

ДЕМОКРАТИЈА КАО ИЗГОВОР

Др Синиша Каран*

Сажетак: *Различита су виђења потребе и начина евентуалне промјене Дејтонског мировног споразума, а посебно Устава БиХ, као његовог саставног дијела. Неспорно је да је Дејтонски споразум комплексан међународни уговор те га није могуће дјелимично примијенити, али ни парцијално мијењати, а да се тиме не доведе у питање његова цјеловита архитектура. Исто питање могуће је посматрати и на други начин, почевши од става по коме и није неопходно мијењати Устав БиХ да би се даље могле изграђивати државне институције БиХ и проширивати њихове надлежности, Оквир постојећег устава даје могућност стварање нових институција, уколико постоји минимум политичке воље за такве помаке. Таква могућност је опредмећена у овлаштењима ентитета да сагласношћу воља на државу БиХ пренесу неке од надлежности, што је сасвим извјесно, један од начина на који БиХ може стећи додатне надлежности. У протеклом периоду, а под притиском међународне заједнице, извршене су одређене фактичке измјене и допуне дејтонског уставног уређења Босне и Херцеговине, али се и даље може констатовати да, ни након десет година, у Босни и Херцеговини не постоји политичка воља и сагласност за доношење новог устава као креације домаћих експерата и политичара. Демократијом и залагањем за демократизацијом друштва покушава се створити „обавезан“ оквир за уставне промјене у Босни и Херцеговини.*

Демократизација посљератне Босне и Херцеговине се показала као изузетно тежак задатак, с обзиром на то да су га пратили баласти комплексних постконфликтних тешкоћа, као и дубоке исто-

* Савјетник председника Републике Српске

ријске разлике. Демократија и демократски процеси схваћени у класичном смислу, на примјеру Босне и Херцеговине, попримају и нека обиљежја само Босне и Херцеговини својствена.

Кључне ријечи: *демократија, народ, грађанин, уставне промјене, устав, политички компромис, историја, дејтонски оквирни споразум, уставно уређење, политичко представништво, надлежност.*

``Демократија је процес који нам гарантује да се нама неће владати боље него што то заслужујемо.``

George Bernard Shaw

Демократија,¹ без сумње, припада роду оних великих политичких појмова који се опиру сажетим и једноставним дефиницијским одређењима.² Демократија је настајала, развијала се, ширила и обликовала дуго времена, све до данашњих дана.³ Неспорно, циљ демократије јесте да се према свим људима односи једнако,⁴ док истовремено критичари демократије⁵ приговарају да је „већина људи више неука, необразована

¹ Демократија у ужем смислу означава политички систем у коме постоји владавина већине или тачније, владавина у име већине народа (грађана), систем у коме је уставом и законима обезбјеђена реална могућност да грађани непосредно или преко својих слободно изабраних представника, путем демократских политичких институција, битно утичу на одлуке државних органа. Демократија у ширем смислу се не односи само на политички систем и његове институције, већ и на демократске односе и демократски дух у свим сферама друштвеног живота. Демократија не може постојати само парцијално, у политичкој сфери, већ мора бити интегрални систем политичке организације и свеукупног друштвеног живота.

² У етимолошком смислу, ријеч демократија потиче од синтагме (грч. demos-народ и kretein-владати) што би у дословном преводу значило владавина народа. Међутим, појмови који чине ову двосложну синтагму нису једнозначни и сам предмет који означавају историјски непрекидно еволуира, односно нема исто значење у свим раздобљима друштвеног развоја.

³ У својој почетној, револуционарној фази, имала је карактер општости, једнакости и представљала је побједу општих, посебно политичких права пука, грађанства у најширем смислу ријечи.

⁴ Начело које је Француска револуција прославила, да „сва политичка власт потиче од народа“, ипак није омогућило да укључи цио народ. Тек у двадесетом вијеку су мушкарци без својине и жене добили право гласа у већини западних земаља.

⁵ Русо је тврдио да су људи слободни само у вријеме избора; последице тога враћају се у положај потчињености.

и кратковида да би имала било какву важну улогу у одређивању јавне политике“. Заговорници демократије ипак подсећају да, када више људи има удјела у одређивању политике, то је вјероватније да ће она вјеродостојније одражавати њихове бриге и тежње. „Обућар прави ципелу“, говорили су Атињани, „али само онај ко је носи може рећи гдје га жуља“.

Демократија се ослања на отворену расправу, убјеђивање аргументима и компромис, претпоставља постојање разноликости и плуралности у друштву, као и равноправност међу грађанима, гарантује основне слободе, демократија врши обнову друштва осигуравајући друштвено и генерацијско обнављање власти.

Идеја да обични људи треба да имају удјела у одлукама које утичу на њихов живот појавила се као тежња у многим историјски различитим друштвима. У Атини петог и четвртог вијека п. н.е. достигла је свој класични институционални облик⁶ онога часа када је уклоњен имовински цензус за обављање јавних дужности, те када је сваки атински грађанин имао једнако право да лично у скупштини учествује у расправама и гласањима о законима и политици заједнице, као и да учествује у њиховом спровођењу.⁷ Иако је, дакле, демократија као теоријски појам заокупљала пажњу теоретичара још од античког доба, ипак све до данас тај појам није јасан.⁸

Међутим, може ли позивање на демократију бити и фактор нестабилности друштва? Може ли демократија бити изговор за реализацију парцијалних циљева? Може ли грађанска, општа демократија,

⁶ Античка Грчка, Атина, и данас је колијевка демократије која је по томе стара више од 2500 година. Почети демократије повезани су са настанком грчког полиса. У овим заједницама насталим у деветом вијеку развио се Демос-грађанство који је обухватао све грађане. Грци су први „увели“ демократију и као појам и као начело политичког уређења, и као начин политичког живота, и као друштвену праксу.

⁷ Атинска демократија била је више „демократска“ зато што су грађани лично учествовали у најважнијим одлукама друштва, а мање демократска од данашњих демократија зато што је право грађанства било ограничено искључиво на слободно рођене мушкарце; искључивало је жене, робове и становнике странце. (Дејвид Биген, Керин Бојл, *Увод у демократију, Транзиција друштва*, Херстоматија, Бања Лука, 2003, стр. 277-278).

⁸ Неки од разлога за такво стање дефинисања појма демократије су: што је термин који се предуго користи на разне начине и како је коме одговарало, па је попримио врло различита значења, што неки политички системи желе да прогласе како су демократски без обзира на стварно стање, што свако ново друштвено уређење одређује свој модел демократије, и, на крају, што теорија није израдила јасне критеријуме по којима би се брзо идентификовале праве од квазидемократија.

народна, посматрана кроз призму индивидуалних слобода и права, политичких превасходно, бити детерминирајућа, истовремено ограничавајућа демократија? Може ли демократија, како каже Платон, рушити себе претјерујући у демократији, или бити лажна претпоставка о једнакости, како објашњава Аристотел, можда негација природне неједнакости у медиокритетску једнакост о којој је говорио Ниче?

Сложене државне заједнице, чија се сложеност одликује мултиконфесионалношћу, мултикултуралношћу, мултиетничношћу, захтијевају сложен демократски идентитет и легитимитет који одговара таквој, сложеној вишезначној структури државне организације. Поред индивидуалног, грађанског, појединачног, личног: легитимитет етничко-конститутивног дијела сложене заједнице се појављује као самосталан политички субјект, са самосталним политичким захтјевима. Располућеност, двојност човјека-грађанина и човјека-припадника народа, етноса, посматрамо кроз призму демократије као најбољег израза индивидуалних и колективних права и слобода. Дакле, вишезначно сложена држава поред грађанина има и колективитет који такође захтјева своје демократско представљање кроз политичке институције. Грађанин нема ексклузивитет на апсолутно демократско представљање: он нема ни капацитет апсолутног представљања и себе као појединца и колективитета чији је и сам члан. Заклињући се на своја неотуђива индивидуална права, не смије их истовремено одузмати својој другој половини, друштвеној, политичкој, државној, колективитету као онтолошком субјекту сложене државне заједнице, чија сложеност има особине мултинационалности, мултикултуралности. Колективитет се представља сам и не тражи реализацију својих, колективних интереса посредним путем, при чему артикулација колективитета јесте и уставна категорија, есенцијални елемент, не придодат, већ оригинаран. Одузети то право колективитету, одузимање је стуба, основа државне структуре на којој почива и опасност за сам опстанак државе, те стварање „потребе“ изналаска других рјешења самопотврђивања, националног освјештења до државног уобличења.

Најважнији резултат Дејтонског мировног споразума четрнаест година касније, као да се заборавио уз истовремено исказивање и других захтјева⁹ које је мировни споразум требао ријешити, а по оцјени

⁹ Високи међународни представник и специјални представник Еуропске уније у БиХ Валентин Инско је заговарао тезу да је дејтонски Устав помогао у окончању рата у Босни и Херцеговини и постизању трајног мира, али да је сада дошло вријеме да се земља припреми за своју европску будућност. Беч, 01.07.2009. године, Панел-дискусија

одређених политичких кругова, није успио. Устав донесен међународним декретом, другим ријечима, структура креирана да осигура транзицију БиХ ка демократији уопште нема демократски легитимитет¹⁰. Истовремено, интензивирају се позиви на демократију као посљедњим адутом, по мишљењу заговорника хитног демократског реструктурирања (не)демократске БиХ. Уставна основа на којој почива¹¹, недемократских како се наводи, постаје чак и антиевропска при чему се дневнополитички ова два појма поистовјеђују. Угроженост демократских права грађанина, „тиранија колективитета“, опструкција функционисања државе, наводе на „потребу“ демократизације друштва грађанског типа, један човјек - један глас, као једино исправном демократском друштвеном систему. Учешће колективитета поред грађанина у политичком животу се сматра недемократским чином, анахронизмом, противником модерне Европе и европских вриједности,¹² разлогом нефункционалне државе са недовољним међуна-

о теми: «Босна и Херцеговина на раскршћу: Дејтонски Устав - благослов или проклетство?».

¹⁰ Џон Лафланд, политиколог и стручњак за Источну Европу из Велике Британије, „Картање с варалицом – Судбина Босне и Херцеговине у Европској унији“, јули, 2009. година.

¹¹ Устав Босне и Херцеговине утврђује и обезбјеђује основне одредбе: Два ентитета, три народа, компромис као политички начин доношења важних одлука, ентитетско гласање и уопште ентитетско-етничко представљање у заједничким институцијама, законодавним прије свих, паритет у саставу и доношењу одлука институција БиХ, представљање народа у посебном Дому РС БиХ, заштита виталног националног интереса, ограничено пасивно право на ентитет (Представнички Дом РС БиХ), Вијеће народа РС РС-а, уставна заштита виталног националног интереса народа.

¹² Посебно невладине организације поимају демократску транзицију ка путу према ЕУ у смислу активности на стварању политичких и других услова за улазак БиХ у Европску унију, кроз промоцију европских вриједности и тековина, и уз подржавање процеса који томе воде, односно политичких оријентација које су сагласне том путу. Невладине организације помажу државним институцијама у настојањима да достигну демократске стандарде и приближе се грађанима, у циљу стварања система у којем је држава сервис грађана, а транспарентност институција и пуно поштовање закона од фундаменталног значаја. Кроз своје програме, спроводи се континуирана едукацију грађана, мотивишући их да користе своја права и активно учествују у процесу доношења одлука. И овдје се јасно види да је тај процес потпуно усмјерен на грађанина као субјект тог европског пута, с потпуним игнорисањем колективног, не само формалног пристанка, него управо суштинског при коме би се колективитет „едуковао“, а посебно убиједио да у једном таквом процесу неће нестати у име виших, демократских, цивилизацијских циљева. Иначе, ова теза је сасвим погрешна и ЕУ у посљедње вријеме, разумије заштиту колективитета као спецификама појединих њених чланица или кандидата као нешто што се треба уважавати. Европа препознаје вриједности и тековине кроз које је и сама прошла и изнова пролази.

родним субјективитетом, при чему је израз колективитета било које врсте непожељан.

Наравно, форма опште демократизације друштва и позивање на демократију омеђену општим принципом „један човјек један глас“, позивање на заштиту људских права и слобода, усаглашавање са релевантним конвенцијама о људским правима, одлукама међународних тијела која штите људска права, политичка посебно, олакшање евроатлантског пута, јачање државних компетенција, посебно њеног међународног субјективитета, биле су и јесу јаки аргументи, искључиво грађански одређених политичких снага, које представљају „алтернативу“ етничко-ентитетским снагама и поимању демократије у симбиотичкој вези демократије и етноса.¹³

Слободна и демократска друштва, захтијевају од својих грађана снажну идентификацију, спонтану подршку, док истовремено грађани имају потребу за снажним осјећањем привржености свом заједничком државном пројекту.¹⁴ У Босни и Херцеговини исправније је говорити о различитим пројектима, историјски објашњивих, историјски утемељених¹⁵, а само о настојању, или покушају формирања нечега што би представљало натпројекат или неки нови пројекат. Реализација тог и таквог пројекта, за кога чак можемо рећи да је данас више мисаона конструкција прескриптивне природе, кључно је различита код три народа: по једнима он треба избрисати старе (историјски настале) пројекте и бити нови, демократски, европски, по другима он треба објединити основне, заједничке именоване три историјски већ форми-

¹³ Брига за опстанак државе, посматра се кроз призму демократије само за етнос, чак се етичко поистовјећује са етничким како би му се дала јача негативна конотација. У искључивој варијанти, нема демократије (грађанске) уз присуство етничке и обрнуто.

¹⁴ Грађанска демократија може бити дјелотворна само ако већина њених чланова вјерују да је њихово политичко друштво заједнички подухват и да је важност тог подухвата толика да у њему свако треба да учествује како би се очувало његово демократско функционисање. Из тих разлога, чак и површном анализом чини се потпуно неозбиљно позивање на швајцарске, америчке и ине моделе, чији, различити народи имају своју државу као заједнички пројекат из кога проистиче заједнички напор за његову реализацију и одржање.

¹⁵ Елаборација ових односа Босне и Херцеговине подразумева познавање основних историјских, економских, друштвених, културних и бројних других претпоставки и околности у којима се изграђивала, изграђује и функционише државна власт на овим просторима, а они су вишеструки и понекад дијаметрално различити код конститутивних народа који живе на овим просторима.

рана пројекта и новим, али заједничким крчити пут у будућност, при чему стари пројекти остају као потка.¹⁶

Виђења потребе и начина промјене Устава БиХ који је донесен с намјером да буде у цјелости имплементиран и да се Босна и Херцеговина успостави са свим својим функцијама као нормална европска држава, супротставља се оцјени да рјешења у Уставу нису одраз демократских достигнућа и кочница су даљег пута БиХ према модерној Европи. Изнова се занемарује чињеница да није неопходно мијењати Устав БиХ да би се даље могле изграђивати државне институције БиХ и проширивати њихове надлежности неопходне за остварење државне улоге и потребним нивоом међународног суверенитета.¹⁷ Плашт демократије се пребацује преко сваког, па и овог важног босанско-херцеговачког проблема. У недостатку ваљане политичко-правне аргументације, а у намјери критике етно-ентитетских основа државног уређења, као идеално се чини позивање на демократију при чему се етно-ентитетско представља као недемократско у основи.

Евентуалне уставне промјене, сасвим објективно одређује чињеница да у Босни и Херцеговини постоје грађани, три конститутивна народа и остали и да они изражавају истовремено различите и посебне интересе, политичке и територијалне. Призивање демократије и заштите људских права и слобода само појединца (грађана) су класично централистичке и унитаристичке претензије, које потичу из редова најбројнијег народа, док пракса, међутим, потврђује да се не ради о процесу демократизације него о стварању услова за мајоризацију.¹⁸

¹⁶ Ово се чини разумним, те треба дозволити времену да и овај пројекат буде историјски, заједнички пројекат, који ће бити заједничко дјело. Либерални националисти су нашли формулу којом гаје затечене историјске вриједности, које „заузврат“ поклањају пажњу новој либералној држави. Такво учешће захтјева не само преданост заједничком пројекту већ и посебно осјећање повезаности међу људима који дјелују заједно, а што је слаба тачка већине савремених демократија.

¹⁷ Постојећи устав реално даје могућност да се стварају и нове институције и да се проширује надлежност Босне и Херцеговине, само је потребна политичка воља. Устав је дао могућност, односно овлаштења ентитетима да сагласношћу воља на државу БиХ пренесу неке од надлежности, и то је један од начина на који БиХ може стећи додатне надлежности, на бази компромиса и добре воље. Овај институт, ако тако можемо посматрати „политичку вољу“ као потребан услов, неопходан за реализацију политичких процеса, уско везан за појмове компромиса и договора, олако пренебрегавамо и нагло премоштавамо потребом за „ефикаснијим“ институцијама, уз неизбјежно „демократизовање“ тих и таквих институција.

¹⁸ Без обзира да ли у некој држави грађани имају право гласа, владавина већине може довести и до мајоризације. Ово значи да постоји могућност да у демократском систему, већина грађана да ауторитет представницима који би заступали мишљење те већине

Као директна посљедица су и захтјеви да се умјесто садашњег ентитетског организовања формирају у унутрашњој структури државе економски региони, или било који други облик „демократског“ територијалног организовања. Историјско памћење се и овај пут показало као кратко и недовољно за сагледавање бића Босне и Херцеговине. Међусобним неповјењем израженим превасходно кроз национални и религијски антагонизам, са много примјера кроз историју, добија се утисак да три народа не желе заједнички живот, а заправо различити су погледи¹⁹ на основе на којим се он, заједнички живот, треба заснивати и заснива. У том смислу садашњи Устав мора се чувати за дужи период, све док се не стабилизује стање у земљи и не смире екстремне политичке страсти, односно не сагледају основе, заједничке за све, свима прихватљиве на којима се може заснивати и другачије уређење државе.²⁰

Исто тако ни улазак у евроатлантске интеграције не може и не смије бити повод да се иде на уставна рјешења која су супротна бићу државе, која би нарушила унутрашњи баланс заснован на етно-ентитетском основу, колективним правима и равноправности конститутивних народа и грађана. Уставна реформа треба да, прије свега, обезбједи значајно побољшање услова живота становништва, напредак у свим областима живота и да се тако придружимо богатим и демократским државама и народима, уз сазнање да ће њу извести само народи и грађани који јесу, били су и биће на овим просторима, са свим међусобним односима који их карактеришу. У том смислу треба да

грађана, али и народа, и можда радили против мањине грађана, односно народа. Ово поткопава мишљење да демократија представља све људе, односно теза „један човјек један глас“ није гаранција равноправности и немогућности касније мајоризације. Дакле теоријски и практично је могуће да у модерној демократији већина грађана изабере представнике који могу неку мањину (било то религијску, етничку и друге) директно или индиректно потчинити. Дакле формална демократија може да се изроди у тиранију.

¹⁹ Демократски поглед који ставља у први план укидање ентитета, унитаризацију државе, централизација власти и стварање јаке, модерне, демократске државе свих, данас у БиХ није ништа друго до, у пракси, идентификација политичких и религијских циљева кроз државотворни модел демократске државе, „пуне демократије“, ништа друго до тражење традиционалног и преживјелог духовног модела виђеног на овим просторима.

²⁰ Недостатак опште политичке воље базиране на општости заједничких циљева различитих етничитета и ентитета, учинило је све досадашње иницијативе за уставне промјене незрелим, не довршеним, непотпуним, и рекло би се, не добронамјерне, а често и утопистичке, идеалистичке, прескриптивне, јер предвиђају неоствариву државу (већ виђену) и тиме руше саме темеље данашњих, реалних дејтонских рјешења, који ипак функционишу са више-мање предвидљивим потешкоћама.

сазријева став о могућности доношења измјена Устава прије или касније. Са уставом који је у првом реду водио рачуна о протеклим конфликтима и резултатима тих конфликта, а мање за циљ имао потпуно провођење стандарда који важе код изградњу демократске правне државе, нико није задовољан, не заборављајући да се држава не гради чистим мијењањем устава, већ његовом промјеном и активним радом институција.²¹ У протеклом периоду у недостатку заједничког става су под притиском представника међународне заједнице, извршене одређене измјене и допуне дејтонског уставног уређења Босне и Херцеговине,²² али се и данас може рећи да у Босни и Херцеговини не постоји јасна политичка воља и сагласност за доношење новог устава, као демократске воље народа и грађана Босне и Херцеговине.²³

Успостава демократије у Босни и Херцеговини се показала као изузетно тежак задатак, с обзиром на то да су га пратили баластни комплексних постконфликтних тешкоћа, а и сам Устав је успоставио инкохерентан институционални оквир државног уређења.²⁴ У таквом контексту, уставне промјене у смислу успоставе ефикасније и кохезивније државне структуре, још увијек су далеко од реализације,²⁵ јер „израда устава увијек отпочиње са одређеном политичком сврхом, а тај процес никад није био амбициознији или тежи него што је то данас, у тренутку када политичари траже начине да тргују институцијама.“²⁶

Босна и Херцеговина са свим својим потешкоћама створеним на основу вјерских, националних и историјских разлика мора остварити правилну равнотежу демократске заштите индивидуалних права и слобода, с једне стране, и права конститутивних народа, с друге стране. Зато уставна структура, у случају евентуалних уставних промјена, треба задржати основне карактеристике заштите конститутивних на-

²¹ Рајко Кузмановић, *Есеји о уставности и државност*, Бањалука, 2004, стр. 381.

²² Досадашње промјене дејтонских рјешења *de facto* су чињене, и даље се чине, преусмјеравањем глобалне политике, актима Високог представника, Парламентарне скупштине БиХ, Уставног суда, ентитетских законодавних тијела.

²³ Сем Амандмана I на Устав Босне и Херцеговине о статусу Брчко дистрикта, предлагач: Савјет министара БиХ.

²⁴ Мировним споразумом је установљена асиметрична конфедерално-федерална сложена држава, високо аутономних, на етничитету базираних ентитета и са централним институцијама ограниченог капацитета.

²⁵ Arvanitopoulos Constantine-Tzifakis Nikolaos, *Implementing Reforms in Bosnia and Herzegovina: the Challenge of the Constitutional Process, European View*, [Volume 7, Number 1/June, Berlin-Heidelberg, 2008](#), стр.15.

²⁶ Bastian Sunil&Luckham Robin, *Can Democracy be Designed*, London, Zed Books, 2003, стр. 310.

рода и грађана као основе бића државне заједнице. Сачекати макар назнаке заједничког пројекта свих народа и грађана, минимум заједничких циљева, интереса, тачака додира за све, било би од веће користи за будућност БиХ од било каквих великих нереалних, подарених „демократских“ рјешења.²⁷

Democracy as an excuse

Abstract: *There are different perspectives concerning the need to change the Dayton Peace Agreement, including the BiH Constitution as its integral part and the ways to accomplish these changes. It is out of question that the Dayton Peace Agreement is a complex international treaty and that this agreement can merely partially be altered without jeopardizing its complete structure. The same issue could be considered from a different standpoint following an attitude according to which the Constitution should not be amended under the pretext of creation of some new institutions and widening of its competences as the present Constitution allows to create a new institution provided that there is a necessary political will. The possibility given to entities to confer on the State a new competence, based on their mutual consent, is one of the modes in which BiH can acquire some additional competences based on the good will and compromise. In the past, certain changes to the Constitution were made via facti and under the pressure by the international community. However, one can still argue that there is not still a necessary consensus to adopt a new state constitution of BiH which would be agreed by domestic experts and politicians.*

The democratization of Bosnia and Herzegovina after the war is proved to be an extremely difficult task due to a plethora of post conflict misunderstandings as well as due to the historical differences among the three peoples. The democracy and democratic procedures considered within BiH reality have some features proper only to BiH.

Key words: *Democracy, people, citizen, constitutional changes, Constitution, political compromise, constitutional order, legislature, parliament, competences, High representative.*

²⁷ Неке поставке да је уставним промјенама потребно од идеалног створити реалан амбијент, нису ништа друго него добро срочена варка: управо садашњи уставни оквир јесте реалност са које треба у ближој или даљој будућности градити идеалније друштво.