

Prof. dr. Šemsudin Lejlić

USTAVNO-PRAVNI ASPEKTI BONSKE DEKLARACIJE

Rad na ovom prilogu potakla je nedavno održana Bonska konferencija Vijeća za implementaciju Mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu.

U prilogu se razmatraju dvije dimenzije implementacije Mirovnog sporazuma u BiH, koje su direktno vezane za Bonsku konferenciju. To su:

1. Implementacija Mirovnog sporazuma do Bonske konferencije,
2. Implementacija Mirovnog sporazuma na bazi Bonske deklaracije.

Riječ je, jasno, o dvije komplementarne dimenzije, koje se u radu razmatraju posebno.

Cilj rada je analiza i ocjena najvažnijih pitanja u vezi sa dosadašnjom implementacijom, a zatim stavova, zahtjeva i zaključaka u Bonskoj deklaraciji. Pri tome se ova pitanja analiziraju i ocjenjuju, prvenstveno, sa ustavno-pravnog stanovišta, tj. iz ugla njihovog značenja, odnosno njihovog odraza na ustavno-pravni položaj Bosne i Hercegovine s jedne i njena dva entiteta s druge strane. U ovom je kontekstu državnost Bosne i Hercegovine osnovni aspekt i kriterij valorizacije, kako implementacije Mirovnog sporazuma prije Bona, tako i Bonske deklaracije.

1. Stanje implementacije Mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu do Bonske konferencije

Ovu dimenziju implementacije potrebno je razmotriti iz dva razloga. Prvo, ona je predtekst Bonske konferencije i Bonske deklaracije. Drugo, samo kroz prethodno stanje implementacije, prije Bona, može se realno valorizirati adekvatnost, a time i vrijednost pojedinih stavova, zahtjeva i zaključaka u Bonskoj deklaraciji, znači i Deklaracije u cjelini, dakle i same Bonske konferencije.

Implementaciju Mirovnog sporazuma moguće je, naravno, analizirati u cjelosti ili parcijalno.

Ovdje se analizira stanje implementacije Aneksa 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, tj. Dejtonskog Ustava Bosne i Hercegovine. Smatram da će slika "predbonskog" stanja implementacije biti dovoljno ilustrativna, ubjedljiva i obuhvatna i kroz ovu parcijalnu analizu, uto-

liko prije što se radi, po mom mišljenju, o najkompleksnijem pa i najvažnijem segmentu Mirovnog sporazuma. To je segment na koji se i sama Deklaracija pretežno odnosi.

Dakle, slijedi analiza stanja implementacije Ustava BiH iz Dejtona do Bonske konferencije.

Kakvo je bilo to stanje i koji su ga osnovni problemi i konsekvence karakterizirali?

Da se dode do realnijeg odgovora na ovo pitanje mora se poći od onoga šta podrazumijeva, tj. šta je podrazumijevala jedna adekvatna, autentična implementacija Ustava BiH. Drugim riječima, treba poći od osnovnih pretpostavki takve njegove implementacije. Te pretpostavke bile su:

- Autentično i potpuno oživotvorenje ustavnih rješenja na nivou Bosne i Hercegovine u pogledu organizovanja institucija-organa BiH, te njihovo funkcionisanje po Ustavu BiH;
- Autentično i potpuno oživotvorenje ustavnih rješenja u entitetima, prvenstveno potpunu i adekvatnu uskladenost rješenja u njihovim ustavima, kroz amandmanske izmjene i dopune, sa rješenjima u Dejtonskom Ustavu BiH. To uključuje da se u entitetima ukinu i svi paradržavni organi formirani u ratu;
- Neophodno je utvrđivanje adekvatnih, tj. sa Ustavom uskladenih zakonskih rješenja u pojedinim oblastima i pitanjima, i to i na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta.

Stanje implementacije Ustava Bosne i Hercegovine do Bonske konferencije je, uglavnom, bilo nezadovoljavajuće, i to u odnosu na sve naznačene pretpostavke implementacije.

Ovo se može potvrditi sljedećim:

1. U bitnim elementima nisu, u skladu sa Ustavom, organizovane neke ključne institucije-organi BiH. To je slučaj s Vijećem ministara. Ono je konstituisano po kompromisu "tri strane", uz prihvatanje tog kompromisa od međunarodne zajednice. Tako ovo rješenje ne ispunjava sljedeće uslove po Ustavu: Umjesto predsjedavajućeg Vijeća, kompromisom su ustanovljena *dva* kopredsjedavajuća, sa solucijom da sedmično, naizmjenično "predsjedavaju" Vijeću. Uveden je i predstavnik "treće strane" s funkcijom potpredsjednika, odnosno zamjenika predsjedavajućih. Na to se nadovezuje rješenje s *dva* zamjenika uz svakog od ministara-članova Vijeća. Sigurno da nije izvedeno u skladu s ustavnim konceptom ni rješenje o broju ministarstava, odnosno ministara u okviru Vijeća, jer su za brojne važne i složene funkcije BiH po Ustavu nedovoljna samo tri ministarstva na nivou BiH, što je, takode, bio rezultat ovog kompromisa. Pokazalo se, brzo, da je ovaj kompromis bio jedan od uzroka rada Vijeća ministara s vrlo skromnim rezultatima.

2. Sve glavne institucije, tj. organi Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština, Predsjedništvo i Vijeće ministara, nisu funkcionisali zadovoljavajuće.

Izrazito je bilo njihovo kašnjenje u donošenju više prioriternih zakona. To kašnjenje uglavnom je posljedica otežavanja, pa i pokušaja potpunog onemogućavanja njihovog rada od strane predstavnika entiteta u tim organima, naročito predstavnika Republike Srpske.

U vezi sa ovim mora se istaći sljedeće: Rješenja o konstituciji najviših državnih institucija BiH, i o načinu njihovog rada i odlučivanja, u Dejtonskom Ustavu su, stvarno, složena (članovi 4. i 5. Ustava).

Ovakva ustavna rješenja su bila logična i nužna s obzirom na složen nacionalni sastav države.

Iako je ponekad moglo doći do poteškoća u radu državnih organa BiH, tj. do sporijeg donošenja odluka i usljed složene procedure odlučivanja po ovim ustavnim rješenjima – dosadašnji neefikasan rad ovih organa je bio uslovljen mnogo više namjernim opstrukcijama, što je složenošću ovih organa i procedure pri njihovom odlučivanju samo olakšano.

Nedoneseni zakoni bili su važan i neophodan uslov i ključ za funkcionisanje Bosne i Hercegovine s jedne i entiteta BiH s druge strane, po konceptu utvrđenom u Dejtonskom Ustavu BiH.

Ovakvo stanje dovelo je, međutim, sve to u pitanje. Ono je izazvalo suprotne tokove, i posljedice negativne za Bosnu i Hercegovinu, koji umanjuju ili čak ugrožavaju afirmaciju njene državnosti kao jedinstvene i cjelovite države, na načelima Dejtonskog Ustava.

- a) Jedan tok označavaju mjere i rješenja međunarodne zajednice i njenih organa u BiH. Naravno da su ove mjere, odnosno rješenja međunarodne zajednice neophodni, pa i opravdani, pri ovakvom stanju (ne)funkcionisanja organa BiH. Međutim, to bi moglo imati negativne posljedice: Prvo, radi se o ekonomskim sankcijama, u vidu usporavanja kredita i donacija BiH. Drugo, radi se o određenom supstituiranju organa BiH, što nije pozitivno, jer znači potiskivanje demokratskog mehanizma odlučivanja po Dejtonskom Ustavu u Bosni i Hercegovini.
- b) Drugi, negativni tok za državnost BiH izaziva reagovanje i djelovanje entiteta, naročito Republike Srpske. Djelovanje njenih organa ogledalo se u tome da su oni ovakvo stanje pravne neuređenosti više pitanja zakonima i odlukama na nivou BiH, koristili da najvažnija od tih pitanja regulišu sami, na način koji je u skladu s njihovim separatnim ciljevima, bez obzira ili upravo zato što su njihova opredjeljenja i rješenja bila protivna ustavnoj poziciji i pravima BiH po Dejtonskom Ustavu. To se dešavalo u vezi s pitanjem vlasništva i privatizacije najva-

žnijih ekonomskih dobara BiH. Veliki dio tih dobara je u posjedu Republike Srpske, do čega je došlo činom agresije na Republiku Bosnu i Hercegovinu 1992. godine, dakle na apsolutno neustavan, tj. nezakonit način. Prije toga vlasnik ovih dobara bila je, logično, država, tj. Republika Bosna i Hercegovina. Bosni i Hercegovini kao cjelini, tj. državi BiH pripadaju, prema tome, i sada vlasnička prava nad tim ključnim, najkrupnijim ekonomskim dobrima, čime je jedino moguće poništiti posljedice agresije na BiH u ekonomskoj oblasti. Iz toga izvire ustavno pravo Bosne i Hercegovine da pravno reguliše osnovne principe, kao jedinstvenu i zajedničku osnovu za ovu oblast, na kojoj bi tek tada bile moguće bliže odluke entiteta o ovim pitanjima. Međutim, pred Bonsku konferenciju prijetila je opasnost da se ovakav logičan i na Ustavu zasnovan tok ugrozi, tj. da se ova pitanja u cjelini uredi entitetskim zakonima, jer zakona o jedinstvenim osnovama ekonomskog sistema na nivou BiH nije bilo. Ova situacija, odnosno varijanta upravo je odgovarala entitetima, i u njima je, prvenstveno u Republici Srpskoj, uslijedio proces posebnog regulisanja svih aspekata imovinskih pitanja entitetskim zakonima. Ako bi se ovaj proces definitivno ovako dovršio, to bi sigurno vodilo ekonomskoj podjeli BiH, što i jeste cilj naročito ovog entiteta BiH.

- c) Entiteti do Bonske konferencije nisu još uvijek, poslije skoro dvije godine od kada im teče ova obaveza po Dejtonskom Ustavu, bili ustavnim amandmanima uskladili svoje ustave sa Dejtonskim Ustavom Bosne i Hercegovine (član 12. Ustava). To se opet prvenstveno odnosi na Republiku Srpsku, koja je i na ovaj način opstruirala implementaciju Dejtonskog Ustava BiH, odnosno realizaciju pune državnosti Bosne i Hercegovine po ovom njenom Ustavu. Federacija BiH je to, djelomično, uradila sredinom 1996. godine.
- d) U entitetima nisu do Bonske konferencije bili ukinuti izvjesni paradržavni organi nastali tokom rata, što je bilo namjerno zadržavanje paralelizma vlasti – suprotno Dejtonskom Ustavu BiH.
- e) Ozbiljan negativan element implementacije Dejtonskog Ustava BiH bilo je pogrešno tumačenje pojedinih ustavnih rješenja, ključnih za državnost BiH. To je najčešće bilo povezano sa određenim interesima, a činilo se od strane pojedinih organa i predstavnika entiteta, a i od organa i predstavnika susjednih zemalja.

Izrazit i ozbiljan primjer ove pojave jeste tendenciozno netačno tumačenje ustavnih obaveza koje entiteti moraju ispuniti pri sklapanju sporazuma o posebnim paralelnim odnosima sa susjednim državama. O tome su se u entitetima, i u susjednim državama, javila tumačenja po kojima predmet tih sporazuma mogu, navodno, biti i pitanja iz isključive nadležnosti Bosne i Hercegovine, tj. njenih institucija-organa, po Dejto-

nskom Ustavu, te da su zakonodavni organi entiteta nadležni za davanje saglasnosti na ove sporazume. Jasna su ustavna rješenja koja isključuju prethodno tumačenje i jednog i drugog pitanja (član 3., tačke 1. i 2. i član 4., tačka 4. Ustava BiH).

Dakle, kao što se vidi, nezadovoljavajuće je stanje u pogledu ispunjenja svih bitnih pretpostavki implementacije Dejtonskog Ustava BiH bilo pred Bonsku konferenciju.

Vidi se da je otežavanje ili onemogućavanje funkcionisanja BiH kao države bilo, uglavnom konstantno, dolazilo je sa više strana, ispoljavalo se u različitim vidovima, imalo je više štetnih posljedica po državnost BiH, a i njen cjelokupan politički, demokratski i ekonomski razvoj.

Jasni su bili i ciljevi glavnih aktera opstruiranja implementacije Dejtonskog Ustava Bosne i Hercegovine do Bonske konferencije.

Po svemu je moguće zaključiti da problemi u vezi sa dosadašnjim nezadovoljavajućim funkcionisanjem Bosne i Hercegovine u državno-pravnom i ustavnom smislu nisu bili u samim ustavnim rješenjima, tj. u Dejtonskom Ustavu BiH. Ti problemi su primarno u mnogim negativnim aspektima neimplementiranja pojedinih ustavnih rješenja, odnosno Dejtonskog Ustava Bosne i Hercegovine u cjelosti.

Tako se pokazuje i potvrđuje da su Ustav BiH iz Dejtona *osnova*, a njegova autentična implementacija bili, a i da ostaju *uslov* (re)integracije, očuvanja, razvitka i afirmacije Bosne i Hercegovine, kao države. Zato su potpuno razumljivi sve brojniji i glasniji pozivi o potrebi "vraćanja Dejtonu". U ovom smislu je i sljedeća izjava ambasadora SAD-a, koja glasi: "Provedite Dejton. Ako se on ne provede, onda ćete imati podjelu zemlje" (Dnevni avaz, Sarajevo, 22. 11. 1997. godine, intervju).

2. Implementacija Mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu na bazi Bonske deklaracije

Uvod:

Bonska konferencija, odnosno Bonska deklaracija imaju nekoliko obilježja opštijeg karaktera. Ona čine osnov za bolje razumijevanje, kao i za realniju i objektivniju ocjenu, i Konferencije i Deklaracije, u cjelini i u pojedinostima.

- Prvo takvo obilježje je da su Bonselj konferenciji prethodile dvije sesije organa međunarodne zajednice, koje su bile posvećene istim temama i ciljevima, tj. implementaciji Mirovnog sporazuma za BiH. U pitanju su Londonska konferencija Vijeća za implementaciju, decembra 1996., i sastanak Upravnog odbora Vijeća u Sintri, maja 1997. godine. Dakle, Bon je u kontinuitetu sa Londonom i Sintrom;

- Drugo obilježje odnosi se na polazišta Bonske konferencije, izražena u Deklaraciji. Ta polazišta određuju njihove opšte ciljeve i zadatke.

Kako se uspješnom uglavnom može smatrati dosadašnja implementacija samo vojnih, pa djelimično i ekonomskih aspekata, kao polazišta dominiraju opšte negativne konstatacije o stanju implementacije Mirovnog sporazuma. Iz njih jasno proizlazi i šta je trebalo da budu glavni predmet konferencije, odnosno glavni zaključci Deklaracije.

Među ovako nepovoljno intoniranim konstatacijama su, na primjer: “žaljenje zbog neuspjeha”, izražavanje “nezadovoljstva”, konstatacija o “neprihvatljivosti”, naravno sve u vezi negativnog stanja implementacije Mirovnog sporazuma. Isto značenje imaju i pozivi vlastima u BiH za mjere “bez odlaganja” i sl.

Logično je da su, kao što će se vidjeti, sa ovako iskazanim negativnim opštim polazištima u skladu i stavovi, zahtjevi i zaključci o pojedinih konkretnim pitanjima implementacije;

- Treće obilježje Bonske deklaracije, opštijeg karaktera, je jasan stav u Preambuli da “nema alternative Mirovnom sporazumu, kao osnovi za politički i ekonomski razvoj Bosne i Hercegovine, i trajan mir”;
- Opšte značenje ima i stav o uslovljavanju pomoći međunarodne zajednice BiH, na svim nivoima, poštivanjem i provođenjem Mirovnog sporazuma i preuzetih obaveza;
- Svakako je od izuzetnog principijelnog značaja obilježje Bonske deklaracije izraženo u jasnim naznakama i naglascima u vezi sa državnosti Bosne i Hercegovine. Riječ je o državnim atributima BiH i uslovima za konsolidaciju, što znači reintegraciju, jedne stabilne BH države. Ti atributi, koji su istovremeno i uslovi ovog procesa, su: demokratski karakter države BiH i njena multietničnost, jer se ona u Preambuli Deklaracije određuje kao država “dva multietnička entiteta i tri konstitutivna naroda (zajedno sa ostalim)”. To su, u stvari, njene karakteristike države iz Dejtonskog Ustava;
- Važna integralna karakteristika Bonske deklaracije je i njena cjelovitost, tj. širina obuhvata pitanja;
- U detaljnoj analizi Deklaracije vidjeće se da ona ima još jednu važnu opštu karakteristiku. Ovdje je riječ o tome da se odlikuje kategoričnošću, striktnošću i preciznošću u izražavanju i u vezivanju za termine i subjekte, zahtjeva, zaključaka i mjera za dalju implementaciju Mirovnog sporazuma, odnosno same Deklaracije.

U cilju jasnije i potpunije prezentacije, pitanja iz Deklaracije biće grupisana i razmatrana sljedećim redom – prvo pitanja koja imaju prvenstveno politički, a zatim ekonomski značaj, i to:

- 2.1. Pitanja u vezi sa implementacije Dejtonskog Ustava BiH;
- 2.2. Pitanja u vezi sa zajedničkim institucijama BiH;
- 2.3. Pitanja u vezi sa aktuelnim zakonnima;
- 2.4. Pitanja u vezi sa ljudskim pravima;
- 2.5. Pitanja u vezi sa izborima;
- 2.6. Pitanja u vezi Brčkog i
- 2.7. Ekonomska pitanja.

Dijelovi Bonske deklaracije o nekoliko, takode, važnih pitanja se u ovom radu ne analiziraju. To su pitanja: izbjeglica i raseljenih lica, javnog reda i policije i pitanja sigurnosti i kontrole naoružanja.

Ovome je razlog to što za ova pitanja nije tako direktno karakterističan ustavno-pravni karakter.

Analiza svake grupe pitanja i pojedinačnih zaključaka ima za cilj da se dođe do njihove što svestranije, time do što realnije i objektivnije ocjene, a kroz to i do takvih ocjena Bonske konferencije, odnosno Bonske deklaracije u cjelosti.

2.1. Pitanja u vezi sa implementacijom Dejtonskog Ustava Bosne i Hercegovine

Ovaj dio Bonske deklaracije obuhvata više značajnih pitanja. To su pitanja u vezi sa državnošću BiH, i to: u vezi sa njenim državnim kontinuitetom i njenom demokratskom konstitucijom i funkcionisanjem kao države složenog sastava. Ova se pitanja, logično, u Deklaraciji tretiraju povezano sa (re)integracijom BiH na principima Ustava BiH, kao uslovom njene poslijeratne adekvatne državne konsolidacije i stabilnosti.

Polazni stav i opredjeljenje o ovim pitanjima izražen je u Deklaraciji sljedećom konstatacijom: "Vijeće izražava svoju brigu zbog toga što vlasti u BiH nisu napravile značajniji napredak u primjeni ključnih odredbi Ustava BiH" (tačka II). Isto značenje ima i kritika stanja u primjeni Ustava BiH koju izražavaju konstatacije o postojanju paralelnih i parustavnih struktura; o tome da Ustav nije dosljedno sproveden ni u pogledu predstavljanja svih naroda BiH u međunarodnim tijelima; o neusklađenosti sa Mirovnim sporazumom, dakle i sa Ustavom BiH, prijedloga sporazuma o uspostavi specijalnih paralelnih odnosa između Federacije BiH i Republike Hrvatske, odnosno Republike Srpske i Savezne Republike Jugoslavije.

Na bazi kritike stanja u pogledu primjene Ustava BiH, odnos Vijeća za implementaciju Mirovnog sporazuma, znači međunarodne zajednice, prema ovom fundamentalnom pitanju iskazuju, na jasan način, zahtjevi i zaključci u Bonskoj deklaraciji o tome šta i ko mora učiniti u cilju potpune i dosljedne implementacije Ustava BiH. U tom smislu se ističe: da

ustavi i drugi zakoni entiteta moraju da budu u saglasnosti sa Ustavom BiH; da entitetski zakoni o državljanstvu "moraju" biti usaglašeni sa Zakonom o državljanstvu Bosne i Hercegovine; da vlasti u Republici Srpskoj "odmah" usaglase Zakon o unutrašnjim poslovima sa Ustavom BiH; da se krivično zakonodavstvo i procedure u oba entiteta, takode, usaglase sa BiH Ustavom; da Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH za civilnu implementaciju Mirovnog sporazuma ustanovi proces koji će omogućiti da se brzo dođe do odluke o zastavi i drugim državnim simbolima Bosne i Hercegovine, ako to ne osiguraju same vlasti u BiH; da "odmah moraju" biti raspuštene paralelne i paraustavne strukture. U ovaj kontekst spadaju, svakako, zahtjev i zaključak da sporazumi o specijalnim paralelnim odnosima entiteta sa susjednim državama "moraju" biti u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine, te da se postojeći prijedlozi o tome usklade, u ovom smislu, sa Ustavom BiH.

Zahtjevi koji također naglašavaju važnost Ustava BiH, odnosno ustavnu poziciju Bosne i Hercegovine, tj. njenu državno-pravnu poziciju i subjektivitet su: zahtjev-poziv za безусловnu uspostavu diplomatskih odnosa i otvaranje ambasada, upućen Bosni i Hercegovini i Saveznoj Republici Jugoslaviji, kao i zahtjev u vezi sa specijalnim aranžmanom o Luci Ploče i slobodnom prolasku kroz Neum, za koji se kaže da "mora" biti u skladu sa Ustavom BiH.

Isto značenje ima i zahtjev da sportski timovi iz BiH, za međunarodna natjecanja, nastupaju, tj. predstavljaju BiH pod jednom – BH zastavom.

Stav o poštivanju Ustava BiH nalazimo i u Aneksu Bonske deklaracije o Federaciji BiH, u kome se zahtijeva da se i svi kantonalni-županijski ustavi hitno usaglase sa Ustavom BiH.

Državnost Bosne i Hercegovine dobila je podršku i potvrdu kroz još nekoliko stavova, zahtjeva i zaključaka u Bonskoj deklaraciji. To su: stav o konsolidaciji stabilne i demokratske BiH, stav da Stalni komitet, kao BH zajednička institucija za vojna pitanja, bude "centralna tačka za sve pregovore", stav da BiH "mora" biti predstavljena jednom delegacijom, imenovanom od zajedničkih institucija BiH, na svim pregovorima o regionalnoj i podregionalnoj stabilizaciji. Isti smisao ima i zaključak da BiH i entiteti usvoje propise o stvaranju nezavisne vrhovne inspeksijske institucije za Bosnu i Hercegovinu.

U funkciji ustavno-pravne (re)integracije su i zahtjevi i zaključci koji se odnose na saradnju BH entiteta u oblasti zakonodavstva i njegove reforme. Tako se u Deklaraciji utvrđuje da će uslovi i procedura za promjenu entitetskog državljanstva – po izboru – biti regulisani međuentite-

tskim sporazumom, a zatim je utvrđena potreba formiranja organa za međuentitetsku pravnu saradnju.

Uzevši u obzir sve navedene stavove, zahtjeve i zaključke, smatram da se Bonska deklaracija može ocijeniti kao dokument koji, insistirajući na implementaciji Ustava BiH, (re)afirmiše ustavno-pravnu, tj. državno-pravnu poziciju, status, karakter i subjektivitet Bosne i Hercegovine, naravno na principima i rješenjima iz Ustava BiH.

2.2. Pitanja u vezi sa zajedničkim institucijama Bosne i Hercegovine

Više stavova, zahtjeva i zaključaka u Deklaraciji odnosi se na ova pitanja. To je uslovljeno nezadovoljavajućim aktuelnim stanjem u ovom pitanju, odnosno njegovom važnošću za dalji tok implementacije Mirovnog sporazuma.

Najvažnije obaveze u vezi sa zajedničkim BH institucijama su: obaveza hitnog usvajanja Zakona o Vijeću ministara BiH; obaveza Vijeća da odmah nastavi sa potpunom uspostavom ministarstava, ali i da do izvršenja prethodne obaveze obezbijedi svoj adekvatan rad; obaveza Predsjedništva BiH i Vijeća ministara o održavanju sjednica najmanje jednom nedjeljno; obaveza stvaranja uslova za efikasan rad institucija Bosne i Hercegovine, uspostavljanjem adekvatne organizacije njihovih tijela i obezbjeđenjem potrebnog osoblja u njihovim službama, te materijalno-finansijske podloge za njihov rad.

Pozitivno je ocijenjen rad Ustavnog suda BiH, uz kritiku i zahtjeve upućene BH vlastima, u pogledu osiguranja adekvatnih uslova za rad ove važne zajedničke institucije.

Pozdravljeno je skoro formiranje još jedne važne integralne institucije BiH, koja je izraz i potvrda državne cjelovitosti BiH. Radi se o Upravi za zračni promet.

Afirmisana je ideja nekih međunarodnih organizacija da se u BiH pruži pomoć razvoju civilnih službi.

2.3. Pitanja vezana za aktuelne, prioritetne zakone

Zaključci u vezi sa aktuelnim zakonima, tj. zahtjevi za njihovo hitno donošenje imaju višedimenzionalan značaj. Prvo, ovo je područje na kome se jasno pokazuje neuspješnost toka implementacije Mirovnog sporazuma do Bonske konferencije. Drugo, na ovom području se ispoljila izrazita neefikasnost zajedničkih institucija BiH. Treće, ovdje se jasno očitovao destruktivan odnos pojedinih zvaničnika ili grupa predstavnika,

kao i organa pojedinih entiteta, u cilju i u vidu otežavanja ili onemogućavanja funkcionisanja BiH u svojstvu cjelovite države.

Jasno i snažno izražena je važnost ovih zakona u stavu iz Deklaracije da su ovo vitalni zakoni, značajni za prosperitet naroda i države BiH.

Poenta u ovim zaključcima je na obavezama institucija vlasti u BiH da ove zakone donesu brzo.

Radi se o zakonima o Vijeću ministara, državljanstvu BiH, o punim ispravama BiH, BH izbornom zakonu, o zakonima ili izmjenama zakona o stambenim i vlasničkim odnosima, zakonima BiH o stranim ulaganjima i o carinskoj politici.

Svi ovi zakoni su, manje ili više, u funkciji političke i ekonomske integracije Bosne i Hercegovine. Zato im i pripada atribut prioriternih zakona.

2.4. Pitanja u vezi sa ljudskim pravima

Na početku ovog dijela Deklaracije izražava se kritika stanja, tj. nepovoljna ocjena, po kojoj je zaštita ljudskih prava u BiH “i dalje nedogovarajuća”. Uz ovu ocjenu stoji i konstatacija o postupnom poboljšanju situacije na ovom području.

U skladu sa ovako oštrom negativnom ocjenom stanja, postavljaju se u Deklaraciji i precizni zahtjevi: da se “moraju” ispoštovati proširena lista obaveza koje se tiču ljudskih prava, a koje su dijelom sadržane u Ustavu BiH i Mirovnom sporazumu, i preispitati važeći zakoni, sa stanovišta njihove usklađenosti sa međunarodnim standardima na području ljudskih prava, posebno sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Kategorično se insistira na hitnoj izmjeni zakona o vlasništvu i stambenim odnosima u oba entiteta, uz stav da dalja kašnjenja “neće biti tolerisana”. Ovakav značaj daje se ovim zakonima jer se smatra da su dosadašnja rješenja u ovim zakonima blokirala brojniji povratak izbjeglica i raseljenih lica.

Stavljen je naglasak i na punu saradnju vlasti u BiH sa Komisijom za ljudska prava i sa nacionalnim i internacionalnim organizacijama koje prate stanje ljudskih prava u BiH. Za vlasti entiteta se kaže da “moraju” osigurati poštivanje odluka Doma za ljudska prava i adekvatno reagovati na izvještaje ombudsmena.

Interesantni su i važni za BiH i njene građane i sljedeći zaključci:

- Podrška jačanju *građanskog društva* u BiH i zahtjev, s tim u vezi, za uspostavljanje “zakonskog okruženja” za organizaciju građanskog društva;
- Zahtjevi u pravcu reforme krivičnog zakonodavstva i sudstva, razvijanja neutralnog i nezavisnog sudstva, vladavine prava, te “pomirenja” u BiH.

Zaključak koji po svojoj važnosti svakako ima jedno od centralnih mjesta u Bonskoj deklaraciji, odnosi se na optužene za ratne zločine. O tome su posebno važna dva stava. Prvo, da je Vijeće za implementaciju uvjerenja da u BiH neće biti, u potpunosti, normalizacije stanja, pomirenja i vladavine zakona do dovodenja optuženih lica pred Međunarodni sud za ratne zločine. Drugi je stav da optuženi za ratne zločine “moraju” biti izručeni.

U ovaj zaključak i navedene stavove u Deklaraciji se posebno ističu obaveze Republike Srpske i Savezne Republike Jugoslavije.

2.5. Pitanja u vezi sa izborima

Zbog djelimičnih blokada u implementaciji rezultata nedavnih lokalnih izbora u nekim opštinama, u prvom planu je u ovom dijelu Deklaracije konstituisanje novoizabranih organa vlasti u tim opštinama, a i demokratsko funkcionisanje opštinskih organa uopšte.

Sljedeći zahtjev prema vlastima u BiH je da što prije usvoje izborni zakon.

Zahtijeva se obavezno formiranje Stalne izborne komisije BiH, koja bi imala odgovornost za sprovođenje budućih izbora u BiH, uz saradnju sa Privremenom izbornom komisijom, do kraja njenog mandata. Do formiranja i uspostave Stalne izborne komisije, supervizor u pitanjima izbora ostaje Privremena izborna komisija.

U vezi sa izborima u BiH 1998. godine u Deklaraciji se izražava uvjerenje da će vlasti BiH pozvati OSCE da nadgleda ove izbore i da stoga produži mandat svoje misije u BiH.

Slijedeći logiku stava o multietničnosti BiH, u Deklaraciji se ukazuje na potrebu da se u BiH podrži osnivanje novih višenacionalnih stranaka, kao i jačanje postojećih.

2.6. Najvažnija pitanja u vezi Brčkog

Dominantan politički, odnosno ustavno-pravni aspekt pitanja u vezi Brčkog je trenutno organizacija vlasti u Brčkom: administracije, sudstva i policije. Za nekoliko mjeseci biće to konačno i cjelovito rješenje njegovog statusa, odlukom iz Mirovnog sporazuma po klauzuli o tzv. “obavezujućoj arbitraži”, uz učešće Federacije BiH, Republike Srpske i međunarodne zajednice.

U vezi sa sadašnjim konstituisanjem opštinskih vlasti, nakon nedavnih izbora, u Deklaraciji se daje vrlo pozitivna ocjena uspostave multi-etničke administracije, sudstva i policije u Brčkom. Kod toga se ističe po-

zitivna uloga supervizora za Brčko i konstruktivan doprinos političkih stranaka u formiranju multietničkih tijela opštinske vlasti.

Za dalji razvoj situacije i konačna rješenja u vezi Brčkog putem međunarodne arbitraže, poseban značaj ima zaključak u Deklaraciji o obavezama Federacije BiH i Republike Srpske da ispoštuju svoje zadatke iz naredaba supervizora za Brčko, čija pojedinačna rješenja će za bazu trebati da imaju rezultate opštinskih izbora.

Važan stav u Deklaraciji je i poziv političkim strankama za nastavak saradnje u svim bitnim pitanjima u vezi Brčkog.

2.7. Ekonomska pitanja

Ovaj dio Bonske deklaracije zahtijeva širi osvrt.

Stavovi i zaključci o ekonomskim pitanjima imaju veliki i višestran značaj. Prvo, to proizilazi iz teških materijalnih i socijalnih posljedica velikih razaranja ekonomskih dobara i ekonomskih gubitaka usljed agresije na BiH i skoro četverogodišnjeg rata. Drugo, proizilazi iz sadašnjeg ekonomskog stanja u zemlji. Ono je karakteristično po izvjesnim impulsima i procesima ekonomske obnove i rekonstrukcije, zahvaljujući međunarodnoj pomoći. Ali, karakteristično je, istovremeno, po velikim ekonomskim i socijalnim problemima, naročito izraženim u skromnim privrednim aktivnostima, maloj zaposlenosti, velikoj nezaposlenosti, malim prihodima većine stanovništva itd. Upravo ovako nepovoljno ekonomsko stanje potencira značaj stavova i zaključaka Bonske deklaracije o ekonomskim pitanjima, sa stanovišta šta oni mogu i treba da znače kao novi impulsi ekonomskoj pomoći, odnosno ekonomskom i socijalnom razvoju BiH. Treće, bitan je i ustavno-pravni aspekt ovih stavova i zaključaka, tj. pristup izražen u njima u pogledu pozicije BiH kao cjeline, i pozicije entiteta, u ekonomskoj oblasti.

Dakle, kakve stavove, zahtjeve i zaključke nalazimo u Bonskoj deklaraciji o ovom segmentu implementacije Mirovnog sporazuma za BiH?

U prvi plan svakako dolaze stavovi u kojima se izražava opredijeljenost i spremnost međunarodne zajednice da se nastavi sa pružanjem finansijske i drugih oblika materijalne pomoći i podrške, u cilju ekonomskog oporavka i razvitka BiH. Ti stavovi su, naprimjer: stav da ekonomska pomoć ostaje; zatim stav o zabrinutosti Vijeća za implementaciju zbog nižeg nivoa pomoći i donacija od onog na koji se obavezala međunarodna zajednica; poziv zajednici donatora da aktivno podrže rekonstrukciju željezničkog sistema u BiH, putem Transportne korporacije; poziv da se od zajednice donatora otvore neophodni izvori za revitalizaciju eko-

nomije u Brčkom; stav o stimulativnim ekonomskim mjerama prema određenim opštinama, itd.

Druga strana ovih stavova su kategorični i striktni uslovi za pružanje dalje ekonomske pomoći BiH.

Na prvom mjestu je njeno vezivanje, tj. uslovaljavanje odnosom prema Mirovnom sporazumu i preuzetim obavezama. O tome se, na primjer, doslovno kaže: "Vijeće podsjeća vlasti u BiH da ekonomska pomoć međunarodne zajednice ostaje striktno uvjetovana poštivanjem Mirovnog sporazuma i preuzetih obaveza" (tačka VII, 1., a.). Drugi važan element u sklopu uslova i obaveza je naglašavanje potrebe da se u BiH ubrza proces prelaska na tržišnu ekonomiju, što se u Deklaraciji utvrđuje kao temeljni uslov za trajni privredni rast. Pri tome se ukazuje da su osnovne pretpostavke trajnog privrednog rasta, znači ekonomskog razvoja BiH, na osnovama tržišne ekonomije, privatizacija ekonomskih dobara, privatna ulaganja i izvoz.

Treći dio stavova, zahtjeva i zaključaka odnosi se na kritiku vlasti na nivou BiH i entiteta. Oštrinu ove kritike ilustruje sljedeće:

- Zabrinutost Vijeća što vlasti u BiH, kako se kaže, dovode u pitanje rekonstrukciju i koče ekonomski razvoj, time što nema dovoljno zajedničkih institucija koje bi bile nadležne za ekonomsku upravu;
- Zabrinutost što političke razlike usporavaju pozitivne ekonomske procese;
- Zabrinutost zbog nedostatka "okvirne politike" što bi moglo, kaže se, zaleđiti program ekonomske rekonstrukcije;
- Kritika što nisu usvojeni ili primijenjeni važni ekonomski zakoni "na nivou države", kojima bi se uspostavile zajedničke institucije za ekonomske poslove. Ovo se ocjenjuje "neprihvatljivim";
- Kritika već dugotrajne nesaglasnosti u vlastima BiH o zajedničkom pristupu u vezi aranžmana sa Svjetskom bankom i Međunarodnim monetarnim fondom, što čini da je zemlja podložna finansijskim krizama;
- Konstatovanje da postoji opstrukcija od zvaničnika u oba entiteta uspostavi novih javnih korporacija, kao i implementaciji Transportne korporacije, čime se onemogućava uspostavljanje željezničkog saobraćaja između entiteta;
- Kritika nedostatka saradnje između entiteta, pa i unutar njih, u drugim ekonomskim pitanjima;
- Kritika upućena vlastima u BiH zbog nedovoljno efikasnih mjera protiv prevara i korupcije, kao i dosljednosti u upotrebi javnih fondova.

Jasni su zahtjevi Vijeća za implementaciju, odnosno međunarodne zajednice, koji proizilaze iz prethodnih kritičkih stavova. Uz to, ima još nekoliko preciznih zahtjeva. Jedan je izražen u pozivu vlastima BiH da

“bez odgađanja” postignu dogovor u zajedničkom pristupu u vezi sa aranžmanom sa Svjetskom bankom i Međunarodnim monetarnim fondom. Zatim su to zahtjevi vlastima BiH i entitetima da u kratkim rokovima riješe još nekoliko važnih ekonomskih pitanja, i to: da usvoje Zakon o stranim ulaganjima; da riješe pitanje dizajna zajedničke valute i objave raspored njenog uvođenja; da riješe pitanja u vezi sa carinskom tarifom i da donesu Zakon o carinskoj politici; da riješe pitanja u vezi zajedničkog “državnog” budžeta i entitetskih budžeta, kao i automatskog mjesečnog transferiranja sredstava iz entitetskih budžeta u Budžet BiH, za troškove “državne” administracije i servisiranje dugova BiH prema inostranstvu.

Kategorični su i vremenski precizno determinirani zahtjevi vlastima BiH i entiteta da u potpunosti ispune preporuke o javnim korporacijama i željeznici, odnosno da uspostave druge zajedničke javne korporacije: za industriju, energiju, poštu i komunikacijske objekte.

Izvjesni zahtjevi upućeni su Republici Srpskoj i Federaciji BiH, pojedinačno, te prema oba entiteta zajedno. Tako se od Republike Srpske traži da “odmah” zaustavi prodaju dionica u državnim preduzećima, od Federacije da u kratkom roku usvoji Zakon o reformi penzijskog sistema, a od oba entiteta da donesu osnovne trgovačke zakone, i to u skladu sa principima koji su usaglašeni sa Svjetskom bankom, odnosno sa Evropskom komisijom i USAID-om.

Neosporan je veliki čisto ekonomski značaj ekonomskih stavova, zahtjeva i zaključaka Bonselke konferencije, odnosno Deklaracije. Međutim, ovdje se neće ulaziti u tu njihovu stranu, nego će se oni analizirati sa stanovišta njihovog značaja za državnost Bosne i Hercegovine.

Jasno se vidi da međunarodna zajednica, tj. Vijeće za implementaciju i kroz ekonomske stavove, zahtjeve i zaključke u Bonselkoj deklaraciji (re)afirmiše *državnost* BiH, u skladu sa konceptom iz Ustava BiH. To se prvenstveno izražava kroz stavove koji reafirmišu Mirovni sporazum za BiH, kao osnovu za njen ekonomski razvoj, i koji čvrsto vezuju ekonomsku pomoć BiH za implementaciju Mirovnog sporazuma, a to znači i Ustava BiH, dakle ustavnog koncepta o njenoj državnosti.

Sa istim značenjem su i konkretniji stavovi, zahtjevi i zaključci, kao naprimjer o:

- Zajedničkim institucijama BiH za ekonomsku upravu;
- “Okvirnoj politici”, što bi trebalo da označava zajedničku ekonomsku politiku u BiH, tj. zajedničke osnove ekonomske politike;
- Zajedničkoj BH valuti;
- Zajedničkim BH aranžmanima sa Svjetskom bankom i Međunarodnim monetarnim fondom;

- Budžetu BiH, koji se definiše kao državni budžet, a i služi za potrebe države BiH, tj. za troškove, kako se kaže, “državne” administracije i podmirivanje dugovanja BiH prema inostranstvu.

Integrirajuću notu za BiH kao cjelinu, u ekonomskoj oblasti, imaju i stavovi, zahtjevi i zaključci u pogledu zakonskog regulisanja pojedinih pitanja, na nivou BiH, odnosno za BiH kao cjelinu. To su, na primjer, strana ulaganja, carine, javne korporacije itd.

Simbolično djeluje u ovom smislu i zahtjev za ukidanje pojedinačnih mjera koje je u ekonomskoj oblasti poduzela Republika Srpska (prodaja dionica).

Na liniji (re)integracije i funkcionisanja BiH kao cjeline, u određenim ekonomskim pitanjima, djeluje i pomenuto jasno opredjeljenje u Deklaraciji za koncept *tržišne ekonomije*. To sigurno ima značenje *jedinstvene zajedničke osnove* ekonomskog sistema u BiH, i to u ovom fundamentalnom pitanju.

Sigurno je da je Vijeće za implementaciju imalo u vidu, a i moralo je imati, ustavno određenje BiH kao jedinstvenog privrednog područja za slobodan promet ekonomskih resursa: ljudi, roba, usluga, kapitala, pri koncipiranju ekonomskog dijela Bonske deklaracije na izloženi način, tj. uz izložene stavove, zahtjeve i zaključke.

Ovaj dio Bonske deklaracije ima, međutim, i izvjesne nedostatke. Pri tome se ovdje misli na nedostatke principijelnog karaktera.

šta se u ovom smislu može prigovoriti Bonskoj deklaraciji?

Po mom mišljenju njoj nedostaje jedan *jasan, nedvosmislen i cjelovit* koncept ekonomskog sistema BiH. To su, ustvari, trebale biti u Deklaraciji koncipirane jedinstvene, zajedničke *osnove* ekonomskog sistema. One bi, s jedne strane, bile principi koji bi označavali i određivali stepen integralnosti ekonomskog sistema države, a s druge strane bile bi polazište za pravno regulisanje, tj. zakonsko uređivanje prava i funkcija entiteta, u ekonomskoj oblasti.

Pri tome se, naravno, podrazumijeva da bi ovako koncipiran ekonomski sistem morao biti u skladu sa Ustavom BiH, tj. sa ustavnom, odnosno državnom pozicijom, ulogom i karakterom Bosne i Hercegovine, te sa ustavnom pozicijom entiteta.

Važnost jednog ovakvog koncepta ekonomskog sistema, tj. ekonomskog uređenja BiH – u Bonskoj deklaraciji – ili u nekom posebnom dokumentu međunarodne zajednice – utoliko je potrebniji što u Dejtonskom Ustavu BiH nedostaju osnovni principi o tome. To se prvenstveno odnosi na ustavne odredbe i rješenja o svojinskim-vlasničkim aspektima ekonomskog sistema BiH, što je inače jedna od centralnih dimenzija svakog ustava, za koju se u ustavnoj teoriji kaže da je “srž svakog ustava”.

Ali, ovo se odnosi i na još neka ekonomska pitanja sistemskog značenja, kao što je pitanje organizovanja i funkcionisanja bitnih ekonomskih i tehnoloških kompleksa.

Dobrim dijelom upravo zbog ove manjkavosti u Ustavu, stanje u BiH, u ekonomskoj oblasti, je konfuzno. S jedne strane se to ogleda u nedostatku zakonskog regulisanja najvažnijih pitanja sistemskog karaktera na državnom nivou, tj. na nivou BiH. S druge pak strane entiteti su u pogledu regulisanja ovih krupnih ekonomskih pitanja djelovali, odnosno nastojali da djeluju autonomno, svaki za sebe. To je došlo do izražaja u pitanjima vlasništva nad najvažnijim ekonomskim dobrima BiH, privatizacije, funkcionisanja krupnih ekonomsko-tehnoloških sistema itd. Ovakvo djelovanje naročito je karakteristično za Republiku Srpsku.

Može se zaključiti da je ovakvo djelovanje entiteta u ekonomskoj oblasti i tako važnim pitanjima, kako po namjerama tako i po posljedicama, bilo dezintegrirajuće sa stanovišta BiH kao cjeline i njene državnosti. Posljedice toga negativne su kako na ekonomskom tako i na političkom planu. Sigurno je da je ovo imalo negativnog odraza i na dosadašnje čisto ekonomske rezultate u obnovi i rekonstrukciji BiH.

Dakle, i sa načelnog i sa praktičnog stanovišta bio je, a i još uvijek je, potreban integralan koncept ekonomskog sistema BiH, odnosno može se žaliti što ga međunarodna zajednica nije jasno i cjelovito definisala bar sada, u svojoj Bonskoj deklaraciji. Značaj ovoga pitanja mogao bi se još jače potvrditi ako bi se dezintegrirajuće ekonomske tendencije nastavile i poslije Banske konferencije.

Svakako da se ovim prigovorima ne dezavuiraju vrijednost pojedinačnih stavova i zaključaka o ekonomskim pitanjima u Bonskoj deklaraciji. Njihova pozitivna opredijeljenost, pa i uloga u reafirmiranju ustavnog koncepta državnosti BiH, odnosno sa stanovišta njene ekonomske, a time i ukupne reintegracije – je neosporna. Radi se samo o tome da bi ekonomski dio Banske deklaracije, po mom mišljenju, imao još jače pozitivno dejstvo da su ovakvi parcijalno uzeti pojedinačni stavovi i zaključci bili bazirani na prethodno definisanom načelnom konceptu ekonomskog sistema BiH u samoj Deklaraciji, kada već on nije sadržan u Ustavu BiH.

U završnom dijelu analize Banske deklaracije preostalo je da se razmotre mjere međunarodne zajednice predviđene za osiguranje poštivanja i sprovođenja stavova, zahtjeva i zaključaka iz Deklaracije.

Osnovu mjera čine one koje će poduzimati Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH za civilnu implementaciju Mirovnog sporazuma. Ove mjere su njegova prava ali i obaveze.

Ono što je novost u Bonskoj deklaraciji, u vezi prava i obaveza Visokog predstavnika za preduzimanje mjera, jeste njihovo značajno proširenje, odnosno tzv. proširenje njegovog mandata.

U Deklaraciji je precizirano da se njegov prošireni mandat izražava u vidu tri vrste mjera: krajnjih odluka, privremenih mjera i ostalih mjera.

Privremenim mjerama Visokog predstavnika smatraju se one njegove odluke koje on donosi i koje stupaju na snagu kada domaći organi u BiH ne budu u mogućnosti da postignu saglasnost o pojedinim zakonima ili odlukama. Ove mjere, odnosno odluke ostaju na snazi dok domaći organi u BiH ne usvoje odgovarajući zakon ili odluku, s tim da su u skladu sa Mirovnim sporazumom.

Ostale mjere su one koje treba da osiguraju implementaciju odredaba Mirovnog sporazuma u BiH i entitetima, kao i unutar zajedničkih institucija. Posebne mjere iz ove grupe bile bi akcije Visokog predstavnika protiv lica koja su zastupnici javnih ureda na nivou BiH ili pojedinog entiteta, a zatim protiv dužnosnika u najvišim zajedničkim institucijama BiH, koji budu opstruirali njihov rad, na primjer neprisustvovanjem sjednicama, ako nemaju prihvatljivo opravdanje za odsustvovanje. Ove će se mjere primjenjivati i protiv onih funkcionera za koje Visoki predstavnik utvrdi da su prekršili obaveze iz Mirovnog sporazuma, ili rokove za njihovu implementaciju, tj. primjenu, odnosno sprovedbu.

Interesantno je i važno da je Visoki predstavnik već, tj. ubrzo poslije Banske konferencije koristio i koristi ova svoja ovlaštenja. Tako je proglasio stupanje na snagu Zakona o državljanstvu BiH od 1. 1. 1998. godine, nakon što poslanici Parlamentarne skupštine BiH nisu, ni poslije Banske konferencije, postigli saglasnost o ovom Zakonu, te ga nisu mogli donijeti u roku utvrđenom u Deklaraciji. Isto je postupio, iz istog razloga, i u pogledu carinskih propisa, tj. Zakona o carinskoj politici. Dalje, najavio je da će ovako postupiti, tj. sam će objaviti važnost rješenja u vezi sa dizajnom i drugim pitanjima zajedničke BH valute, ako domaći organi ne donesu ta rješenja u roku koji je kratko produžen odlukom Visokog predstavnika, u odnosu na termin iz Deklaracije. Logično je, prema tome, da će on ovako postupiti i u slučaju Zakona o stranim ulaganjima i drugih zakona i odluka, ako domaći organi ne ispune svoje obaveze iz Deklaracije.

Iz ovih razloga najavio je formiranje komisije za davanje rješenja o BH zastavi.

Dok se ovaj prilog završavao Visoki je predstavnik efektno djelovao u dva pitanja u odnosu na entitete. Tako je Republici Srpskoj zaprijetio da će sam sazvati prvu sjednicu novoizabranog parlamenta, ako njeni organi ne ispoštuju ovu obavezu u roku. A u Federaciji BiH arbitrirao je odlukom u vezi opštine Usora.

Ove interventne aktivnosti Visokog predstavnika upotpunjava još jedan potez sada učinjen prema Republici Srpskoj, u vidu uručenja, njenim predstavnicima, precizne specifikacije najvažnijih obaveza koje ona

ima po Bonskoj deklaraciji. To je simbolično označeno kao "Deset zadataka za Republiku Srpsku" koji se odnose na hapšenje i izručenje svih osoba osumnjičenih za ratne zločine, stvaranje uslova za povratak svih izbjeglica u predratne domove, otvaranje željezničkih, telekomunikacionih i autobuskih linija između Republike Srpske i Federacije BiH, usvajanje okvirnih zakona iz oblasti privrede, potpuno poštivanje naloga supervizora za Brčko, te usklađivanje njenog Ustava i zakona sa Ustavom BiH ("Oslobodenje", Sarajevo, naslovna strana, 29. 12. 1997. godine).

Jasno je da se ovim potezom želio izvršiti pritisak na ovaj BH entitet u cilju ubrzanja sprovedbe Dejtonskog sporazuma, odnosno Banske deklaracije.

Već je najava proširenja mandata Visokog predstavnika pred Bonsku konferenciju izazvala različite reakcije u BiH. Stavovi o tome iskazuju se, i različiti su, i poslije Konferencije.

Reagovanja se ispoljavaju u vidu manje ili veće podrške, kao i blaže ili oštrije kritike ovog rješenja.

Po nekim gledištima proširenje mandata Visokom predstavniku interpretira se čak kao indirektno uvođenje protektorata ili poluprotektorata nad Bosnom i Hercegovinom. Ovo se, međutim, odbija od strane Visokog predstavnika i njegovih saradnika, a i od drugih predstavnika međunarodne zajednice, uz obrazloženje da bi se protektoratom, u bilo kom stepenu, onemogućilo funkcionisanje i uloga uopšte demokratski izabranih organa na svim nivoima u Bosni i Hercegovini.

Po mom mišljenju ocjena ovog rješenja ima dvije strane. Principijelno uzevši, proširena ovlaštenja, tj. proširen mandat Visokog predstavnika za BiH je nepovoljno rješenje jer ono u svakom slučaju, i ako nije protektorat, stvarno dovodi do manje ili veće supstitucije normalne demokratske procedure i demokratski izabrane strukture vlasti. što je bitno, to se dešava u donošenju odluka od izuzetne važnosti.

Naravno da su kod toga nepovoljne političke posljedice, prvenstveno sa stanovišta državnosti BiH.

Međutim, kada se uzme u obzir da je ovo rješenje izazvano unutrašnjim blokadama demokratske procedure i rada demokratski izabranih organa, onda je ono bilo upravo neophodno. Praktično uzevši ono je iznuđeno. U datim realnim uvjetima to rješenje zaslužuje pozitivnu ocjenu, a time i međunarodna zajednica zbog svog aktivnog odnosa i stava prema situaciji u BiH, što svakako ilustruje i rješenje o proširenju mandata Visokog predstavnika. Ovo rješenje ipak omogućuje funkcionisanje, dakle državni život i ispoljavanje BiH, kako unutar, tako i prema vani.

Identična ocjena o ovom rješenju data je i od drugih koji su se bavili ovim pitanjem. Tako se u jednom komentaru sarajevskog dnevnog lista "Oslobodenje" od 19. 12. 1997. godine, čiji je autor gosp. I. Prohić, na

str. 2., kaže: “Bosanski čvor je teško razmrsiti demokratskom procedurom, jer su na političkoj sceni nedemokratske snage”.

U vezi proširenog mandata Visokog predstavnika, smatram da je važno naglasiti još i sljedeće:

- Ovo rješenje logično je da važi dok to dato unutrašnje stanje u BiH bude diktiralo;
- U izvršavanju novih prava i obaveza Visoki predstavnik, njegovi zamjenici i Ured morali bi pojedinačna rješenja u zakonima i odlukama dosljedno da usklađuju sa Mirovnim sporazumom, odnosno sa Ustavom BiH, a to znači i sa konceptom državnosti BiH po ovim temeljnim dokumentima;
- što se tiče ekonomskih sankcija u vidu obustave ili odlaganja ekonomske pomoći, bitno je da se primjenjuje princip selektivnosti, tj. da se sankcije odnose samo na dijelove BiH – entitete i opštine – koji, na bilo koji način, onemogućavaju ili otežavaju primjenu Mirovnog sporazuma, odnosno Bonske deklaracije. Obratan, selektivan kriterij trebalo bi da bude osnov za razne vidove ekonomskih i drugih stimulacija, odnosno pomoći uopšte, od strane pojedinih zemalja, grupa zemalja ili ekonomske pomoći BiH od strane međunarodne zajednice u cjelini.

S obzirom na veliku štetnost opstrukcija implementacije svih komponenta Mirovnog sporazuma i već ozbiljno kašnjenje implementacije, smatram da bi u slučaju svake nove ozbiljnije opstrukcije obavezno trebalo da Visoki predstavnik primjenjuje, ili sugerira drugim tijelima i institucijama međunarodne zajednice primjenu, više mjera istovremeno. Ova kombinacija mjera i sankcija podrazumijevala bi:

- Trenutno proglašavanje važećim prioriternih zakona i odluka čije se donošenje opstruira, naravno u skladu sa terminom iz Bonske deklaracije;
- Odluku da se odmah stave van snage one odredbe entitetskog ustava ili zakona, koje se odnose na pitanja u kojima se ispoljava opstrukcija;
- Paralelna primjena oštrih ekonomskih sankcija prema entitetu ili opštinama iz kojih dolazi opstrukcija.

Na kraju ovog osvrtu na stanje implementacije Mirovnog sporazuma za BiH i Bonsku deklaraciju, čini mi se da se mogu utvrditi sljedeći najvažniji zaključci:

1. Bonska konferencija Vijeća za implementaciju i Bonska deklaracija bili su neophodni, a i logični koraci i potezi međunarodne zajednice, jer je već neko vrijeme kulminiralo zabrinjavajuće stanje u pogledu implementacije Mirovnog sporazuma u cjelosti, a naročito Ustava BiH, u

vezi sa funkcionisanjem njenih ustavnih institucija, tj. obavljanjem nekih njihovih važnih zakonodavnih, a i drugih funkcija. A time je bio ugrožen cjelokupan ustavni koncept državnosti BiH;

2. Bonska konferencija i Bonska deklaracija imaju, cjelinom svojih zaključaka, prvenstvenu vrijednost i važnost upravo u tome što su jasno, nedvosmisleno i višestruko, potvrdile, odnosno reafirmisale pozitivne stavove međunarodne zajednice u odnosu na sve glavne aspekte Mirovnog sporazuma i Ustava Bosne i Hercegovine. To je ponovna potvrda njenih opredjeljenja za ustavni koncept BiH i za njenu državnost.

O Deklaraciji vrlo afirmativan stav izražen je u pomenutom komentaru "Oslobodenja", gdje se u tom smislu kaže: "Rezolucije i deklaracije ne mogu ponuditi više od onoga što daje ... Bon";

3. što se tiče pojedinačnih stavova, zahtjeva i zaključaka iz Banske deklaracije, za njih je već data pozitivna ocjena u pogledu obuhvatnosti, jasnoće, izričitosti i preciznosti. Od posebne važnosti je što i iz njih proizilazi adekvatna opredijeljenost za ustavni koncept Bosne i Hercegovine.

Ovo ne znači da je trebalo propustiti da se ukaže i na izvjesne manjkavosti Banske konferencije, odnosno Deklaracije;

4. Koliko će biti stvarne koristi od Banske konferencije, odnosno Deklaracije, za dalji tok implementacije Mirovnog sporazuma u cjelosti i Ustava BiH posebno, vidjeće se u narednom vremenu. Počeci su i negativni i pozitivni.

U nekim važnim pitanjima ponovo su na sceni opstrukcije. Dešavaju se neposredno poslije Banske konferencije, nasuprot zahtjevima i zaključcima iz Deklaracije. To su, naravno, obeshrabrujuće činjenice.

Opstrukcije dolaze, uglavnom, ponovo iz Republike Srpske, bilo da se radi o sprečavanju donošenja zakona i drugih odluka u zajedničkim institucijama BiH, bilo da se u samom ovom entitetu blokiraju izvjesne početne pozitivne promjene, ili se u njemu donose rješenja protivna Banskog konferenciji i Deklaraciji:

Prvi primjer je BH Zakon o državljanstvu, čije su donošenje predstavnici ovog entiteta opet spriječili, drugi je itekako potvrđen destruktivnim radom ekstremnih pojedinaca i grupa u Narodnoj skupštini ovog entiteta na prvom zasijedanju, treći je u otvorenom javnom saopštenju da će u Republici Srpskoj biti doneseni separadni imovinski i drugi zakoni, bez bilo kakve sinhronizacije sa drugim entitetom i na nivou BiH, kao i da će biti nastavljena prodaja akcija u državnim preduzećima. Takođe su potpuno u suprotnosti sa zahtjevima i zaključcima Banske deklaracije o Brčkom, izjave o stavovima Republike Srpske oko Brčkog, itd.

U kontekstu ovih aktuelnih postupaka i stavova iz Republike Srpske već se pokazuju neophodnim i opravdanim rješenja sa proširenim

mandatom Visokog predstavnika i mjere koje on poduzima. One imaju dobro trenutno dejstvo, ali je teško s pouzdanjem vjerovati da bi sadašnje mjere mogle djelovati trajno obeshrabrujuće na promjenu (do)sadašnjeg odnosa zvaničnika u Republici Srpskoj prema implementaciji. Jer, radi se ponovo, u stvari, o istim direktno destruktivnim ciljevima prema BiH, tj. njenoj reintegraciji i državnosti, a opstrukcija Mirovnog sporazuma samo je tome u funkciji.

Jasno je bilo, a i sada je ponovo jasno, da se o krajnjem uspjehu ili neuspjehu implementacije odlučuje, prvenstveno, kroz odnos i postupke prema implementaciji u Republici Srpskoj, iako su još uvijek ozbiljni, s tim u vezi, i određeni problemi u Federaciji BiH: Ovo je, možda, najbolje izraženo u jednom stavu dr. Kristijana švarca-šilinga, međunarodnog medijatora za Federaciju, koji glasi: "Dejton mora biti proveden i u Republici Srpskoj kao što se provodi u Federaciji" ("Oslobodenje", Sarajevo, 22. 12. 1997. godine, str. 5.).

Međutim, vjerujem da se, također, zna da je za opšti uspjeh implementacije najvažniji uslov da sa političke pozornice, u oba entiteta i na nivou BiH, odu protivnici Mirovnog sporazuma, u stvari protivnici BiH, kao reintegrirane, jedinstvene, samostalne i nezavisne države. Ove destruktivne, separatističke strukture opet su najjače u Republici Srpskoj, iako su jake i u nekim dijelovima Federacije BiH.

U ovom smislu identičan je stav dr. Kristijana švarc-šilinga: "Oni koji su protiv Dejtona moraju iščeznuti sa političke scene" (isto). Isto značenje ima i stav gosp. I. Prohića, iskazan u već citiranom njegovom komentaru u listu "Oslobodenje". On kaže: "Postoji samo jedan efikasan lijek – nastavak presinga međunarodne zajednice i njegovo pojačavanje, sve dok ne budu eliminisani oni koji blokiraju i opstruiraju Mirovni proces".

Što se tiče Bonske konferencije i Bonske deklaracije, one će svoju vrijednost, važnost i korist, za dalji tok implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma, potvrđivati samo ako i koliko međunarodna zajednica i sve njene institucije i organizacije, koje su odgovorne i učestvuju u procesu implementacije, budu efikasne, a to znači energične, dosljedne, nepopustljive, selektivne i objektivne. Za konačan ishod Bonske konferencije i Deklaracije slično kaže i I. Prohić, u njegovom pomenutom komentaru: "Ostaje odlučna primjena ili neuspjeh".