja 1944. godine u Sanskom Mostu komunistički revolucionarni antifašisti su definitivno potvrdili koncepciju državotvornosti BiH.

Rezolucija Prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a naglašava "ravnopravnost i jednakost", "slobodu i bratstvo" pripadnika tri naroda u Bosni i Hercegovini. Pod pojmom "narodi", mislilo se na sva tri naroda u njihovom etničkom značenju (Srbe, Hrvate i Muslimane). Tada usvojena Rezolucija ZAVNOBiH-a iz 1943. godine pojam konstitutivnosti naroda također definira i u jednini, te se riječ "narod" upotrebljava u njezinu političkom značenju - misleći na stanovništvo BiH kao državotvorni narod Bosne i Hercegovine (neovisno od njegove etničke pripadnosti).

Nakon II. svjetskog rata FNRJ je konstituirana kao federalna zajednica "samostalnih" republika – od kojih je jedna bila NR Bosna i Hercegovina u postojećim granicama. Iako je bila definirana kao "federativna narodna republika" FNRJ i BiH (kao njezina republika) je sve do 1971. godine bila ustavno definirana kao država zasnovana na suverenitetu "*naroda*" ili "*radnog naroda*", odnosno građana.

---

<sup>55</sup> Srednjovjekovna Bosna izgubila je državnost 1462. godine nakon što je pod udarima osmanske agresije pala pod čizmu Otomanskog Carstva. .

<sup>56</sup> Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine (ZAVNOBiH) je tijelo koje je oformilo rukovodstvo Komunističke partije Jugoslavije tijekom drugog svjetskog rata.

Ustavnim Amandmanima na Ustav SR Bosne i Hercegovine br. XVIII, XXX, XXXII i XXXIV od 15. veljače 1972. godine<sup>57</sup>, izvršene su radikalne promjene u definiranju Bosne i Hercegovine i promjene ustavnog položaja naroda i različitih etničkih skupina (narodnosti) koje u njoj žive. Amandmanom XVIII Bosna i Hercegovina je definirana kao *“socijalistička samoupravna i državna zajednica radnih ljudi i građana, naroda Bosne i Hercegovine - Srba, Muslimana i Hrvata, pripadnika drugih naroda, narodnosti i etničkih grupa, koji u njoj žive, zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi i na suverenosti i ravnopravnosti njenih naroda i pripadnika drugih naroda, narodnosti i etničkih grupa”*. Iako se ovim amandmanom još uvijek zadržava građanski karakter države, dijelom se reafirmiraju i načela ZAVNOBIH-a, u kojima je BiH definirana kao država zasnovana na suverenitetu tri konstitutivna naroda, s tim što se ona ujedno naznačuje i kao država pripadnika drugih naroda, narodnosti i etničkih skupina *“koji u njoj žive”* (odnosno svih građana).

Koncept konstitutivnosti naroda konačno je afirmiran Ustavom SFRJ iz 1974. godine, kojim je formalno – pravno zagarantirano pravo naroda, odnosno republika, na samoopredjeljenje do odcjepljenja. Ovaj Ustav je bio na snazi do konačnog raspada Jugoslavije kao federalne zajednice republika. Centralna izvršna vlast SFRJ je sve do propasti te države formalno – pravno funkcionirala na paritetnoj podjeli ovlasti između šest republika i dvije pokrajine. Predsjedništvo SFRJ je bilo kolektivno tijelo sačinjeno od osam članova, a dužnost predsjedajućeg predsjedništva je bila rotirajuća<sup>58</sup>. Svaka od republika te bivše države imala je svoj ustav, vladu, parlamentarno tijelo i sudstvo. SFRJ je svakako kao federalna država imala svoje vrhovne centralne institucije na svim razinama vlasti. Iako je obrana zemlje bila zasnovana na jedinstvenoj vojsci (JNA<sup>59</sup>) – čiji je vrhovni zapovjednik bilo Predsjedništvo SFRJ, svaka od republika bivše Jugoslavije je imala i vlastitu vojsku u formi Teritorijalne obrane.

Ustavom SR BiH od 25. veljače 1974. godine BiH je definirana kao socijalistička republika u kojoj konačno konstitutivnost imaju tri naroda: Hrvati, Srbi i Muslimani. Stoga se državotvornost ove bivše republike SFRJ formalno-pravno zasnivala na ustavom proklamiranoj volji tri konstitutivna naroda.

Iz prethodnog izlaganja moglo bi se doći do pogrešnog zaključka kako je SFRJ bila ustrojena kao labava federalna zajednica neovisnih republika. Naprotiv, SFRJ je funkcionirala na načelima unitarne jednopartijske države u kojoj je svu moć u rukama držala Komunistička partija Jugoslavije (KPJ), kao isključivi centar ideološke i političke moći. Svi segmenti društveno-političkog života SFRJ bili su pod paskom totalitarnog jednopartijskog režima.

Početak 90-ih godina prošlog stoljeća, pod utjecajem demokratskih procesa koji su zahvaćali društvo SFRJ i zemlje istočnog bloka, počeo je raspad bivše države s pojavom legitimnih i legalnih zahtjeva republika za osamostaljenjem. Budući da su gotovo sve centralne institucije SFRJ bile u Beogradu, kao njezinom glavnom gradu i da je u strukturama vlasti znatan dio pozicija držala srpska politička i ideološka elita,

---

<sup>57</sup> Amandmani su objavljeni u *“Službenom listu SR BiH”*, br. 5 od 09.03.1972. godine.

<sup>58</sup> Komunistički diktator Josip Broz Tito je sve do svoje smrti 1980. godine obnašao dužnost doživotnog predsjednika SFRJ, a kolektivno Predsjedništvo SFRJ je uspostavljeno nakon njegove smrti.

<sup>59</sup> Jugoslavenska narodna armija (JNA)

otpori procesima demokratizaciji i osamostaljena republika su dolazili upravo s ove strane. Težnje Srba za dominacijom i nemogućnost dogovora sa srpskom politikom neminovno su vodili ka raspadu države. Nakon što su 1991. godine Hrvatska i Slovenija proglasili svoju samostalnost, politički sukob se pretvorio u ratni vihor. JNA se pod krinkom čuvara Jugoslavije pretvorila u agresora. Nakon kratkog rata u Sloveniji sukob je eskalirao u novo-proglašenoj Republici Hrvatskoj. Postalo je posve jasno da su iza krinke očuvanja Jugoslavije u biti stajale veliko-srpske pretenzije. Interesantno je napomenuti da u Srbiji, a i kod Srba koji su ostali izvan svoje matice, nisu postojali značajniji politički otpori ovakvim pretenzijama i brutalnim metodama ostvarivanja dominacije. Velikosrpsku politiku je potpomogla ne samo srpska politička elita, već i intelektualna elita srpskog naroda – što se očitovalo kroz glasoviti Memorandum *Srpske akademije nauka i umetnosti (SANU)*. Osnovne značajke Memoranduma predstavljaju navodna ugroženost srpskog naroda i isticanje neriješenosti tzv. “*srpkog pitanja*”. Posebice je naglašavana potreba prekranja “*umjetnih*” AVNOJ-skih granica. Memorandum ističe potrebu za ukidanjem autonomnih pokrajina<sup>60</sup> i potrebu za žurnom akcijom kako bi se spriječilo “*propadanje Srbije i srpskog naroda*”. Ovaj dokument jasno najavljuje raspad Jugoslavije i u potpunosti negira tezu o secesionizmu kao uzroku rata. S obzirom da je Memorandum SANU objavljen još 1986. godine<sup>61</sup> može se konstatirati kako je srpska intelektualna elita, predvođena akademikima SANU, glavni ideološki kreator velikosrpske politike.

Nakon održavanja prvih slobodnih demokratskih izbora 1990. godine, u BiH je na vlasti bila koalicija triju nacionalnih stranaka<sup>62</sup>. Sporazum o koaliranju ovih stranaka je sklopljen kako bi se stvorila kritična masa u Parlamentu BiH, kojom bi se nadvladale političke stranke lijevog bloka. Prema posljednjem popisu stanovništva, održanom 1991. godine, u BiH je živjelo oko 43,7 % Muslimana<sup>63</sup>, 31,4 % Srba, 17,4 % Hrvata, a preostali postotak (7,6 %) predstavljali su tzv. “ostali”<sup>64</sup>. Šarolik sastav stanovništva i izmiješanost nacionalnih skupina na cijelom teritoriju BiH, te dijametralno različite politike koje su vodila tri konstitutivna naroda razlogom su nemogućnosti postizanja političkog dogovora oko državno-pravnog ustrojstva BiH. Odcjepljenjem dviju zapadnih republika bivše države ova koalicija je bila neodrživa jer bosanski Hrvati i Muslimani nisu više bili spremni živjeti u tako okrnjenoj Jugoslaviji, u kojoj bi u potpunosti dominirala srpska strana. Bosanski Srbi su se, kao i Srbi u Hrvatskoj, priklonili ekstremističkoj veliko-srpskoj politici Slobodana Miloševića. Ova politika se vodila pod parolom “svi Srbi u jednoj državi”, a koncept njezina ostvarivanja bio je zasnovan na koncentraciji vojne moći, odnosno na

<sup>60</sup> Autonomne pokrajine SAP Kosovo i SAP Vojvodina je Miloševićev režim ukinuo 1989. godine i administrativno ih pripojio SR Srbiji

<sup>61</sup> Memorandum je objavljen u javnosti preko novina “*Večernje novosti*” u dva nastavka 24. i 25. rujna 1986. godine. Uvid u originalan izvorni tekst (skenirana verzija) može se izvršiti na web stranici [www.hic.hr](http://www.hic.hr).

<sup>62</sup> Stranka demokratske akcije (SDA) - kao nacionalna partija Muslimana, Hrvatska demokratska zajednica (HDZ BiH) – kao politička stranka Hrvata u BiH i Srpska demokratska stranka (SDS) kao politički predstavnik Srba.

<sup>63</sup> Ustavom SFRJ iz 1974. godine vlasti komunističke Titove Jugoslavije su bosansko-hercegovačkim muslimanima dale status naroda (nacije), te se oni sve do pada komunističkog režima 1991. godine nacionalno deklariraju kao Muslimani. Od 1991. godine pod instrukcijama Islamske vjerske zajednice BiH, BH muslimani se počinju izjašnjavati kao Bošnjaci. Politička volja u pogledu nacionalnog imena ovog konstitutivnog naroda u BiH konačno je definirana na Bošnjačkom kongresu intelektualaca, održanom 27. rujna 1993. godine.

<sup>64</sup> Većinu “ostalih” u BiH (5,5 %) su predstavljali Jugoslaveni kao priznata nacija u bivšoj državi.



sredstvima vojne i policijske prisile - što druga dva konstitutivna naroda u BiH ni u kom slučaju nisu mogla prihvatiti.

U travnju 1992. godine politički sukobi su eskalirali krvavim ratom koji je započeo nakon održavanja referenduma o osamostaljenju, koji su Srbi u BiH bojkotirali. Zapadne svjetske sile nisu imale jasne strategije u politici prema bivšoj Jugoslaviji. Pokazalo se kako međunarodna zajednica za zaustavljanje rata nije imala adekvatnih rješenja, a prije bi se moglo reći da za to uopće nije ni postojalo prave političke volje. Uveden je embargo na uvoz oružja za čitavo područje bivše Jugoslavije. Embargo je skoro potpuno nenaoružanim novostvorenim državama predstavljao vrlo otežavajuću okolnost, a išao je na ruku dobro naoružanoj JNA - koja je otvoreno stala na stranu velikosrpske osvajačke politike. Embargo na uvoz oružja predstavljao je ustupak agresorima i trebao je omogućiti što brži svršetak rata. Međunarodnoj zajednici je mir na ovim prostorima bio značajniji od pravednog rješenja.

Stvari nisu išle baš tako lako kako su to predviđali vojni analitičari. Branitelji samostalnosti BiH su bili prinuđeni stvarati svoje oružane snage u otežanim ratnim uvjetima. U prvim mjesecima rata vojno premoćna JNA i srpske paravojne formacije zauzeli su oko 70 % teritorija BiH. Osvajanja su pratili masovni masakri i egzodusi nesrpskog pučanstva. Hrvati i Muslimani su stjerani u mali prostor od oko 30 % teritorija. Zbog različitih pogleda na budućnost BiH i vlastite gluposti 1993. godine je izbio ratni sukob između HVO<sup>65</sup> i muslimanske Armije BiH, koji je išao na ruku jedino Srbima. Metode ratovanja u sukobu Hrvata i Muslimana bile su posve slične onim koje su provodile srpske vojne snage. Dio Muslimana u Cazinskoj krajini se vojno pobunio protiv politike svojih sunarodnjaka iz Sarajeva. U Bosni je zavladao pravo stanje kaosa i bezumlja.

Međunarodna zajednica je sve to mirno promatrala. Vojne snage UNPROFOR-a u BiH imale su posve pasivnu ulogu. Značaj njihova prisustva najzornije se očitava u srebreničkom masakru 1995. godine. U "zaštićenoj UN zoni" Srebrenice u prisutnosti nizozemskog bataljuna UNPROFOR-a<sup>66</sup> ubijeno oko 7.000 ljudi, a ostatak muslimanskog življa je protjeran na očigled cijelog Svijeta.

Potpisivanjem Washingtonskog sporazuma, 13. ožujka 1994. godine zaustavljen je ratni sukob između Hrvata i Muslimana i stvoreni temelji Federaciji BiH. Washingtonski sporazum predstavlja Ustav Federacije BiH<sup>67</sup>, koja je trebala biti organizirana kao labava federacija kantona (županija). Ovaj dokument u biti predstavlja međunarodni ugovor<sup>68</sup> koji je jamčio konfederalne odnose Federacije BiH s Republikom Hrvatskom. O ustavno-pravnom statusu područja BiH u kojem su većina bili Srbi po ovom dokumentu trebalo je biti riješeno na Međunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji.

Po potpisivanju Washingtonskog sporazuma konstelacija vojnih snaga na terenu se počela znatno mijenjati u korist hrvatskih i muslimansko-bošnjačkih postrojbi. Zbog

---

<sup>65</sup> Hrvatsko vijeće obrane (HVO) predstavljalo je glavninu vojnih formacija Hrvata u BiH, a bilo je pod zapovjedništvom tadašnje HRHB.

<sup>66</sup> United Nations Protection Forces (UNPROFOR)

<sup>67</sup> Ustav Federacije Bosne i Hercegovine objavljen je u "Službenim novinama FBiH", broj 1/94

<sup>68</sup> Washingtonski sporazum iz 1994. godine potpisali su predstavnici Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske i Sjedinjenih Američkih Država.

mnogobrojnih međunarodnih sankcija, pomoć Beograda srpskim pobunjenicima bila je sve manja. Vojne snage bosanskih Srba i JNA iscrpljivale su se očuvanjem velikog prostora koji su na početku rata zauzele. Nakon uspješnih vojnih akcija “Bljesak” i “Oluja”<sup>69</sup> u Republici Hrvatskoj, počeo se potpuno raspadati politički koncept Velike Srbije. Sve veći uspjesi združenih vojnih snaga HV<sup>70</sup>, HVO i Armije BiH vodio je ka neizbježnom slomu srpske vojne mašinerije. Nadzirao se konačan poraz srpskih vojnih snaga u BiH i RH. Gubitak teritorija zacrtanih u kabinetima velikosrpskih političara značio je slom bezobzirne politike Slobodana Miloševića, a time i pad njegova režima. Odnos političkih snaga u Srbiji se počeo mijenjati i Miloševićev režim je mogao ostati na vlasti samo uz pomoć rata. Nakon što je rat u Bosni i Hercegovinom počeo ozbiljno prijetiti eskalacijom u regiji<sup>71</sup>, SAD i zapadne sile su napokon uvidjele globalnu prijetnju miru, odnosno vlastiti interes, te su odlučile poduzeti vojnu akciju. Vojna operacija NATO pakta pod nazivom “Odlučne snage” započela je tek nakon što je prijetio potpuni poraz Vojske RS i nakon što su hrvatsko bošnjačke snage bile pred zauzimanjem Banje Luke, glavnog grada RS. Iako to na prvi pogled izgleda apsurdno, početak akcije NATO-a u BiH samo je spriječio potpuni vojni poraz srpskih snaga u BiH. Pred vojnim slomom Milošević je napokon pristao na pregovore, u što je pod velikim pritiskom morao uvjeriti i srpsko rukovodstvo s Pala. Sporazum o prekidu neprijateljstava sklopljen je 5. listopada 1995. godine. Time je završen ratni sukob u BiH, koji je odnio preko 200.000 života. O broju ranjenih kao ni o broju mrtvih nema preciznih podataka. Tijekom ratnog vihora svoje domove je napustilo oko 2.680.000 osoba, što iznosi oko 59,6 % građana BiH.

Zapadne sile su se na ograničenu vojnu intervenciju odlučile tek kad sukob u BiH postao globalnom prijetnjom. Odnos prema ratu u BiH međunarodnoj zajednici ne daje za moralno pravo da ustroj BiH kreira po vlastitom nahođenju.

### **V.3. Općenito o Daytonskom mirovnom sporazumu**

Nakon svih navedenih ratnih zbivanja međunarodna zajednica predvođena SAD izvršila je pritisak na države u regionu da sjednu za pregovarački stol. Diplomacija velikih sila je proradila tek nakon što je rat na Balkanu definitivno trebao dobiti pobjednika. Po dubokom prodoru Hrvatske vojske i HVO u vojnoj operaciji “Maestral”, njihovo napredovanje prema Banja Luci je zaustavljeno odlukom Vijeća sigurnosti. Nakon toga se pristupilo diplomatskim pripremama za sklapanje Daytonskog sporazuma.

Nakon usuglašavanja osnovnih načela za pregovore tijekom kolovoza i rujna 1995. godine, mogli su započeti mirovni pregovori. Kao mjesto održavanja pregovora izabran je Dayton, grad lociran u američkoj saveznoj državi Ohio, okrug Montgomery. Pregovori su održani u najvećoj američkoj zrakoplovnoj vojnoj bazi Write-Peterson.

<sup>69</sup> Vojno-redarstvena akcija “Oluja” je započela 4. kolovoza 1995. godine i dovršena je 11. kolovoza iste godine.

<sup>70</sup> Hrvatska vojska se izravno uključila u borbe na teritoriju BiH na temelju tzv. Splitskog sporazuma o vojnoj suradnji (Deklaracija o oživotvorenju Sporazuma iz Washingtona, zajedničkoj obrani od srpske agresije i postizanju političkog rješenja) od 22. srpnja 1995. godine. Potpisnici ovog dokumenta bili su Alija Izetbegović – predsjednik RBiH, Krešimir Zubak – predsjednik Federacije BiH i Franjo Tuđman – predsjednik Republike Hrvatske.

<sup>71</sup> Postala je vrlo ozbiljna prijetnja da će se SR Jugoslavija (sadašnja Srbija i Crna Gora) i izravno uključiti u ratni sukob. Sukobi na Kosovu postajali su sve ozbiljniji i približavali su se općoj eskalaciji.

Mjesto i način odvijanja pregovora ukazivali su na veličinu pritiska koji je vršen na pregovarače. Tijekom pregovora aktivno sudjelovanje uzeli su svi relevantni predstavnici velikih sila i međunarodnih organizacija<sup>72</sup>. Potpisnici ovog međunarodnog ugovora iz BiH i uže regije su bili: Delegacija Federacije BiH (sastavljena od predstavnika Republike BiH<sup>73</sup> i delegacija Hrvata iz BiH, odnosno delegacija Hrvatske Republike Herceg–Bosne<sup>74</sup>), delegacija Republike Srpske, predstavnici Republike Hrvatske i predstavnici SR Jugoslavije<sup>75</sup>. Pregovorima su prisustvovali svi značajniji predstavnici velikih svjetskih sila i susjednih zemalja. Sklapanje Daytonskog sporazuma svojim potpisima potvrdili su: William Clinton – kao predsjednik SAD-a, Felipe Gonzales – kao predsjedavajući Predsjedništva EU, Jacques Chirac – za Republiku Francusku, Helmut Kohl – kancelar SR Njemačke, Viktor Černomirdin – kao predsjednik Vlade Ruske Federacije i John Major – kao premijer Ujedinjenog Kraljevstva.

Nakon napornih trodnevnih pregovora 21. studenog 1995. godine parafiran je Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Daytonski sporazum). Prethodno je bilo potrebno usuglasiti oko šest stotina spornih pitanja. Sporazum je potpisan pod žestokim pritiskom međunarodne zajednice. Opći okvirni mirovni sporazum sastoji se od jedanaest aneksa, kojim su definirani aspekti i modaliteti prekida ratnog sukoba i stvaranja stabilnosti u regiji te ustavno ustrojstvo BiH:

- Aneks 1A - Sporazum o vojnim aspektima mirovnog rješenja,
- Aneks 1B - Sporazum o regionalnoj stabilizaciji,
- Aneks 2 - Sporazum o liniji razgraničenja između entiteta i o pitanjima u vezi s tim,
- Aneks 3 - Sporazum o izborima,
- Aneks 4 - Ustav Bosne i Hercegovine,
- Aneks 5 - Sporazum o arbitraži,
- Aneks 6 - Sporazum o ljudskim pravima ,
- Aneks 7 - Sporazum o izbjeglicama i prognanicima,
- Aneks 8 - Sporazum o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika,
- Aneks 9 - Sporazum o javnim poduzećima Bosne i Hercegovine,
- Aneks 10 - Sporazum o civilnoj implementaciji i
- Aneks 11 - Sporazum o međunarodnim policijskim snagama.

Sporazum koji je parafiran u Daytonu definitivno je potpisan 14. prosinca 1995. godine u Parizu.

#### **V.4. Učinci Daytonskog sporazuma i njegove promjene**

Nesporna je činjenica da je Daytonskim sporazumom napokon postignut mir u BiH, pa i u regiji. Zlo je tijekom rata u BiH poprimilo nevjerojatne dimenzije. Zato je zaustavljanje rata bio temeljni preduvjet opstanka države i bolje budućnosti njezinih stanovnika. Ali su međunarodni posrednici svojim nepravednim i neprovođivim političkim mirovnim sporazumom u Daytonu propustili priliku da on bude i povijesni zaokret prema budućnosti ove višenacionalne i višekonfesionalne zemlje.

---

<sup>72</sup> Europske Unije, UN-a, NATO pakta, OESS-a i drugih značajnih međunarodnih organizacija.

<sup>73</sup> Područje koje je bilo pod kontrolom Bošnjaka, odnosno Armije BiH

<sup>74</sup> Područja pod kontrolom Hrvatskih snaga, odnosno Hrvatskog vijeća obrane

<sup>75</sup> Danas DZ Srbija i Crna Gora

Opći okvirni mirovni sporazum je rezultat postignutog kompromisa utemeljen na postojećem odnosu vojnih snaga na terenu, nakon što je ista Međunarodna zajednica na čelu sa SAD zaustavila vojne akcije koje su trebale dovesti do promjene odnosa snaga. Ta akcija u korist jedne strane kao i nepravedna rješenja koja su postignuta zasigurno su uvjetovana i interesima velikih sila. Međunarodna zajednica je, čini se zbog vlastitih interesa, propustila priliku da krvavi sukob u BiH završi pravednim mirom koji ne bi priznavao rezultate genocida i ratnog zločina.

Aneksom IV. Općeg okvirnog sporazuma za mir definirano je ustavno ustrojstvo nove Bosne i Hercegovine. Država je podijeljena na dva entiteta: Federaciju BiH i Republiku Srpsku, a na teritorijalnom paritetu 51 % : 49 %, što je do današnjeg dana onemogućilo gospodarski i politički oporavak BiH.

Budući se oko strateški značajnog statusa oblasti Brčkog nije mogao postići dogovor, ovo pitanje je Daytonski sporazum ostavio kao otvoreno za buduću arbitražu<sup>76</sup>.

Iz prethodnog izlaganja vidljivo je kako je međunarodna zajednica vojno i diplomatski ozbiljnije intervenirala u BiH tek nakon što se odnos vojnih snaga na terenu počeo mijenjati u korist onih koji su stali u obranu suvereniteta BiH<sup>77</sup>. Određivanjem granica na temelju prethodnog načela, u ustavno ustrojstvo BiH legalno su inkorporirani učinci zločina i ratnog genocida. Ratna zlodjela i agresija nisu legalizirani samo u pogledu teritorijalne podjele, nego je postignutim rješenjima ozakonjen i etnički progon, učinjen uslijed ratne prisile. Već smo ranije elaborirali kako se implementacija Aneksa VII u pogledu prava izbjeglih i raseljenih osoba u konačnici pokazala kao propao projekt. Time je, čini se, zacementirana nepravedna podjela države koja proizlazi iz Daytonskog sporazuma. Nakon destogodišnjeg negativnog iskustva i velikih materijalnih sredstva uloženi bez rezultata međunarodna zajednica ne bi smjela trajno ostati kod vlastitih nepravednih rješenja u BiH.

Daytonskim sporazumom stvorena je BiH koja je od samog početka imala male šanse da postane modernom demokratskom pravnom državom. Člankom III.1. Ustava precizirane su ingerencije države BiH, koje su svedene na slijedeće oblasti:

1. Vanjske politike,
2. Vanjskotrgovinske politike,
3. Carinske politike,
4. Monetarne politike (sukladno članu VII. Ustava, koji se odnosi na ovlasti Centralne banke BiH),
5. Financiranja ustanova te međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine,
6. Politike u vezi s pitanjem useljavanja, izbjeglica i azila,
7. Međunarodne provedbe kaznenog prava te provedbe kaznenog prava između entiteta, uključujući odnose s INTERPOL-om,
8. Osnivanja i upravljanja zajedničkim sredstvima,

---

<sup>76</sup> Odlukom Arbitražnog tribunala za spor oko među-entitetske granice u oblasti Brčko, od 5. ožujka 1999. godine, odlučeno je da se ova oblast organizira kao zasebna oblast odvojena od entiteta. Time je BiH faktički dobila treći entitet Distrikt Brčko.

<sup>77</sup> Na referendumu o osamostaljenju BiH, koji je održan 29. veljače 1992. godine, suverenitet BiH podržali su Hrvati i Muslimani u BiH, dok su BiH Srbi bojkotirali taj referendum (Prema popisu stanovništva iz 1991. godine Srbi su činili 31,4 % pučanstva BiH). Rezultati referenduma objavljeni su 1. ožujka 1992. godine, a uskoro je uslijedilo i međunarodno priznanje države.

9. Reguliranja prometa između entiteta,
10. Kontrole zračnog prometa.

Aneks IV ovlasti entiteta propisuje tako da sve ono što nije definirano kao ovlaštenje države BiH, predstavlja ovlaštenje entiteta<sup>78</sup>. Vidljivo je da su ovlasti države znatno oslabljene te da entiteti prema Ustavu BiH imaju prilično široke ovlasti.

Ustav naglašava obvezu entiteta da su se, prilikom donošenja zakona iz svoje nadležnosti, dužni u potpunosti pridržavati odredaba ovog Ustava. Logična posljedica Daytonskog sporazuma je donošenje entitetskih ustava, kojima je Federacija BiH ustrojena kao entitet dva državotvorna naroda (Hrvata i Bošnjaka), a u Republici Srpskoj kao ustavotvoran je definiran srpski narod. Federacija BiH je uspostavljena u duhu ranijeg potpisanog Washingtonskog sporazuma te funkcionira podijeljena na deset županija, dok je Republika Srpska u smislu svog Ustava konstituirana unitarno ustrojen entitet.

Ukratko se može konstatirati da je na temeljima Daytonskog sporazuma stvorena komplicirana država za koju se već pri samom potpisivanju moglo znati da će teško profunkcionirati. U konačnici smo dobili kaotično ustrojenju državu u kojoj ne postoji vladavina prava i čiji organizacijski ustroj onemogućava bilo kakav napredak. O stanju administrativno-normativnog kaosa u BiH detaljno smo pisali u svom Izvješću o stanju ljudskih prava u BiH za 2001. godinu. Može se konstatirati da se ukupno stanje nije znatno popravilo do današnjeg dana. U smislu navedenog jasno je da je bilo potrebno izvršiti reorganizaciju defektnog pravnog sustava u BiH, što je u određenoj mjeri i učinjeno. Nažalost ove korekcije često nisu činjene u duhu i sukladno odredbama Ustava BiH. To na specifičan način pojačava defektnost ukupnog državno-pravnog sustava.

Općenito gledano, može se reći da se administrativno-normativno ustrojstvo BiH vremenom znatno promijenilo, a da je Aneks IV (Ustav BiH) formalnopravno ostao nepromijenjen. Primjetan je proces jačanja ovlasti državnih institucija i slabljenje ovlasti entiteta. Država BiH na ovaj način dobiva znatno veće ovlasti od onih koje su mu dane člankom III.1. Ustava BiH. Revizija daytonskog ustrojstva uglavnom je provedena nekonzistentno i u obliku odluka visokog predstavnika, koje su u suprotnosti s Aneksom IV Na ovaj paradoks već smo prethodno ukazali.

Kao primjer neprincipijelne i pogrešne primjene ustavnih odredbi pri tranziciji pravnog sustava BiH navest ćemo izmjene Ustava FBiH i Ustava RS. Budući da je na snazi tumačenje kako su odluke visokog predstavnika konačne i obvezujuće, iz navedenog proizlazi da je ovim izmjenama entitetskih ustava derogiran sam Ustav BiH. Povod donošenja Odluke od 19. travnja 2002. godine, koje je nametnuo Visoki predstavnik za BiH Wolfgang Petritsch, se odnose na izmjene oba entitetska ustava radi usklađivanja s ustavnim načelom konstitutivnosti tri naroda u BiH.

OHR je istina našao valjano uporište u odluci Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti sva tri naroda na cijelom teritoriju BiH iz 2000. godine. Ovu Odluku Ustavnog suda BiH cijenimo iznimno značajnom jer je uspjela ublažiti nepravednu podjelu države koja je nametnuta Daytonskim sporazumom. Naime, Aneksom IV Općeg okvirnog sporazuma za mir ozakonjeni su rezultati rata te je BiH grubo podijeljena na dva entiteta. Republika Srpska je uspostavljena kao entitet u kojem je jedino bio

---

<sup>78</sup> Članak III.3.1. Ustava BiH.

konstitutivan srpski narod, a Federacija BiH je u smislu Washingtonskog sporazuma uspostavljena kao entitet u kojem su konstitutivni bili samo Hrvati i Bošnjaci. Ustavni sud BiH je entitetske ustave ocijenio neustavnim s obzirom da iz Aneksa IV proizlazi konstitutivnost sva tri naroda na cijeloj teritoriji države.

Nakon donošenja ovakve Odluke uslijedile su dvije godine nadmudrivanja i opstrukcije u cilju eskiviranja provođenja Odluke u djelo. Najveći otpori stizali su iz Republike Srpske, od strane političke pozicije i opozicije ovog entiteta. Zbog nedostatka političke volje za provođenje Odluke Ustavnog suda, Wolfgang Petritsch je organizirao pregovore između političkih stranaka iz FBiH i RS, o provedbi Odluke. U državama ustanovljenim na temeljima vladavine prava se ni ne pomišlja pregovarati o takvim odlukama, budući da ustavni sudovi predstavljaju perjanice i vrhovne autoritete u hijerarhijskoj strukturi pravne države - zasnovane na neprikosnovenosti načela legaliteta. Dakle, po našoj ocjeni nisu se smjeli dozvoliti nikakvi pregovori koji bi dovodili u pitanje valjanost Odluke Ustavnog suda BiH, a posebice na način kako je to zamislio tadašnji visoki predstavnik. Budući da se ovdje rješavalo pitanje konstitutivnosti naroda i zaštite njihovih vitalnih interesa, o modalitetima provedbe ove Odluke su mogli pregovarati isključivo legitimni predstavnici sva tri naroda. Kočnica usklađivanju entitetskih ustava s Ustavom BiH svakako je bio nedostatak međusobnog povjerenja. Organiziranje pregovora od strane OHR-a se može ocijeniti kao popuštanje prema politici koju vode sve političke stranke iz Republike Srpske. Politika gotovo svih političkih snaga u ovom entitetu je jednoglasna i ide u smjeru obrane "državnosti" Republike Srpske po načelu isključivog suvereniteta jednog naroda u etnički očišćenoj državi. Sami pregovori su bili dugotrajni i u njima nije sudjelovao veći broj stranaka. Sporazum je potpisan 27. ožujka 2002. godine, a nije imao nikakvog legitimiteta budući da ga najznačajnije stranke Hrvata i Bošnjaka u BiH nisu prihvatile.

Paradoks ove dvije odluke očitava se u činjenici da su one donesene radi implementacije Odluke Ustavnog suda o konstitutivnosti sva tri naroda na cijelom teritoriju BiH, a navedenim odlukama potvrđena je stanovita dekonstitucija Hrvata i Bošnjaka u dijelu Republici Srpskoj a Hrvata i Srba u Federaciji BiH. Dekonstitucija je sadržana u ustavnim rješenjima koja ne osiguravaju ravnopravno sudjelovanje sva tri naroda u donošenju zakona u Republici Srpskoj, a u pogledu zaštite vitalnih nacionalnih interesa.

Naime, izmjenama entitetskih ustava definirano je da se zaštita vitalnih nacionalnih interesa u Federaciji BiH ostvaruje u Domu naroda, a u Republici Srpskoj se ostvaruje u Vijeću naroda. Dom naroda u Federaciji BiH ima svu nadležnost koju ima i Zastupnički dom Federacije BiH. Svi zakoni koje donese Zastupnički dom (parlament) FBiH moraju proći kroz proceduru Doma naroda, dok kroz proceduru Vijeća naroda u Republici Srpskoj, prema Ustavu RS mora proći samo oko 10% od ukupnih zakonodavnih nadležnosti koje ima Narodna skupština Republike Srpske. Budući da ustavne promjene koje je nametnuo OHR zaštitu vitalnih nacionalnih interesa Hrvata i Bošnjaka u RS propisuju kroz instituciju sa smanjenim ovlastima, smanjen je i obujam vitalnih interesa koje imaju mogućnost štiti. U isto vrijeme Srbima je omogućeno da ostvaruju potpunu zaštitu vitalnih nacionalnih interesa i u FBiH i u RS. Jasan je zaključak da ovakvim ustavnim promjenama nije u cijelosti implementirana Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti sva tri naroda na cijelom teritoriju BiH.

Dekonstitucija Bošnjaka i Hrvata u obnašanju zakonodavnih ovlasti RS-a konkretno se očitava u nemogućnosti ravnopravnog sudjelovanja u donošenju zakona koji se tiču njihovih vitalnih nacionalnih interesa u Narodnoj skupštini RS.

S obzirom da Parlament FBiH i Narodna skupština RS nisu usvojile ustavne promjene definirane sporazumom nelegitimnih stranaka, visoki predstavnik ih je nametnuo<sup>79</sup>. Paradoksalno je ali istinito da su ustavne promjene u režiji međunarodne zajednice samo pooštrile podjelu BiH, umjesto da se podjela ublaži usklađivanjem entitetskih ustava s Odlukom Ustavnog suda BiH.

Ured visokog predstavnika je stvorio još veću neravnopravnost u pogledu obnašanja izvršne vlasti u oba entiteta. Vlada FBiH sastoji se predsjednika Vlade, 8 ministara iz reda bošnjačkog, 5 ministara iz reda hrvatskog i 3 ministra iz reda srpskog naroda. Pored navedenih 16 ministara, predsjednik Vlade iz reda najbrojnijeg konstitutivnog naroda može imenovati i jednog ministra iz reda "ostalih". Takvo imenovanje prema ustavnim promjenama OHR-a, ne može izvršiti predsjednik Vlade iz reda hrvatskog ili srpskog naroda. Odluka OHR-a sugerira da predsjednik Vlade mora biti Bošnjak, a da s dodatnim glasom "ostalih" (koje mogu imenovati isključivo Bošnjaci), pa Bošnjaci u FBiH mogu ostvarivati majorizaciju druga dva naroda u izvršnoj vlasti.

Visoki predstavnik je svojom Odlukom od 19. travnja 2002. godine odobrio i izmjene Ustava Republike Srpske, koje je pod pritiskom međunarodne zajednice donijela Narodna skupština RS, radi usklađivanja Ustava sukladno odluci Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti sva tri naroda na teritoriju cijele BiH. Odlukom su ozakonjena gotovo identična rješenja u pogledu obnašanja izvršne vlasti, kao i u FBiH. Vlada RS sastoji se od 8 srpskih, 5 bošnjačkih i 3 hrvatska ministra. Premijer Vlade RS ima pravo imenovati i jednog ministra iz reda "ostalih", čime se u izvršnoj vlasti omogućuje potpuna dominacija Srba nad druga dva konstitutivna naroda.

Iz svega je vidljivo da su u pogledu mogućnosti ravnopravnog obnašanja izvršne vlasti Hrvati i Srbi dekonstituirani u FBiH, dok su u RS dekonstituirani Hrvati i Bošnjaci. Dakle zahvatom OHR u odredbe Daytonškoga sporazuma Hrvati su u svojim pravima u cijeloj BiH svedeni na manjinu. Ako to njihovi predstavnici na demokratski način kažu, udaljuju se sa dužnosti i osuđuju zbog «rušenja državnog uređenja zemlje»!

Ovakvim ustavnim odlukama OHR je Republiku Srpsku cementirao kao entitet srpskog naroda, što je u izravnoj suprotnosti s Odlukom Ustavnog suda BiH. Umjesto ostvarivanja konstitutivnih prava na cijelom teritoriju BiH, hrvatski narod u BiH uslijed ovakvih odluka OHR-a i ratnog egzodusa doveden u poziciju nacionalne manjine.

Daytonsko ustrojstvo BiH izmijenjeno je i u pogledu obavljene reforme obrane, kojom je nadležnost u oblasti obrane prebačena na državu BiH. Na isti način se provode i reforme policije, reforme u oblasti prikupljanja javnih prihoda (PDV), reforme u oblasti sudstva (uveden Sud BiH<sup>80</sup>), Odluka o donošenju Zakona o Vijeću ministara BiH<sup>81</sup> i druge odluke i zakoni koji su u neskladu s Aneksom IV Općeg okvirnog sporazuma za mir.

---

<sup>79</sup> Narodna skupština RS je u posljednjem trenu usvojila amandmane na Ustav, koje je visoki predstavnik svojom odlukom od 19. travnja 2002. godine potvrdio i djelomično dopunio, a amandmani na Ustav FBiH su u cijelosti nametnute.

<sup>80</sup> Odluka o nametanju Zakona o Sudu BiH od 12. studenog 2000. godine

<sup>81</sup> Odluku je nametnuo visoki predstavnik Wolfgang Petritsch 3. prosinca 2002. godine.

Ne može se osporiti da su mnoge od provedenih reformi opravdane i potrebne u funkcionalnom smislu, ali to ne daje pravo međunarodnoj zajednici da nameće nepravična rješenja. Ako se ima za cilj izbjegavanje majorizacije i jednakost svih građana pred zakonom reforme se moraju provoditi s primjenom istih mjerila za sve građane i narode na razini cijele države. U protivnom se dolazi u opasnost da se u nastojanju otklanjanja nepravdi nanosu nove nepravde.

Centralizacija vlasti i težnja ka ostvarivanju načela vladavine građanske većine nad manjinom postaje konstanta ovog procesa. U višenacionalnim zemljama u kojima nisu demokratski riješena nacionalna pitanja (kao što je BiH) *građanska načela* u prijevodu najčešće znači tiraniju većine nad manjinom. Nadamo se da to nije konačan cilj međunarodne zajednice u BiH.

## **V.5. Legitimnost Daytonskog ustava i legalnost njegovih izmjena**

S obzirom na okolnosti i način njegovog donošenja može se argumentirano ustvrditi kako Ustav BiH kao najviši politički i pravni akt države nema legitimnog demokratskog uporišta, budući da je nametnut od strane međunarodne zajednice i potpisan od strane ljudi koji nisu od građana BiH dobili legitimnu potporu putem demokratskih izbora. Dakle, Daytonski ustav ne predstavlja volju naroda i građana BiH, nego je rezultat volje međunarodnih subjekata koji diktiraju stanje u ovoj državi.

Aneks IV Daytonskog sporazuma se ne može nazvati vrhovnim i neprikosnovenim pravnim aktom budući da iz Aneksa X Općeg okvirnog sporazuma za mir međunarodna zajednica crpi ovlaštenja za prekranje ustavnih odredaba.

Ustavom BiH potvrđena je samostalnost države, ali se ne može reći da je ona kroz Opći okvirni sporazum za mir realizirala i svoj suverenitet.

Iako je međunarodna zajednica sebi dala za pravo da donosi zakone, pa čak i mijenja Ustav po vlastitom nahođenju, mišljenja smo da ovakve ovlasti ne proizlaze iz odredaba Aneksa X Daytonskog sporazuma. Mora se konstatirati da je postojanje samovolje u političkom odlučivanju ili bolje rečeno vladanju odrednica autokratskih i autoritarnih, a ne demokratskih sustava. Ukoliko je Aneks X davao ovlasti jednoj osobi da donosi zakone i mijenja ustavne odredbe "kad ocijeni da je to potrebno", logičnim bi se nametnuo zaključak da je demokratski svijet u Bosni i Hercegovini putem Daytonskog sporazuma instalirao nedemokratski (autokratski) pravni sustav. Cijenimo da takve ovlasti ne proizlaze iz općeg okvirnog sporazuma za mir. Člankom II. Aneksa X regulirane su ovlasti visokog predstavnika u BiH te ga ovom prilikom citiramo:

### ***“Članak II: Mandat i metode koordiniranja i veze***

*Visoki predstavnik će:*

- a. Nadgledati provedbu mirovnog rješenja;*
- b. Održavati tijesne kontakte sa Strankama radi promoviranja njihovog potpunog pridržavanja sa civilnim aspektima mirovnog rješenja i promoviranja visokog stupnja suradnje između njih i agencija koje učestvuju u tom aspektu;*
- c. Koordinirati aktivnostima civilnih organizacija i agencija u Bosni i Hercegovini kako bi osigurao efikasnu provedbu civilnih aspekata mirovnog rješenja. Visoki predstavnik mora poštovati njihovu autonomiju unutar područja operacija, dajući im, ako je potrebno, opće smjernice o utjecaju njihovih aktivnosti na*



*provedbu mirovnog rješenja. Od civilnih se organizacija i agencija traži da pomognu Visokom predstavniku pri izvršavanju njegovih nadležnosti davanjem svih podataka relevantnih za njihov rad u Bosni i Hercegovini;*

- d. Olakšati rješenje bilo kakvih poteškoća koje nastanu provedbom civilnog rješenja, ako Visoki predstavnik prosudi da je potrebno;**
- e. Učestvovati u sastancima organizacija donatora, naročito u pitanjima obnove i izgradnje.*
- f. Periodično izvještavati Ujedinjene narode, Evropsku uniju, Sjedinjene Države, Rusku Federaciju te druge zainteresirane vlade, stranke i organizacije o napretku provedbe mirovnog sporazuma u vezi sa zadacima postavljenim u ovom Sporazumu.*
- g. Davati smjernice i primati izvještaje od povjerenika Međunarodnih operativnih policijskih snaga, osnovanih Aneksom 11 Općeg okvirnog sporazuma.”*

Analiza ovlasti visokog predstavnika u smislu članka II.3. ukazuje kako mu prilikom taksativnog navođenja ovlaštenja ničim nije dano za pravo da donosi zakonske propise. Iz citiranog dijela Aneksa X vidljivo je i da navodne ovlasti izravnog interveniranja OHR-a u zakonodavni sustav BiH nisu sukladne i ne proizlaze iz Daytonskog sporazuma.

Prilikom donošenja svojih “konačnih i obvezujućih” odluka visoki predstavnik svoje ovlasti izvodi pozivajući se na člank II.1.d) i na članak V. Aneksa X.

Ovom prilikom citirat ćemo i “ključni” članak V:

*“Članak V: Konačna nadležnost za interpretaciju*

*Visoki predstavnik ima konačnu nadležnost interpretacije ovog Sporazuma o civilnoj provedbi mirovnog rješenja.” (završen citat)*

Citirani članak V. Sporazuma o civilnoj provedbi ukazuje da je visoki predstavnik konačan tumač u interpretaciji propisa na kojem su zasnovane njegove ovlasti. Ovaj članak predstavlja pravni apsurd jer kompletan Aneks X. čini posve nepotrebnim. Naime, u smislu ovako formuliranog članka proizlazi da visoki predstavnik sam odlučuje o ovlastima pri civilnoj provedbi mirovnog rješenja. To bi u prijevodu značilo da visoki predstavnik ima ovlasti protektora. Slijedom svega nameće se zaključak da je Daytonskim sporazumom BiH stavljena u klasični status kolonije. U tom slučaju kompletna odgovornost je na protektoru, koji je u svojoj funkciji objedinio sve segmente vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudsku). Stoga se doima neprimjerenim i licemjernim svaljivanja krivnje za loše stanje u BiH na političare ove zemlje, s obzirom da OHR ima sve ovlasti da stanje popravi.

Da zakonodavne i ustavotvorne ovlasti visokog predstavnika baš i ne proizlaze iz članka V. Aneksa X Daytonskog sporazuma ukazuje slijedeća analiza.

Preambule odluka visokog predstavnika sadrže sljedeće obrazloženje zakonodavne nadležnosti:

*“Pozivajući se na stavak XI.2 Zaključaka Konferencije za implementaciju mira održane u Bonu 9. i 10. prosinca 1997. godine, u kojem je Vijeće za implementaciju*

*mira pozdravilo namjeru Visokog predstavnika da iskoristi svoj konačni autoritet u zemlji u svezi sa tumačenjem Sporazuma o implementaciji civilnog dijela Mirovnog ugovora, kako bi pomogao u iznalaženju rješenja za probleme u skladu sa gore navedenim “donošenjem obvezujućih odluka, kada ocijeni da je to neophodno”, o određenim pitanjima, uključujući i (prema točki (c) stavka XI.2) “mjere kojima se osigurava implementacija Mirovnog sporazuma na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine i njenih entiteta;”*

Vidljivo je da se u nedostatku pravih ovlaštenja visoki predstavnik poziva na zaključak Vijeća za implementaciju mira kao pravni temelj svoje nadležnosti. Dakle, njegova nadležnost, prema našem mišljenju, nije zasnovana na Daytonskom sporazumu i u tom smislu predstavlja neovlašteno uplitanje međunarodne zajednice u unutarnje stvari suverene države.

Tumačenjem članka V. kao pravnog osnova zakonodavnim ingerencijama OHR-a značaj Ustava i institucija BiH stavlja na najnižu moguću razinu. Aneks IV u smislu tog članka ovakvim rješenjem prestaje biti ustavom kao stožernim zakonskim aktom, jer ne bi postojala obveza ostvarivanja načela usklađenosti zakona s ustavom u smislu tog članka. Ukoliko Vijeće za implementaciju mira, odnosno međunarodna zajednica, već tumači osnovanost ovakvih ingerencija OHR-a, onda je Aneks X kontradiktoran Aneksu IV Daytonskog sporazuma. Naime, člankom 1.2. BiH je definirana kao demokratska država koja će funkcionirati prema slovu zakona<sup>82</sup>,

Budući da je Opći okvirni sporazum za mir ima karakter međunarodnog ugovora s razlogom se postavlja i pitanje njegove legalnosti, jer nikad kao takav nije ratificiran u Parlamentarnoj skupštini BiH<sup>83</sup>. Paradoksalnost Daytonskog sporazuma i nedosljednost međunarodne zajednice možemo jasno oslikati u činjenici da su u daytonski Aneks IV implementirane odredbe o ustrojstvu Federacije BiH, kao federacije kantona u smislu Washingtonskog sporazuma. Time je Ustav FBiH iz 1994. godine nakon Daytonu do 2002. godine u cijelosti ostao nepromijenjen i kronološki gledano je stariji od Ustava BiH. Ustav Federacije BiH je donesen u kontekstu Washingtonskog dogovora Hrvata i Bošnjaka o modalitetima suživota u zajedničkoj državi. Međutim, Hrvatima kao najmalobrojnijem konstitutivnom narodu nije ostalo skoro ništa od dogovorenog u Washingtonu. Naime, Washingtonski sporazum je kao međunarodni ugovor garantirao Hrvatima konfederalne sveze Federacije BiH s Republikom Hrvatskom, što je za BH Hrvate bilo vrlo značajno u kontekstu nacionalne, kulturne i gospodarske opstojnosti. Ovakva rješenja su značajno utjecala na pristanak pri potpisivanju Daytonskog sporazuma. Međunarodna zajednica međutim je zauzela stajalište kako za ovaj međunarodni sporazum uopće nije bitna volja onih na koje se on odnosi (naroda u BiH). Mišljenjem *Europske komisije za demokraciju putem zakona* (u daljem tekstu: Venecijanska komisija), koja je formirana u okviru Vijeća Europe, između ostalog, dana je ocjena kako *Preliminarni sporazum o uspostavljanju konfederacije između FBiH i Republike*

---

<sup>82</sup> Članak 1.2. Ustava BiH glasi: “**Demokratski principi** – BiH će biti demokratska država, koja će funkcionirati prema slovu zakona i sa slobodnim i demokratskim izborima.”

<sup>83</sup> Iz navedenog razloga cjelovit tekst Općeg sporazuma za mir, niti tekst Ustava BiH nisu ni objavljeni u “*Službenom glasniku BiH*”.

Hrvatske od 18. ožujka 1994. godine, nema značaj međunarodnog ugovora<sup>84</sup>. Ocjena Venecijanske komisije je:

*“Komisija smatra da je uspostava konfederacije između entiteta i druge države nedvojbeno u suprotnosti sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH, te iz tog razloga je smatra i neustavnom. Iako u samom Sporazumu nema uspostave konfederacije, takva namjera nije legitimna prema Ustavu BiH koji kao alternativu daje mogućnost zaključivanja sporazuma o specijalnim paralelnim vezama. Jasno je da se od stupanja na snagu novog Ustava Washingtonski sporazum može koristiti kao osnova za zaključivanje sporazuma samo u onoj mjeri u kojoj je to zaključivanje u skladu sa tim novim Ustavom.*

*Ovaj Sporazum, koji je zaključen prije Dayton, se mora smatrati Sporazumom nad kojim je novi Ustav stariji.”<sup>85</sup>*

Venecijanska komisija u uvodu svog mišljenja decidno navodi kako se mišljenje ne bavi ustavnošću u odnosu na Ustav Republike BiH (kao međunarodno priznate države u vrijeme potpisivanja Washingtonskog sporazuma), nego je ustavnost Washingtonskog sporazuma cijenjena prema Aneksu IV Daytonskog sporazuma. Ovakvo mišljenje je pravni nonsens jer negira i same odredbe o kontinuitetu BiH iz članka I.1. Aneksa IV Daytonskog sporazuma. Također smatramo apsurdnim da se jedan međunarodno-pravni ugovor cijeni sa stajališta Ustava koji je donesen nakon njegovog sklapanja, a posebice iz razloga što je takav Ustav potvrdio dio rješenja iz tog Ugovora pa je Ustavom BiH država ustrojena na način da su Hrvati pristali na status konstitutivnog naroda koji svoje suverene ovlasti dijeli s drugim konstitutivnim narodom u okviru jednog entiteta.

Budući da je Ustav FBiH iz 1994. godine utkan u sam Daytonski sporazum Venecijanska komisija nedosljedno i nevjesto prihvaća *Sporazum o usvajanju Ustava FBiH i Preliminarni sporazum o budućoj privrednoj i vojnoj suradnji između FBiH i Republike Hrvatske*, kao drugi dio Washingtonskog sporazuma. Da bi se prikazala objektivnom, Venecijanska komisija ističe kako se valjanost njihovog mišljenja u pogledu “ustavnosti” svakako može korigirati odlukom Ustavnog suda BiH. Koliki je značaj ovakve konstatacije sama za sebe govori činjenica da međunarodna zajednica putem Ureda visokog predstavnika sama može izmijeniti odredbe Ustava BiH.

---

<sup>84</sup> Preliminarni sporazum o uspostavljanju konfederacije između FBiH i Republike Hrvatske te Sporazum o usvajanju Ustava FBiH i Preliminarni sporazum o budućoj privrednoj i vojnoj suradnji između FBiH i Republike Hrvatske predstavljaju tzv. Washingtonski sporazum.

<sup>85</sup> WEB stranica Venecijanske komisije Vijeća Europe, <http://www.venice.coe.int/docs/1998>

## VI. ZAKLJUČAK

Formulirajući svoje ovlasti člankom V. Aneksa X Daytonskog sporazuma i Mišljenjem Venecijanske komisije međunarodna zajednica je u potpunosti relativizirala volju dva konstitutivna naroda BiH. Stoga se Daytonski sporazum zasigurno ne može ocijeniti ugovorom, jer nije rezultat suglasnosti volja nego diktata međunarodne zajednice. Da bi jedan narod bio ustavotvoran mora se ispuniti pretpostavka da je Ustav sačinjen po volji tog naroda. Volja dva naroda ovakvim tumačenjem Daytonskog sporazuma se izgleda ne smatra bitnom. Budući da je zaobiđena njihova volja o ustavnom uređenju države iz svega proizlazi da u smislu Aneksa IV Daytonskog sporazuma i pravne prakse međunarodne zajednice Hrvati i Bošnjaci nisu ustavotvorni narodi u BiH. Spremnost na kompromis ova dva naroda je u cijelosti zloupotrijebljena, a status konstitutivnog naroda su dobili isključivo Srbi kojima je Daytonskim sporazumom omogućeno da uspostave unitaran, jednonacionalni i etnički očišćen entitet.

Prepotentnost predstavnika međunarodne zajednice u BiH i način davanja "lekcija" iz demokracije bacaju sjenu na pozitivne tekovine Daytonskog sporazuma. Daytonski ustav formalno garantira svim svojim građanima ostvarenje punine svih ljudskih prava. Njime je formalno zagarantirana opstojnost i međunarodnopravni subjektivitet države BiH. Proklamira načela demokratske države zasnovane na načelima vladavine prava i sustava tržišnog gospodarstva. Osnovna načela Ustava BiH ukazuju da on daje valjan smjer u kojem bi se BiH trebala kretati, ali ne predstavlja valjan okvir za boljitak svih ljudi u ovoj zemlji. Prisutnost i aktivnosti predstavnika međunarodne zajednice trebaju biti vjetar u leđa na putu prema civilizacijskom napretku ove države. Izgleda da je brod na ovom putovanju pomalo izgubio smjer i kompas.

Jalova politika prema tragediji Bosne i Hercegovine i nijemo promatranje ostvarivanja politike genocida na ovim prostorima ne daju međunarodnoj zajednici moralno pravo da na probleme u BiH gleda s visine. To, međutim, ne daje nikakav alibi ni građanima ove zemlje. Međunarodna zajednica po mišljenu ove Komisije snosi značajan dio krivice za postojeće stanje u BiH. Ako već kreira politiku i ustrojstvo ove države, međunarodna zajednica bi tom poslu trebala pristupati s više odgovornosti i na principijelan način, poštujući državotvornost i dostojanstvo sva tri konstitutivna naroda.

Nakon strahovitih međusobnih sukoba zamršeni splet međunacionalnih odnosa i interesa moguće je elegantno eliminirati ulaskom BiH u Europsku Zajednicu. Jedina prava pomoć međunarodne zajednice može biti pomoć u ispunjenju visokih kriterija u zaštiti ljudskih prava, putem funkcionalne pravne države koja bi bila zasnovana na poštovanju identiteta sva tri naroda u BiH. Pridruženje EU ne može se očekivati prije realizacije ovih ciljeva pa rasplet bosansko-hercegovačkog Gordijeva čvora treba tražiti u ovom smjeru.

Interpretacije Daytonskog sporazuma i način na koji je međunarodna zajednica izmijenila ustavno ustrojstvo ove zemlje nisu sukladni temeljnim demokratskim načelima na kojima počiva moderna civilizacija. Nedemokratskim metodama se ne može doći do demokratskog cilja. Nepravедnim postupcima se ne može doći do pravde. Stoga je pravična rješenja potrebno tražiti putem novih ustavnih rješenja na

temelju kojih bi BiH mogla profunkcionirati kao pravna država u kojoj se ostvaruju plemenita načela Daytonskog ustava i koja efikasno štiti zajednička i individualna prava svih svojih građana. Do ovoga cilja može se doći samo stvaranjem klime međusobnog poštovanja i razvijanjem kulture dijaloga. Tek u takvim okolnostima može se očekivati postizanje pravičnog i demokratskog rješenja državopravnog ustroja.