

Академик Рајко Кузмановић,
предсједник АНУРС-а

ДЕЈТОНСКИ СПОРАЗУМ ЧУВА МИР И УСПОСТАВЉЕНИ ОБЛИК ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА

Данас одржавамо научни скуп поводом двадесете годишњице од потписивања Дејтонског мировног споразума за Босну и Херцеговину. Доношењем Дејтонског споразума са свих 11 анекса, међу којима посебно мјесто има Анекс IV као Устав БиХ, ступио је на снагу један од најзначајнијих међународних уговора ове врсте. Тим Споразумом је у Босни и Херцеговини обустављен скоро четворогодишњи окрутни рат (несрећни сукоб), у коме је животе изгубило око 100.000 људи из сва три конститутивна народа, па и из реда мањина. Споразумом није само обустављен ратни сукоб и успостављен мир, како то неки неаргументовано тврде, већ је поред успостављања мира Анексом IV утврђен модел сложеног државног уређења, које је федерално – конфедералног типа и које је једино могуће рјешење за Босну и Херцеговину. До оваквог рјешења типа државе могло се доћи и раније без сукоба (још у доба Кутиљеровог плана), али није било довољно политичке мудрости, демократске свијести и културе да се схвати, да се свако питање у БиХ може правилно ријешити само компромисом и уважавањем виталних интереса сваког народа који живи у Босни и Херцеговини. И на концу, Споразум је успоставио механизме којима ће се очувати тешко стечени мир и утврђени тип државног уређења. Тај механизам очувања мира и државног уређења одржава се већ 20 година. Резултати учвршћивања мира и стабилности у БиХ били би још значајнији да нису ОХР и високи представници нарушили уставно уређење својим неуставним и незаконитим одлукама.

Данас када обиљежавамо 20 година од потписивања једног од најуспјешнијих међународних споразума, и када желимо испуњавање услова за Европску унију, неоправдано се тај споразум подвргава критици и оптужује се за бројне недаће (политичке и економске) које су у ствари глобалног, а не само локалног карактера. Неки недобронамјерни у БиХ, па и

у РС иду тако далеко да траже „распакивање“ – потпуну ревизију Дејтонског споразума, а нарочито Анекса IV, Устава БиХ.

Тако се данас уз све похвале Дејтонског споразума и Устава, јављају деструктивне снаге које би мијењале Споразум и Устава. Не питају се такви шта би се у ствари добило тим промјенама. Сада су објективне процјене да би се за 20 и више година вратили уназад и ушли би у нове сукобе. Они који би жељели потпуну промјену Споразума морали би јасно рећи шта у ствари хоће. Кома је и зашто стало да руши један од најуспјешнијих међународних уговора. Ако су циљ „распакивања“ Дејтонског споразума економско социјалне промјене, онда због тога нису потребне промјене Споразума, јер се социјално-економска питања рјешавају реформама у ентитетима, на које су сви спремни. Ако је циљ нека врста модернизације Устава БиХ, онда се због тога не треба мијењати ни Споразум ни Устав, јер се то може постићи на основу члан 10. постојећег Устава амандмански по тачно прописаној процедури. Дакле, постоји инструментариј за промјене и иновације, па је за било које и какве промјене потребна само политичка воља (договор и сагласност) и може доћи до промјене. Очигледно да разлози за деструкције леже у широј глобалној политици, која подржава политику екстремне деснице сарајевског естаблишмента, да се оживи политика деведесетих година, према којој би бројнија нација мајоризирала мање бројне нације и конституисала унитарну Босну и Херцеговину. Међутим, мора бити свима јасно да се не може оживјети идеја унитарне Босне и Херцеговине наметањем, прегласавањем и другим закулисним радњама.

Зато се морају уразумити и неки међународни фактори и домаћи носиоци идеје тоталне промјене, да није вријеме темељних промјена, већ да је вријеме примјене постојећег Споразума и Устава. А, када остваримо битне реформе и дође до ублажавања међунационалних и међуполитичких прилика и тензија, моћиће се говорити о промјени Устава, али не и Дејтонског споразума.

Дејтонским споразумом и Уставом БиХ установљена је федерално-конфедерална држава, што је велико достигнуће. Познато је, кроз историју, нарочито новију, да сваки народ жели да има свог колективног заштитника, којег најчешће види у властитој држави или државотворној јединици. Неки народи су брзо и лако створили такву организацију, а неки се вијековима за то боре и не долазе до рјешења. Народи Босне и Херцеговине нису те среће

да лако добију државу или државотворну јединицу. То се десило тек деведесетих година прошлог вијека мировним споразумом названим Дејтонски мировни споразум за Босну и Херцеговину. Њиме је конституисана Босна и Херцеговина као сложена држава федерално-конфедералног типа, са два ентитета и три равноправна конститутивна народа.

Тим споразумом није створена идеална држава – држава благостања, али није створена ни држава *Leviatan*. Створен је одржив и једини могући облик државног уређења. Нађена је компромисна формула – модел којим је елиминисана унитаристичка и сепаратистичка концепција и установљена сложена двоентитетска држава. Дејтонским споразумом ниједан народ није добио оно што је желио, али је добио довољно да може остварити и очувати свој идентитет (језик, писмо, културу, традицију и др.). У Дејтону су преговарали и одлучивали врхунски правници и политичари. Они су могли и знали написати формално-правно бољи устав, али су се одлучили за овакав, који је примјенљив и примјерен за Босну и Херцеговину. Ипак, добро је познато да сваки устав, без обзира на то колико је формалноправно и садржајно добар, постаје обични лист папира ако се не примјењује.

Очигледно је да актуелно уставно уређење Босне и Херцеговине није производ само двадесетодневне Мировне конференције у Дејтону, већ је грађено скоро четири године, док је трајао несрећни сукоб у Босни и Херцеговини, разним мировним плановима, од почетног Лисабонског, преко Овен–Столтенберговог, Венс–Овеновог, плана Контакт групе, Лондонског, Њујоршког, па до Дејтонског. Сви ти планови – споразуми тражили су рјешење засновано на федерално-конфедералном а не на унитарном моделу. На тој основи утврђено је сложено државно уређење са два државотворна ентитета и са високим степеном аутономије, које је тада било, данас је и убудуће ће бити једино исправно и одрживо.

Неки представници сарајевског политичког естаблишмента и неки представници међународне заједнице, најчешће оличени у институцији високог представника, незадовољни су што се недовољно проводи процес нелегалне унитаризације Босне и Херцеговине и што се Република Српска снажно супротставља том ретроградном процесу, па траже темељне промјене Устава. Заборављају да се Устав може мијењати само по утврђеном парламентарном поступку, политичким консензусом, а не наметањем

(октроисањем) од стране било кога. Уз то је битно напоменути и знати да се само Устав може мијењати, а сви остали анекси Дејтонског споразума не могу мијењати, већ се морају примјењивати у складу са општим међународноправним правилом *Pacta sunt servanda*. То све значи да је Дејтонски споразум у цјелини трајног карактера.

Зато Дејтонски споразум има историјски значај и представља један од најуспјешнијих мировних споразума у свијету. Тако најуглазнији амерички сајт у Чикагу пише да Дејтонски споразум спада међу 10 најуспјешнијих споразума у савременој историји, поред Споразума о миру између Израела и Египта (1979), Споразума у Ел Салвадору (1992), Споразума у Јужној Африци (1993), Споразума у Гватемали (1996), Споразума у Таџикистану (1997), Споразума у Сјеверној Ирској (1998), те споразума у Новој Гвинеји, Либерји и Непалу.

Дакле, логичан је закључак да се Дејтонски споразум не може се мијењати по својој природи, већ се мора проводити.

Што се тиче измјена и допуна – ревизије Устава политичка, правна и општа јавност у Републици Српској нису против мијењања Устава, јер је сасвим јасно да се у друштву све мијења – све тече (*Phanta rei*). Тако се и Устав треба мијењати, али када се за то стекну услови, односно када политичке прилике буду стабилне. Не постоји такав устав који је трајан, као Свето писмо. Уставноправна теорија је давно утврдила „да у друштву ништа није свето, да не би било превазиђено и да не би подлијегало промјени, па ни Устав“.

Чланом 10. Устава БиХ је прописано како се мијења Устав, али није прописао када и због чега се мијења. До промјене устава може доћи ако настану квалитативне промјене у објективној стварности, ако устав у стварном животу доводи до сукоба, ако су норме устава превазиђене, ако устав успорава економско-социјални развој, ако има у уставу много нереалних жеља, заблуда и илузија. Међутим, Устав БиХ јесте нетипичан, али је и реалан, јер прописује државно уређење и организацију власти на реалан и за сада једино могући начин. Његове одредбе су флексибилне и довољан су оквир и нису сметња за убрзан економски, културни, научни, образовни и техничко-технолошки развој, као и за пут према Европској унији. Зато Устав треба да стабилизује прилике у држави, а не да подстакне на још веће подјеле и нестабилност.

Чини се да је врло реалан и исправан став Венецијанске комисије у вези са уставним промјенама, изнесен у документу од 11. марта 2005. године, гдје се констатује да се мора преуредити кантонално уређење у Федерацији БиХ, а не у Републици Српској, и да би у неком будућем времену у Босни и Херцеговини требало донијети нови устав консензусом Бошњака, Срба и Хрвата, али да тај тренутак још није дошао. Дотад се постојећи устав мора примјењивати.

Међутим, многи не схватају, не знају или неће да знају да формалне промјене Устава, без усаглашене политичке воље и осјећања равноправности и неуgroжености сваког од три конститутивна народа, неће ништа добро донијети. Зато је позив (захтјев) на потпуну ревизију Дејтонског споразума, односно Устава Босне и Херцеговине бесмислен, јер за то нема битних предуслова (претпоставки). Такав приступ очигледно је злонамјеран (*Male fide*), исувише провидан и срачунат, јер има намјеру да умањи надлежности Републике Српске и, у крајњем случају, да доведе до њене деструкције. У протеклом периоду пренесено је више од 65 надлежности, а у последње вријеме се поново активира систем преношења надлежности са ентитета на БиХ, мимо члана III, тачка 5. а. Устава, што изазива забринутост у Републици Српској. Зато није ни изненађење, већ нормална реакција власти у Републици Српској, што траже да се обустави ерозија надлежности и што се у том смислу захтијева вођење структуралног дијелога о правосуђу и изјашњавање грађана о тим питањима.

У свијету, а и код нас влада заблуда да ће се сва битна питања у држави ријешити системом панјуридизације, тј. ако се чешће доноси устав или се изврши његова измјена, односно ако се доноси мноштво закона и подзаконских аката. Таква држава није правна, већ бирократска. Држава је правна ако се устав и закони дословно примјењују, а не да се гомилају и мијењају. Убрзане и честе промјене устава у било којој држави, нису чин објективне потребе, већ су чин помодарства, незнања или зле намјере.

Помодарство се најчешће јавља у стабилним државама, али и у државама које су у транзицији, гдје свака владајућа странка жели да угради свој програм у устав и тако уђе под његов „кишобран“.

Незнање је општа појава. Државама и свијетом управљају људи са мало знања и државничке мудрости. То је, још у XVII вијеку, примијетио шведски краљ Аксел Оксенштјерн, када је предавао круну своме сину. Син се

уплашио да ли ће знати управљати државом. Мудри краљ му је одговорио: „Е мој сине, ти ћеш бити добар владар, јер да знаш са како се мало знања и мудрости управља свијетом“ (види књигу *Благо латинског језика*). И данас је скоро исто, иако смо у XXI вијеку који је назван вијеком ученог друштва. Да је мудрости и знања неби данас био рат мањег или јачег интензитета у скоро 50 држава свијета.

Данас у свијету цвјетају зле намјере и дволичности, једно се мисли, друго се пише, а треће се ради. То је, нажалост, најчешћа политика моћника и њихових послушника. То смо најбоље осјетили и још осјећамо ми у Босни и Херцеговини.

Јасно се намећу рационални закључци: да је Дејтонски споразум настао након вишебројних приједлога, планова, рјешења за БиХ питања – рата и мира; да је Споразум велики и реални компромис; да тим Споразумом ни један конститутивни народ није све добио што је хтио, али ни један народ није битно изгубио; да се Споразум потврдио у пракси као одржив и примјењив, па га и даље треба примјењивати, а не мијењати, нарочито Анекс IV као *lex superior*; да се Анекс IV може амандмански мијењати само по строго предвиђеној процедури; да треба одмах обуставити закулисне радње на промјени Устава које се још јављају; да су оправдане мјере које се подузимају из Републике Српске, а које су усмјерене на очување надлежности и властитог идентитета, заснованог на Уставу БиХ и Уставу РС; да се промјене Устава оставе за нека боља и мирнија времена; да се више и упорно у БиХ његује политичка култура – култура мира и сарадње, а не некултура сукоба и мржње.

То на концу значи, да сви морамо престати тражити нека нереална рјешења, а строго се придржавати Устава и закона у оквиру својих надлежности и без страног уплитања.

Х в а л а !