

АНЕКС 4 – КОНСОЦИЈАЦИЈСКИ ИЛИ ВЕЋИНСКО-ДЕМОКРАТСКИ УСТАВ Или: о истинском „духу“ Дејтона

doi:10.7168/spm.12.1845.02S

Анстракт

У овом тексту желимо да укажемо да се на постдејтонској политичкој сцени Босне и Херцеговине формулација „дух“ Дејтона користи, и користила се, чисто идеолошки, као средство да се консоцијацијска природа БиХ третира као „слово“ Устава, а да је стварни „дух“ Устава већинско-демократски. Компаративном анализом модела консоцијације и уставног уређења БиХ желимо да покажемо да је такав приступ погрешан, те да, заправо, нема стварне разлике између „слова“ и „духа“ Дејтона. Када се текст Анекса 4 жели коректно читати, он несумњиво, како словом, тако и духом, има консоцијацијску природу.

Кључне ријечи: Дејтонски мировни споразум, консоцијација, већински модел демократије.

У посљедње вријеме на политичкој сцени Босне и Херцеговине све чешће се употребљава нејасна флоскула о „духу Дејтона“. Ова формулација није ослобођена контроверзи, како сама по себи, тако и чињеницом да се по правилу идеологизује у сврху доминације једне политике

* Доцент на Факултету политичких наука Универзитета у Бањој Луци и на Правном факултету

која покушава да консоцијацијски текст Анекса 4 реинтерпретира у правцу његовог помјерања ка већинском моделу демократије. Дакле, „дух Дејтона“ није неутрална формула која описује неко *de facto* стање, већ идеологизација која жели да најдубљу основу Устава протумачи и претумачи као већински модел демократије, најчешће повезивањем са формулом „грађанске“ државе. У овом тексту намјера нам је једном компаративном анализом модел/пракса показати да, заправо, нема стварне разлике између „слова“ и „духа“ Дејтона, те да, ако се текст Анекса 4 жели коректно читати, он несумњиво, како словом, тако и духом има консоцијацијску природу. Насупрот томе, Република Српска, и поред неких типично консоцијацијских механизма, углавном накнадно наметнутих, постоји као већински модел демократије.

1. КОНСОЦИЈАЦИЈА НАСУПРОТ ВЕЋИНСКОМ МОДЕЛУ ДЕМОКРАТИЈЕ

У спису Модели демократије, вјероватно кључном дјелу на тему консоцијације, Аренд Лајпхарт (Lijphart)¹ поставља десет разлика у погледу најважнијих демократских институција и правила између већинског и консензуалног модела.² Све оне се могу јасно маркирати, и без сумње препознати као уграђене у Анекс 4.

1.1 Извршна власт

Прва диференција односи се на структуру извршне власти.³ Док се већински модел карактерише концентрацијом извршне власти у једностраначкој влади, дотле је консоцијацијски кабинет, по дефиницији, вишестраначка коалиција. Наравно, једностраначке владе по правилу су стабилније и ефикасније, док коалиционе владе, по правилу, имају више проблема и теже се усаглашавају, нарочито стога што је више

¹ А. Лајпхарт, *Модели демократије*, ЦИД, Подгорица 2002, 76.

² При чему је првих пет у димензији извршна власт-странке, а других пет у федерално-унитарној димензији.

³ А. Лајпхарт, 135-151.

дивергентних фактора чије интересе треба ускладити. Један од стандардних аргумената о „нефункционалности“ државе БиХ односи се на ову тачку, и то наравно не само у домену извршне власти, већ и законодавних тијела – ради се о проблему доношења одлука. Међутим, рјешавати тај проблем на начин трансформације структуре владе значи мијењати читав модел тј. „дух“ државе од консоцијацијског ка већинском. Наиме, нијанса која је од принципијелног значаја за тему коју овдје расправљамо је чињеница да се једностраначке владе и вишестраначке коалиционе владе разликује у аспекту колику имају подршку базе. Тако су могуће тзв. владе „минималне побједи“, у којима странка која формира владу контролише већину мјеста у парламенту, а „минималност“ се огледа у смислу да влада не укључују ниједну странку која није неопходна да би се постигла већина у парламенту. Друга опција је „превелика влада“ која има више странака него што је потребно да се постигне већина у законодавном тијелу.⁴ Већински тип владе је једностраначки кабинет минималне побједи, а консензуални тип кабинета је онај вишестраначки и превелик. С обзиром на механизам гласања, како у влади, тако и у законодавном тијелу, БиХ самим уставним одредбама обавезује на „превеликост“. Потпуно је јасно да, уколико се жели очувати постојећи консоцијацијски „дух“ БиХ, Савјет министара мора да буде „вишестраначки и превелик“. Диверзија коју након избора 2010. године покушава СДП, задире у саму суштину односа у држави, и не само да је спорна у смислу легалитета, већ управо и у смислу „духа“.⁵ На овом мјесту можда се најбоље види зашто је БиХ *као таква*, консоцијацијски модел – ниједна странка не може остварити већин-

⁴ Могуће су, наравно, и мањинске владе које немају подршку парламентарне већине. Мањинске владе принуђене су да о сваком конкретном питању *ad hoc* преговарају са једном или више странака изван кабинета да би могли остати на власти.

⁵ Принцип консензуса значи дозволити свим или већини значајних странака да дијеле извршну власт у широјој коалицији. Као примјер консензуалног модела може се узети Швајцарска. Федерални савјет, швајцарско извршно тијело које чини седам чланова, одличан је примјер једне такве широке коалиције: три велике странке – хришћанске демократе, социјалдемократе и радикалне демократе, плус Швајцарска национална странка дијеле седам извршних мјеста сразмјерно тзв. магичној формули 2:2:2:1, установљеној 1959. год. [А. Лајпхарт, 97] Додатни критеријум је да језичке групе морају да буду представљене у оквирној сразмјери са својом величином. Искуство које је изузетно важно и актуелно за садашњи тренутак у БиХ је да су оба критеријума неформална, али се строго поштују. *Ibid.*, 97.

ски статус на нивоу државе и/или претендовати на доминацију у Вијећу министара. Уопште посматрано, вишестраначје у кабинету суштински је везано за плуралитетска друштва, како у смислу модела, тако и у смислу историјског искуства и настанка, док су једнопартијске владе, карактеристичне за већински модел, могуће само у доминантно једнонационалним државама.

1.2 Однос извршне и законодавне власти

Друга диференција тиче се односа извршне и законодавне власти.⁶ У већинском типу демократије доминира извршна власт, док се консензуални модел карактерише равнотежом та два нивоа власти. С обзиром на то да РС нагиње ка већинском моделу, нарочито након резултата избора из 2006. год. и 2010. године, она јасно испољава карактеристику супремације Владе над Скупштином. Овдје није у питању некаква историјска случајност, већ структурална карактеристика „духа“ датог политичког простора. У већинском моделу једна партија, по правилу, доминира и у Влади и у Скупштини, па је егзекутива надмоћна легислативи, усљед захтјева за оперативношћу и ефикасношћу.⁷ С друге стране, слабост државног Вијећа министара није никаква аномалија коју треба потпуно елиминисати, већ произилази из логике консociјацијског система у којем је парламент *an pari* или чак доминантан над владом.

1.3 Партијски систем

Трећа диференција односи се на партијски систем⁸ - двостраначки насупрот вишестраначким системима.⁹ За већински модел демократије

⁶ А. Лајпхарт, 152-168.

⁷ Премда формално Парламент може да опозове Владу, то је практички мало вјероватан сценарио, с обзиром на то да већину гласова има партија која и има министре у влади. Реално, опозив Владе могао би се десити само у случају значајнијег фракцијског раскола у доминантној партији.

⁸ А. Лајпхарт, 116-134.

⁹ Питање које има снажне реперкусије на нашу политичку стварност је на који начин класификовати партијске системе. Нарочито се то односи на третирање странака које су блиско

карактеристични су двопартијски системи, а за консензуални модел вишестраначки. Двопартијски системи, по логици ствари, производе једностраначке владе, док вишепартијски систем, по правилу, води коалиционим владама. За РС је уочљива тенденција помјерања ка двопартијском систему, гдје ће се мање партије лијево од центра, попут социјалиста или ДНС, формално или неформално прикључити владајућој странци или нестати са парламентарне политичке сцене, док ће опозиционе партије десно од центра бити обесмишљене доминантном опозиционом улогом СДС-а.¹⁰ Једна од изражених карактеристика двостраначја је да се двије доминантне партије разликују углавном у приступу према социјалним проблемима и економским политикама, док су на националним питањима и спољној политици углавном компатибилне. У том контексту *Платформа о усаглашеном дјеловању СНСД-а и СДС-а у заједничким органима БиХ*, као и останак СДС-а у опозицији у РС, јасно рефлектују логику ових процеса. С друге стране, БиХ је у дејтонским оквирима нужно вишепартијска и таква концентрација странака није могућа на броју мањем од три, а реално вјероватније шест.

1.4 Изборни систем

Четврта диференција односи се на изборни систем¹¹, гдје се већински модел карактерише диспропорционалним системом¹², а консociја-

повезане тако да дјелују више као једна него као двије странке. Као типичан примјер могу се посматрати Хришћанско-демократска унија (ХДУ) и Хришћанска социјалистичка Унија (ХСУ) у Њемачкој. Први критеријум који се може користити у рјешавању овог питања је да ли се ове странке међусобно надмећу за гласове на изборима? ХДУ и ХСУ то не чине, јер оперишу у различитим дијеловима земље: ХСУ у Баварској, ХДУ у осталом дијелу Њемачке. Други критеријум је степен сарадње, посебно у смислу да ли странке творе јединствену парламентарну страначку групу. Као трећи критеријум може се посматрати да ли се странке понашају као различите странке при формирању кабинета: да ли су или заједно у кабинет или заједно у опозицији, или једна од њих може бити у кабинету без друге.

¹⁰ Што тај процес кретања ка стварном двостраначју није већ приведен крају, по свему судећи, треба захвалити различитим дјеловањима појединих фактора из „међународне заједнице“, који су покушали разбити природну кохерентност политичке сцене у РС, сталним одржавањем или конструисањем нових политичких партија под њиховим покровитељством.

¹¹ А. Лајпхарт, 171-190.

ција пропорционалним представљањем. Типичан изборни систем већинске демократије је систем “побједник добија све”: у једној изборној јединици бира се један представник по методу плуралитета, тј. побјеђује кандидат кога подржи највећи број гласача, док *сви остали гласачи остају непредстављени*. Насупрот томе, основни циљ система пропорционалне заступљености је да и мањина буде заступљена, а умјесто превелике или премале заступљености неких странака, да се добијени гласови пропорционално расподијеле на мјеста у парламенту.¹³ У том контексту покушај СДП-а да себе прогласи као „побједника“ избора

¹² Диспропорција у методу плуралитета може чак довести до тога да побједник на изборима буде странка која није освојила ни већински дио гласова. Шема по којој је то могуће је следећа:

<i>Изборне јединице:</i>	I	II	III	IV	V	
странка А:	51	10	51	10	51	укупно 172 гласа
странка Б:	49	90	49	90	49	укупно 227 гласова.

Странка А осваја три мјеста са 172 гласа, а странка Б осваја 2 мјеста са 227 гласова. Диспропорција расте ако се повећава број представника које једна изборна јединица даје.

¹³ Величина изборне јединице битно утиче на степен пропорционалности. [А. Лајпхарт, 176-178] Нпр. странка која представља мањину од 10% тешко ће добити мјесто у изборној јединици са пет представника али ће имати успјеха у јединици која даје десет представника – са својих 10% освојиће једно мјесто. Како би се избјегло да се у систему пропорционалног представљања малим странкама практички осигура освајање мјеста на изборима, све земље које користе велике изборне јединице обично уводе механизам минималног прага [А. Лајпхарт, 178-179] који значи минимални број гласова од укупног бирачког тијела који странка мора да освоји да би ушла у парламент. Други битан чинилац који утиче на пропорционалност изборних резултата односи се на бројност тијела које се бира. Нпр. три странке освоје 43, 31, 26% бирачког тијела на пропорционалним изборима. Ако су у питању избори за минијатурно законодавно тијело од пет мјеста, сасвим је јасно да да не постоји начин на који се мјеста могу распоредити са високим степеном пропорционалности. Савршена пропорционалност може се остварити у законодавном тијелу које би имало 100 мјеста. Трећи битан чинилац који може довести до диспропорционалности је лоша расподела у изборним јединицама, тј. да изборне јединице имају изразито несразмјерну гласачку популацију. Нпр. ако цијелу БиХ подијелимо на 12 изборних јединица, али тако да су Срби већински у двије изборне јединице, онда ће Срби имати само два мјеста, иако чине 1/3 становништва па би на основу тога требало да имају четири мјеста. То би се остварило ако би цијела БиХ била једна изборна јединица. Степен диспропорционалности лако је утврдити на сваком конкретним изборима: то је разлика између процента гласова које је странка добила и броја освојених мјеста. Диспропорционалност се не може укинути у предсједничким изборима, јер су они, у суштини, диспропорционални. Странка која освоји предсједничко мјесто осваја „сва“ мјеста, а странке које изгубе не освајају ништа. У том смислу, предсједнички системи показују суштински већинско-плуралистичку страну. Управо зато БиХ, као консоцијација, има Предсједништво, а Република Српска, као већински модел, предсједника.

2010. год. потпуно је апсурдан и нелегитиман, управо са позиције „духа“ Устава и слова Изборног закона.

1.5 Интересне групе

Пета диференција односи се на природу односа између интересних група.¹⁴ Већински модел карактерише слободна конкуренција између интересних група, док консоцијацију прати координисани и корпоративистички модел међугрупних односа, који тежи компромису и усклађивању. Кључне компоненте на основу којих се може препознати корпоративизам, према Лајпхарту, су: прво, да су интересне групе релативно велике по бројности чланства и релативно малобројне; и друго, да су интересне групе добро организоване у водеће националне странке. Обје ове карактеристике очигледно су не само уставне категорије, већ и нужност БиХ као „државе три народа и два ентитета“. Циљ доктрине о „грађанској“ држави настоји да се промијени природа односа између интересних група, тј. да се као темељне интересне групе укину национални колективитети, а промовишу више дифузни модели удруживања.¹⁵

1.6 Унитаризам и/или федерализам

Шеста диференцијација односи се на природу власти, у смислу да већински модел тежи ка унитарној и централизованог власти, на супрот федералне и децентрализоване власти консоцијације. Према и „слову“ и „духу“ Дејтонског Устава, држава БиХ јесте и федерализована и децентрализована, тј. консоцијацијска.¹⁶ С друге стране, у Републици

¹⁴ А. Лајпхарт, 191-200.

¹⁵ Упор. А. Савановић, „Смисао СДП-платформе“, *Нови Репортер*, бр. 410, 19.01.2011. год.; или на: <http://www.nspm.rs/sudbina-dejtonske-bih-i-republika-srpska/smisao-sdp-platforme.html?alphabet=1>.

¹⁶ Устав Босне и Херцеговине, чл. I, 3.

Српској локалне власти имају, наравно, више аутономних функција, али су оне, по својој природи, само производ централне власти, њихова овлашћења, по правилу, нису уставне категорије, и, што је можда и пресудно, финансијски зависе од центра.

Федерализам је једно од карактеристичних обиљежја и истовремено и „мјесто“ консоцијације. Федерално уређење обично се користи или у релативно великим државама, или у онима са плуралистичким друштвима. У другом случају федерализам има специфичну политичку функцију аутономије етничких група¹⁷, и амортизовања једне од класичних аномалија демократије, познате као „парадокс тираније већине“.¹⁸ Очигледно је да БиХ представља класичан примјер плуралитетског друштва, усљед чега је оптерећена проблемом тираније ећине и усмјерена на федерализацију као рјешење.¹⁹ У контексту једне од доминантних тема политичких расправа везаних за евентуалну уставну реформу, важно је констатовати да федерализација може имати двије варијанте. Прва је тзв. подударни федерализам, гдје су федералне јединице састављене тако да обухватају становништво и територију истог друштвеног, културног и етничког коријена. Дејтонски, ова је варијанта примијењена на Републику Српску, премда са задршком условљеном пропозицијом о повратку. Захтјев Хрвата за федералном јединицом на фону је ове варијанте федерализма. С друге стране, бошњачка политичка елита, када је принуђена да попусти у захтјевима за централизацијом, заговара тзв. неподударни федерализам, гдје су федералне јединице састављене од нехомогених група. Да би се на ову тему могло резоновати, потребно је уочити да је логика федерализма зависна од матрице конституисања интересних група. У вишенационалним друштвима, попут, на примјер, Канаде или Белгије, доминантна матрица

¹⁷ А. Лајпхарт, 208.

¹⁸ Сâм Алија Изетбеговић је у својој платформи за преговоре у Дејтону сасвим течно дефинисао основни проблем мировних преговора: како помирити потребу постојања националног вета, са функционалном државом, тј. спријечити злоупотребу вета. Значајно је примјетити да он није сматрао како механизме конститутивне заштите од тираније већине треба елиминисати из будућег Устава БиХ, из простог разлога што „мањина“ могу бити и Бошњаци, уколико пактирају Срби и Хрвати. Вид. А. Изетбеговић, *Сјећања*, Шахинпаша, Сарајево 2001, 260.

¹⁹ М. Касаповић, *Босна и Херцеговина: Подијељено друштво и нестабилна држава*, Политичка култура, Загреб 2005, 77.

конституисања интересних група је етничка, па је природно, мада, како то показује успјешан примјер Швајцарске²⁰, не и нужно, да федерализам одсликава такву реалност.

1.7 Дводомност

Као седму диференцију Лајпхарт наводи форму Парламента у смислу домова²¹, гдје већински модел карактерише концентрација законодавне власти у једнодомном законодавном тијелу, насупрот консоцијацијској подјели законодавне власти између два подједнако јака, али на различит начин конституисана дома. Најчешће се један бира на основу броја становника-гласача а други према неком колективном критеријуму. С обзиром на то да је БиХ консоцијација, онда је Дом народа у Парламентарној скупштини БиХ ефективно законодавно тијело које и суштински и формално учествује у доношењу закона једнако као и Представнички дом, док је у Републици Српској Вијеће народа институт који одступа од чистог већинског модела, али ипак само формално, с обзиром на то да то тијело има само корективну функцију, али не и моћ да доноси или спречава законодавну дјелатност *Скупштине*.²² Република Српска је типичан примјер „слабе дводомности“. Међутим, за тему о којој овдје расправљамо као консоцијацијску природу БиХ кључна је ствар да дводомност није само консоцијацијски механизам, већ *консоцијацијски механизам који као критеријум узима националну припадност*.^{23 24}

²⁰ А. Лајпхарт, 209.

²¹ А. Лајпхарт, 211-221.

²² Принципијелно посматрано, Вијеће народа у РС има чак мању улогу него, рецимо, Дом лордова у Уједињеном Краљевству. Према је Британија колијевка већинског модела, она и сама има дводомни парламент, али је Горњи дом практично само декоративно тијело које може одложити примјену неког закона, па је дводомност овдје само фиктивна. [А. Лајпхарт, 86] С друге стране, у Федерацији БиХ имамо класични консоцијацијски Дом народа, како по саставу [Устав Федерације Босне и Херцеговине, IV, А, 6, амандман XXXIII], тако и по надлежности [IV, А, 20], и по механизму одлучивања [IV, А, 17, 18].

²³ Устав Босне и Херцеговине, чл. IV, 1(а). [такође и IV, 1(б), гдје се одређује кворум]. Класичан консоцијацијски механизам „виталног националног интереса“ [Устав Босне и Херцеговине, чл.

1.8 Флексибилност Устава

Осма диференција односи се на модалитете промјене Устава.²⁵ Већински модел одликује флексибилни устав који се може мијењати простом већином, насупротив ригидним уставима консоцијације који се тешко мијењају различитим врстама квалификоване већине, снажније судске ревизије, ефективне сагласности оба дома и сл.

1.9 Уставни суд

Сљедећа карактеристика *differentia* је питање ко има завршну ријеч у питању уставности закона. У већинском моделу, по правилу, сама законодавна тијела одлучују у питањима уставности закона које доносе, насупротив консоцијацији у којој закони подлијежу судској ревизији коју врше врховни или уставни судови. У државама које немају институцију судске ревизије апсолутни гаранتي устава су парламенти, а идеја на којој се легитимира таква ситуација је логика демократског принципа и конституционализма: фундаменталне одлуке [какве су увијек усаглашености закона са уставом] треба да донесу изабрани представници сувереног народа, а не именовани орган.²⁶ Босна и Херцеговина, у домену у којем је суверена у односу на *високог представника* као „врховног тумача“, има оба услова која ју дефинишу као истинску консо-

IV, 3 (е) (ф)] такође несумњиво одређује националну припадност као критеријум консоцијације у дејтонској БиХ.

²⁴ За критику нужности ове врсте идентификације у БиХ упор. Н. Ибруљ, *Национални догматизам или логика консоцијације?* [преузето са: <http://ziink.files.wordpress.com>].

²⁵ А. Лајпхарт, 222-233.

²⁶ Ригидност и судска ревизија представљају антивећинска средства, док непостојање судске ревизије уз флексибилност устава дозвољавају неограничену владавину већине. Постоји логичка повезаност између ригидности, тј. флексибилности устава и постојања, тј. непостојања судске ревизије: судска ревизија може ефикасно функционисати само ако иза ње стоји уставна ригидност и обрнуто. Ако је судска ревизија јака али устав флексибилан, већина у законодавном тијелу може лако да одговори на проглашавање неуставности мијењањем устава. Слично томе, ако је устав ригидан али не постоји судска ревизија, парламентарна већина може тумачити сваки уставно сумњив закон као усклађен са уставом.

цијацију – и уставносудску ревизију²⁷ и ригидност устава [двотрећинска већина у Представничком дому]²⁸.

1.10 Централна банка

И на крају, диференција између већинског и консочијалног модела огледа се у постојању и улози централне банке.²⁹ За консензуални модел карактеристична је снажна и независна централна банка, док већински модел може да постоји без централне банке или је она битно потчињена Влади. Босна и Херцеговина има Централну банку са овлашћењима типичним за функцију ове институције у консочијацији [монетарна политика, емитовање новца]³⁰, док у РС не постоји централна банка.³¹

ЗАКЉУЧАК

Видимо да се прича о тзв. духу Дејтона не може истински примијенити на оспоравање и промовисање „грађанског“ модела једанчовјек-један-глас, с обзиром на то да је тај модел већински, док је управо „дух“ Дејтона консочијацијски. Све кључне карактеристике консочијације уграђене су као структуралне пропозиције дејтонске Босне и Херцеговине, и њихово извргавање несумњиво значи напуштање не само „слова“, већ и „духа“ Дејтонског мировног споразума. С друге стране, досљедно спровођење „духа“ ентитетског уређења Републике Српске предвидљиво може значити њено даље помјерање ка стриктном већинском моделу и постепеној елиминацији, или бар слабљењу, консочијацијских механизма.

²⁷ Устав Босне и Херцеговине, чл. VI, 3 (а)(б)(и).

²⁸ Устав Босне и Херцеговине, чл. X, 1.

²⁹ А. Лајпхарт, 234-241.

³⁰ Устав Босне и Херцеговине, чл. VII.

³¹ У изворном тексту Устава [чл. 98], Република Српска је имала Народну банку, која је укинута амандманом LXXXVI.

Из прецизног рашчишћавања кључних механизма консочијацијског модела и њиховог препознавања у Анексу 4, може се извести и недвосмислена критика популарне формуле по којој је „Дејтон донио мир, али не и политички поредак“. Ова формула имплицитно промовише двије тврдње. Прва је *de facto* нетачна – у стварности је било управо обрнуто, *Дејтонски Устав* је формализовао политички компромис, тј. политички поредак, који је заправо омогућио мир.³² *Дејтонски мировни споразум* је *правно-политички* документ. Дакле редослијед потеза кретао се линијом политички споразум – формализација споразума у Уставу – Држава, а не обрнуто. Друго, датом формулом жели се консочијација везати за „доношење мира“, а креирање „политичког поретка“ идентификовати са производњом већинског модела, тј. „грађанске“ државе.³³ Редукција Дејтона³⁴, која се у различитим формама перманентно догађала од самог његовог потписивања, своди се на то да се елиминишу консочијацијски механизми као архаични остатак рата и нешто што је ирелевантно за мирнодопско стање БиХ. Нажалост, и сам кључни креатор Дејтона, Ричард Холбрук, кумовао је на битан начин таквом погледу на ствар.³⁵

Иста се позадина може препознати и у такође популарној формули „дејтонска“ *versus* „бриселска“ БиХ.³⁶ Консоцијацијска природа БиХ

³² А. Буха, *Српска у контексту*, ЗУНС, Источно Сарајево 2008, 155-156.

³³ Подршка коју овај приступ сусреће у англосаксонским земљама, произилази, између осталог, из њихове снажне либерално-индивидуалистичке традиције, која је несклона „коллективитету“, па тако и консочијацији као типичном изразу коллективистичког приступа. [Вид. М. Касаповић, стр. 28].

³⁴ Упор. Н. Поплашен, *Рушење Дејтона*, Институт за међународно право, Бањалука 2001.

³⁵ „*На папиру, Дејтон је био добар споразум*; зауставио је рат и успоставио јединствену, мултиетничку земљу. Али небројени мировни споразуми живе само у историјским књигама као случајеви за проучавање изневјерених очекивања.“ (Р. Холбрук, *Завршени рат*, Шахинпашић, Сарајево 1998, 336). Овај навод само је једна илустрација читавог патоса Холбрукове књиге [нарочито §XX] у којој се стално провлаче некаква антидејтонска „изневјерена очекивања“.

³⁶ Тако нпр, политички аналитичар Зекеријас Смајић за *Deutsche Welle*, сматра да помирење дејтонске и европске БиХ није могуће „зато што је европска перспектива дугорочност, а дејтонска прошлост“. „Дејтон је сам по себи конституиран као привремено рјешење док се у БиХ не успостави демократски систем. Увјерен сам да ће нови шеф делегације ЕУ Петер Соренсен морати пуно радити управо на томе да се БиХ из дејтонске што брже престоји ка европској фази“, наглашава Смајић. [преузето са: http://www.dw-world.de/dw/article/0,,15394754,00.html?maca=bos-TB_bs_avaz_sve-4962-xml-mrssl]

овдје се везује за Дејтон, док се процес европских интеграција доводи у везу напуштањем консоцијацијског и прелазак на већински модел. Ово је резултат потпуног неразумијевања историјског постојања Босне и Херцеговине, која је једино и искључиво могућа као резултат консензуса. Елиминација консензуалног приступа политичкој стварности БиХ неминовно води у „тиранију већине“, конфликте, и, у крајњем, и распад државе. Демократија, као политичка форма, садржи у себи могућност угњетавања мањина од стране већине.³⁷ Чисто уставни механизми већинске демократије не могу да спријече појаву неког облика тираније већине, али консоцијацијским механизмима мањине су наоружане средствима којима могу да ограниче већину. Без тих консоцијацијских средстава, њима преостаје једино да запријете неком врстом „абнормалног политичког понашања“, да употриједимо илустративну формулацију Роберта Дала. Историја Босне и Херцеговине након распада СФРЈ класичан је примјер ове тематике. Транзиција из једнопартијског система у вишестраначје и демократију није била довољно промишљена³⁸ и није узела у обзир упозорења која су долазила од стране неких од „очева“ демократије, попут Џона Стјуарта Мила, који су упозоравали да већинска демократија није примјењива у плуралитетским друштвима, јер се по природи ствари извргава у тиранију већине.³⁹ Када су на референдуму о независности БиХ Муслимани и Хрвати прегласали Србе, тада смо видјели класичан примјер тираније већине, и класичну реакцију мањине у форми „абнормалне политичке реакције“. Такве сценарије сада најављују хрватске политичке елите у БиХ, притиснуте уза зид заобилажењем консоцијације од стране Бошњака у Федерацији. Консоцијацијски „дух“ Дејтона није, према томе, некаква историјска произвољност, већ резултат свијести о начину на који БиХ једино може егзистирати, и њеној јединој слабој [и чини се све слабијој] шанси за опстанак. Босна и Херцеговина је дубоко подијељено друштво, а та поцијепаност није продукт новије историје, већ стварна карактеристика Босне практично од момента до којег сеже

³⁷ Ф. Канингем, *Теорије демократије*, „Филип Вишњић“, Београд 2002, 37-39.

³⁸ Упор. Н. Кеџмановић, *Домети демократије*, Чигоја, Београд 2005.

³⁹ Нав. Према: М. Касаповић, 23-24.

колективно историјско памћење народа који ју чине.⁴⁰ Ако се недостајући унутрашњи базични консензус конститутивних народа⁴¹ више уопште може постићи, то је могуће само и искључиво према консоцијацијском моделу. Према томе, снаге које се залажу за очување Босне и Херцеговине требало би да раде управо супротно од онога што чине, и умјесто да форсирају већински модел као „дух“ државе и смисао евроинтеграцијских процеса, требало би да инсталирају „дух“ консоцијације и у Федерацији БиХ. Ово стога што је у Дејтону БиХ помало накардно направљена „асиметричном“ федерацијом⁴² у којој је РС конзистентна федерална јединица, за разлику од Федерације коју прате све тегобе већинског модела у двонационалној средини. Уколико прихватимо да је консоцијација „дух“ БиХ, онда је логичан корак који треба афирмисати формирање хрватског ентитета, упркос свим контроверзама које такав један пројекат прате, или, алтернативно, снажење консоцијацијских механизма у Федерацији БиХ. Алтернатива која се у овом контексту предлаже из редова бошњачке политичке елите, према којој границе федералних јединица у БиХ треба да буду анационално одређене, опет смјера да редифинише изворни дух дејтонске БиХ, овај пут не оспоравајући консоцијацију, већ национални критеријум консоцијалности⁴³, који је, како смо видјели у анализи дводомности [1.7.], и *de facto* и *de jure*, садржина *Устава БиХ*.⁴⁴ Тиме оне западају у слијепу улицу, с обзиром на то да у Босни „објективно нема ваљаних повијесних и структурних разлога за било који други федерализам осим етничкога.“⁴⁵

⁴⁰ М. Касаповић, нарочито §III, 77 и даље.

⁴¹ Н. Кеџмановић, *Немогућа држава*, Глас Српске, Бањалука 2007, 5.

⁴² *Ibid.*, 10.

⁴³ Није случајно да су сви преговори у и о БиХ, како за вријеме рата, тако и послје, одражавали етницитете и били предвођени националним лидерима. О томе нпр. *Недовршени мир – извјештај Међународне комисије за Блакан*, ХХО, Сарајево 1997, 47-54.

⁴⁴ Национална припадност као критеријум консоцијације важи и у осталим дејтонским институцијама - Предсједништву БиХ, [*Устав Босне и Херцеговине*, чл. V, 1(а)], Министарском савјету [*Устав Босне и Херцеговине*, чл. V, 4(б)].

⁴⁵ М. Касаповић, „Методолошки проблеми критике консоцијацијске демократије у Босни и Херцеговини“, *Статус - магазин за политичку културу и друштвена питања*, бр.12. зима 2007, 136-143], стр.142.

Један од проблема који стварно постоје у БиХ, а који се такође често користи као аргумент за пропагирање транзиције према већинском моделу демократије, је тај да консензуални инструменти заштите често служе у функцији одржавања националних елита на власти, простим позивањем на заштиту властитог националног интереса. Међутим, ако се непристрасно погледа на ствар, онај ко је склон демократији требало би да буде склон консензуалном моделу⁴⁶ с обзиром на то да је он приближнији одредби демократије као „владавине народа“, насупрот већинског модела који је увијек владавина представника.⁴⁷ Проблем демагошког узурпирања механизма консоцијације заправо произилази из сталних покушаја да се они укину и када би такве активности престале, самим тиме би се и одређеним интересним групацијама, заклоњеним иза националних парола, избила могућност узурпације инструмената консоцијације у сврху очувања властите доминације.⁴⁸

И на крају, проблем који се у варирању ових рјешења на први поглед показује као чињеница која заиста даје предност већинском моделу, је економска цијена одлучивања. Овдје се примарно мисли на непосредну буџетску цијену велике администрације која је нужна особина консоцијације, али такође и на ефикасност доношења одлука, чак и када нема опструкције, како је то постављено у аргументу [1.1.]. Међутим, овако постављена теза већ у почетној премиси погрешно акцентира проблем, с обзиром на то да проблем ефикасности власти није нужно и искључиво у вези са моделом доношења политичких одлука⁴⁹, већ зависи и од других фактора, попут политичке културе

⁴⁶ А. Лајпхарт, 265-274.

⁴⁷ Овдје нема потребе да улазимо у контроверзе дефиниције демократије, али је консоцијација несумњиво ближа демократији као филозофскополитичкој идеји и идеалу владавине народа, док већински модел несумњиво представља политичкоправни инструментариј владавине. Према и један и други модел подразумевају да је владавина већине боља него други облици владавине, консензуални модел то схвата „као минималан услов“, и жели да укључи што већи број људи у систем владавине. [А. Лајпхарт, 75.]

⁴⁸ М. Касаповић, *Босна и Херцеговина: Подијељено друштво и нестабилна држава*, стр.162-169.

⁴⁹ У контексту БиХ вид. П. Кунић, „Ентитетска структура и функционалност БиХ“, НСПМ *Анализе*, Београд 2005, 51-58.

једне средине. Тако је консоцијација врло ефикасна у Швајцарској, и то у чак нешто комплекснијој варијанти од оне у БиХ. Уосталом, проблем овдје није питање више или ниже цијене, већ да ли смо спремни платити одређену цијену (консоцијација) за одређени циљ (БиХ). Није случајно да се консензуални модел демократије алтернативно назива „преговарачки“. Консоцијација је цијена за државу Босну и Херцеговину. Иначе се аргумент ефикасности, по правилу, примјењује у контексту евроинтеграцијских закона. Међутим, тиме се заборавља одлучујућа чињеница да је сама Европска унија *консоцијација*⁵⁰, као што ће то, по свему судећи, морати бити и шире, транснационалне, транс-континенталне и трансквилизацијске политичке заједнице.⁵¹

Aleksandar Savanović PhD

CONSOCIATIONAL NATURE OF ANNEX 4

Summary

In this paper we want to indicate that in the political scene in post-Dayton Bosnia and Herzegovina formulation of the "spirit" of Dayton uses a purely ideological and used as a means to consociational nature of the BH treated as a "letter" of the Constitution, and that the real "spirit" of the Constitution of the Democratic majority. When the text of Annex 4 to correctly read, it undoubtedly, both the letter and spirit of a consociational nature.

Key words: Dayton Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, consociation, majoritarian model of democracy.

⁵⁰ А. Лајпхарт, 102-105.

⁵¹ Д. Хелд, *Демократија и глобални поредак*, „Филип Вишњић“, Београд 1997, 257 и даље

ЛИТЕРАТУРА

Књиге, чланци

1. А. Буха, *Српска у контексту*, ЗУНС, Источно Сарајево 2008.
2. А. Изетбеговић, *Сјећања*, Шахинпашић, Сарајево 2001.
3. А. Лајпхарт, *Модел демократије*, ЦИД, Подгорица 2002.
4. А. Савановић, „Смисао СДП-платформе“, Нови Репортер, бр. 410, 19.01.2011.; или на: <http://www.nspm.rs/sudbina-dejtonskebih-i-republika-srpska/smisao-sdp-platforme.html?alphabet=1>
5. Д. Хелд, *Демократија и глобални поредак*, „Филип Вишњић“, Београд 1997.
6. М. Ј. Крозје *et al.*, *Криза демократије и партиципација – извјештај Трилатералној комисији*, Глобус, Загреб 1982
7. М. Касаповић, *Босна и Херцеговина: Подијељено друштво и нестабилна држава*, Политичка култура, Загреб 2005.
8. М. Касаповић, „Методолошки проблеми критике консоцијацијске демократије у Босни и Херцеговини“, *Статус – магазин за политичку културу и друштвена питања*, бр. 12, зима 2007, 136-143.
9. Р. Дал, *Полиархија – партиципација и опозиција*, Политичка култура, Загреб 1988.
10. Н. Ибруљ, *Национални догматизам или логика консоцијације* (преузето са <http://ziink.files.wordpress.com>)
11. К. Фридрих, *Конституционална демократија*, ЦИД, Подгорица 2005.
12. Н. Кецмановић, *Домети демократије*, Чигоја, Београд 2005.
13. Н. Кецмановић, *Немогућа држава*, Глас Српске, Бања Лука 2007.
14. Н. Кољевић, „Стварање Републике Српске“, *Службени гласник Републике Српске*, Бања Лука 2009.
15. Н. Поплашен, *Рушење Дејтона*, Институт за међународно право, Бања Лука 2001.

16. П. Кунић, „Ентитетска структура и функционалност БиХ“, *НСПМ Анализе*, Београд 2005.
17. Р. Холбрук, *Завршити рат*, Шахинпашаић, Сарајево 1998.
18. Ф. Канингем, *Теорија демократије*, „Филип Вишњић“, Београд 2002.
19. *Недовршени мир – извјештај Међународне комисије за Балкан*, ХХО, Сарајево 1997.

Званична документа

1. Устав Босне и Херцеговине.
2. Устав Федерације Босне и Херцеговине.
2. Устав Републике Српске.