ИНСТИТУЦИОНАЛИЗОВАНИ КОНСОЦИЈАЛИЗАМ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Кључне ријечи

*Консоцијална демократија,
национални идентитети,
Босна и Херцеговина,
Дејтонски мировни споразум*

Аутор

Мр Немања Родић је
мастер политички наука са
Универзитета у Бањој Луци

Кореспонденција

nrodic83@gmail.com

Област

Политичке науке

Сажетак

Консоцијална демократија представља специфичан облик демократије карактеристичан за подијељена друштва. Политичко спорење о националним идентитетима у Босни и Херцеговини прати националне подјеле и одвија се у контексту односа етничког и грађанског садржаја у тим идентитетима. Босна и Херцеговина је држава са друштвеним групама које су у сталном међусобном конфликту и из тог разлога модел консоцијалне демократије, успостављен Дејтонско-париским мировним споразумом, представља најефикасније рјешење за дугорочну одрживост. Овакав демократски модел самоодрживости и могућност успостављања консензуса, као његовог кључног параметра, посебно је битан за национално и/или вјерски подијељена друштва, попут Босне и Херцеговине. Овај рад се бави настанком институционализованог консоцијализма у Босни и Херцеговини.

DOI

10.5937/pol1612169R

UDK

321.01:323.2(497.6)

Датум пријема чланка

11.12.2016.

Датум коначног прихватања чланка за објављивање

27.12.2016.

УВОД

Под демократијом у најопштијем смислу подразумејемо владавину народа или представника народа који су изабрани путем демократских избора. Демократским изборима народ изражава своју слободну вољу. Коријен ријечи демократија изведен је од двије грчке ријечи *demos* што на српском језику значи народ и ријечи *kratein* што на српском језику значи владати. У најкраћем, демократија и јесте владавана народа. Абрахам Линколн демократију дефинише као владавину народа од народа за народ.¹

Постоје многе теорије демократије, то јест демократски модели који се примјењују у различитим друштвима. Свјedoци смо да у данашње вријеме имамо све више подијељених и постконфликтних друштава у којима је јако тешко успоставити и одржати одређени ниво демократије.

Теоретичар који се бавио проблемом подијељених и постконфликтних друштава је Аренд Лајпхарт. Он је утврдио да је за наведена друштва консociјални модел демократије најбољи за успостављање и одржавање одређеног нивоа поменутог модела демократског уређења.

Консоцијална демократија је облик демократије који помаже у демократизацији дубоко подијељених друштава, у којима постоји већи број колективних идентитета од којих ни један нема бројчану предност, као што је примјер Босне и Херцеговине. Наведени аутор се бавио

карактеристикама поменутог модела и посебно истакао четири принципа поменуте демократије: велика коалиција, пропорционалност, право вета и аутономија сегмената.²

Босна и Херцеговина је земља која је вијековима у свом саставу имала три различите етничке групе, које су се дијелиле по основу религије. Управо та чињеница доприноси развоју консociјалног модела демократије. Можемо слободно рећи да је БиХ држава са дугом консociјалном традицијом. Развој консociјалне демократије у БиХ има двије временске етапе: прва етапа је период од 1945. до 1990. године, а друга од 1995. до данас. У периоду од 1945. до 1990. године Босна и Херцеговина се, као једна од република, налазила у оквиру социјалистичке Југославије. Овај период карактерише неформална консociјација која се огледа кроз поштивање националног кључа. То се најбоље види у Декларацији ЗАВНОБиХ-а. У тачки 5. поменуте Декларације се каже да Босна и Херцеговина није ни српска ни муслиманска ни хрватска него и српска и муслиманска и хрватска, у којој ће свима бити осигурана равноправност.³ Период од 1990. до 1995. године обиљежен је (ратним) сукобом трију народа на поменутој територији, што је резултирало подјелом како народа тако и територија и стварања двају ентитета. Поменути сукоб се окончава потписивањем

² Преузето са сајта:
http://www.zesveske.ba/05_07/0507_3_4.htm, виђено 3.12.2016. године.

³ Преузето са сајта:
<http://demokratskafrontamaglaj.blogspot.ba/2013/11/tekst-rezolucije-zavnobih-1943-god-da.html>, виђено 3.12.2016. године.

¹ Славиша Орловић, „Класична и савремена схватања демократије“, *Годишњак*, број 2/2008, стр. 48.

Дејтонско-париског мировног споразума. Специфичност овог споразума је та што он у анексу 4. садржи Устав Босне и Херцеговине, који је највиши правни акт поменуте државе. Овим анексом се успоставља формална консociјација.

У раду ћемо објаснити настанак институционализованог консociјализма у БиХ и четири елемента која чине тај институционализовани консociјализам.

ПОЈАМ КОНСОЦИЈАЛИЗМА

Термин консociјацијска демократија први је употребио Ј. Алтхусиус у свом дјелу *Politica Methodice Digesta* објављеном 1603. године. У модерним друштвеним наукама тај је израз први користио Д. Аптер у дјелу *The political Kingdom in Uganda: A Study in Bureaucratic Nationalism* објављеном 1961. године

Теорије консociјацијске демократије настале су крајем шездесетих година двадесетог вијека. Биле су израз супротстављања схватању како је англо-америчка демократија једини прави тип демократије. У класичној студији Џона С. Мила под насловом *Разматрања о представничкој владавини* изнесени су ставови да су слободне институције готово немогуће у земљи састављеној од различитих нација. Међу људима који немају осјећај међусобне повезаности, поготову ако читају и говоре различите језике, не може постојати јединствено јавно мњење нужно за дјеловање представничке владавине. Различите групе вођа имају повјећења у различитим дијеловима земље. Систем владавине се различито доживљава: ако се један дио друштва осјећа повријеђеним

политиком владе, други дио управо зато подржава владу и политику коју она води. Како би се избјегло такво стање Мил подржава утапање једне нације у другу, инфериорнијег и заосталијег народа у супериорнији и напреднији народ и то у интересу њиховог историјског добра.

Принцип владавине већине усложњава се примјеном консociјацијске демократије. Под консociјацијом се подразумева заједнички живот различитих друштвених група. Консociјацијским демократијама се називају облици владавине карактеристични за дубоко подијељена друштва, друштвене заједнице и државе који укључују стварање институција подјеле власти међу удруженим политичким елитама.

Друштвене групе које живе у консociјацијама настају најчешће по основу различите етничке, националне, религијске, расне, језичке и културне припадности, а постоје и консociјације друштвених група које посједују различите економске и политичке моћи. Рачуна се да мање од пола процента свјетског становништва живи у друштвеним заједницама и државама које нису груписане или подијељене по неком од ових основа.

Консociјацијску структуру, као и однос мањине и већине у њеним оквирима нарочито сложенем чини ситуација када „једна етничка мањина у датој земљи настањује дио њене територије на коме чини претежну већину, али гдје живе и друге групе које у тој средини чине мањину, а у држави као цјелини творе већину.“⁴

⁴ Радован Радоњић, *Демократија*, Центар за грађанско образовање, Подгорица, 2004, стр. 77.

Из таквих подјела најчешће извиру сукобљени политички интереси и опречни циљеви које је могуће усагласити само међусобним, узајамним уступцима супротстављених страна и компромисима који сами по себи могу бити, због историјских околности и нагомиланог емоционалног набоја, врло болни.

Институционална и процедурална страна функционисања демократије у плуралним друштвима производи посљедице и другачије околности него што је то случај са друштвеним системима који нису плуралистички. Посљедице разлика се одражавају на принцип владавине већине, као и на нека индивидуална права и слободе, како група људи тако и појединаца у оквирима једне или више друштвених заједница на посматраном простору, узимајући обавезно у обзир њихове међусобне интеракције у ширим друштвено политичким и историјским оквирима.

Свако сужавање посматраних оквира може изазвати непотпуну слику, нестварно стање, погрешне закључке, акције без ефекта или са погрешним ефектима и несагледиве посљедице по све друштвене заједнице које су разматрањем третиране, а нашле су се у жижи сукобљених политичких интереса. Конкретан примјер како свака од страна у друштву прилагођава и кроји друштвенополитички оквир према својим циљевима и потребама не узимајући у обзир потребе, а самим тим и начин на који функционише, а често и не функционише, је управо држава БиХ.

КОНСОЦИЈАЦИЈСКИ МЕХАНИЗМИ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Дејтонски мировни споразум досљедно примјењен у Босни и Херцеговини гарант је практичне примјене модела консочијацијске демократије. Свака промјена садржаја (*слова*) и тумачења смисла (*духа*) Дејтона на штету било којег од конститутивних народа може опет нарушити тешко успостављени мир.

Због тога, значајна је досљедна примјена Устава БиХ (Анекса 4 Дејтонског мировног споразума), јер је Устав БиХ акт који није донесен по уставотворној процедури већ је саставни дио Општег оквирног споразума за мир у БиХ (парафиран 21. новембра, а потписан 14. децембра 1995. године) и његов легитимитет произлази из гаранција Међународне заједнице и матичних држава српског и хрватског народа (Републике Србије и Републике Хрватске) а уз *пристанак* сва три њена конститутивна народа.

Према Дејтонском Уставу, БиХ је састављена од два ентитета и три конститутивна народа. Ентитети имају веома висок степен државности. Мада, Устав БиХ експлицитно не одређује облик државне заједнице, из анализе појединачних одредаба овог акта може се закључити да се ради о сложеној државној заједници *sui generis*, која истовремено има одређени број обиљежја федерације, али и одређене елементе конфедерације.

Удруживањем двије територијалне и политичке цјелине на чијим просторима живе дијелови етнички различитих народа (и националних мањина) са многим међусобним противрјечностима и напетостима, државност БиХ није резултат

јединственог самониклог историјског и националног покрета, већ је резултат договора трију народа под покровитељством међународне заједнице оснаженог гаранцијама великих сила и матичних држава.

Један од резултата овог компромиса је и консоцијална демократија, а њени механизми су: велика коалиција, аутономија сегмената, паритет и узајамни вето.

Велика коалиција

Велика коалиција је основно обиљежје консоцијалне демократије, а састоји се у томе да политички лидери свих значајних сегмената у плуралним друштвима сарађују путем великих коалиција, у циљу управљања земљом. Насупрот овом типу демократије постоји модел демократије гдје се политички субјекти свде на Владу која ужива малу већинску подршку и има широку опозицију. Најупечатљивији примјер овог модела демократије је Велика Британија, стога ћемо овакав модел, Влада насупрот опозиције, назвати *британским* моделом.

Странке у консоцијалном моделу раде на зближавању, док се у британском моделу такмиче, како наводи Мартин О. Хајзлер (Martin O. Heisler), односно, раде један против другог.

Велике коалиције, по правилу, имају већину али не и велику већину у парламентарним системима Владе. Мање коалиције не само да допуштају ефикаснију демократску опозицију, већ се и лакше формирају због мањег броја различитих ставова и интереса које треба синхронизовати. Ова здрава идеја поклапа се са принципом већине. Овај принцип темељи се на претпоставкама

теорије о игри, а гласи: „ када одређени број играча учествује у играма нулте суме гдје су допуштене исплате са стране (приватни договори у расподјели код обрачуна) у којима су играчи разборити и када они располажу потпуним информацијама, јављају се једино коалиције спремне на минимум улога за побједу.“

Уколико примјенимо ову теорију на друштвене ситуације сличне овим играма видимо да учесници стварају коалиције довољно широке да осигурају побједу, али не и шире. Принцип величине веома је користан за објашњење суштине велике коалиције будући да наводи услове под којима се јавља коалиција минималних улога, а кроз то и услове за друге коалиције, рецимо, за велику коалицију.

Вилијам Рикер наводи да се принцип величине мора надокнадити информацијским ефектом. Коалиције минималне улоге могу очекивати кад играчи располажу потпуним информацијама, док су шире коалиције нужне у случају непотпуне информације.

Још је важнији услов нулте суме да се признају само директни сукоби између учесника, а њихове заједничке предности занемарују. Ако заједничке предности имају велику важност онда не вриједи поменуто правило ни принцип величине. Ово не само да је логички исправно већ је и поткријепљено експерименталним доказима из проучавања малих група. Исти научник уочава да је принцип велике коалиције дјелотворан када су играчи били пријатељски расположени и гледали на игру искључиво из угла игре и није им било тешко прихватити услов нулте суме. За разлику од њих, групе у којима су појединци слабије

повезани нису биле склоне схватити игру као нулту суму. Обзири према очувању солидарности групе те оданости чланова били су важнији од тога. Зато су такве групе, најчешће, стварале шире коалиције од оних које су ишле за минималним улогом.

Правило нулте суме подразумева и једно ограничење, а оно се огледа у томе да никад исход не може разбити цијелину тј. ни због једне одлуке не могу они који губе одустати, већ је морају шутке прихватити. На политичкој сцени правило нулте суме ограничава примјену принципа величине код формирања коалиције у двије врсте друштава: код хомогених, гдје се заједничке предности не доводе у питање, и код друштава која показује јаке унутрашње противрјечности и неслагања. Другим ријечима, принцип величине вриједи када учесници у политичком процесу политику схватају као игру, или као апсолутни рат.⁵

Управо једно од оваквих друштава је босанско-херцеговачко, зато што је противрјечно и што је уређено под покровитељством међународног фактора, те не постоји базични консензус око формирања заједнице тј. сложене федерације. Разлог за то је непостојање јединства сегмената у оквиру босанско-херцеговачког друштва, чак до те мјере да се и не може говорити о класичном друштву, већ о систему три заједнице.

Најзначајнија подјела између ове три заједнице управо лежи у религији, јер се Срби идентификују са православљем, Хрвати са католичанством, а Бошњаци са

исламом. Кроз историју ове три заједнице, односно нације, слиједиле су своје религије као одреднице националне идентификације. Народ на овом простору прихватио је ове религијске обрасце као своје. Ове подјеле посебно су фаворизовали освајачи од Османлија па све од нациста, привилегујући једне, а дискриминишући друге, што је оставило трајне посљедице. Све је то довело до формирање три националне заједнице. Из овога произилази да је у БиХ доминантан религијски национализам из кога се рађају поменуте противрјечности сегмената.⁶

То се најбоље види ако погледамо у историју БиХ, а посебно је занимљива историја с почетка деведесетих година јер се у наведеном периоду враћа политичка плурализација тј. вишепартијски систем, који је био укинут комунистичком влашћу која је трајала од 1945. па све до 1990. године, када почиње дисолуција (распад) СФРЈ. Као почетак поменуте плурализације у смислу увођења вишепартијског система можемо навести новембар 1990. године. Тада су одржани први вишестраначки избори. На поменутим изборима побиједиле су три народне странке, по својој структури националне: Српска демократска странка, као представник српског народа, Хрватска демократска заједница, као представник хрватског народа и Странка демократске акције, као представник муслиманског (бошњачког) народа.

⁵ Аренд Лајпхарт, *Демократија у плуралним друштвима*, Глобус, Загреб, 1992, стр. 32-34.

⁶ Владе Симовић, „Културно-историјски кодекс пост-дејтонске Босне и Херцеговине као (не)могуће државе“, *Политеиа*, број 2/2011, стр. 334-336.

На основу резултата формиран је вишестраначки Парламент и Влада три етничке побједничке странке, међутим, власт није формирана на коалиционом споразуму, већ на партнерском односу који је владао између побједничких странака. Управо такав однос странака омогућио је различит поглед на питања државног и политичког развоја БиХ. Најзначајније питање око којег су се спорила ова три субјекта је државно-правни статус БиХ, с обзиром на то да је већ био на сцени распад југословенске федерације. Ставови су се толико заоштрили да је СДС напустила партнерство са ХДЗ-ом и СДА и изашла из Парламента БиХ. Разлог за овакво понашање припадника српске стране је упорна мајоризација од муслиманске и хрватске стране. Све је кулминирало доношењем одлуке о расписивању референдума за одвајање СР БиХ из СФРЈ.

Тада дефинитивно СДС са осталим припадницима српског народа одлази на Пале, гдје оснивају Скупштину српског народа БиХ. Међутим, то није спријечило одржавање референдума који је одржан 28. фебруара и 1. марта 1992. године. На том референдуму је изашло 64 % грађана (Хрвата и Муслимана), а за независну и суверену БиХ определили се 99% грађана, који су изашли на референдум, што је у коначници довело до крвавог рата на територији БиХ који је трајао од 1992 - 1995. године.⁷

Након окончања рата 1996. године одржани су први парламентарни избори гдје су поново побједу однјеле

⁷ Мирко Пејановић, *Политички плурализам и парламентарна демократија*, Факултет политичких наука, Универзитет у Сарајеву, 2013, стр. 4-5.

три националне странке, које укупно освајају 86 % посланичких мандата у Парламентарној скупштини БиХ. Формирање власти је било као и деведесете године на нивоу партнерских односа. Изборну побједу 1998. године односи коалиција Слога која представља српски народ, а чиниле су је сљедеће странке: СНС, СПРС и СНСД, а с друге стране ХДЗ и СДА, као представници друга два народа.

На парламентарним изборима 2000. године побједа је припала блоку грађанских странака. Највећи број мандата на овим изборима Социјалдемократска партија иницира стварањем алијансе за демократске промјене. Услиједили су избори 2002. године, гдје изборну побједу понове односе етничке странке. И у овом периоду странке су функционисале на основу партнерских односа, а не на основу коалиционих споразума.

Послије избора одржаних у јесен 2002. године тадашњу власт на нивоу БиХ формирале су СДС, ПДП, СДА и ХДЗ. Једна од карактеристика овог сазива Представничког дома био је и велики број посланика, који су напуштали странке или коалиције којима су до тада припадали постајући независни посланици. Од 2006. до 2010. године коалициону власт су чиниле СНСД, ХДЗ и СДП. Након тога 2010. власт формирају СНСД, СДС, ДНС, СДА, СДП и ХДЗ, чиме се коалиција шири и владајућу коалицију поново чине и странке са националним предзнаком. Од 2014. године до данас, владајућу коалицију чине СДС, ПДП, СДА и ХДЗ БиХ.⁸

⁸ Преузето са сајта: <https://www.parlament.ba/istorija/default.asp>

На првим парламентарним изборима, како смо могли видјети, побиједиле су националне странке већинских народа у БиХ које нису ступиле у класичну коалицију, већ су као и на првим вишестраначим изборима дјеловале по систему партнерских односа. Након Опшних избора одржаних 2002. године успостављају се одређени облици коалиције између владајућих странака на нивоу БиХ, али се о великој коалицији која је карактеристична за консоцијалне демократије може говорити тек након Опшних избора 2010. године *када више долази до компромиса ради интеграција БиХ у ЕУ, него до коалиционог политичког програма владајућих странака.*

С обзиром на наведено можемо закључити да се велика коалиција у БиХ, као једна од најважнијих карактеристика консоцијалне демократије, не формира по принципу политичког програма, већ методом компромиса и математичке већине, а како би се обезбједио минимум функционисања сложене државе и уз посредовање међународне заједнице провеле реформе као предуслов за пријем БиХ у чланство Европске уније.⁹

По нашем мишљењу велика коалиција базирана на програмским, а не само партнерским принципима, могућа је ако таква коалиција успије извести преокрет у повећању запослености и смањењу сиромаштва у БиХ.

x?id=28030&langTag=bs-BA&pril=b, виђено 10.10.2015. године.

⁹ Преузето са сајта: <http://www.orbus.be/akuta/2006/akuta1306.htm>, виђено 10.10.2015. године.

Аутономија сегмената

Појам аутономије потиче из старе Грчке (*autos* – сам и *nomos* – закон; аутономија – самозаконодавство, самоуправа, политичка независност, поковање својим властитим законима) и представља еминентно политичку категорију.¹⁰

Постоје три врсте аутономија: територијална, функционална и културна, а у средњем вијеку постојала је и персонална аутономија. Територијална аутономија представља посебан статус једног дијела државне територије у односу на остатак те исте државе. Из наведеног произилази да су ентитети државне јединице са територијалном аутономијом. Гледајући правно-теоријски, ентитети имају одређени степен суверености с обзиром на чињеницу да поред територије имају и остала два елемента државности, а то су становништво и власт. Сувереност означава највишу власт на одређеној територији којој су потчињене све остале власти и сва физичка и правна лица.

Занимљиво је виђење Слободана Јовановића који говори о народној суверености и сматра да је народна сувереност политички принцип, а не правни. Политика говори о државним циљевима које треба остварити, а народни интереси несумњиво представљају оне циљеве којима државна власт треба да служи. Народ је суверен у смислу што његовим интересима мора да се потчини све друго. Међутим, народна сувереност се

¹⁰ Преузето са сајта: <http://kpolisa.com/KP2-3/KP2-3-II-3-StepanovDespotovic.pdf>, виђено 10.10.2015. године.

не може схватити као правни принцип, јер право одређује вриједност наших воља. Кад би у правном смислу народ био суверен то би значило да воља која му припада вриједи више него воља државног органа. Теорија народне суверености претпоставља сасвим обрнут однос између државног апарата и народне масе и на том изврнутом односу свако удруживање би било немогуће.¹¹

У једном слободном и демократском друштву самоопредјељење је неодвојиво право сваке нације, усталом као и народни суверенитет. Настанак нове државе се не одређује према објављивању независности која има одређене посљедице у погледу изражавања жеље, већ према наступању одређених чињеница које су у вези са признавањем државе у међународном праву. Из наведеног произилази да је у Дејтонском споразуму прихваћено постојеће стање које подразумева постојање двију држава на територији бивше Социјалистичке Републике БиХ, што је у складу са међународним правним стандардима.

Ентитетима је признат правни континуитет засебних правно-политичких система са једним условом, а то је да своје уставе ускладе са Уставом БиХ у року од три мјесеца пошто Дејтонски споразум ступи на снагу.¹² Из текста Устава произилази да су ентитети субјекти са одређеним елементима државности. Овакво стање

државног уређења БиХ је производ *компромиса* трију народа тј. њихових легитимних представника да путем сложене државне заједнице изразе своју аутономну државност.

Република Српска и Федерација БиХ, као једнакоправни ентитети имају основе уставног уређења: вишестраначки систем, парламентарну демократију, подјелу власти и слободне изборе. Ентитети имају свој Устав, а тиме и право на самоорганизовање. Као резултат тога имају и различито државно уређење. Република Српска је уређена по унитарном принципу, а Федерација БиХ је као што јој и само име говори, уређена по федералном принципу, као заједница десет кантона који имају широку аутономију у оквиру ње.

Статус сваке од федералних јединица унутар Федерације БиХ одређују два основна принципа: принцип једнакости и принцип равноправности. Из овог произилази да федералне јединице начелно имају једнак статус у оквиру Федерације БиХ. Без обзира на фактичке разлике јединица, као што су величина, број становника, насељеност те територијални положај, природне карактеристике, економска развијеност итд. оне су равноправне. Законска равноправност се огледа кроз чињеницу постојања једнаких правних могућности приликом одлучивања на државном нивоу и управљања државним пословима. С обзиром на претходно речено, изводимо закључак да федералне јединице имају право на самоорганизовање у смислу да свака јединица има право прописивати своју структуру власти и регулисати њену организацију.

¹¹ Слободан Јовановић, *О држави-основи једне правне теорије*, Сабрана дела, Југославија публик, Београд, 1990, стр. 137.

¹² Петар Кунџић, *Република Српска – држава са ограниченим суверенитетом*, Атлант ББ, 1997, стр. 14-16.

Подјела кантона и њихово уређење утврђена је Уставом Федерације БиХ, а детаљније уређење дефинисано је Уставима кантона. И у кантонима је примјењен принцип подјеле власти: законодавну власт у њима врше Кантоналне скупштине, извршну Владе кантона, а судску Кантонални и Општински судови. Кантоналне скупштине, као представнички органи и вршиоци уставотворне и законодавне власти, усвајају Уставе кантона, односно врше измјене Устава амандманским путем. Амандмани, као и Устав, морају бити усаглашени са Уставом Федерације и Уставом БиХ. Очигледно је да ове федералне јединице у оквиру Федерације БиХ имају широку аутономију. Такође, положаји кантона су условљени амбивалентним односима између њих и Федерације БиХ, који настају као резултат специфичног државног уређења, али и етничке заступљености. Саставни дио етничке заступљености претпоставка је виталног начела паритетне заступљености конститутивних народа.

Паритет

У БиХ се паритет, као један од важних сегмената консоцијалне демократије, може уочити кроз заступљеност конститутивних народа у државним органима. У суштини, тај паритет је омјера 2:1 у корист Хрвата и Бошњака. Даћемо кратак преглед рада државних органа са нагласком на њихов састав тј. њихову националну структуру, из које се јасно види већ поменути паритет.

У органима власти БиХ Устав је предвидио да законодавно тијело има два дома. Дом народа има карактер

представништва трију народа (Срба, Хрвата и Бошњака), док Преставнички дом има карактер општег представничког дома свих грађана ентитета. Дом народа се састоји од петнаест делегата од чега су двије трећине из Федерације БиХ, а једна трећина из Републике Српске. Они се бирају у скупштинама ентитета. Да би ово тијело могло да ради потребно је да има кворум од девет делегата, под условом да су најмање присутна по три делегата из сваког конститутивног народа.

Представнички дом чини четрдесет два члана од чега се двије трећине бирају са територије Федерације БиХ, а једна трећина са територије Републике Српске.

За разлику од Дома народа гдје се делегати бирају посредним путем тј. бирају их скупштине ентитета, код Представничког дома имамо директан начин избора гдје се представници бирају путем слободних и демократских избора у ентитетима. Треба напоменути да оба дома примјењују већински принцип код гласања у случају када доносе интерне прописе и бирају Предсједавајућег и замјенике из сва три конститутивна народа, с тим да се на мјесту Предсједавајућег врши ротација чланова Предсједништва. Паритетна заступљеност најбоље се види код доношења закона и других прописа по томе што поменуте акте морају да донесу оба дома већином гласова, с тим што та већина садржи најмање једну трећину гласова делегата из сваког од ентитета. Паритет народа није само у законодавним, већ и у извршним органима власти.

Према Уставу имамо два извршна органа, а то су Предсједништво БиХ, као колективни шеф државе, и Вијеће

министара БиХ. У Предсједништву се, такође, поштује већ поменути принцип 2:1 у корист хрватско-бошњачке федерације, с обзиром на то да два члана долазе управо из овог ентитета. Чланови поменутог тијела, такође, се бирају на непосредним изборима на мандат од четири године и не могу бити бирани више од два пута узастопно. Чланови Предсједништва именују Предсједавајућег Предсједништва. Први Предсједавајући је онај члан који је на изборима добио највише гласова. Након тога начин избора Предсједавајућег ротацијом или на други начин одредиће Скупштина. Предсједништво БиХ има уобичајене надлежности за: вођење вањске политике, представљање државе, како унутар саме државе, тако и изван њених граница, постављање и опозивање амбасадора и посланика у другим државама, примање акредитација и опозивних писама страних дипломата и представника, издавање исправа о ратификацији међународних уговора у односу на Парламентарну скупштину БиХ, итд.

Предсједништво може распустити Дом народа под условом да такву одлуку одобри већина делегата оба дома, може да извршава одлуке Скупштине, да предлаже годишњи буџет уз препоруку Вијећа министара, да извјештава Скупштину по њеном захтјеву најмање једном годишње о трошковима Предсједништва, врши и друге функције које му може додијелити Скупштина или ентитети уз узајамни договор. У односу на Вијеће министара Предсједништво нема нарочита овлаштења осим што именује Предсједавајућег Вијећа министара, који преузима дужност након што ту одлуку потврди Представнички дом.

Начин рада Предсједништва огледа се у одлучивању у сједницама. Основни метод у његовом раду је консензус. Одлуке које оно доноси из области монетарне политике могу бити усвојене од стране два члана Предсједништва, дакле, већином гласова, уколико се исцрпе све могућности за постизање договора. Ипак, члан који је незадовољан таквом одлуком може покренути поступак проглашавања предсједничке одлуке деструктивном по витални интерес ентитета. Ако такво проглашење добије потребну већину, која се састоји од двије трећине посланика, у року од десет дана у Народној скупштини Републике Српске, односно у Дому народа Федерације, зависно који је члан Предсједништва покренуо такав механизам, та одлука неће ступити на снагу.

Вијеће министара чине: Предсједавајући Вијећа министара, министри и замјеници министара. Највише двије трећине могу бити именовани са територије Федерације и једна трећина са територије Републике Српске. Оно што треба нагласити је да замјеници министара не могу бити припадници истог конститутивног народа као и сам министар. Предсједавајућег Вијећа министара именује Предсједништво, уз накнадну сагласност Представничког дома, а министри и њихове замјенике именује Предсједавајући, за што му је потребна сагласност Представничког дома.

У оквиру своје надлежности Вијеће министара проводи одлуке које су му дате. Поред тога, Вијеће министара даје препоруку приједлогу годишњег буџета Скупштине, те подноси извјештај најмање једном годишње о трошковима БиХ.

Уставни суд се састоји од девет чланова. Четири члана бира Представнички дом Федерације, а два члана Скупштина Републике Српске. Преостала три члана именује предсједник Европског суда за људска права, након обављених консултација са Предсједништвом БиХ. Ова три члана не могу бити држављани БиХ, нити неке од сусједних земаља. Судије морају бити истакнути правници високог моралног угледа. Први мандат судија трајао је пет година без могућности продужавања. Судије именоване након тога служиће до седамдесете године старости. Остављена је могућност Парламентарној скупштини БиХ да може предвидјети другачији метод избора тројице судија одабраних од стране Предсједника Европског суда за људска права.

Према члану 3. Устава БиХ монетарна политика, такође, улази у оквир искључиве надлежности БиХ. У складу са тим члан 7. Устава прописује Централну банку као посебну институцију која има овлаштења да врши емисију новца и води монетарну политику на цијелој територији БиХ. Из већ реченог произилази да су успоставом Централне банке престале са радом банке ентитета, те да је на цијелој територији успостављена јединствена монетарна политика. Према Уставу надлежност Централне банке утврђује Парламентарна скупштина БиХ.¹³

Највиши орган Централне банке Босне и Херцеговине је Управни одбор, који је надлежан за утврђивање монетарне политике и контролу њеног провођења, организацију и стратегију Централне банке у складу с

овлаштењима утврђеним Законом. У првих шест година, Управни одбор чинили су гувернер, који је био и предсједавајући, и три члана, од којих су два (Бошњак и Хрват) из Федерације БиХ и један (Србин) из Републике Српске. Након тога, Управни одбор се, према Закону о ЦББиХ, састоји од пет лица која именује Предсједништво на период од шест година.

Одбор за гувернера именује једног од својих чланова. Управу Централне банке чине гувернер и три вицегувернера, које је именовао гувернер уз одобрење Управног вијећа. Задатак Управе је оперативно руковођење пословањем Централне банке. Сваки вицегувернер је непосредно одговоран за рад једног одјела - сектора Централне банке. Централна банка има Централни уред, три главне јединице и двије филијале. Централни уред Централне банке Босне и Херцеговине је у Сарајеву. Главне јединице су Главна јединица Сарајево, Главна банка Републике Српске ЦББиХ Бања Лука и Главна јединица Мостар. Филијале су: ЦББиХ Филијала Брчко и Главна банка Републике Српске ЦББиХ Филијала Пале.¹⁴

Кроз овај кратки преглед састава државних органа могли смо видјети паритетну заступљеност контитутивних народа у омјеру 2:1, у корист Бошњака и Хрвата.

Вето

Вето долази од латинског *veto* и у дословном преводу значи *зобрањујем*. Служи за једнострано заустављање одређене одлуке. Вето даје

¹³ Петар Кунџић, *op.cit.*, стр. 29-39.

¹⁴ Преузето са сајта: www.cbbh.ba, виђено 14.09.2015. године.

неограничену власт да се начине измјене, али не даје власт да се измјене усвоје. Постоји апсолутно и суспензивно (одлажуће) вето. Апсолутно вето је постојало у монархијама и код њега је монарх могао апсолутно укинути неку одлуку коју изгласа парламент. Суспензивно вето постоји у већини република и њега поседује предсједник републике. Користи га тако што може да одбије да премапотпише акт који парламент изгласа (сваки закон усвојен у Парламенту мора бити потписан од стране предсједника). Тиме он одлаже ступање изгласаног акта на правну снагу, али када се тај акт поново усвоји у Скупштини, зависно од уставног рјешења, предсједник је дужан да га прогласи, односно, он ступа на правну снагу и без премапотписа предсједника.

Према Аренду Лајпхарту најважнија метода консоцијалне власти, велика коалиција, допуњује се трима инструментима, а то су вето, паритет и аутономија сегмената. Учешће у великим коалицијама пружа значајну, мада не и потпуну безусловну заштиту. Велике коалиције доносе одлуке што може довести до тога да већина прегласава мањину (мајоризује) и угрози виталне интересе неке мањинске групе. Из тог разлога се оставља могућност вета мањинским групама, јер само оно може пружити гаранцију политичке заштите сваком сегменту.¹⁵ Да је то тако, најбоље показује примјер формирања власти на нивоу БиХ, након првих вишестраначких парламентарних избора на подручју бивше СР БиХ.

Као што знамо на првим вишестраначким изборима у БиХ три националне партије освајају већину

мјеста у тадашњем Парламенту.¹⁶ Њихово партнерство је било кратког вијека. Непостојање консензуса о државној независности, као и о уређењу државе, довели су до крвавог сукоба на простору БиХ. Као што знамо идеја о независности БиХ потекла је из Странке демократске акције, а подржана од стране Хрватске демократске заједнице. Подношењем Меморандума о независности државе и расписивањем референдума о независности БиХ, те двије партије заједнички мајоризују српску мањину коју у то вријеме представља Српска демократска странка.¹⁷

Имајући све ово у виду, можемо рећи да је вето једно од најзначајнијих обиљежја консоцијалне демократије, без којег овај облик владавине није могућ. У послеријатној БиХ Анексом 4 Дејтонског споразума установљене су двије врсте вета, а то су заштита виталног националног интереса конститутивних народа у БиХ и ентитетско гласање. Витални национални интерес је механизам који може да искористи сваки конститутивни народ уколико сматра да је нека одлука коју доноси Парламент штетна по интерес тог народа. Устав БиХ у себи не садржи прецизно одређење виталног националног интереса што даје могућност Уставном суду БиХ да од случаја до случаја дефинише овај механизам.

За разлику од државног Устава ентитетски Устави дефинишу овај механизам, па тако Устав Републике Српске у члану 70., допуњен Амандманом LXXVII, који гласи: „витални национални интереси

¹⁵ Аренд Лајпхарт, *op.cit.*, стр. 43.

¹⁶ Владе Симовић, *op.cit.*, стр. 341-342.

¹⁷ *Ibid.*

конститутивних народа су дефинисани на следећи начин:

- остваривање права конститутивних народа да буду адекватно заступљени у извршним и правосудним органима власти;
- идентитет једног конститутивног народа;
- уставни амандмани;
- организација органа јавне власти;
- једнака права конститутивних народа у процесу доношења одлука;
- образовање, вјероисповијест, језик, његовање културе, традиције и културно наслеђе;
- територијална организација;
- систем јавног информисања;
- и друга питања која би се третирали као питања од виталног интереса уколико тако сматра 2/3 једног од клубова делегата конститутивних народа.¹⁸

Ако се предложена одлука у Представничком дому Парламентарне скупштине БиХ прогласи деструктивном по виталне интересе бошњачког, хрватског или српског народа већином гласова бошњачких, хрватских, односно српских делегата, сматра да се да одлука спада у питање виталног националног интереса, те се оно уврштава у дневни ред Дома народа. За доношење такве одлуке потребна је сагласност Дома народа тј. да за њу гласа већина српског, већина хрватског и већина бошњачког народа. Када већина једног од конститутивних народа стави примједбу на механизам виталног националног интереса Предсједавајући Дома народа сазива заједничку Комисију која се састоји од

три делегата, из сваког конститутивног народа по један у циљу разрешавања наведеног питања. Уколико Комисија у року од пет дана не ријеши спорно питање предмет се упућује Уставном суду БиХ који по хитном поступку преиспитује процедуралну исправност случаја.¹⁹ Осим на нивоу БиХ идентичан вето механизам користи се и у ентитетима.

Поред виталног националног интереса у БиХ постоји још један вето механизам који називамо ентитетско гласање. Ентитетско гласање, за разлику од заштите виталног националног интереса, је вето механизам који се користи само на државном нивоу, тачније у Представничком дому Парламентарне скупштине БиХ. Устав прописује да за сваку одлуку осим просте већине мора да постоји и ентитетска већина, што значи да та већина мора, осим просте, садржати и једну трећину гласова делегата из ентитета.

Уколико одлука не садржи наведену ентитетску већину она не може бити усвојена, што значи да таква одлука није прошла. Одлука која није прошла иде на комисију коју чине Предсједавајући Представничког дома и његови замјеници, који имају рок да три дана након гласања постигну сагласност о тексту одлуке. Уколико се у року од три дана не усагласе, таква одлука иде у поновну процедуру с тим што се доноси већином гласова оних који су присутни и гласају, а под условом да гласови против не укључују двије трећине или више делегата из сваког од ентитета. Ентитетско гласање

¹⁸ Преузето са сајта: www.narodnaskupstinars.net, виђено 21.09. 2015. године.

¹⁹ Преузето са сајта: <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/>, виђено 21.09. 2015. године.

служи да спријечи мајоризацију (прегласавање).

ЗАКЉУЧАК

У свијету постоје многобројна подијељена друштва. Њихове подјеле настају по различитим основама, као што су: религија, раса, језик, култура, етничка припадност итд. Заједничко обиљежје ових друштава је успостава одговарајућег демократског модела. У таквим друштвима због њихове подијељености најбољи модел успоставе демократског уређења је консоцијална демократија. Аренд Лајпхарт као истакнути представник помнutoг модела демократије истиче четири карактеристике (механизма) консоцијалне демократије: велика коалиција, пропорционалност, право вета и аутономија сегмената.

Босна и Херцеговина је земља која има институционализовани консоцијализам који је успостављен Анексом IV Општег оквирног споразума за мир у БиХ (тзв. Дејтонско-париски мировни споразум), а који је, у ствари, Устав БиХ. Дејтонско-париским мировним спрозумом заустављен је четворогодишњи рат и успостављен је мир у БиХ, што и највеће достигнуће тог споразума. Поред тога, постављени су основи за успоставу консоцијалне демократије у БиХ. У моделу консоцијалне демократије у БиХ до пуног изражаја долазе сва четири механизма консоцијације. Велика коалиција је успостављена након општих избора 2010. године и тај механизам функционише и данас. Суштина аутономије сегмената остварује се функционалношћу једнакоправних ентитета: Републике Српске и Федерације БиХ. Пропорционална

заступљеност у органима БиХ је 2:1 у корист Федерације БиХ, што обезбјеђује заступљеност сва три конститутивна народа (Бошњака, Срба и Хрвата). Вето је механизам који онемогућава доношење штетних одлука по интересе било ког конститутивног народа.

Међутим, модел консоцијалне демократије у БиХ, уосталом као и сваки друштвени модел, није савршен и подложен је сталним промјенама у интересу свих конститутивних народа. Поред тога, консоцијални модел демократије у БиХ је додатно оптерећен етничком подијељношћу (при чему не смијемо занемарити нити значајан утицај спољњег фактора) која има дубоке историјске неспоразуме, па се тешко постиже консензус по било којем, па и најмањем заједничком питању. Такође, додатна опасност за институционализовани консоцијализам је одступање од изворног Анекса IV Дејтонско-париског мировног споразума, што је посебно изражено у преношењу надлежности, што је прво "наметнуто" од стране Високог преставника за БиХ (OHR), а сада је изражено у мајоризацији, уз подршку међународних судија, при доношењу одлука Уставног суда БиХ. Такав начин дјеловања Уставног суда БиХ представља опасност за институционализовани консоцијализам у БиХ, те и саму одрживост БиХ.

По нашем мишљењу, функционисање консоцијализма у БиХ могуће је престанком наметања одлука од стране Високог представника и престанком мајоризације при доношењу одлука Уставног суда БиХ, и то углавном на штету српског народа, те поштовање институционализма успостављеног изворним Дејтонско-париским мировним споразумом.

Литература

Јовановић С., *О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, Југославија публик, Београд, 1990.*

Кунић, П., *Република Српска – држава са ограниченим суверенитетом, Атлантик ББ, 1997.*

Лајпхарт, А., *Демократија у плуралним друштвима, Глобус, Загреб, 1992.*

Орловић С., *„Класична и савремена схватања демократије“, Годишњак, 2/2008.*

Пејановић, М., *Политички плурализам и парламентарна демократија, Факултет политичких наука, Универзитет у Сарајеву, 2013.*

Радоњић, Р., *Демократија, Центар за грађанско образовање, Подгорица, 2004,*

Симовић, В., *„Културно-историјски кодекс пост-дејтонске Босне и Херцеговине као (не)могуће државе“, Политеиа, број 2/2011.*

INSTITUTIONALIZED CONSOCIALISM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Key words

Consociational democracy, national identity, Bosnia and Herzegovina, the Dayton Peace Agreement

Author

Nemanja Rodić, holds MA in Political sciences at the University of Banjaluka

Correspondence

nrodic83@gmail.com

Field

Political sciences

Summary

The consociational democracy represents a specific form of democracy typical for the divided societies. Political controversy of national identities in Bosnia and Herzegovina follows the national divisions and take place in the context of ethnic and civic content of those identities. Bosnia and Herzegovina is a country with social groups in constant conflict with each other and therefore consociational model of democracy established by the Dayton-Paris Peace Agreement, is the most effective solution for long-term sustainability. This democratic model of sustainability, and the ability to establish consensus as its key parameter, is particularly important for nationally and / or religiously divided societies, such as Bosnia and Herzegovina. This paper deals with the emergence of institutionalized consociationalism in Bosnia and Herzegovina.

DOI

10.5937/pol1612169R

UDC

321.01:323.2(497.6)

Paper received on

11.12.2016.

Paper accepted for publishing on

27.12.2016.